

Entes reguladores estatales: trabajando por la transparencia

Elvira Calvo Gutiérrez¹

ÍNDICE

Introducción. 1. Entes reguladores estatales. 1.1 Transparencia formal. 1.2 Transparencia sustantiva. 1.3 Autopercepción de la transparencia 1.3.1. Autopercepción del conocimiento de la transparencia. 1.3.2 Valoración de la relación que la Administración Pública mantiene con la transparencia. 1.3.3 Valoración de la relación que la calidad normativa guarda con la transparencia. 1.3.4 Valoración de la relación entre las empresas audiovisuales y la transparencia. 1.3.5 Autopercepción de la práctica de la transparencia. 1.3.6 Valoración del futuro de la transparencia. 2. Conclusiones: ranking entes reguladores estatales.

INTRODUCCIÓN

Los entes reguladores analizados han sido seleccionados por su relación con el sector audiovisual, a saber, la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de la Competencia, la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), el Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales (ICAA) y la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (SETSI). Todos tienen su sede central en Madrid, salvo la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones que se ubica en Barcelona. Y todos cuentan con página web propia, salvo el Instituto de Cinematografía y de las Artes Visuales que se integra en el site del Ministerio de Cultura.

Los cinco agentes fueron analizados ya en informes anteriores. El único que se ha excluido en esta ocasión ha sido el Tribunal de Cuentas.

1. ENTES REGULADORES ESTATALES

Como en ediciones anteriores, en el presente informe se han analizado 5 entes reguladores estatales con competencias en el ámbito audiovisual aunque no exclusivamente. Este subsector está formado por los siguientes cinco agentes:

- **Comisión del Mercado de Telecomunicaciones:** Organismo público regulador independiente dotado de personalidad jurídica y plena capacidad pública y privada.
- **Comisión Nacional de la Competencias:** Organismo público encargado de preservar, garantizar y promover la existencia de una competencia efectiva en los mercados en el ámbito nacional.
- **Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV):** Organismo encargado de la supervisión e inspección de los mercados de valores españoles y de la actividad de cuantos intervienen en los mismos. Su objetivo es velar por la transparencia de estos mercados y la correcta formación de precios, así como la protección de los inversores. En el ejercicio de sus competencias, recibe una gran cantidad de información de y sobre los intervinientes en los mercados, gran parte de la cual está contenida en sus Registros Oficiales y tiene carácter público.

¹ Elvira Calvo es doctora en Periodismo y, desde 1997, profesora del Departamento de Periodismo II de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid.

- **Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales (ICAA):** Organismo autónomo adscrito al Ministerio de Cultura que planifica las políticas de apoyo al sector cinematográfico y a la producción audiovisual. Sus competencias son el cine y el mundo audiovisual en España, su gestión, funcionamiento, premios, legislación, convenios, ayudas, etc.
- **Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (SETSI):** Órgano superior del Ministerio de Industria encargado de impulsar, programar y supervisar actividades en materia de telecomunicaciones, medios audiovisuales y de la sociedad de la información.

Como el resto de agentes, el análisis de este subsector ha contado con un análisis formal y sustantivo de sus sitios web y encuestas que han sido respondidas por los propios agentes. Si bien la preocupación por la transparencia ha quedado manifiesta en la rápida respuesta de todos ellos, como se observa en el posterior gráfico 1 consideramos un sesgo que consideramos importante es el diferente rango de las personas que, en representación del organismo, han respondido. En algunos casos, como la SETSI o la Comisión Nacional de la Competencia, ha sido el jefe de prensa o director de comunicación; en otros casos, el Secretario General (el de la Comisión del Mercado Nacional de Valores).

