



Facultad de Ciencias Humanas y Sociales  
Grado en Comunicación Internacional

Trabajo Fin de Grado

**La protección de los  
menores en la red; el uso de  
la comunicación para la  
incidencia política en  
España**

Estudiante: **Sara Castillo Eibe**

Director/a: Prof. Roberto Rodríguez Andrés

Madrid, Junio 2024

## 1. Índice

1. Introducción .....	3
2. Estado de la Cuestión .....	5
2.1 Desarrollo legislativo de los medios audiovisuales en España.....	5
2.2 Estado de la tecnología de protección de datos e identificación personal .....	8
2.3 Contexto social .....	10
2.4 Literatura existente .....	11
3. Objetivos y preguntas de investigación.....	12
4. Metodología .....	14
5. Marco teórico .....	16
5.1 Teorías de comunicación aplicables a la incidencia política .....	16
5.2 Propuesta de Pacto de Estado para proteger a los menores de edad en Internet y las redes sociales .....	19
6. Análisis y Discusión.....	22
6.1 Examinando las estrategias y acciones de comunicación .....	22
6.1.1 Generación XXX .....	22
6.1.2 Menores de edad, no de derechos digitales .....	24
6.1.3 Los informes de Unicef y Save the Children.....	26
6.1.4 Acciones de lobby directas .....	27
6.2 Impacto de las estrategias de Lobby: las propuestas de la clase política.....	28
6.3 Propuestas de mejora .....	34
7. Conclusiones .....	37
8. Referencias .....	40

## 1. Introducción

Desde finales de los años 90 hasta ahora, la tecnología en general e internet en particular, se han convertido en absolutamente centrales para la vida diaria de los españoles. Son incontables las ventajas que la democratización de la tecnología y el acceso a internet han provocado. Los ordenadores primero y los *smartphones* y tabletas después, han permitido una explosión del consumo de contenidos audiovisuales a la carta, así como un incremento en la rapidez y eficiencia de las comunicaciones a nivel global. El hecho es, que estas tecnologías están transformando la manera en la que el ser humano se relaciona, se comunica, trabaja, descansa o socializa con su entorno. En pocos años desde que Steve Jobs introdujera el primer iPhone en 2007, se generalizaba el uso de este tipo de dispositivos entre adolescentes y niños cada vez más jóvenes. Además, se transformaba el modelo educativo y se introducía la tecnología dentro del proceso de aprendizaje. En poco tiempo, fue necesario el acceso regular y personal a un ordenador para hacer tareas escolares, especialmente a partir de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO). Con ello, los padres, ajenos a muchos de los posibles riesgos del acceso a la tecnología a edades tempranas, compraban y concedían a sus hijos ordenadores y *smartphones*. La edad media en la que los padres regalan un teléfono a sus hijos es diez años (AEPD, 2020a; Guadix García, 2024).

Como consecuencia de esta creciente libertad de los menores al acceso y uso de internet, se enfrentan a una serie de problemas como son el uso problemático, intensivo y sin supervisión de la tecnología; las conductas de riesgo como la sobreexposición de su imagen, el contacto con personas desconocidas (inclusive el *sexting*), las presiones o chantajes; el abuso y acoso en la red; el acceso a contenido inapropiado como la pornografía, el juego online, apuestas o el contenido incitante a conductas violentas entre otros. Esto tiene una serie de consecuencias extremadamente perjudiciales para el desarrollo integral y social del menor. Desde la falta de sueño, la alteración de la autoestima y la imagen propia, las adicciones, o la disfunción sexual en jóvenes, por un lado; hasta el aumento de las agresiones sexuales cometidas por menores, las presiones, el ciberacoso o el suicidio en los casos más extremos (Andrade, Guadix, Rial & Suárez, 2021).

Con este panorama social, parece aparente que no puede quedar en manos de las familias o las instituciones educativas el control, apoyo, educación de los menores en su acceso al mundo digital. Ni tampoco, de las empresas tecnológicas o audiovisuales, principales

entidades lucrativas. Las instituciones del estado deben formar parte del diálogo sobre la protección del menor en el entorno digital y legislar para un mayor control del acceso de los menores a contenidos inapropiados.

Además, los avances en la protección de datos y la privacidad de las personas tanto a nivel tecnológico como legislativo pueden hacer de la identificación del usuario detrás de la pantalla una tarea cada vez más compleja. Aun así, las técnicas de pseudoanonimato, encriptación o *blockchain* pueden permitir identificar parcialmente algunos datos sobre los usuarios sin poner en riesgo su derecho a la privacidad. Existe la tecnología suficiente para un posible desarrollo en el cual a través de identificadores terceros imparciales (puede ser el Estado), los usuarios deban identificarse para acceder a contenidos de edad restringida asegurando una restricción efectiva del contenido para los menores de edad (AEPD, 2020b).

En este contexto social y tecnológico, es preciso preguntarse de qué manera se puede atraer a las instituciones del estado español para que tomen en consideración esta problemática y la aborden. ¿Cómo se puede lograr un cambio legislativo que haga efectivo un control real de los contenidos digitales de adultos para evitar el acceso de los menores a los mismos? Es decir, que obligue a las plataformas responsables de la exposición de contenidos restringidos a adultos a identificar la edad de los usuarios que acceden a los contenidos, sin poner en riesgo su privacidad.

Con esta finalidad, se plantea este trabajo en el que se analizan las actuales campañas de asuntos públicos sobre la cuestión, su impacto y se proponen mejoras para asegurar que haya una estrategia integral que ponga en el debate político la cuestión de la protección de los menores en el entorno digital para respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de los niños.

El propósito de este trabajo es el de contribuir al estudio y análisis de los mecanismos de comunicación de asuntos públicos y lobby, a través del caso de las campañas de comunicación e incidencia política para protección de los menores en el entorno digital.

## **2. Estado de la Cuestión**

Antes de ahondar en la estrategia comunicativa, es preciso considerar cuál es la situación legislativa en España, el estado del desarrollo tecnológico y el contexto social de la problemática para entender sobre qué base se puede plantear una estrategia de incidencia política. Además, es preciso hacer una breve revisión de literatura sobre asuntos públicos.

### **2.1 Desarrollo legislativo de los medios audiovisuales en España**

El desarrollo legislativo del acceso al contenido audiovisual no siempre ha contado con la protección del menor en el centro. En el artículo cuarto de la Ley 4/1980 de Estatuto de la Radio y la Televisión se establecía que “la actividad de los medios de comunicación social del Estado se inspirará en (...) e) la protección de la juventud y la infancia” (BOE, 1980). Si bien en dicha ley, se menciona la protección de la infancia como inspiración, no existía un mayor desarrollo de la cuestión, o de cómo en aquel entonces, la televisión y la radio debían hacer efectiva la tarea. En su lugar, los ochenta fueron marcando las primeras controversias de la televisión (Mucientes, s.f.). Mientras la sociedad se secularizaba, la televisión marcaba una agenda, con algunas primeras controversias que alejaban la imagen de España del anterior régimen de censura. No obstante, durante ese periodo, la programación contaba con unas franjas informales de programación que tenían en cuenta la inevitable presencia de menores delante de la pantalla durante determinadas horas (Mucientes, s.f.). No existía una ley que lo indicara, pero la programación infantil se emitía por la tarde mientras los programas más controvertidos lo hacían por la noche. Además, el hecho de que existieran únicamente dos canales de televisión hacía el control del contenido mucho más eficaz y su adecuación a un público familiar más sencilla.

En los años 90, aparece la privatización de la televisión y los nuevos canales se hacen un hueco en las pantallas de los españoles. La competencia hizo necesaria que las cadenas buscasen nuevos formatos para atraer y mantener la atención de los consumidores (Mucientes, s.f.). Pero, la televisión seguía regulada por la misma ley de 1980 que no se actualiza de manera significativa para acoger estos nuevos cambios en el panorama televisivo hasta treinta años después.

En 2010 se aprueba en España la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, que establece, por primera vez, unos mecanismos para evitar la exposición de los menores a contenidos inapropiados en la televisión abierta, derogando la anterior ley de 1980 (BOE, 2010). En esta ley, se empieza a considerar la

tecnología digital y la irrupción de internet como medio de competitividad con las televisiones y radios tradicionales, las cuales también han aumentado exponencialmente en su capacidad de emitir distintos contenidos a través de un sinnúmero de nuevos canales. Esta ley se propone por transposición de la Directiva europea 2007/65/CE de Servicios de Comunicación Audiovisual de 11 de diciembre del 2007. En ambas vemos avances significativos en la protección de los menores (BOE, 2010; Parlamento Europeo & Consejo de la UE, 2007). El artículo 7 en su epígrafe segundo de la Ley de 2010 establece lo siguiente:

Está prohibida la emisión en abierto de contenidos audiovisuales que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico mental o moral de los menores, y en particular, programas que incluyan escenas de pornografía o violencia gratuita. El acceso condicional debe posibilitar el control parental (...).

Aquellos otros contenidos que puedan resultar perjudiciales (...) solo podrán emitirse entre las 22 y las 6 horas, debiendo ir siempre precedidos de un aviso acústico y visual (...). El indicador visual habrá de mantenerse a lo largo de todo el programa (BOE, 2010).

El párrafo continúa estableciendo franjas horarias de protección reforzada y restringiendo los programas de juegos de azar y apuestas (BOE, 2010). Se establecían de este modo unos controles pensados para la supervisión parental en el entorno principalmente televisivo. Asimismo, se rechazaban en ese horario las comunicaciones comerciales (BOE, 2010). Es relevante recalcar que en 2010 el entorno digital e internet se hacían un hueco en los hogares, pero, la Ley no fue capaz de prever de manera precisa el impacto que tendrían en la sociedad, ni de establecer mecanismos y controles eficaces. Otra parte fundamental de la Ley de 2010 era la protección de los menores de las comunicaciones audiovisuales comerciales; no incitar (a los menores) a la compra de productos aprovechando su inexperiencia, no mostrarles en situaciones peligrosas etc. (BOE, 2010; Parlamento Europeo & Consejo de la UE; 2007). La Ley de 2010 ha sufrido una serie de actualizaciones hasta 2022 pero ninguna relevante en materia de protección de la infancia (BOE, 2022).

Aparte, en materia regulatoria a nivel europeo, es preciso situar la Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital, aprobada en 2023 (Diario Oficial de la UE, 2023). La Declaración expone en su preámbulo el compromiso con garantizar la protección y el empoderamiento en el entorno digital de los niños y jóvenes, al tiempo que se garantiza la privacidad y control individual de los datos (Diario

Oficial de la UE, 2023). A pesar del vago lenguaje que caracteriza este tipo de declaraciones, en el capítulo V se establecen parámetros para la protección y empoderamiento de los niños y jóvenes en el entorno digital. Entre los compromisos se incluyen la necesidad de proteger a todos los niños frente a los contenidos “dañinos e ilegales, la explotación, la manipulación y el abuso en línea” (Diario Oficial de la UE, 2023).

En materia de los derechos de los menores fuera del marco de la Unión Europea (UE), España ha suscrito el Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos de los Niños, dependiente del Consejo de Europa (1996); y la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas (1989). Partiendo de sus fechas de firma y entrada en vigor, ninguno de estos dos instrumentos estaba particularmente preparado para considerar los riesgos que el acceso libre a los dispositivos digitales pudiera suponer. Aun así, la mayoría de los principios firmados deben ser aplicables y aplicados al entorno digital, especialmente aquellos relativos al desarrollo personal de los menores. Por ejemplo, en el artículo 27.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño los estados reconocen “el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social” (Naciones Unidas, 1989). Este principio debe ser extrapolable y aplicable al entorno digital.