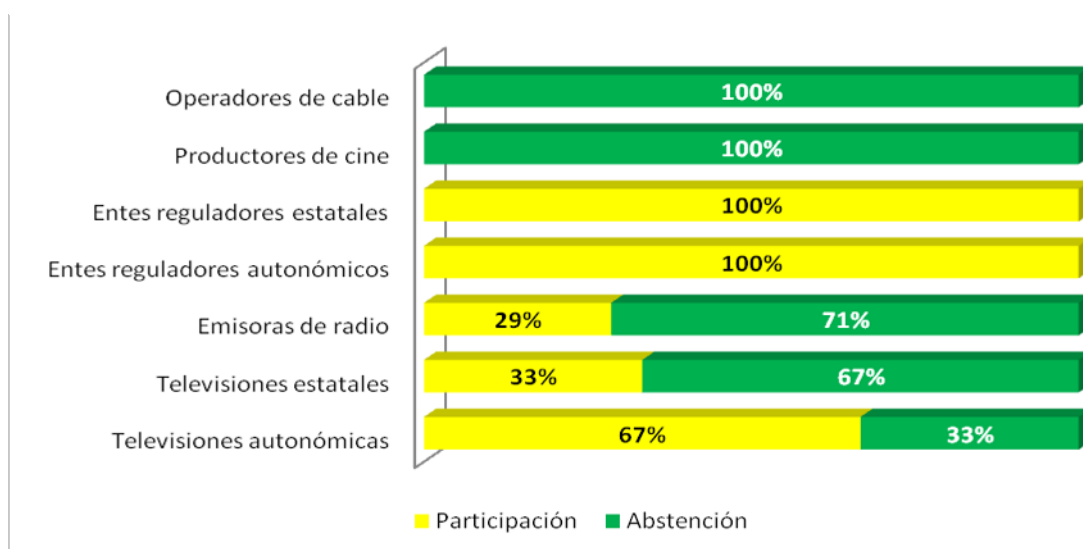


Gráfico 1. Nivel de participación en la encuesta por subsectores

1.1. Transparencia formal

En este apartado se han analizado los parámetros tanto de micronavegación como de macronavegación que han arrojado datos sobre cantidad y calidad de la información que aparece en la página web oficial de cada agente, así como criterios de legibilidad, navegabilidad, interacción y servicios complementarios. En la macronavegación se ha valorado la percepción del agente entre los usuarios, su capacidad de comunicación y de relación.

El análisis web se realizó en junio de 2011 y se revisó, por un segundo miembro del grupo de investigación, en el mes de octubre del mismo año. Las conclusiones fueron las siguientes:

La información que ofrece el *site* de la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones se trata adecuadamente, según el contenido corporativo institucional exigido por la norma. Los documentos están numerados, sistematizados y responden a requerimientos legales. La cantidad de información cubre todos los aspectos deseables salvo que no hay referencia a principios de buen gobierno ni hay auditorías externas. La edición del sitio web es adecuada: contiene título y se identifica a los responsables aunque falta la fecha de edición. La información es exhaustiva, sistemática y está actualizada. La tipografía, el diseño y el estilo son coherentes.

Aparece un sumario breve y claro con un contenido global y al que se accede directamente desde cualquier página. Cuenta con buscador e historial de consultas, lo que permite volver a cualquier punto informativo en todo momento.

La interactividad es buena ya que es posible comunicarse con el administrador y esa comunicación parece eficaz. Las descargas, rápidas y correctas. En cuanto a la macronavegación, la visibilidad es buena, con enlaces a otras webs seleccionadas con criterios coherentes. No hay links rotos y se puede acceder a la información corporativa desde los buscadores corrientes. La web ofrece título propio y contenido detallado al principio, aunque sin metaetiquetas.

En el análisis de la web de la Comisión Nacional de la Competencia hemos comprobado que la información está tratada documentalmente y se adecua al contenido corporativo institucional legal, con documentos numerados y sistematizados. Se hace referencia explícita a principios de buen gobierno y política de transparencia aunque no se aportan datos cuantitativos; sí hay, sin embargo, auditorías externas. El sitio web cuenta con título e identificación de responsables, aunque no aparece la fecha de edición. La información parece exhaustiva, actualizada y sistematizada.

Cuenta con una adecuada tipografía, un diseño que facilita el entendimiento y el manejo. Además, contiene un sumario breve y claro, directo, al que se puede volver en cualquier momento durante la navegación, lo cual evita el aislamiento de nodos. Cuenta con buscador y sistemas de recuperación de la información consultada. Aunque es posible comunicarse con el administrador, esta comunicación no parece eficaz y tampoco se ofrecen alternativas. Las descargas son un poco lentas pero correctas. No hay enlaces a otras webs ni metadatos.

En la web institucional de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, los documentos no están numerados aunque sí sistematizados y responden a requerimientos legales. La cantidad de información cubre prácticamente todos los aspectos deseables salvo auditorías externas. El sitio web cuenta con título, pero no se identifica a los responsables, ni tiene fecha de edición. La información contenida es exhaustiva y se actualiza constantemente.

La tipografía es adecuada, el estilo, coherente y el diseño, ordenado, lo cual permite que sea fácil de entender y de manejar. La recuperabilidad de información es buena y fácil y la web permite descargas rápidas y correctas. Contiene un sumario detallado pero claro, al que se puede volver de forma fácil. En cuanto a la macronavegación, destaca la ausencia de enlaces a otras webs y de metadatos.

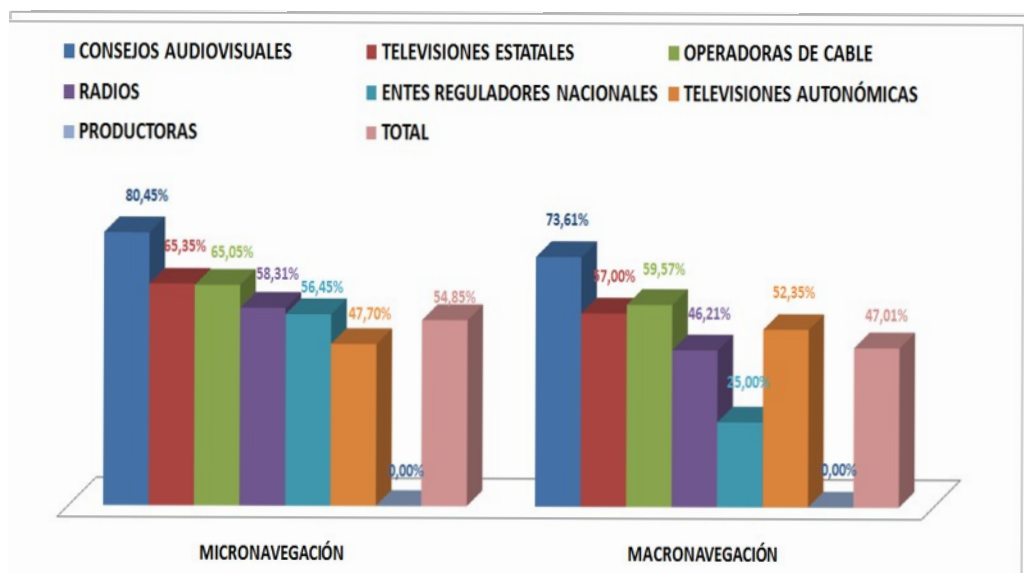
La web del ICAA muestra claros indicios de que la información que contiene ha sido tratada documentalmente y que se adecua al contenido corporativo/institucional exigido por la ley. Los documentos están numerados y sistematizados aunque no toda la información responde a requerimientos legales o éticos. La cantidad de información no siempre cubre todos los aspectos deseables ya que no se hace referencia a principios de buen gobierno o a políticas de transparencia. Tampoco hay datos cuantitativos, ni informes de terceros auditando al agente.

En cuanto a la edición del sitio, que sí tiene título, llama la atención que no se identifique a los responsables, ni tenga fecha de edición. La información que ofrece no es exhaustiva ni sistemática aunque se actualiza periódicamente. La legibilidad de los textos es buena, no así los iconos. El estilo es coherente y el diseño ordenado, pero no es fácil de entender aunque sí de manejar. La navegación es sencilla sin existencia de nodos, lo que hace que aparezcan contenidos aislados. Cuenta con un buscador pero no con sistemas de recuperación de la información. Aunque se facilitan datos de contacto, la comunicación con el administrador no es eficaz. Las descargas son rápidas y correctas, pero no hay enlaces a otras webs, ni título de la página, ni metaetiquetas.

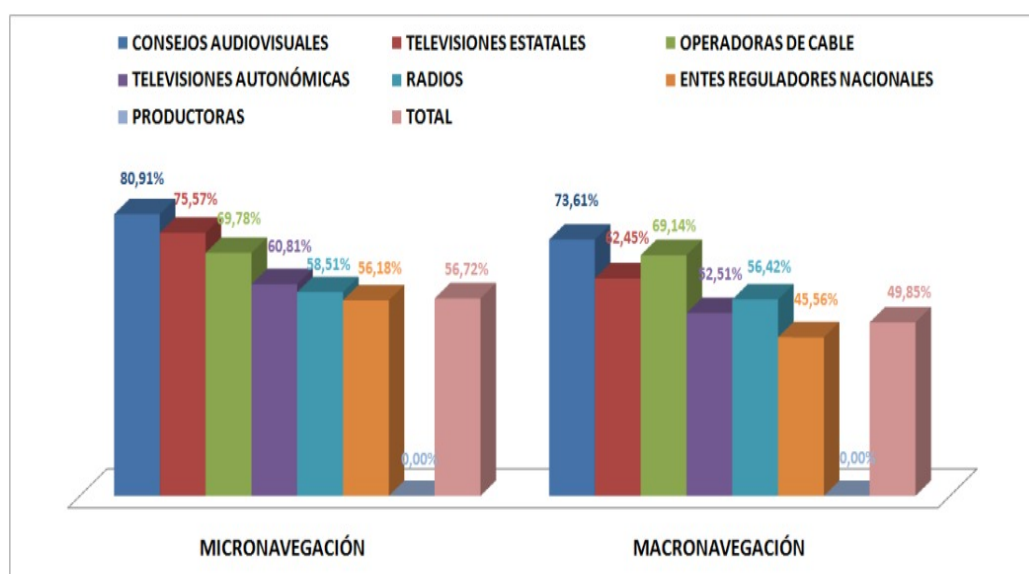
En el análisis del site de la SETSI no hay indicios de que la información haya sido tratada documentalmente y no se adecua al contenido corporativo institucional puesto que los documentos no aparecen numerados ni

codificados, no hay una sistematización lógica y no toda la información presentada responde a requerimientos legales o éticos ya que algunos tratan de reflejar decisiones políticas.

La cantidad de información no cubre todos los aspectos deseables: mientras que no hay referencia a principios de buen gobierno ni a políticas de transparencia, ni informes de terceros, auditando al agente, sí hay datos cuantitativos, relación con grupo empresarial concreto y documentos jurídicos y legales exigidos por la ley. La información que aporta no es del todo exhaustiva. El sitio web carece de título y de fecha de edición. Sin embargo, sí se identifica a los responsables. La página se actualiza semestralmente y los textos e iconos son tratados sistemáticamente. Mientras que los textos son legibles, los iconos, no tanto, puesto que no están relacionados directamente con la actividad del agente, son meras ilustraciones. El diseño del *site* es ordenado, fácil de entender y fácil de manejar. Y hay, en general, un estilo gráfico coherente. Existe un sumario con el contenido global que se ve directamente, sin desplazar la barra. Aunque breve, el sumario no es del todo claro. No existen nodos no relacionados jerárquicamente y tampoco se puede anticipar el efecto de una acción sobre una página concreta. La web contiene buscador y se pueden recuperar los registros visitados. No es posible comunicarse con el administrador por ninguna vía. La velocidad de descarga es razonablemente buena. La web no tiene título, ni contenido detallado al comienzo, ni meta-etiquetas.