Recientemente, en la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, se perfila más precisamente el entorno digital como un ámbito más de aplicación de la legislación de protección de menores (BOE, 2021). En el artículo 25 sobre el “Uso seguro y responsable de Internet”, la ley hace referencia al papel de las administraciones públicas en sensibilizar sobre los riesgos derivados del mal uso del acceso a internet que pueden “generar fenómenos de violencia sexual (...) como el *ciberbullying*, el *grooming* (...), así como el acceso y consumo de pornografía entre la población menor de edad” (BOE, 2021). Es decir, el legislador español ha sido consciente de los riesgos que supone el acceso de los menores a internet de manera descontrolada, pero reduce su ámbito de actuación al papel de sensibilizador o de diagnóstico del contenido. Para ese diagnóstico, trasladan, en el artículo 46, el etiquetado de contenidos atendiendo a criterios de clasificación por edades y fomentan la implementación y el uso de mecanismos de control parental (BOE, 2021). Este código sigue el modelo de las televisiones. Es decir, relegan en los padres y los códigos de autorregulación de las empresas la responsabilidad final de evitar que los menores

accedan a contenidos web inapropiados. En esta línea, el artículo 46, continua en su epígrafe tercero, impulsando “entre la industria códigos de autorregulación y corregulación para el uso seguro de (...) los productos destinados al público infantil y adolescente” (BOE, 2021). Algo que no considera el uso generalizado de los menores de productos y servicios no destinados a sí mismos sino a los adultos (como son los móviles y ordenadores). La Ley de forma general protege a los menores de los contenidos que se puedan publicar en línea sobre sí mismos, pero no protege a los menores de manera plena de los contenidos a los que pueden acceder libremente pero que pueden dañar su desarrollo personal. Esto indica un desarrollo legislativo en la dirección adecuada pero que se mantiene insuficiente al no poner el foco en la responsabilidad de las empresas tecnológicas y de contenidos audiovisuales en el ámbito digital de establecer controles eficaces.

Una vez establecida la legislación existente en el entorno de la comunicación audiovisual y de la protección de los menores, también es preciso tomar en consideración la legislación relevante en materia de protección de datos.

La Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, cuya última actualización se publicó el 9 de mayo de 2023, es la ley básica que regula de qué manera los datos de los usuarios pueden almacenarse y a qué derechos se pueden acoger los usuarios en la red (BOE, 2018). En su artículo 84 sobre la “Protección de los menores en Internet” establece lo siguiente: “Los padres (...) procurarán que los menores de edad hagan un uso equilibrado y responsable de los dispositivos digitales (...) a fin de garantizar el adecuado desarrollo de su personalidad y preservar su dignidad y sus derechos fundamentales” (BOE, 2018). De nuevo, se observa un patrón en el que la administración relega a los padres el control de los contenidos a los que acceden sus hijos.

## 2.2 Estado de la tecnología de protección de datos e identificación personal

Conociendo cuales son las obligaciones legislativas sobre la protección de datos y la protección de los menores, es preciso conocer en qué punto está la tecnología de protección de datos, de anonimización e identificación de los usuarios que acceden a contenidos de páginas webs. A continuación, se exponen las principales herramientas de protección de datos de manera introductoria para poder entender hasta qué punto es factible tecnológicamente el incremento de seguridad para acceder a páginas web con

contenidos restringidos. Están generalizadas una serie de tecnologías que se emplean tanto para hacer seguimiento de los usuarios que acceden a un contenido web concreto como para reforzar la seguridad de datos y la anonimización de los usuarios.

En primer lugar, el seguimiento de la actividad de los usuarios en la red se implementa mediante dispositivos conocidos como *cookies* (AEPD, 2020b). Bajo estas *cookies* se puede almacenar y recuperar información del dispositivo de un usuario para tratar datos personales. Las *cookies* pueden almacenar información para crear una huella digital del dispositivo con el que accedemos a la página y vincular toda la actividad del usuario (AEPD, 2020b).

Otra tecnología es el *blockchain*, que se puede definir como una red de participantes que comparten un registro de forma distribuida en el que se apunta distintas transacciones enlazadas a través de un mecanismo de encriptación que garantiza la integridad e inmutabilidad de la información registrada (AEPD, 2020b). Está basado en las tecnologías de registro distribuido que referencian a bases descentralizadas. A través de estas bases descentralizadas se puede hacer una verificación de la edad mediante la presentación de pruebas criptográficas sin revelar la identidad personal real ni comprometer la privacidad de los usuarios. Además, a través de criptografía avanzada se pueden crear y verificar pruebas de cero-conocimiento (ZKP) que permiten a los usuarios demostrar que cumplen con el criterio de edad sin revelar información subyacente (AEPD, 2020c).

Asimismo, se puede generalizar los procesos de autenticación basada en documentos donde los usuarios deben enviar copias de sus documentos de identidad para verificación. Este mismo proceso se puede hacer a través de certificados electrónicos de una autoridad estatal que simplemente confirme la calidad de mayor de edad del usuario que accede a contenido restringido sin aportar más datos de su identidad (Redondo Maíllo y Álvaro Alonso, 2024). Con ello no solo se consigue la verificación de edad, sino que se mantiene el anonimato del usuario. En este sentido, Francia está siendo pionera con un sistema de verificación de edad basado en un intermediario. La web no tendría acceso a datos que identifiquen al usuario y el verificador no tendría información sobre el sitio web al que accede el usuario. En este caso, el intermediario funciona a través del sistema de seguridad social (Redondo Maíllo y Álvaro Alonso, 2024).

### 2.3 Contexto social

Habiendo explorado el marco regulatorio pertinente a la cuestión y examinado las posibilidades ofrecidas por las nuevas tecnologías para avanzar hacia la protección de los menores en internet, se explora la problemática actual del acceso de los menores a contenido restringido para situar el contexto social en el que se engloba este trabajo y por tanto sobre qué base se lanzan las campañas de comunicación para la protección de los menores en internet.

Tras la revolución digital y tecnológica que permitió el acceso generalizado y masivo de la ciudadanía española a internet, el contenido de adultos como la pornografía o las apuestas se ha vuelto fácilmente accesible, asequible o incluso gratuito. De hecho, el 90,5% de los jóvenes entre 13 y 18 años reconoce haber accedido a la pornografía y la edad de primer contacto con la pornografía se sitúa entre los 9 y los 11 años y el inicio de la visualización habitual se sitúa de media a los 12 años (Milano, 2023). Además, el 76,25% de los encuestados respondía que frecuentaba el consumo del tipo de pornografía que incluye acto sexual explícito y violencia física o verbal, algo que puede conducir a la normalización de la violencia sexual (Milano, 2023). En los cinco años previos a 2022, el número de agresiones sexuales cometidas por menores en España aumentó en un 116% (Europa Press, 2022). Asimismo, hay conductas que no se limitan únicamente al consumo pasivo de material para adultos, sino que influyen e inspiran conductas de riesgo en los adolescentes. El 26,8% reconoce haber practicado *sexting* pasivo (recibir desnudos de otra persona) y el 8% *sexting* activo (enviar desnudos). El 11,4% reconoce haber sufrido presiones para hacerlo (Andrade, Guadix, Rial & Suárez, 2021).

Por otro lado, hasta ahora, el índice de supervisión parental en el uso de la tecnología es considerablemente bajo; apenas un 29% de los progenitores admite introducir normas de uso a sus hijos y solo un 13% limita los contenidos a los que tienen acceso (Andrade, Guadix, Rial & Suárez, 2021).

Asimismo, algunos psicólogos y terapeutas como Alejandro Villena señalan que hay estudios que reflejan que la pornografía no sólo puede aumentar la ansiedad y dificultar la regulación de las emociones, en menores afecta su rendimiento cognitivo, capacidad de atención, memoria y aprovechamiento académico, influyendo en la salud mental (Luque, 2023). Hay una correlación negativa entre el uso problemático de internet y el

bienestar emocional, la integración social y la satisfacción emocional (Andrade, Guadix, Rial & Suárez, 2021).

#### 2.4 Literatura existente

Habiendo hecho un diagnóstico de la situación legislativa en materia de protección de menores en la red; el desarrollo tecnológico sobre aspectos relevantes de protección de datos, tecnología de identificación por terceros o pseudoanonimato; y habiendo considerado el impacto que tiene el acceso a contenido de riesgo por parte de menores en la red y el contexto social en el que ese acceso se produce, se procede a una revisión de la literatura existente relacionada con la eficacia del uso de la comunicación para la incidencia política en España de manera general, por ser este el marco del análisis de este trabajo. Existen una serie autores que han tratado el uso de la comunicación para la incidencia política de manera extensa.

Castillo Esparcia analizaba el lobbying como estrategia comunicativa y explicaba la necesidad de un papel más activo de los sectores sociales, a través de grupos de presión, en la política. Estos son, según el autor, una forma de representación adicional a la representatividad partidista. Además, considera que los grupos de presión tienen capacidad de impactar en la política y la toma de decisiones, así como en la implementación de dichas decisiones, por lo que las considera esenciales (Castillo Esparcia, 2011). Según su análisis se puede asumir que las estrategias de lobby son importantes para mejorar la representatividad social y que además tienen un impacto significativo en la toma de decisiones por lo que desarrollar estrategias de lobby será útil para conseguir una mayor protección de los menores en internet.

Además, el mismo autor, Castillo Esparcia, junto con Smolak Lozano y Fernández Souto, realizaron un estudio que analiza la presencia del lobby y la comunicación de asuntos públicos en los diarios de referencia en España. En sus conclusiones establecen que a pesar de que los lobbies empresariales parecen tener más impacto, los lobbies en defensa de los intereses provenientes del sector social (ONG y asociaciones) mantienen peso en las apariciones en la prensa española (Castillo Esparcia, Smolak Lozano y Fernández Souto, 2017). Algo que indica que las estrategias provenientes de la sociedad civil pueden tener un impacto significativo a la hora de moldear la opinión pública y por tanto de ejercer presión en la clase política para que atienda a las demandas de las organizaciones sociales.

Correa Ríos reflexiona sobre la evolución e implicaciones del lobby en el ejercicio profesional considerando su estatus en el mundo. En su trabajo explica algunas de las estrategias más relevantes de presión directa e indirecta en los poderes públicos (Correa Ríos, 2010). Es un trabajo que sirve de base para considerar cómo debe ser una campaña de comunicación de asuntos públicos, especialmente la consideración de la necesidad de integrar varios tipos de estrategias y no limitarlo únicamente a campañas de comunicación que busquen moldear la opinión pública ni, a acciones de lobby directo con representantes políticos.

Aparte, autores como Armstrong, DeSanto, Davidson o Brown fueron instrumentales en el desarrollo de la investigación sobre asuntos públicos, relaciones públicas o lobby. A pesar de no desarrollar sus investigaciones en España o considerando las sociedades hispanohablantes. Su trabajo en el desarrollo de las expresiones que a menudo se utilizan de manera sinónima y que concuerdan en principios y estrategias (asuntos públicos, relaciones públicas y lobby) han sido esenciales para inspirar el trabajo de los profesionales e investigadores en España. En su caso, haciendo hincapié en cómo las empresas y profesionales se relacionan con los funcionarios de las administraciones públicas y gobiernos, sea para defender sus propios intereses o los de sus clientes (Armstrong, 1981; DeSanto, 2001, Davidson, 2015; Brown, 1981). Estos autores crearon las bases para el desarrollo de conocimiento en el campo de la incidencia política.

Si bien estos autores sirven como modelo y base para comprender de qué manera se puede hacer uso de la comunicación para la incidencia política en España. Se puede explorar en mayor profundidad cómo se están aplicando las distintas estrategias de comunicación para los asuntos públicos desde la sociedad civil bajo el prisma de la protección de los colectivos vulnerables actualmente.

### **3. Objetivos y preguntas de investigación**

El objetivo de este trabajo es el de entender de qué manera se están elaborando las estrategias de comunicación de asuntos públicos o lobby para promover cambios legislativos en España que beneficien el bien común y proponer mejoras basadas en esas estrategias actuales. Con ello, se quiere contribuir a la investigación sobre la eficacia de los mecanismos de presión provenientes de la sociedad civil para proteger a sectores vulnerables. Además, en este caso se incluye el factor de generación de debate sobre una problemática que puede resultar incómoda o incluso considerarse tabú por determinados

sectores, como es el acceso generalizado de los menores a contenido de adultos en internet y sin supervisión.

Entre los objetivos específicos en este trabajo se pretende a) examinar el impacto de las actuales campañas de comunicación e incidencia política en España para la protección de los menores en internet b) analizar el uso de las estrategias comunicativas directas e indirectas para ejercer presión; c) proponer mejoras y alternativas en las campañas actuales para la protección de los menores en internet; y d) contribuir al estudio del desarrollo de estrategias de comunicación para la incidencia política extrapolables a otras causas sociales.

Considerando el objetivo general y los consiguientes objetivos específicos, se elaboran las siguientes preguntas de investigación que guiarán las distintas partes del análisis:

- ¿De qué manera se emplea la comunicación para la incidencia política en España para la protección de los menores en el entorno digital?
- ¿Cuál está siendo el impacto de las campañas de comunicación para la incidencia política sobre la protección de los menores en internet?
- ¿Cómo se puede hacer mejoras a las campañas de lobby actuales para asegurar una mayor y mejor protección de los menores en internet?

Con estas preguntas de investigación se quiere hacer un análisis exhaustivo del uso de la comunicación para la incidencia política en España en el ámbito de la protección de los menores en internet. Considerando estas preguntas es preciso realizar unas respuestas tentativas previas al análisis en profundidad.

En cuanto a la primera pregunta, es predecible que se empleen estrategias en redes sociales que puedan tener un gran alcance y estrategias que consideren los públicos objetivos tradicionales preocupados con la protección de los menores (padres, profesores, oenegés de protección de la infancia etc.), además posiblemente se empleen plataformas audiovisuales que compiten con internet para ofrecer contenido de entretenimiento (como las televisiones, o los servicios de series y películas a la carta) por ser beneficiarias de un menor uso por parte de los menores del contenido digital y por su capacidad para amplificar el mensaje. Las empresas proveedoras de servicio de internet también pueden ser una herramienta que podría participar en la estrategia comunicativa como parte de sus estrategias de Responsabilidad Social Corporativa (RSC). Además, sería probable el uso del sector académico (principalmente universidades o Think-tanks) para la elaboración

de informes que respalden las necesidades de creación de una estrategia para la protección del menor en internet.

Considerando la segunda pregunta, es probable que sí que se generen leyes o regulación para la protección del menor en internet al ser este un propósito sin ideología donde las fuerzas políticas pueden estar de acuerdo. No obstante, como puede ocurrir en los procesos de tramitación de leyes, al tener que considerar todos los públicos afectados por las posibles medidas, siempre cabe la posibilidad de que el proyecto final publicado no alcance todos los objetivos o que, en la implantación de la medida, se generen choques con otros derechos que puedan afectar al éxito de la incidencia política. Con ello, siempre cabe la posibilidad de que, aun existiendo la voluntad política para avanzar en la protección de los menores en internet, la norma final no sea capaz de hacerlo efectivo.

Sobre la tercera pregunta, es complicado predecir qué mejoras son necesarias sin haber hecho el análisis de las estrategias actuales ni del impacto que han tenido a nivel legislativo. No obstante, siempre existen posibilidades de mejoras. Algunas pueden incluir el uso de personajes célebres relevantes que abanderen la causa y sean una cara visible para informar e influenciar en la población y la clase política; el uso de campañas transnacionales que supongan un avance conjunto hacia la protección del menor (tanto a nivel de unión europea como en el contexto de las naciones unidas), especialmente considerando que en un mundo globalizado como es internet, las estrategias deben implantarse de una manera generalizada para evitar que los controles sean fácilmente evitables; o el uso exhaustivo de los medios de comunicación y las fechas señaladas en el calendario para reivindicar los derechos del niño.

#### **4. Metodología**

El 22 de junio de 2023, se presentó en España una Propuesta de Pacto de Estado para proteger a los menores de edad en Internet y las redes sociales (en adelante Pacto Menores Digitales) abalada por una serie de organizaciones que buscaban generar unas propuestas de consenso nacidas de la sociedad civil para avanzar en la protección de los menores en el entorno digital (AETD, 2023). Dentro de esta propuesta, las distintas entidades han elaborado una serie de acciones, campañas y estrategias (algunas conjuntas) para avanzar en la protección de los menores en internet. Desde la base de esta propuesta consensuada que se detallará en qué consiste de manera precisa en el marco teórico se va a hacer uso de la metodología de análisis de caso.

El estudio de caso es una metodología cualitativa que permite identificar factores que contribuyen al éxito o fracaso de una estrategia, en este caso de comunicación para la incidencia política (Yacuzzi, 2005). Con este método, se puede tanto examinar el impacto de la campaña de asuntos públicos lanzada como analizar cuáles son las estrategias comunicativas concretas para ejercer presión que surten efecto. Además, se pueden identificar ámbitos de mejora que puedan aportar distintas visiones sobre cómo generar impacto social y desarrollo legislativo según los intereses de las organizaciones de la sociedad civil y el bien común.

Dentro del estudio de caso, se va a emplear el análisis documental cualitativo como forma principal de investigación. Se procederá al análisis de los mensajes y estrategias publicadas por las entidades pertenecientes al Pacto Menores Digitales, tanto las publicadas en la página web en sí como aquellas publicadas por las entidades impulsoras del acuerdo, pero incluidas en sus propios medios de difusión (páginas webs, redes sociales, conferencias etc.). Después, se hará lo propio con las estrategias más relevantes seguidas por las distintas entidades sociales. Para acotar el análisis y que este pueda ser suficientemente profundo se han seleccionado las siguientes principales estrategias: la campaña de comunicación *GeneraciónXXX*, promovida por la ONG Dale Una Vuelta (Dale Una Vuelta, 2024); los informes publicados por UNICEF España (2021) y *Save the Children* (2019) sobre el uso e impacto de la tecnología en los menores; y la campaña de UNICEF España con Atresmedia “*Menores de edad, no de derechos digitales*” (2024). Estas han sido las campañas y estrategias con más visibilidad e impacto del Pacto Menores Digitales por lo que su análisis adquiere más relevancia para evaluar la efectividad del conjunto de acciones de comunicación para la incidencia política. Con este análisis se pretende responder a la primera pregunta de investigación; de qué manera se emplea la comunicación para la incidencia política en España para la protección de los menores en el entorno digital.

Una vez realizado el análisis de las campañas existentes para la protección del menor en el entorno digital, se procederá al análisis de su impacto, para ello se compararán los objetivos y reivindicaciones a través de los mensajes concretos publicados con los avances legislativos en tramitación y las comunicaciones de los poderes ejecutivo y legislativo acerca de la cuestión. En concreto, se examinarán las medidas incluidas en el Anteproyecto de Ley Orgánica para la protección de las personas menores de edad en el entorno digital, aprobado por el consejo de ministros el 4 de junio de 2024 (Torres

Menárguez y Valdés, 2024). De esta forma, se examinarán la eficacia de los instrumentos de comunicación para la incidencia política, empleadas por las asociaciones pertenecientes al Pacto Menores Digitales. Con ello, el objetivo es responder a la segunda pregunta de investigación; cuál está siendo el impacto de las campañas de comunicación para la incidencia política sobre la protección de los menores en internet.

Por último, se formularán aportaciones basadas en las deficiencias encontradas, la experiencia de otras campañas provenientes de otros ámbitos sociales y de la literatura existentes, para responder a la tercera pregunta de investigación; cómo se pueden hacer mejoras a las campañas de lobby actuales para asegurar mayor y mejor protección de los menores en internet.

Con ello, no solo se analiza en profundidad el uso de la comunicación para la incidencia política en España en el marco de la protección de los menores en la red, sino que se profundiza sobre las características esenciales que deben tener en cuenta las organizaciones del tercer sector para proponer soluciones a problemáticas que afectan a colectivos vulnerables y que estas sean tenidas en cuenta por los órganos estatales de toma de decisiones.

## **5. Marco teórico**

### **5.1 Teorías de comunicación aplicables a la incidencia política**

Hay una serie de teorías que pueden ser útiles para analizar cuál es la manera óptima para el uso de la comunicación para la incidencia política.

No se puede generar un trabajo sobre incidencia política sin considerar la teoría de *advocacy* referida al conjunto de estrategias y acciones llevadas a cabo por individuos, organizaciones y movimiento sociales para influir en las decisiones políticas y en la creación de políticas públicas. Esta teoría se basa en la idea de que los actores no gubernamentales pueden desempeñar un papel crucial en el proceso político mediante la movilización de recursos, la formación de coaliciones y la utilización de diversas tácticas de comunicación y presión. Entre los autores clave de esta teoría está David Easton, quien describe como los *inputs* de la sociedad (demandas y apoyos) influyen en los *outputs* (las decisiones y políticas) del sistema político. En este sentido, la comunicación para la incidencia política trate de modificar los *inputs* para influir en los *outputs* (Easton, 1965). En este trabajo se pretende identificar como esos *inputs*, entendidos como los mensajes

de las distintas estrategias de *advocacy* de las entidades sociales trabajando para la protección de los menores en la red, generan en los *outputs*, entendidos como la legislación proveniente de los actores estatales en materia de protección del menor en el ámbito digital.

Siguiendo con las teorías de *advocacy* y aunque las teorías de la comunicación relacionadas son muchas y similares, para este caso concreto las más adecuadas con las que consideran estrategias *bottom up*, es decir establecen un diálogo de comunicación desde las esferas de la sociedad que proyectan hacia arriba para incidir en la clase política. Ejemplos de teorías *bottom up* incluyen la teoría desarrollada por Habermas centrada en la importancia del diálogo racional y la deliberación en la esfera pública para alcanzar consensos legítimos (Habermas, 1962). Si bien esta teoría pudiera parecer obsoleta o desactualizada al considerar las esferas públicas un sector poblacional muy concreto y relacionado con la burguesía del momento, la teoría de Habermas supone un inicio para las teorías que se desarrollaran y que consideran maneras que tiene la ciudadanía de influir en las clases políticas. Lo que para Habermas suponía la centralidad del diálogo racional y la deliberación, hoy es la negociación y consenso entre distintas entidades provenientes de la sociedad civil para amplificar sus voces y dirigir sus esfuerzos en la misma dirección incrementando sus posibilidades de éxito (Habermas, 1962). Es una manera de entender que el legislador no es conocedor de todas las problemáticas sociales y hace falta que la sociedad civil también genere soluciones.

Más recientemente y adaptando la teoría de Habermas al entorno actual, el modelo de Castells sobre cómo el poder se ejerce a través de redes de comunicación que conectan a personas, organizaciones e instituciones a través de tecnologías de la información y comunicación es también de relevancia para este trabajo (Castells, 2009). En este caso, el Pacto Menores Digitales es un claro ejemplo al aunar distintas organizaciones e instituciones bajo un mismo proyecto de participación política. Para Castells las nuevas tecnologías han transformado la participación política al permitir, de manera más sencilla, distintas formas de movilización desde abajo (Castells, 2009). En esta línea, para una incidencia política efectiva en la era digital es preciso utilizar esas redes de comunicación y aprovechar las tecnologías para movilizar apoyo, difundir mensajes y coordinar acciones.

Otra teoría aplicable para el análisis es el de la teoría de la ventana de Overton, nombrada tras su proponente Joseph P. Overton (Lehman, 2018). En ella, se describe cómo se puede

hacer uso de la comunicación para poner asuntos en el centro del debate político y que se considere aceptable o deseable para la mayoría de la población. La razón es que, según el autor, existe una *ventana* estrecha de ideas consideradas aceptables por la opinión pública en la que el legislador puede proponer políticas sin ser considerado extremista (Lehman, 2018). En este caso, lo que se pretende hacer es una introducción legislativa que obligue a los usuarios a identificarse cuando accede a contenido de adultos, algo que puede parecer radical o impensable (siguiendo la terminología de Overton) para un sector importante de la población. Aun cuando se haga de la manera lo menos invasiva posible y protegiendo el anonimato y la privacidad todo lo posible, es un cambio que puede generar desconfianza entre los usuarios. La teoría de la ventana de Overton puede ayudar a entender qué estrategias son necesarias para implementar una medida que a priori puede parecer restrictiva de los derechos del individuo y, por tanto, impensable.