Gráficos 2 y 3. Niveles de transparencia formal de 6 subsectores, considerando la micronavegación y la macronavegación, por separado.



1.2. Transparencia sustantiva

La Comisión del Mercado de Telecomunicaciones cuenta con una excelente información general en su web que incluye datos sociales, organigramas y vías de comunicación con el usuario. Sin embargo, no hay alusión a los principios de buena gobernanza ni políticas de transparencia. Tampoco aparece información económica o contable. Sí existe un registro informatizado de los recursos públicos disponibles y además contiene guías de cómo acceder a la información.

Por su parte, en el *site* de la Comisión Nacional de la Competencia también aparecen datos sociales actualizados y en inglés aunque no incluidos específicamente en el apartado de información corporativa. Aparece el organigrama con competencias departamentales y principios de buena gobernanza. Ausencia de información contable y carencia de registro automatizado de recursos públicos.

La información general de la CNMV, con datos sociales y alusión a los principios de buena gobernanza es aceptable aunque no hay datos contables. Lo más positivo es la existencia de un registro informatizado con los recursos públicos disponibles.

En la web del ICAA, los datos sociales no aparecen actualizados, ni ubicados en el apartado de información corporativa ni la opción del idioma inglés. Sí cuenta con un organigrama que explica competencias y funciones de cada departamento. No se hace referencia a principios de buen gobierno ni a políticas de transparencia. Tampoco cuenta con información cuantitativa que haga referencia a su contabilidad.

Por último, la información general de la SETSI también aparece en su *home*, aunque no en el apartado específico de información corporativa. Tampoco hay alusión a los principios de buen gobierno ni a políticas de transparencia. Como en el resto, tampoco se contempla información económica y contable. En cuanto al acceso de la información, hay que destacar que no hay guías explicativas, ni registro informatizado de los recursos públicos disponibles.

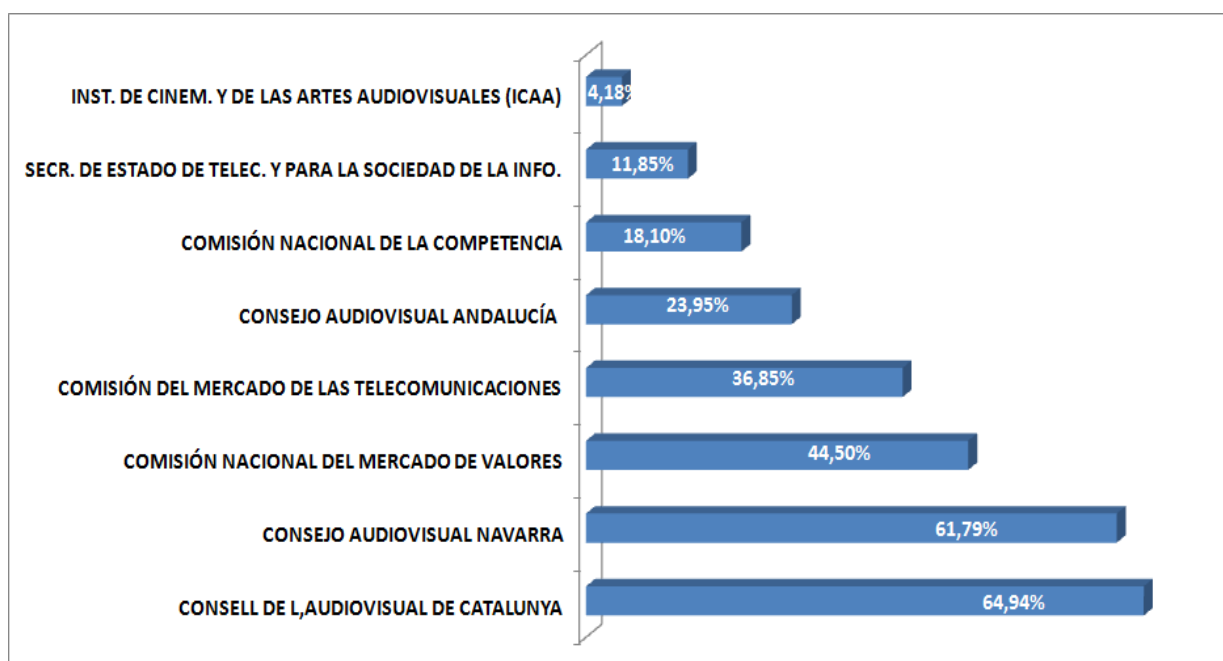


Gráfico 4. Niveles de transparencia sustantiva en los entes públicos audiovisuales. Primer bloque de preguntas (Análisis primer semestre 2011)