Por último, es necesario considerar las etapas del Ciclo de Políticas Públicas, que si bien no proviene de una teoría estricta del ámbito de la comunicación es esencial para comprender en qué momentos del desarrollo legislativo es óptimo hacer comunicación de incidencia política. Con ella se busca comprender el proceso de formulación y ejecución de políticas descomponiendo el proceso en etapas claras y definidas para organizar, planificar y evaluar las políticas públicas (Franco Corzo, 2021). Para el caso de este trabajo las primeras dos etapas serían las más relevantes. En la primera etapa (la etapa de gestación) es especialmente importante la capacidad de situar los temas en la agenda pública, a través del lobby y la comunicación, para conseguir un traspaso del debate de la agenda pública a las agendas políticas y de gobierno (Franco Corzo, 2021). En la segunda etapa (de diseño o formulación), será necesario contar con toda la información necesaria y requerida para asegurar que una vez situada la problemática en las recomendaciones y soluciones planteadas son tenidas en cuenta (Franco Corzo, 2021). Cuanto mayor sea el trabajo de comunicación de estas soluciones y mayor la fiabilidad de los datos aportados, más fácil será conseguir un cambio legislativo en línea con los intereses de las entidades que están promoviendo la causa social, en este caso sobre la protección de los menores en la red.

Otra de las teorías aplicables es la teoría del Capital Social propuesta por Robert Putnam (1993) quien considera que las redes de relaciones facilitan la coordinación y la aplicación social. Para Putnam, la participación en asociaciones cívicas fomenta el capital social lo cual genera beneficio para la gobernabilidad democrática y el bienestar comunitario

(Putman, 1993). Esta teoría respalda el uso de la creación de una red de entidades con objetivos similares para exigir a las instituciones democráticas determinadas políticas sociales ya que esa interacción entre asociaciones del tercer sector incrementaría el capital social de un estado. Además, en este caso como lo que se analiza es una estrategia para la protección de un sector vulnerable la teoría cobra una mayor importancia. Bajo este prisma, se puede analizar de qué manera que la clase política atienda a las demandas nacidas de la sociedad civil y amplificadas a través de las estrategias de comunicación y lobby es positivo tanto para los sectores vulnerables que se busca proteger como para el correcto funcionamiento de la democracia. Esta teoría respalda por tanto el hacer uso de la incidencia política con fines legítimos como el de la protección de los menores en internet, y por ello también es relevante para el análisis.

## 5.2 Propuesta de Pacto de Estado para proteger a los menores de edad en Internet y las redes sociales

Se procede en este apartado a exponer el objeto de estudio principal, la Propuesta de Pacto de Estado para proteger a los menores de edad en Internet y las redes sociales, con el subtítulo “Protejamos a la infancia y la adolescencia en el mundo digital”, del que se derivan otras iniciativas y campañas adheridas. Se expone en esta sección del marco teórico como una introducción del que derivará el análisis en sí de las campañas que se unieron a formar parte de este Pacto Menores Digitales

La iniciativa es de la Asociación Europea para la Transición Digital (AETD), una entidad fundada y presidida por Ricardo Rodríguez Contreras, sin ánimo de lucro que pretende contribuir a que la UE promueva una Transición Digital en línea con los valores fundacionales. Es decir, procurar que, en la lucha por el liderazgo tecnológico, se pongan los valores sociales de manera general, en el centro. Junto con la AETD, otras cinco entidades se hicieron promotoras en el lanzamiento del Pacto Menores Digitales, tres de ellas organizaciones que trabajan para defender los derechos de la infancia y la adolescencia tanto a nivel nacional como internacional: *Save the Children*, oenegé multinacional; UNICEF España, la agencia de la Organización de Naciones Unidas (ONU) para defender los derechos de la infancia en España; la Fundación ANAR, presente en España y Latinoamérica. Tanto UNICEF España como *Save the Children* han presentado sendos informes sobre la situación y problemáticas que genera el uso descontrolado de dispositivos digitales por parte de los menores (Andrade, Guadix, Rial y Suárez, 2021; Sanjuán, 2019). Además, se incluye iCmedia, una Federación de

Asociaciones para la Calidad de los Medios que trabaja para la protección de los usuarios en el entorno digital y hace especial hincapié en la protección de los usuarios menores de edad. Por último, la asociación Dale Una Vuelta, focalizada en divulgar información sobre el riesgo de la pornografía para los individuos especialmente a nivel de riesgo de adicciones, repetición de conductas violentas etc. buscando generar conciencia de la necesidad de transformar la visión actual sobre las relaciones sexuales. Esta última lanzó dentro del marco del Pacto Menores Digitales la campaña *GeneraciónXXX* para concienciar sobre la problemática de los menores accediendo a contenido de adultos (Dale Una Vuelta, 2023). Aparte de estas asociaciones, el Pacto Menores Digitales contó con el apoyo institucional de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), perteneciente al ministerio de la Presidencia; la Fiscalía General del Estado; la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y el Ministerio de Juventud e Infancia.

El Pacto Menores Digitales comienza con una descripción de la problemática e impacto que el acceso de los menores a productos diseñados para adultos puede tener en su proceso de socialización y desarrollo. También critican la mercantilización de los datos de los menores por los modelos de negocio de grandes plataformas que basan su modelo en la captación de la atención de los menores. Finalmente, y considerando la especial protección que el ordenamiento jurídico español y la estrategia de la Comisión europea para mejorar internet para los niños, incluye una serie de puntos clave para la protección de la infancia y la adolescencia, que califican de medidas de consenso (AETD, 2023). A continuación, se incluye un adelanto de los principales puntos:

- 1) Reconocer el problema del uso problemático de internet, redes sociales y pornografía por parte de los menores.
- 2) Educar y concienciar en ciudadanía digital responsable y en educación afectivo sexual tanto a menores como a escuelas, padres trabajadores sociales, profesionales de la salud...
- 3) Responsabilizar a todos los agentes implicados, en especial a la industria digital para que el diseño de los productos y servicios digitales tenga en cuenta los criterios de edad y no provoque daños.
- 4) Limitar el acceso a contenidos inadecuados estableciendo medidas de verificación de la edad, etiquetado inteligente y refuerzo de la capacidad de control de los organismos públicos competente.

- 5) Desarrollar algoritmos que respeten los derechos de los menores, su privacidad, que no discriminen, ni manipulen, ni generen adicción y que estén certificados por un tercero (como en la industria farmacéutica). Además, que estos algoritmos sean comprensibles para menores y adultos a cargo.
- 6) Establecer un marco legal de rendición de cuentas para los directivos responsables de las plataformas y redes sociales que no cumplan con los criterios de verificación de edad de los productos y servicios digitales que afecten a la salud de los menores.
- 7) Reforzar las instituciones públicas con competencias en la protección de los derechos de los menores en el ámbito digital (CNMC, AEPD, INCIBE etc.) (AETD, 2023).

Dentro de las acciones de divulgación del Pacto Menores Digitales y de lobby directo e indirecto se incluye una mesa redonda celebrada el seis de octubre de 2023 titulada “Necesitamos que los menores tengan una vida digital más sana: el papel de las Fundaciones” (AETD, 2023). Lanzaron su página web en el Día Internacional de los Derechos de la Infancia, el veinte de noviembre y presentaron su iniciativa en el Congreso de los Diputados el día trece de febrero de 2025, en una jornada titulada: “La protección de los menores en el ámbito digital: un reto social y político” (AETD, 2023).

Del Pacto Menores Digitales, se destaca la campaña de comunicación *GeneraciónXXX* de la Asociación Dale una Vuelta como acción de lobby indirecto que pretende generar conciencia en la opinión pública de la problemática. También se destaca la campaña “*Menores de edad, no de derechos digitales*” lanzada por UNICEF España y Atresmedia (2024) que, junto con los informes publicados por Unicef España y *Save the Children* suponen una estrategia conjunta de lobby indirecto y directo. Por último, se incluyen reuniones concretas con representantes de los poderes públicos que forman en su conjunto una estrategia horizontal de asuntos públicos.

## 6. Análisis y Discusión

### 6.1 Examinando las estrategias y acciones de comunicación

En el anterior apartado se reflejaron los principales puntos de consenso que persiguen las entidades adheridas al Pacto Menores Digitales. En este apartado se va a proceder al análisis de las acciones seleccionadas en la metodología.

#### 6.1.1 Generación XXX

El nombre Generación XXX hace referencia a toda la generación de menores (niños y adolescentes) que está creciendo con un acceso fácil al contenido pornográfico (XXX). A diferencia de otras generaciones, lo hacen antes que nunca (de 9 a 11 años) y de manera gratuita e ilimitada. Es decir, tienen una exposición demasiado temprana a un material inapropiado que a menudo incluye agresiones sexuales, violencia, vejaciones etc.

El mensaje principal de la campaña *GeneraciónXXX* que lanzan a modo de eslogan es: “Puede que no queramos verlo, pero ellos tampoco” (Dale Una Vuelta, 2023). Al mensaje le sigue una pequeña explicación sobre la facilidad con la que se accede al contenido pornográfico (incluso extremo) de forma gratuita y sin verificación de edad, que completa la información (Dale Una Vuelta, 2023). El mensaje está dividido en dos partes por una coma. La primera parte empieza en primera persona del plural para identificar al receptor con el resto de la sociedad y generar la impresión del problema como algo común que atañe a todos. Además, hace referencia al problema como algo sobre lo que no se quiere tomar conciencia (“no querer verlo”) haciendo de este modo un reconocimiento de la situación como algo incómodo, tabú o escondido y de lo que no se debería hablar. Esto demuestra sensibilidad cultural al reconocer que no todos los públicos estarán conformes participando en el debate público sobre esta problemática. La segunda parte del mensaje hace referencia a las víctimas de la cuestión al escribir en tercera persona del plural (“pero ellos tampoco”). De una manera, el mensaje confiere la idea de que el receptor como adulto quizá prefiera no ser consciente de la realidad de sus hijos accediendo a la pornografía, pero los hijos tampoco quieren acceder a ese contenido. Es decir, mientras ellos, los menores, no lo hacen de forma consciente y preparada, los adultos no quieren ser conscientes de cuál es la realidad del problema. De esta forma queda claro que el mensaje está correctamente orientado a los grupos relevantes que son quienes deben estar concienciados del problema y no solo demandar a sus representantes medidas concretas sino tomar la iniciativa y ejercer mayor control de los dispositivos de los menores.

En la campaña también hay un segundo mensaje que se lanza tras haber incluido información pertinente del problema y que hace un llamado a la acción mucho más directo: “Por un control efectivo del acceso de los menores a la pornografía” (Dale Una Vuelta, 2023). Esto es una explicación de la razón que lleva a la asociación a lanzar la campaña. Con esto se completa la información sobre las exigencias y se pasa de un diagnóstico efectivo informativo a las exigencias de soluciones para paliar el problema. La oportunidad y la planificación temporal van de la mano en el lanzamiento de estos mensajes, y de la campaña en general, al hacerse tomando en cuenta que el Pacto Menores Digitales ya se había lanzado y que existía suficiente información contrastada que respaldase la necesidad de tomar parte. Eso permite a la organización rellenar sus mensajes de información, que respalde las exigencias que hacen, con estudios y herramientas pedagógicas para generar mayor impacto. Con eso los mensajes consiguen una mayor relevancia y validez dentro de sus estrategias de incidencia política.

Visualmente, la campaña emplea colores oscuros (morados, azules oscuros, rosas etc,) que simbolizan tanto a la infancia como al miedo. La letra empleada Arial Sans Serif, una tipografía concebida para ser usada en el ordenador, algo que evoca la naturaleza digital del problema y que a simple vista permite identificar la campaña con la red. Asimismo, tanto en el spot como en imágenes a lo largo de la página se emplean unos dibujos animados de niños de distintas edades (Dale Una Vuelta, 2023). Destaca la expresión en el rostro de los dibujos animados con ojos muy grandes y la boca abierta demostrando esa imagen de miedo o terror ante el panorama digital. Además, se ve a esos niños y jóvenes adentrándose en un bosque oscuro que parece simbolizar esa idea de internet como “jungla” donde es fácil perderse entre la inmensidad de páginas y contenidos (Dale Una Vuelta, 2023). Uno de los personajes, el que aparenta menor edad lleva en sus manos un osito de peluche que de nuevo demuestra esa idea de inocencia de los menores que acceden por primera vez a esos contenidos sin conocer muy bien qué es lo que están viendo. En el spot, tras acceder a la jungla de internet donde el menor se expone al contenido inapropiado se ve el oso desgarrado mostrando la idea de que se rompe la inocencia. El video va acompañado de una voz-en-off que narra estadísticas y datos impactantes sobre el acceso generalizado de los menores a internet y la clase de contenidos que se encuentran de fácil acceso (Dale Una Vuelta, 2023).

En la página se incluye un apartado con la petición concreta que hace la Asociación y que explica sus exigencias para con los representantes políticos. En esta petición se incluye el

deber de padres, madres y profesionales de la educación y la salud de “evitar que la pornografía sea la responsable de la educación sexual de nuestros niños y niñas” (Dale Una Vuelta, 2023). La principal exigencia a los representantes políticos es que desarrollen la legislación y mecanismos necesarios para obligar a las plataformas de contenido para adultos a verificar la edad de los usuarios. En esas líneas, alientan a que haya un “debate público, abierto y honesto sobre la educación sexual, superando tabúes y prejuicios que obstaculizan el progreso hacia una sociedad informada y saludable” (Dale Una Vuelta, 2023).

Aparte la asociación Dale Una Vuelta incluye en su *landing* de la campaña una guía para ayudar a los padres a reflexionar y adoptar una postura frente al consumo de pornografía. Titulada “El ABC de la Generación XXX”, esta guía es una herramienta creada por psicólogos y pedagogos que pretende ayudar a las familias a entender el fenómeno de la accesibilidad a la pornografía y sus efectos en los menores (Dale Una Vuelta, 2023). Además, incluyen una sección de libros recomendados para permitir al público adentrarse más en la problemática si lo consideran oportuno y recursos para ejercer un mejor control parental con herramientas de filtros tanto para ordenador como para móviles (Dale Una Vuelta, 2023). Es decir, con esta campaña no se pretende únicamente generar conciencia social para que el público objetivo (principalmente padres e instituciones educativas) ejerzan presión sobre los poderes legislativos para lograr una mayor protección de los menores en internet, sino que incluyen las herramientas para que cada padre tome las medidas que estime oportuno en sus respectivos hogares.

#### 6.1.2 Menores de edad, no de derechos digitales

Esta campaña de Atresmedia y UNICEF España se lanza con el *hashtag* “#MenoresConDerechosDigitales” y el mensaje “El camino de los derechos de la Infancia no ha terminado” (Fundación Atresmedia y Unicef ES, 2024). Este mensaje reconoce el camino logrado en materia de derechos de la infancia, pero exige que esos derechos se materialicen de manera efectiva en el entorno digital. La premisa de esta idea parece ser la de suponer que, si existen una serie de derechos en el mundo analógico, no tiene sentido permitir que en el ámbito digital esos derechos se vulneren sistemáticamente sin control ni medidas punitivas para las plataformas que no los tengan en cuenta. Para ello y tras hacer un recorrido sobre las distintas ampliaciones de derechos universales para la infancia lanzan el siguiente mensaje secundario: “Ahora necesitamos ampliar nuestra visión. Hay otros interfaces en la vida de los niños” (Fundación Atresmedia y Unicef ES,

2024). Este mensaje está muy ligado con la idea del espacio temporal en un mundo cambiante. Con el verbo *necesitar* se indica la urgencia de tomar medidas y al hacer referencia a la visión ampliada se hace hincapié en esa idea de que hay que ir más allá en lo hecho hasta ahora por la protección de los menores.

En el vídeo o spot de campaña se suceden imágenes históricas sobre una antigua cinta de televisión con los principales hitos y años donde se avanza en la legislación internacional para la protección de los menores (Fundación Atresmedia y Unicef ES, 2024). Desde 1802 cuando a través de la Ley Fabril se limitaba a doce horas el trabajo de los niños, pasando por la creación en 1874 de la primera agencia de protección infantil, a la aprobación en 1989 de la Convención sobre los derechos del Niño de Naciones Unidas. Después la cinta se sitúa en 2024 donde se incluyen la idea de que los derechos de los menores deben seguir avanzando y hacerse realidad también en el mundo digital. Para esta idea se incluyen imágenes de tecnología en las aulas, vídeos de jóvenes haciendo uso de las redes sociales o padres jugando con sus hijos y las pantallas. En general, se muestran a los jóvenes sonrientes, bailando o socializando en grupo junto con la presencia de los teléfonos móviles. En este segundo tramo del video destacan colores alegres y variados mostrando un mensaje positivo y agradable. El tono más desenfadado hace un llamamiento para la protección de los derechos digitales de los menores, pero planteando la tecnología como algo positivo si se emplea bien y si se garantizan las protecciones. Con este spot, se refleja y pone en valor el progreso continuo hacia el reconocimiento y la protección de los derechos de la infancia a nivel internacional (Fundación Atresmedia y Unicef ES, 2024).

En el llamamiento que incluyen, instan a la sociedad a ofrecer mejores oportunidades para que los menores puedan desarrollar su derecho a la información, la libertad de expresión y la participación cívica, así como asegurar un entorno digital libre de información falsa y de actitudes y contenidos dañinos. Además, siguiendo con las observaciones publicadas por el Comité sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas, se establecen cuatro principios para guiar las medidas dirigidas a garantizar los derechos de los menores en el entorno digital: no discriminación, interés superior del menor, supervivencia y desarrollo, y respeto del punto de vista de los niños (Fundación Atresmedia y Unicef ES, 2024). Por último, la Fundación Atresmedia y Unicef reiteran su compromiso con el Pacto Menores Digitales y las medidas de consenso sobre los riesgos de los menores en internet y Redes Sociales. Además, la campaña lanzada incluye herramientas pedagógicas sobre la salud

y derechos digitales adaptados a distintas edades incluidos no solo los menores sino también los padres y educadores (Fundación Atresmedia y Unicef ES, 2024). Destacan entre otros, vídeos creados por Unicef para tratar en las aulas los riesgos de las redes como la protección del derecho a la privacidad, la protección frente al abuso y la explotación, la protección de nuestros datos, la protección frente al ciberacoso (que incluye a un actor relevante y conocido entre los jóvenes) o la protección frente al delito (UNICEF España, 2024a).

Como se aprecia, el tono desenfadado del spot acompaña con unas exigencias más abstractas y generales. Se habla de proteger a los menores en el entorno digital de manera amplia, sin especificar medidas concretas como la restricción de la edad para acceder a contenidos (Fundación Atresmedia y Unicef ES, 2024). El énfasis se coloca en el papel de padres y educadores en dotar de herramientas a los menores para que sean ellos mismos quienes eviten las conductas dañinas.

Es preciso destacar que aparte del vídeo y los artículos escritos sobre la campaña en sí, “Menores de edad, no de derechos digitales” no cuenta con su propio landing o página web, está publicado dentro de las páginas de la Fundación Atresmedia y Unicef España. Pero, se asegura que el spot se emite en todos los canales de televisión, radio y digitales del Grupo Atresmedia en las redes sociales de ambas organizaciones (Fundación Atresmedia y Unicef ES, 2024). En este sentido, el alcance de la campaña probablemente sea mayor que la de Generación XXX, pero, los interesados tienen menos capacidad de ampliar la información sobre la misma directamente.

### 6.1.3 Los informes de Unicef y Save the Children

Si bien los informes no suelen ser una herramienta comunicativa de masas o que busque que un alto número de personas lo lean, son fuentes desde la que extraer datos con impacto que sí se pueden emplear de manera masiva en las estrategias de comunicación y los medios audiovisuales. Además, los informes suponen una fuente de información útil para el legislador quien puede basar en ellos determinadas medidas. Estos informes, además pueden resultar esenciales en las acciones de lobby directo, en especial en reuniones con legisladores.

El primer informe titulado “Impacto de la tecnología en la adolescencia. Relaciones, riesgos y oportunidades”, ha sido publicado bajo la autoría de Unicef España, la Universidad de Santiago de Compostela y el Consejo General de Colegios Profesionales

de Ingeniería e Informática en 2021 (Andrade, Guadix, Rial y Suárez, 2021). En el mismo participaron 50.000 adolescentes de toda España y los resultados se publicaron no solo a nivel general sino por comunidades autónomas también a quienes se les preguntó por sus hábitos de acceso y uso de internet (Andrade, Guadix, Rial y Suárez, 2021). Esto permite que, considerando la división legislativa española, se lleven propuestas tanto a nivel estatal como a nivel autonómico, las cuales estarán aún más precisadas según las distintas problemáticas de cada región.

El segundo informe se publicó en 2019 bajo la autoría de Save the Children España y el Grupo de Investigación en Victimización Infantil y Adolescente de la Universidad de Barcelona. Titulado “Violencia Viral. Análisis de la violencia contra la infancia y la adolescencia en el entorno digital”, hace un diagnóstico de la violencia realizada a través de las nuevas tecnologías y a la que los menores son más vulnerables (Sanjuán, 2019). También incluye unas recomendaciones generales (donde se incluye la aplicación efectiva de la edad mínima para el acceso a los servicios de internet o la inclusión de instrumentos estandarizados) así como recomendaciones adaptadas para menores, familias y profesionales (Sanjuán, 2019).

En su conjunto con las demás investigaciones y acciones, aportan unos datos muy valiosos para mostrar la realidad de la problemática de manera completa y servir como generadores de soluciones y propuestas que puedan mejorar la protección de los menores en internet. Al tener un diagnóstico tanto de las conductas de los menores en internet como de las principales amenazas se pueden establecer medidas que ayuden a paliar la situación.

#### 6.1.4 Acciones de lobby directas

Habiendo analizado las principales campañas de comunicación para influir en la opinión pública y los principales informes que reflejan la problemática de los menores en la red, en esta última sección de la parte de análisis de las estrategias del Pacto Menores Digitales se exponen las principales acciones de contacto directo con responsables políticos. Ambas llevadas a cabo por la AETD como entidad que impulsa el Pacto Menores Digitales y que recoge el apoyo de todas las demás instituciones adheridas.

La primera, en el inter-grupo del Parlamento Europeo (PE) sobre los derechos de los niños. Si bien los inter-grupos no son órganos oficiales del PE, están reconocidos por la institución. Consisten en foros informales de intercambio de opinión sobre asuntos

específicos que conciernen a varios grupos políticos (al menos tres) y donde se facilita el contacto entre Miembros del PE y sociedad civil (Parlamento Europeo, 2024). La AETD fue invitada por Antonio López-Isturiz, vicepresidente de este grupo para exponer la complejidad de la protección de los menores en internet y la necesidad de hacerlo desde un enfoque multidisciplinar. Además, se abogó por las medidas frente al uso no responsable como la verificación de edad y la responsabilidad de plataformas de algoritmos incluidas en el Pacto Menores Digitales (AETD, 2024).

La segunda y probablemente más relevante, dentro de la jornada de debate “La protección de los menores en el ámbito digital: un reto social y político” en el Congreso de los Diputados (AETD, 2024). En esta ocasión representantes de las seis entidades promotoras del Pacto Menores Digitales presentaron la iniciativa. La jornada fue inaugurada por la presidenta del Congreso, Francina Armengol y clausurada por la ministra de Juventud e Infancia, Sira Rego. Destacaron la mercantilización de los datos, el ciberacoso, la adicción a las redes sociales y la pornografía entre los problemas con importantes consecuencias para el desarrollo de los menores. Además, insistieron en la responsabilidad que deben tener las empresas de la industria de servicios y contenidos online, la mayoría extranjeras, mensaje al cual las instituciones públicas adscritas al pacto se suscribieron. Además, en la jornada estuvieron miembros de la Comisión de Juventud e Infancia de las principales fuerzas políticas (PP, PSOE, Vox, Sumar y Junts) (AETD, 2024). Con ello se aseguró un debate que contase con representantes de todo el espectro ideológico y se puso de manifiesto que existen consensos importantes sobre la necesidad de protección de los menores en internet y sobre la implicación que debe tener la industria de servicios y contenidos en internet.

## 6.2 Impacto de las estrategias de Lobby: las propuestas de la clase política

Habiendo analizado los principales puntos del debate social entorno a la protección de los menores en internet y las principales campañas y acciones de asuntos públicos, se procede a analizar en este apartado cuál está siendo la respuesta de la clase política, con especial énfasis en el gobierno estatal de España, actualmente presidido por el socialista Pedro Sánchez.