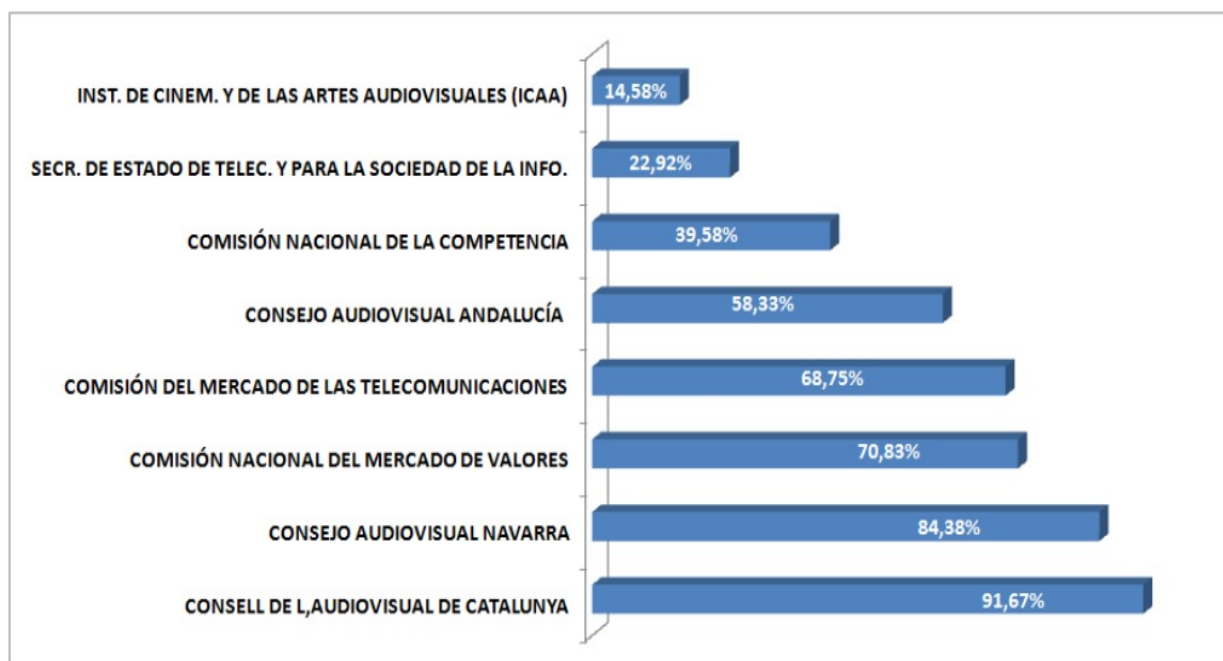


Gráfico 5. Niveles de transparencia sustantiva en los entes públicos audiovisuales.
Primer bloque de preguntas (Análisis segundo semestre 2011)

1.3 Autopercepción de la transparencia

La positiva disposición a la transparencia que han mostrado los cinco agentes consultados en este subsector de los entes reguladores estatales ha quedado demostrada por la buena acogida que han dado a la encuesta, respondiéndola todos. En este epígrafe se recogen las opiniones y valoraciones de los propios agentes respecto a varios aspectos de la transparencia informativa, desde su propio conocimiento del concepto, de la relación que la transparencia mantiene con la Administración Pública, la relación que guarda con una normativa de calidad y de la relación que las empresas audiovisuales mantienen con la transparencia hasta la autopercepción que tienen sobre sí mismos en el ejercicio de la transparencia y sus pronósticos sobre el futuro.

1.3.1. Autopercepción del conocimiento de la transparencia

La Comisión Nacional del Mercado de las Telecomunicaciones considera que el mantenimiento de archivos de información de calidad disponible por parte del público para su difusión es la afirmación más adecuada al concepto de transparencia. Según este organismo, facilita el conocimiento de la situación de una institución o empresa audiovisual, aumenta la confianza del público, estabiliza el mercado audiovisual y favorece el pluralismo y la libre competencia.

En cuanto a las medidas imprescindibles para potenciar el derecho de acceso a la información en poder de las instituciones o empresas audiovisuales considera dos: la información al público de nuevas disposiciones sobre acceso y la disponibilidad de los documentos en cualquier soporte, incluso el electrónico.

Asimismo, se apuntan varias exigencias que contribuirían a potenciar la transparencia en el sector audiovisual: la elaboración de informes financieros anuales, disponibles durante 5 años, informes financieros semestrales y declaraciones de gestión, informar sobre participaciones empresariales importantes, notificar las adquisiciones importantes de derechos de voto, aportar informaciones adicionales sobre cambios en los derechos y en la propiedad de las acciones, informar sobre las ayudas públicas que, en su caso, haya recibido la empresa. Informar sobre los

ámbitos sectoriales en los que tiene presencia la empresa y sobre la composición del consejo de administración; ofrecer información corporativa y memoria de sostenibilidad.

La institución no cree que el acceso a documentos en poder de las instituciones o empresas del sector audiovisual sea un derecho de las personas. Las medidas que favorecen la transparencia audiovisual son la identificación de la línea editorial, la cotización en Bolsa y la adopción de códigos de buen gobierno corporativo y de autorregulación en el sector.

Los documentos señalados como los mas conocidos son los códigos de buena conducta administrativa y los códigos de ética empresariales o institucionales audiovisuales. En opinión de la Comisión Nacional del Mercado de las Telecomunicaciones, el sector audiovisual no es transparente ni en España, ni en la Unión Europea ni Estados Unidos.