Hay varios hitos que demuestran que las campañas de comunicación de asuntos públicos para la incidencia política promovidas por las distintas entidades promotoras y adheridas

al Pacto Menores digitales han dado sus frutos. El impacto parece haber sido claro y positivo.

En primer lugar, se ha logrado generar el suficiente impacto para que se adhiciesen al Pacto Menores Digitales entidades públicas como la CNMC y la AEPD. Es más, la AEPD junto con la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT) presentó el 14 de diciembre de 2023 una serie de posibles herramientas de verificación de la edad que funcionan de manera similar a la establecida por Francia (AEPD, 2023). Es decir, demostraron que es técnicamente posible proteger a los menores del acceso a contenidos inapropiados mientras que se garantiza el anonimato de los adultos en su navegación. A través de una serie de pruebas de concepto práctica demostraron que la protección del menor se puede materializar de forma práctica. Las pruebas se desarrollaron sobre distintos tipos de sistemas y haciendo uso de diferentes proveedores de identidad accesibles a la ciudadanía (AEPD, 2023). El siguiente paso será introducir la obligatoriedad de esta herramienta a las plataformas de contenido en línea que no esté acorde para el uso de un menor de edad. Pero de esta forma se demuestra como empieza a existir compromiso de las entidades públicas para desarrollar los sistemas de verificación de edad exigidos por muchas de las asociaciones adheridas al pacto menores digitales. Concretamente, esa es una de las medidas incluidas en la campaña *Generación XXX* y el punto cuarto de las medidas principales exigidas por el Pacto Menores Digitales.

En segundo lugar, las campañas analizadas han provocado el suficiente grado de sensibilización política y social para lograr que varias Comunidades Autónomas (CCAA) hayan prohibido el uso de los teléfonos móviles en los colegios. Considerando que parte de la competencia en educación corresponde a las CCAA, y en especial la parte relativa a la gestión de los centros, el hecho de que la Comunidad de Madrid, Galicia, Castilla-La Mancha, Andalucía, Extremadura, Cataluña, Canarias, Aragón y Murcia hayan prohibido el uso de los teléfonos es un hito para tener en cuenta. Es preciso considerar que algunas lo habían hecho con anterioridad a las campañas analizadas, pero en esos casos, la prohibición solo era efectiva para el tiempo en las aulas y no para el recreo, actividades extraescolares y demás momentos dentro de los centros educativos. En el último año, especialmente desde diciembre, es cuando las comunidades han extendido las prohibiciones a todo el horario lectivo y a las actividades complementarias, salvo para usos puntuales y didácticos. El resto de CCAA están estudiando limitar los dispositivos o bien no recomiendan su uso y lo relegan a cada centro educativo, son los casos de la

Comunidad Valenciana o Cantabria (de Pedro, 2024; Palomo, 2024). Este tipo de medidas reconocen el problema del uso problemático de internet por parte de los menores y dan un paso hacia la responsabilización de algunos de los agentes implicados en educar y concienciar en ciudadanía digital responsable, como se expresa en los puntos uno y dos de las medidas de consenso del Pacto Menores Digitales.

En tercer lugar y probablemente el más relevante y directo hito es el Anteproyecto de Ley Orgánica Para la Protección de las Personas Menores de Edad en los Entornos Digitales, aprobado el 5 de junio de 2024 en primera vuelta por parte del Consejo de Ministros. Si bien todavía no se cuenta con el texto definitivo, es muy probable que esta ley llegue a aprobarse en el parlamento los próximos meses (Torres Menárguez y Valdés, 2024). A continuación, se va a analizar el desarrollo de las comunicaciones del gobierno sobre este asunto para demostrar el impacto que ha tenido el Pacto Menores Digitales y las campañas adheridas.

El 18 de diciembre de 2023, la ministra de Juventud e Infancia, Sira Rego anunciaba la creación de un grupo o comité de expertos para analizar el impacto de las tecnologías en los menores y diseñar un plan para la protección de los riesgos de internet y promover el uso responsable de los dispositivos digitales (Torres Menárguez, 2023). Dentro de ese comité de expertos se ha integrado a varias de las entidades adheridas al Pacto Menores Digitales, incluida la entidad promotora, la AETD (Ministerio de Juventud e Infancia, 2024). Algo que demuestra que las campañas de concienciación y sensibilización que han llevado a cabo como parte del Pacto Menores Digitales han tenido calado en los agentes políticos relevantes y han conseguido el compromiso para legislar teniendo en cuenta las distintas problemáticas expuestas en las campañas. Además, en el anuncio de la ministra se incluyó la voluntad de trabajar de manera coordinada con otros ministerios para dar una respuesta completa a las distintas problemáticas que engloban el uso de los dispositivos de acceso a internet por parte de los menores de edad, algo en línea con las peticiones del Pacto Menores Digitales.

Siguiendo en esa línea, el 14 de enero de 2024 el Presidente del Gobierno anunciaba un pacto de estado para regular el acceso de los menores al porno. En sus inicios, esta norma regularía el tema de la verificación de edad para evitar el acceso indiscriminado de los menores concretamente a las páginas webs de contenido de adultos. Es probable que esta medida se lanzase como respuesta a campañas como la de *Generación XXX*, el Pacto Menores Digitales y los informes publicados por Unicef y Save the Children ya que

fueron eficaces en poner sobre la mesa con datos el problema y los efectos que surgen del acceso de los menores al contenido de adultos. Asimismo, destaca del anuncio del Presidente el hecho de que emplease el mismo lenguaje, el de pacto de estado» para referirse a la iniciativa que pretendía llevar a cabo. Esto demuestra que las peticiones de las entidades adheridas al Pacto Menores Digitales tuvieron su impacto y repercusión en las primeras fases del ciclo de políticas públicas.

El 30 de enero de 2024 tras el Acuerdo del Consejo de Ministros se formó el Comité de personas expertas para el desarrollo de un entorno digital seguro para la juventud y la infancia, siguiendo lo anunciado por la ministra el mes anterior. El 25 de febrero de 2024 se publicó la resolución con los nombramientos de ese comité. Destacan representantes de distintas entidades del tercer sector, así como responsables sanitarios, psicólogos y pedagogos con conocimiento de la situación de los menores. También, juristas y representantes de la juventud y de las asociaciones de madres y padres (Ministerio de Juventud e Infancia, 2024). Si bien es un comité completamente enfocado en el bienestar de los menores, se aleja de uno de los objetivos primordiales del Pacto Menores Digitales que es el de contar con la industria y fomentar su responsabilidad. Al no haber prácticamente representantes de las grandes plataformas contenidas ni de las grandes empresas tecnológicas responsables de los algoritmos que se emplean, no están representadas una parte importante del sector que debe contribuir a la solución del problema.

Aparte de la creación del Comité de Expertos y a la espera de su informe final, los Ministerios de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, de juventud e Infancia, Para la Transformación Digital y de la Función Pública y de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 han ido desarrollando el Anteproyecto de ley mencionado. Esta ley, cuando se publique será la culminación de todos los *inputs* introducidos gracias a las campañas de incidencia pertenecientes al Pacto Menores Digitales. De esta ley, de momento, parece que se incluirán algunas de las propuestas promovidas por las asociaciones (Torres Menárguez y Valdés, 2024):

En primer lugar, se pretende incluir la obligación de los fabricantes de productos tecnológicos de introducir por defecto herramientas de control parental gratuitas, eficaces y sencillos que faciliten la involucración de los padres en el control de los dispositivos de sus hijos (Torres Menárguez y Valdés, 2024). De esta manera se consigue responsabilizar al sector e involucrar a los padres en la solución a parte de la problemática. Esta medida

va en línea con la tercera petición del pacto sobre responsabilizar a la industria digital y asegurar que los dispositivos que se comercializan y que acaban siendo usados por los menores tengan en cuenta en su diseño los criterios de edad para su uso y disfrute.

Siguiendo con las medidas que pretenden introducir medidas para adecuar los contenidos a criterios de edad, la ley promueve las herramientas de verificación de edad creadas por la AEPD y la FNMT para bloquear los contenidos inapropiados. Para ello se modificaría la Ley General de Comunicación Audiovisual y se aseguraría que la implementación de las herramientas de verificación de edad estará en línea con las recientemente aprobadas Cartera de identidad europea (EUDI Wallet) y el Marco para una Identidad Digital Europea (eIDAS2) (Torres Menárguez y Valdés, 2024). La verificación de edad ha sido una de las peticiones principales de las entidades adheridas al Pacto Menores Digitales y la más importante en lo referido al acceso de los menores al contenido de adultos y la campaña de comunicación *Generación XXX*. Algo que permite argumentar que el impacto de las campañas de comunicación ha sido importante.

Además, se incluye la potestad sancionadora de la CNMC a las páginas que no cumplan con sistemas de verificación de edad y que alberguen contenidos que puedan “perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores que, en todo caso, impidan el acceso de estos a los contenidos audiovisuales más nocivos, como la violencia gratuita o la pornografía” (Torres Menárguez y Valdés, 2024). Este refuerzo de la capacidad sancionadora de la CNMC se corresponde con la séptima petición del Pacto Menores Digitales para apoyar a las instituciones públicas con competencias en la protección de los derechos de los menores en el ámbito digital.

Sobre restricciones de edad también se amplía de 14 a 16 años la edad mínima para consentir en el tratamiento de los datos a través de la modificación de la Ley de Protección de Datos. Esta medida, en la práctica prohíbe a los menores de 16 años el abrirse y utilizar cuentas en redes sociales sin consentimiento de sus progenitores o tutores legales. Si bien es una medida que sin las herramientas de verificación de edad es difícilmente aplicable, puede ayudar a reducir problemas relacionados con la adicción y otras conductas dañinas. También, se prohíbe el acceso de los menores a espacios digitales con mecanismos aleatorios de recompensa (*lootboxes* o cajas botín) que forman parte de algunos videojuegos y que pueden generar adicciones (Torres Menárguez y Valdés, 2024). Además, se incluye el chequeo de síntomas de trastornos adictivos a tecnologías y otras conductas de riesgo en las revisiones anuales de los programas de prevención y

promoción de la salud infantil y juvenil (Torres Menárguez y Valdés, 2024). Estas medidas refuerzan la capacidad de reconocer el problema del uso problemático de internet por parte de los menores, primera reivindicación del Pacto Menores Digitales, y establecer protocolos educar y concienciar, segunda reivindicación.

Cumpliendo con la segunda reivindicación del Pacto Menores Digitales para educar y concienciar en ciudadanía digital responsable y en educación afectivo-sexual tanto a menores como a escuelas, padres, trabajadores sociales y profesionales de la salud entre otros, el nuevo Anteproyecto de Ley para la protección de los menores de edad en el entorno digital incluye una Nueva Estrategia Nacional para la protección de los menores que podría incluir actividades de educación en ciudadanía digital y alfabetización mediática, investigación sobre el impacto de la tecnología en el desarrollo cognitivo de los menores, la difusión de información y sensibilización etc. (Torres Menárguez y Valdés, 2024).

Por último, se incluyen una serie de medidas de carácter penal como una orden de alejamiento virtual para los agresores condenados que incluiría la prohibición de acceso o de comunicación cuando el delito se comete en el entorno digital, el agravamiento de delitos si se emplean identidades falsas (como a menudo ocurre en casos de *grooming*) y la incorporación del delito de *deepfakes* o ultrafalsificaciones, en especial cuando son de carácter sexual y afectan a menores (Torres Menárguez y Valdés, 2024). Si bien no son medidas que estuvieran incluidas explícitamente en el Pacto Menores Digitales, van en línea con el objetivo general de proteger a los menores en el espacio digital y salvaguardar sus derechos.

Además del Anteproyecto de Ley aprobado en el Consejo de Ministros, el principal partido de la oposición, el Partido Popular, lanzaba dos días antes, el 3 de junio de 2024, un anuncio para una proposición no de ley con quince medidas de aplicación urgente para la protección de los menores en el ámbito digital. Entre las medidas se incluyen:

- la reforma de los Estatutos de la CNMC para dotarla de mas competencias y medios para poder supervisar de manera efectiva el entorno digital,
- la implementación de procedimientos de verificación de edad,
- la creación de sistemas efectivos para denunciar el contenido inapropiado,
- la implementación de medidas que garanticen la privacidad y seguridad de los datos de los menores,

- la colaboración con las grandes empresas tecnológicas para la utilización de algoritmos para una autenticación y protección de datos fiable,
- la evaluación del contexto de los menores en el entorno digital y del impacto en su desarrollo,
- la creación de campañas de concienciación sobre los riesgos de internet,
- la aprobación de un nuevo Código de Conducta de todos los contenidos audiovisuales,
- la dotación de medios a las fiscalías de criminalidad informática
- la creación de mecanismos de autorregulación, inversión en investigación y desarrollo de nuevas tecnologías de protección infantil junto con el sector (Europa Press, 2024).

Con estas medidas de la oposición, se muestra que sí que se ha logrado crear un consenso entorno a la importancia de la protección de los menores en internet y se puede especular con la probabilidad de que la medida se apruebe fácilmente en el Congreso. Al ser Ley Orgánica y pretender la modificación del Código Penal, requerirá una mayoría de dos tercios de la cámara por lo que los dos principales partidos deberán votar a favor. Esto, que para muchas de las medidas parece imposible, ya se ha dado en esta última legislatura con la aprobación de la Ley de Esclerosis Lateral Amiotrófica (Ley ELA) por unanimidad (Agencia EFE, 2024). Si bien es improbable que se repita la unanimidad en la Ley para la protección de los menores en el entorno digital, es razonable asumir que los dos principales partidos lo harán al haber mostrado su interés en la cuestión y al proponer medidas similares de fondo. Con ello, también es razonable argumentar que el Pacto Menores Digitales y los esfuerzos de comunicación e incidencia política promovidos por las distintas asociaciones adheridas han tenido un impacto más que significativo en la voluntad de la clase política de acoger esas medias propuestas por las entidades del tercer sector.

### 6.3 Propuestas de mejora

Si bien en los puntos anteriores se ha demostrado un importante éxito de las estrategias de comunicación para la incidencia política, tanto de la promotora del Pacto Menores Digitales como de las entidades adheridas, se pueden identificar siempre aspectos mejorables.

Una posible mejora que hubiera creado más impacto y sobre todo identificación emocional es el de la utilización de historias personales de jóvenes (no necesariamente menores de edad) que hayan sufrido situaciones de trastorno de conducta por adicciones a las pantallas cuando eran adolescentes. Una historia personal que pusiera cara al problema o que pueda narrar su historia hubiera tenido un importante impacto emocional que no solo podría haber ayudado en la difusión del problema, sino que pudiera concienciar a adultos y menores de una manera clara y directa de los posibles impactos. Ese recurso a la narración de historias (*storytelling*), también podría haberse empleado en una estrategia de difusión por las mismas redes sociales que mantienen enganchados a sus usuarios menores de edad de manera en la que se les incluyese dentro de la solución y se les dotase de herramientas para detectar conductas nocivas dentro de las plataformas que ya emplean y a las que están acostumbrados.

Por otra parte, no ha habido una cara visible de la campaña que pudiera ser portavoz o unificador de las exigencias, ni de las distintas campañas de comunicación. Es cierto que la AETD ha sido la promotora del Pacto Menores Digitales, pero luego no se ha generado una estrategia unificadora potente de comunicación que englobase las peticiones. En su lugar, cada entidad adherida al Pacto Menores ha llevado a cabo su propia campaña de sensibilización o de incidencia. Se podría haber generado una comunicación más atractiva del Pacto Menores Digitales con algún *spot* masivamente difundido, aprovechando los recursos del conjunto de las entidades (o al menos, de las seis promotoras). De hecho, incluso los spots publicados en los perfiles de Redes Sociales de las entidades que sí lanzaron campaña de comunicación no han tenido mucho éxito, al haber hecho una sola estrategia conjunta. Por ejemplo, a 6 de junio de 2024, el spot de la campaña “Menores de edad, no de derechos digitales”, publicado el 23 de abril, tan solo acumula 5000 reproducciones y 74 “me gusta” en el perfil de Unicef (UNICEF España [@unicef\_es], 23 de abril de 2024). Es de las publicaciones con menos repercusión de todo el perfil. En este sentido la Campaña *Generación XXX* ha logrado más impacto en Redes Sociales, el 6 de junio de 2024 el vídeo acumula 298000 reproducciones y 4000 “me gusta” en Instagram, si bien, con la difusión del resto de entidades adheridas al Pacto Menores Digitales la difusión hubiera sido aún mayor (Dale Una Vuelta [@daleunavueltaorg], 19 de septiembre de 2023).

Con una estrategia más conjunta de varias de las asociaciones, se podrían haber empleado algunos o uno de los embajadores de las oenegés como Úrsula Corberó o Casemiro,

embajadores de Save the Children; o Fernando Alonso, Pablo Alborán o Sergio Ramos, embajadores de Unicef (UNICEF España, 2024b; Save the Children, 2024). Con ellos, se le podría haber dado mayor difusión a una campaña entre el público general y crear más ruido en la opinión pública y la política. De manera similar, se podría haber incluido una estrategia con creadores de contenido de las redes sociales con personajes conocidos entre los adolescentes o sus padres (ambos importantes públicos objetivos) como, por ejemplo, Jorge Cyrus (quien tiene un hermano adolescente y ha promovido temas relacionados con la salud mental de los jóvenes en ocasiones anteriores, además de haber estudiado magisterio) o Nuria Casas (quien, como madre, creadora de contenido digital y educadora infantil está especialmente situada para difundir información sobre las problemáticas que afecta el mal uso de la tecnología por parte de los menores de edad). Con ello, el impacto en la opinión pública podría haber sido mucho mayor gracias a la facilidad con la que estas plataformas comparten contenido y la voz unificada.

Además, y a pesar de que en los mensajes se ha referido constantemente a la industria tecnológica, en especial la necesidad de responsabilizarla, no se ha contado de manera significativa con ninguna de las plataformas de contenido, ni de las grandes tecnológicas. Es cierto que podrían, de una forma, considerarse como el *contra-lobby*, pero también se podría haber explotado su involucración como parte de la solución. Plataformas audiovisuales como Netflix, Disney+, HBO etc. no son consideradas las más dañinas y podrían beneficiarse de una regulación y tecnología que verifique la edad de los usuarios que acceden, por ejemplo, para evitar el fenómeno de traspaso de cuentas. Además, pueden involucrarse en el desarrollo de algoritmos que sugieran contenido de forma más ética y que eviten la sobreexposición de los menores a los riesgos de internet, algo que repercutiría positivamente en sus imágenes de marca y reputación y que, a la vez, contribuiría a hacer el mundo digital más seguro para los menores.

A su vez, se podrían haber incluido en los datos e informes, evidencias de otros países, tanto de aquellos que estén implantando medidas para la protección de los menores como de los que no para mostrar de manera eficaz el impacto de las medidas que se proponen. Debido a la conectividad global y del ámbito digital, las medidas deben contar con un suficiente consenso para poder ser eficaces. El apoyo multinacional o la comunicación multilingüe también podrían haber sido útiles para generar impacto, no solo en la administración estatal, sino en las autonómicas, las instituciones europeas o de países vecinos.

## 7. Conclusiones

En este trabajo se ha realizado un análisis de las principales campañas de comunicación para la incidencia política adheridas al Pacto Menores Digitales con el objetivo de analizar de qué manera se emplea la comunicación para la incidencia política en España en el campo de la protección de los menores en internet, un asunto de relevancia que afecta a un sector especialmente vulnerable de la población. Se partía de la voluntad identificar de un lado como se realizan actualmente las campañas de incidencia por parte de organizaciones del tercer sector y cual es el impacto que tienen y de otro de qué manera se pueden mejorar. Para ello se plantearon tres preguntas de investigación cuya respuesta se correspondió con cada uno de los apartados del análisis y discusión.

En cuanto a la primera pregunta, se esperaba un uso más importante de las redes sociales, algo que terminó siendo secundario. En su lugar, la campaña *Generación XXX* empleó un landing que recopilaba la información relevante e incluía un video que, si bien se difundió por redes sociales, no fue la parte central de la estrategia de comunicación. Primaban, tanto en *Generación XXX* como en los informes y en la campaña *Menores de edad, no de derechos digitales* un uso importante de los datos y evidencias que mostrasen la realidad junto con la propuesta de medidas concretas y peticiones. También se observó que las asociaciones del tercer sector, especialmente oenegés fueron parte importante de la campaña de incidencia política, más que un público objetivo. En la respuesta tentativa, se incluyó la probabilidad de que las plataformas de contenido o empresas proveedoras de internet se unieran, algo de lo que no hubo evidencia y que se incluyó como posible mejora. Finalmente se esperaba centralidad del papel de las universidades o el mundo académico, quienes, si bien colaboraron con informes e investigaciones acerca de la problemática, después no fueron particularmente activas como parte de las campañas de comunicación. En cuanto a las campañas en sí, el mayor éxito probablemente fuera la capacidad de mostrar la información de manera impactante y concluyente.

En cuanto a la segunda pregunta, acerca del impacto de las estrategias en la clase política. Se puede argumentar que sí hubo un importante impacto y fueron mayormente eficaces. El Anteproyecto de ley aprobado incluye todos los principales puntos del Pacto Menores Digitales e incluso va más allá incluyendo las reformas del código penal. Aunque todavía no se haya publicado la norma final el hecho de que los dos principales partidos hayan abanderado muchas de las medidas promovidas en la estrategia de comunicación permite asumir que existe una alta probabilidad de que la norma se apruebe incluyendo las

exigencias de las organizaciones sociales. Además, el hecho de que varias de las entidades del Pacto Menores Digitales estén representadas en el Comité de Expertos propuesto por el Ministerio de Infancia y Juventud establece una conexión directa entre las campañas de lobby y la voluntad de los dirigentes políticos de legislar para la protección de los menores en el entorno digital.

En la tercera pregunta se plantearon posibles acciones que posiblemente hubieran favorecido la conciencia social entre el público y los jóvenes haciendo tanto a la sociedad como a los afectados, parte de la solución. Por eso, se plantearon maneras de concienciar de manera más atractiva a través del uso de posibles personajes célebres, tanto ya involucrados con las causas sociales relativas a la infancia, como personajes del mundo de las redes sociales a los que los adolescentes principalmente siguen y toman de ejemplo. Se buscaron perfiles que pudieran tener sentido en cuanto a su vinculación con los jóvenes, sus sensibilidades y sus públicos.

Las implicaciones de este trabajo están en línea con las investigaciones anteriores y las teorías de comunicación que plantean que las estrategias *bottom up* son eficaces para la incidencia política, que favorecen la representatividad y fortalecen la democracia al plantear al legislador soluciones para problemas que no siempre detectan por sí mismos. En este caso, se ha analizado una campaña de incidencia política conjunta pero variada que ha aunado a diversas organizaciones con intereses en la protección de los menores y los contenidos digitales y que ha logrado que los partidos políticos abanderen. Este trabajo favorece la teoría de que los espacios de consenso y debate público tienen su repercusión en las medidas que el legislador finalmente aprueba y que las estrategias de comunicación pueden ser efectivas para generar influencia.

En cuanto a las limitaciones de este trabajo, se incluye la falta de espera a que la norma final sea publicada para poder analizar y contrastar en profundidad las medidas aprobadas con las exigidas por el Pacto Menores Digitales y sus entidades adheridas. Además, debido a las características del trabajo se han seleccionado algunas de las campañas más relevantes, pero, la comunicación ha sido más extensa que la estrictamente analizada. Asimismo, es difícil establecer lazos completamente ciertos sobre la influencia que tienen los mensajes que se lanzan o las estrategias de comunicación en los receptores, por lo que es difícil afirmar que los responsables políticos que están trabajando en la norma para la protección de los menores verdaderamente se han visto influidos por las campañas de sensibilización. Con todo, este trabajo contribuye a esos análisis, pero deja la puerta

abierta a seguir ahondando en la cuestión de cómo se emplea la comunicación para la incidencia política en España en cuanto a la protección de los menores en el ámbito digital. Algo que seguirá ocasionando distintas problemáticas que habrá que abarcar incluso más allá de la implantación de la ley.