Por su parte, la Comisión Nacional de la Competencia coincide con el agente anterior en que la afirmación mas adecuada al concepto de transparencia es el mantenimiento de archivos de información de calidad disponible por parte del público para su difusión y que la transparencia facilita el conocimiento de la situación de una institución o empresa audiovisual, aumenta la confianza del público, estabiliza el mercado audiovisual y favorece el pluralismo y la libre competencia.

También coinciden en las medidas imprescindibles para potenciar el derecho de acceso a la información en poder de las instituciones o empresas audiovisuales. Así considera tales la información al público de nuevas disposiciones sobre acceso y la disponibilidad de los documentos en cualquier soporte, incluso el electrónico.

En cuanto a las exigencias que contribuirían a potenciar la transparencia en el sector audiovisual, la Comisión Nacional de la Competencia señala la elaboración de informes financieros anuales y semestrales, la información sobre participaciones empresariales importantes, sobre ayudas públicas que reciba la empresa, sobre los ámbitos sectoriales en los que tiene presencia la empresa y sobre la composición del consejo de administración, la disposición de un código de conducta e información corporativa. La Comisión Nacional de la Competencia también considera que el acceso a documentos institucionales o empresariales es un derecho de las personas, a diferencia de los que sucede con la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

La adopción de códigos de buen gobierno corporativo y de autorregulación en el sector es la única medida que el organismo indica como la que más favorece la transparencia audiovisual.

Respecto a los documentos mas conocidos, la institución apunta tres: el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, los Códigos de Buena Conducta Administrativa y el anteproyecto de Ley sobre transparencia y acceso a la información pública del gobierno Zapatero.

En cuanto a la transparencia del sector audiovisual en España, en la Unión Europea y en Estados Unidos, la Comisión Nacional de la Competencia difiere absolutamente respecto al agente anterior y considera que el sector audiovisual es transparente en las tres zonas geográficas indicadas.

Un tercer agente, la Comisión Nacional del Mercado de Valores también considera que el concepto de transparencia pasa por el mantenimiento de archivos de información de calidad disponible por parte del público para su difusión y que la transparencia facilita el conocimiento de la situación de una institución o empresa audiovisual, aumenta la confianza del público, estabiliza el mercado audiovisual y favorece el pluralismo y la libre competencia.

El ente regulador financiero considera medidas imprescindibles para potenciar el derecho de acceso a la información institucional o empresarial la creación de un Registro de Documentos y la disponibilidad de los mismos en cualquier soporte, incluso electrónico.

Como exigencias que contribuyan a potenciar la transparencia en el sector audiovisual, la CNMV apunta varias: la elaboración de informes financieros anuales y semestrales, la información sobre participaciones empresariales importantes, la notificación de las adquisiciones adicionales sobre cambios en los derechos y en la propiedad de las acciones, la información sobre ayudas públicas que reciba la empresa, sobre los ámbitos sectoriales en los que tiene presencia la empresa, sobre la composición del consejo de administración y su remuneración, la oferta de información corporativa, la memoria de sostenibilidad y de Responsabilidad Social Corporativa. Como los dos agentes anteriores, la CNMV también considera que el acceso a documentos institucionales o empresariales es un derecho de las personas.

En cuanto a las medidas que favorecen la transparencia, apunta cuatro: la identificación de la línea editorial, la adopción de Códigos de Buen Gobierno Corporativo y de Autorregulación en el sector audiovisual, la limitación de la participación en distintas sociedades concesionarias de canales de radio y televisión y la llevanza de un Registro Público de Sociedades Concesionarias de Radio, Televisión y de Empresas cinematográficas.

Los documentos más conocidos por este organismo son los mismos que reconoce el agente anterior, la Comisión Nacional de la Competencia: el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, los Códigos de Buena Conducta Administrativa y el anteproyecto de ley sobre transparencia y acceso a la información pública del Gobierno Zapatero.

Según la CNMV, el sector audiovisual es opaco tanto en España, como en la Unión Europea y en Estados Unidos.

Parece ser que todos los agentes de este subsector coinciden en señalar la misma respuesta a la hora de considerar qué afirmación es más adecuada al concepto de transparencia: el mantenimiento de archivos de información de calidad disponible por parte del público para su difusión. El Instituto de la Cinematografía y de las Artes Visuales (ICAA) también coincide con el resto al considerar que el concepto de transparencia facilita el conocimiento de la situación de una institución o empresa audiovisual, aumenta la confianza del público, estabiliza el mercado audiovisual y favorece el pluralismo y la libre competencia.

Este Instituto apunta las cuatro medidas propuestas como medidas imprescindibles para potenciar el derecho de acceso a la información institucional o empresarial: la formación de personal documentalista, la creación de un Registro de Documentos, la información al público de nuevas disposiciones sobre acceso y la disponibilidad de los documentos en cualquier soporte, incluido el electrónico.

Frente a otros agentes del subsector, y en relación a las exigencias que contribuirían a potenciar la transparencia en el sector audiovisual, el ICAA, el ente más relacionado directamente, y de forma exclusiva, con lo audiovisual, sólo apunta seis de los quince sugeridos: la elaboración de informes financieros anuales, la información sobre participaciones empresariales importantes, sobre la distribución de presupuestaria de la empresa, sobre la composición del Consejo de Administración, la disposición de un Código de Conducta, la oferta de información corporativa y la memoria de responsabilidad corporativa.

Como el resto, el ICAA también considera un derecho de las personas el acceso a documentos en poder de instituciones o empresas del sector audiovisual.

En cuanto a las medidas que favorecen la transparencia audiovisual, el Instituto apunta la identificación de la línea editorial, la inspección pública del sector audiovisual, la adopción de Códigos de Buen Gobierno Corporativo y de Autorregulación en el sector audiovisual, la llevanza de un Registro Público de Sociedades Concesionarias de Radio, Televisión y de Empresas cinematográficas y la competencia de recabar datos y documentos del sector.

El ICAA reconoce hasta cuatro documentos relacionados con la transparencia: el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, la Base de Datos CONECCS, la Convención de Aarhus y el anteproyecto de ley sobre transparencia y acceso a la información pública del Gobierno Zapatero. Llama la atención que el segundo y tercero no hayan sido señalados como “conocidos” por el resto de entes reguladores nacionales.

Otro elemento diferenciador de este agente es que considera que el sector audiovisual es transparente en España y en la Unión Europea, no así, en Estados Unidos.

El último agente analizado de este subsector, la Secretaría de Estado de Telecomunicación y para la Sociedad de la Información (SETSI), coincide con el resto a la hora de conceptualizar la transparencia audiovisual: el mantenimiento de archivos de información de calidad disponible por parte del público para su difusión facilita el conocimiento de la situación de una institución o empresa audiovisual, aumenta la confianza del público, estabiliza el mercado audiovisual y favorece el pluralismo y la libre competencia.

En cuanto a las medidas que favorecen el derecho de acceso a la información institucional o empresarial, la SETSI señala tres: la formación de personal documentalista, la creación de un Registro de Documentos y la disponibilidad de los documentos en cualquier soporte, incluso el electrónico. Curiosamente, es el único agente que apunta la formación de personal documentalista como factor para favorecer el derecho de los ciudadanos a la información.

La SETSI señala cinco de los quince requerimientos legales como exigencias de carácter societario que contribuirían a potenciar la transparencia en el sector audiovisual: elaborar informes financieros anuales, informar sobre participaciones empresariales importantes, notificar las adquisiciones importantes de derechos de voto, informar sobre la remuneración del Consejo y la alta dirección de la empresa, ofrecer información corporativa y la memoria de Responsabilidad Social Corporativa.

El derecho de las personas a acceder a documentos institucionales o empresariales también es reconocido por la SETSI al igual que el resto de agentes del subsector a excepción de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

En cuanto a las medidas que favorecen la transparencia audiovisual, la Secretaría de Estado destaca la adopción de Códigos de Buen Gobierno Corporativo y de Autorregulación en el sector audiovisual, la limitación participativa en diferentes sociedades concesionarias de canales de radio y televisión y las consultas particulares a instituciones o empresas. Esta última no ha sido anotada por el resto de agentes.

Esta Secretaría de Estado sólo reconoce un documento, el anteproyecto de ley sobre transparencia y acceso a la información pública del Gobierno Zapatero. Este documento ha sido reconocido por tres de los cinco agentes del subsector. Hay que recordar que las encuestas se realizaron durante los últimos meses del gobierno socialista, lo que favorece la familiaridad con el documento de referencia.

Por último, la SETSI reconoce que hay transparencia en el sector audiovisual tanto de España y Unión Europea como en Estados Unidos.

1.3.2. Valoración de la relación que la Administración Pública mantiene con la transparencia

La primera cuestión que se plantea en este apartado es “¿Cuándo cree que la actuación de la Administración Pública sobre el sector audiovisual es más transparente (...)?” Dos de las seis propuestas se repiten en el caso de los cinco agentes: cuando motiva sus decisiones administrativas y cuando actualiza las normas en vigor.

La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones apunta que la actuación de la Administración Pública es más transparente cuando, además, redacta textos normativos comprensibles. La Comisión Nacional de la Competencia añade que cuando toma la iniciativa de generar y ofrecer información y documentos de interés público.

La CNMV y el ICAA van más allá y señalan todas las respuestas sugeridas: además de las tres mencionadas añade que cuando articula procedimientos de toma de decisiones abiertas, toma la iniciativa de generar y ofrecer información y documentos de interés público y cuando crea un sistema de ventanilla única y Registros intercomunicados.

Por su parte, la SETSI considera que la actuación de la Administración Pública sobre el sector audiovisual es más transparente cuando motiva sus decisiones administrativas, articula procedimientos de toma de decisiones abiertos, redacta textos normativos comprensibles y toma la iniciativa de generar y ofrecer información y documentos de interés público.

La segunda cuestión que se plantea en este apartado es qué datos se consideran necesarios para que la licencia de un canal de televisión se realice en condiciones de transparencia y pluralidad. Los organismos más exigentes son la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y la CNMV.