## 8. Referencias

- AEPD. (2020a). *Protección de los menores en internet*: <https://www.aepd.es/sites/default/files/2020-04/nota-tecnica-proteccion-del-menor-en-internet.pdf>
- AEPD. (2020b). *Tecnologías y Protección de Datos en las AAPP* <https://www.aepd.es/guias/guia-tecnologias-admin-digital.pdf>
- AEPD. (2020c). *Cifrado y Privacidad IV: Pruebas de conocimiento cero*. <https://www.aepd.es/prensa-y-comunicacion/blog/cifrado-privacidad-iv-pruebas-conocimiento-cero>
- AEPD. (2023). *La AEPD presenta un sistema de verificación de edad para proteger a los menores de edad ante el acceso a contenidos de adultos en Internet*. <https://www.aepd.es/prensa-y-comunicacion/notas-de-prensa/aepd-presenta-sistema-verificacion-edad-para-proteger-a-menores-de-edad>
- AETD. (2023). *Propuesta de Pacto de Estado para proteger a los menores de edad en Internet y las redes sociales: Protejamos a la infancia y la adolescencia del mundo digital*. <https://pactomenoresdigitales.org/>
- AETD. (2024). *Todas las claves de la presentación en el Congreso del Pacto de Estado para proteger a los menores en el ámbito digital*. <https://digitalforeurope.eu/todas-las-claves-de-la-presentacion-en-el-congreso-del-pacto-de-estado-para-proteger-a-los-menores-en-el-ambito-digital>
- Agencia EFE. (2024). *El Congreso respalda por unanimidad la ley ELA tras el rapapolvo de Unzué*. Público. <https://www.publico.es/politica/congreso-respalda-unanimidad-ley-ela-rapapolvo-unzue.html#:~:text=El%20Congreso%20ha%20respaldado%20este,legislativa%20que%20han%20registrado%20hoy>.
- Andrade, B., Guadix, I., Rial, A. y Suárez, F. (2021). *Impacto de la tecnología en la adolescencia. Relaciones, riesgos y oportunidades*. Madrid: UNICEF España. [https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/Informe\\_estatal\\_impacto-tecnologia-adolescencia.pdf](https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/Informe_estatal_impacto-tecnologia-adolescencia.pdf)

- Armstrong, R. A. (1981). *Viewpoint: Public Affairs vs. Public Relations*. *Public Relations Quarterly*, 26 (3), 26.
- BOE. (1980). Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la radio y la televisión <https://www.boe.es/eli/es/l/1980/01/10/4>
- BOE. (1996). Instrumento de Ratificación del Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos de los Niños, hecho en Estrasburgo el 25 de enero de 1996: [https://www.boe.es/eli/es/ai/1996/01/25/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/ai/1996/01/25/(1))
- BOE. (2010). Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. <https://www.boe.es/eli/es/l/2010/03/31/7/con>
- BOE. (2018). Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los derechos digitales: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2018/12/05/3/con>
- BOE. (2021). Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2021/06/04/8/con>
- BOE. (2022). Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual. <https://www.boe.es/eli/es/l/2022/07/07/13/con>
- Brown, D. (1981). *Public Affairs/Public Relations Are they really Different in practice?* *The Public Relations Journal*, 37 (12), 24.
- Castells, M (2009). *Comunicación y Poder*. Alianza Editorial. Madrid. <https://www.felsemiotica.com/descargas/Castells-Manuel-Comunicaci%C3%B3n-y-poder.pdf>
- Castillo Esparcia, A. (2011). *Lobby y Comunicación. El lobbying como estrategia comunicativa*. Colección Periodística, 41. Sevilla y Zamora. Comunicación Social.
- Castillo Esparcia, A., Smolak Lozano, E., Fernández Souto, A.B. (2017). *Lobby y comunicación en España. Análisis de su presencia en los diarios de referencia*. *Revista Latina de Comunicación Social*, (72). <https://www.redalyc.org/pdf/819/81952828042.pdf>

Correa Ríos, E (2010). *Comunicación: lobby y asuntos públicos*. Cuadernos del Centro de Estudios en Diseño y Comunicación. [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1853-35232010000300009&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1853-35232010000300009&script=sci_arttext)

Dale Una Vuelta (2023). *Generación XXX*. <https://www.generacionxxx.com/>

Dale Una Vuelta [@daleunavueltaorg]. (2023, 19 de septiembre). Generación XXX, nuestra campaña que cuenta con la colaboración de la Oficina del @parlamentoeuropeo en España... [Vídeo]. Instagram. [https://www.instagram.com/reel/CxXxkCetRQa/?utm\\_source=ig\\_web\\_copy\\_link&igsh=MzRIODBiNWFIZA==](https://www.instagram.com/reel/CxXxkCetRQa/?utm_source=ig_web_copy_link&igsh=MzRIODBiNWFIZA==)

Davidson, S. (2015). *Everywhere and nowhere: Theorising and researching public affairs and lobbying within public relations scholarship*. *Public Relations Review*, 41(5), 615-627. doi:10.1016/j.pubrev.2014.02.023

De Pedro, H. (2024). *Ya son nueve las comunidades que prohíben los móviles en los colegios: consulta la regulación en tu autonomía*. 20Minutos. <https://www.20minutos.es/noticia/5213833/0/comunidades-que-ya-prohiben-los-moviles-los-colegios-consulta-regulacion-tu-territorio/>

DeSanto, B. (2001). *Public affairs: An American perspective*. *Journal of Public Affairs*, 1 (1), 38-43.

Diario Oficial de la UE. (2023). Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital (2023/C 23/01): [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023C0123\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023C0123(01))

Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley.

Europa Press (2022). *“Alarmante” aumento del 116% de agresiones sexuales cometidas por menores en el último lustro, según la Fiscalía*. <https://www.europapress.es/epsocial/igualdad/noticia-alarmante-aumento-116-agresiones-sexuales-cometidas-menores-ultimo-lustro-fiscalia-20230907123834.html>

- Europa Press. (2024). *El PP exige al Gobierno que legisle “ya” sobre protección de los menores en el entorno digital*. Europa Press. <https://www.europapress.es/epsocial/infancia/noticia-pp-exige-gobierno-legisle-ya-proteccion-menores-entorno-digital-20240603151354.html>
- Franco Corzo, J. (2021). *¿Qué es el ciclo de vida de las políticas públicas?* <https://www.juliofranco.mx/blog/articulos/cual-es-el-ciclo-de-vida-de-las-politicas-publicas/>
- Guadix García, N. (2024). *Teléfonos móviles en el aula: educando para la convivencia y la participación*. UNICEF España. <https://www.unicef.es/noticia/telefonos-moviles-en-el-aula-educando-para-la-convivencia-y-la-participacion>
- Habermas, J. (1962). *Historia y Crítica de la Opinión Pública: La Transformación estructural de la vida pública*.
- Lehman, J. (2018). *A brief explanation of the Overton Window*. Mackinac Center for Public Policy. <https://www.mackinac.org/overtonwindow>
- Luque, L (2023). *“Las consecuencias de la pornografía son graves, y lo estamos viendo en consulta”*. acepresa. <https://www.acepresa.com/sociedad/pornografia/las-consecuencias-de-la-pornografia-son-graves-y-lo-estamos-viendo-en-consulta/>
- Milano, V. (Dir.) (2023). *Estudio sobre pornografía en las Illes Balears: acceso e impacto sobre la adolescencia, derecho internacional y nacional aplicable y soluciones tecnológicas de control y bloqueo*. Institut Balear de la Dona. [https://www.researchgate.net/publication/369357596\\_Estudio\\_sobre\\_pornografia\\_en\\_la\\_s\\_Illes\\_Balears\\_acceso\\_e\\_impacto\\_sobre\\_la\\_adolescencia\\_derecho\\_internacional\\_y\\_nacional\\_aplicable\\_y\\_soluciones\\_tecnologicas\\_de\\_control\\_y\\_bloqueo](https://www.researchgate.net/publication/369357596_Estudio_sobre_pornografia_en_la_s_Illes_Balears_acceso_e_impacto_sobre_la_adolescencia_derecho_internacional_y_nacional_aplicable_y_soluciones_tecnologicas_de_control_y_bloqueo)
- Ministerio de Juventud e Infancia (2024). Resolución de 25 de Febrero de 2024, de nombramiento del “Comité de personas expertas para generación de un entorno digital seguro para la Juventud y la Infancia”. <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/infancia-y-adolescencia/PDF/entornos-digitales-seguros-infancia-juventud/Resolucion-de-25-de-Febrero-de-2024-Composicion.pdf>

- Mucientes, E, (s.f). *La televisión que cambió tu vida*. El Mundo.  
<https://lab.elmundo.es/evolucion-tv/>
- Naciones Unidas. (1989). Convención sobre los derechos del niño.  
[https://www.ohchr.org/sites/default/files/crc\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/crc_SP.pdf)
- Palomo, J. (2024). *Veto a los móviles en las aulas: estas son las comunidades autónomas donde ya están prohibidos*. ABC. <https://www.abc.es/sociedad/veto-moviles-aulas-comunidades-autonomas-prohibidos-20231214103545-nt.html>
- Parlamento Europeo (2024). *Los intergrupos en el Parlamento Europeo*.  
<https://www.europarl.europa.eu/meps/en/about/groupings>
- Parlamento Europeo y Consejo de la UE. (2007). Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007.  
<http://data.europa.eu/eli/dir/2007/65/oj>
- Putman, R. D. (1993). *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa*. Editorial Galac, Caracas. ISBN 980-6194-11-X  
[https://postulacion.flasco.edu.mx/formatos/MCS/Examen/bibliografia/putnam\\_para\\_hacer\\_la\\_democracia\\_cap4.pdf](https://postulacion.flasco.edu.mx/formatos/MCS/Examen/bibliografia/putnam_para_hacer_la_democracia_cap4.pdf).
- Redondo Maíllo J.L. y Álvaro Alonso I.M (2024). *Protección de menores y verificación de edad online: el caso de Francia*. <https://www.telefonica.com/es/sala-comunicacion/blog/proteccion-de-menores-y-verificacion-de-edad-online-el-caso-de-francia/>
- Sanjuán, C. (2019). *Violencia Viral: Análisis de la violencia contra la infancia y la adolescencia en el entorno digital*. Save the Children.  
[https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/informe\\_violencia\\_viral\\_1.pdf](https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/informe_violencia_viral_1.pdf)
- Save the Children (2024). *Embajadores*. Save the Children.  
<https://www.savethechildren.es/embajadores>
- Torres Menárguez, A. (2024). *El gobierno crea un comité de 50 expertos para proteger a los menores en el ámbito digital: ¿Cómo funcionará? ¿Quién lo integra?* El País.

<https://elpais.com/sociedad/2024-01-30/el-gobierno-crea-un-grupo-de-50-expertos-para-proteger-a-los-menores-en-el-ambito-digital-como-funcionara-quien-lo-integra.html>

Torres Menárguez, A. y Valdés, I. (2024). *Claves de la nueva ley de protección de menores: se eleva de 14 a 16 años la edad mínima para abrirse una cuenta en redes sociales*. El País. <https://elpais.com/sociedad/2024-06-04/claves-de-la-nueva-ley-de-proteccion-de-menores-se-eleva-de-14-a-16-anos-la-edad-minima-para-abrirse-una-cuenta-en-redes-sociales.html>

UNICEF España (2024a). *5 vídeos para tratar en el aula los riesgos de las redes*. Biblioteca UNICEF España. <https://www.unicef.es/educa/biblioteca/videos-educativos-riesgos-redes-sociales>

UNICEF España (2024b). *Embajadores y amigos*. UNICEF España. <https://www.unicef.es/quienes-somos/embajadores-amigos>

UNICEF España [@unicef\_es]. (2024, 23 de abril). Lanzamos la campaña ‘Menores de edad, no de derechos digitales’ junto a @unicef\_es, para que los derechos de la infancia... [Vídeo]. Instagram. [https://www.instagram.com/reel/C6GbgrwtFzs/?utm\\_source=ig\\_web\\_copy\\_link&igsh=MzRIODBiNWFIZA==](https://www.instagram.com/reel/C6GbgrwtFzs/?utm_source=ig_web_copy_link&igsh=MzRIODBiNWFIZA==)

Yacuzzi, E. (2005). *El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación*. Universidad del CEMA. <https://EconPapers.repec.org/RePEc:cem:doctra:296>