La primera señala siete de las quince posibles respuestas: la composición actualizada del accionariado, el reparto de votos, el nombre de los socios de las personas jurídicas con más del 5%, 25% y 50% del capital, la declaración de licencias de televisión en que participen personas presentes en la licitación y la nacionalidad, domicilio y representante legal en España de los candidatos a titulares de licencia.

Por su parte, la CNMV señala más, hasta nueve: la composición actualizada del accionariado, el porcentaje de capital de cada socio, el nombre de los socios de las personas jurídicas con más del 5 y 25% del capital, la declaración de licencias de televisión en que participen personas presentes en la licitación, la declaración de recursos financieros del licitador, contenidos y servicios propuestos, previsiones de pérdidas y ganancias, nacionalidad, domicilio y representante legal en España de los candidatos a titulares de licencia y las audiencias.

En el caso de la Secretaría de Estado para las Telecomunicaciones, también se consideran necesarios varios datos: la composición actualizada del accionariado, el porcentaje de capital de cada socio, el nombre de los socios de las personas jurídicas con más del 5% del capital, la declaración de licencias de televisión en que participen personas presentes en la licitación, la declaración de recursos financieros del licitador, contenidos y servicios propuestos y la nacionalidad, domicilio y representante legal en España de los candidatos a titulares de licencia.

El ICAA apunta seis: la composición actualizada del accionariado, el porcentaje de capital de cada socio, el papel de cada socio, el reparto de votos y el nombre de los socios de las personas jurídicas con más del 25% ó del 5% del capital.

En el polo opuesto se encuentra la Comisión Nacional de la Competencia que sólo señala un dato: la declaración de licencias de televisión en que participen personas presentes en la licitación.

La tercera cuestión planteada en este apartado se refiere a los principios a los que deberían ajustarse preferentemente los contratos vinculados a las campañas institucionales de publicidad y comunicación: la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y la CNMV coinciden al señalar que la publicidad y la competencia; la Comisión Nacional de la Competencia y el ICAA sugieren que con el último es suficiente; mientras que la SETSI señala, además de los dos anteriores, la eficiencia económica.

La última cuestión de este apartado se refiere a principios a los que debería ajustarse la subcontratación de campañas institucionales de publicidad y comunicación a empresas privadas, para la que se contemplan cinco respuestas posibles. Así, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones indica que tales principios serían la eficiencia económica y la publicidad; la Comisión de la Competencia y el ICAA consideran que sólo la competencia; la CNMV, además, la eficiencia económica; y la SETSI, además de la competencia y la eficiencia económica, añade la publicidad y los mismos principios que rigen la contratación pública (RDLeg. 2/2000 y L 13/1995).

1.3.3 Valoración de la relación que la calidad normativa guarda con la transparencia

Preguntados sobre el grado de participación que han tenido la sociedad, los operadores públicos y privados y los organismos públicos competentes en el sector audiovisual, ha habido diversidad de opiniones, ninguna coincidente. La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones ha indicado que la sociedad y los operadores privados no han intervenido nada; los operadores y organismos públicos competentes en el sector, mucho.

La Comisión Nacional de la Competencia, sin embargo, considera que la sociedad y los operadores públicos han participado suficientemente; mucho, los operadores privados y los organismos públicos. La CNMV indica que la sociedad no ha participado en absoluto, mientras que operadores públicos y privados y organismos públicos competentes en el sector, suficiente. Para el ICAA, la sociedad y los operadores privados han tenido un grado de participación suficiente mientras que ha sido mucho en el caso de los operadores y organismos públicos. Por último, la SETSI considera que ninguno ha tenido participación salvo los organismos públicos competentes en el sector, cuyo grado de intervención creen que es suficiente.

Una segunda cuestión que se plantea en este apartado hace alusión a la comprensión de los criterios objetivos que la ley vigente marca para conceder ayudas a la producción audiovisual.

Para la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones son muy claros y concretos los siguientes: emplear, en su versión original, alguna de las lenguas oficiales españolas; utilizar en sus rodajes el territorio español de forma mayoritaria; realizar la posproducción en estudio y los trabajos de laboratorio, mayoritariamente, en territorio español. Dicho requisito será también exigible en los procesos de producción de las obras de animación; ser titulares de los derechos de propiedad de las obras audiovisuales producidas, en la medida que sean necesarios para la explotación y comercialización de tales obras, quedando a salvo lo dispuesto en la legislación de propiedad intelectual en materia de transmisión y ejercicio de los derechos de tal naturaleza; la solvencia de la empresa productora y el cumplimiento por la misma, en anteriores ocasiones, de las obligaciones derivadas de la obtención de ayudas; tratarse de proyectos de productores independientes radicados en las Islas Canarias; probar la recaudación obtenida. Sin embargo, considera que los objetivos son confusos en los siguientes casos: la calidad y el valor artístico del proyecto (de producción); el plan de financiación que garantice su viabilidad (del proyecto de producción); la aplicación de medidas de igualdad de género en las actividades creativas de dirección y guión; la aceptación del público en el periodo de proyección en salas de exhibición cinematográfica; la recepción por los espectadores a través de otros medios de difusión.

En cuanto a la Comisión Nacional de la Competencia, este organismo considera muy claros y concretos los siguientes criterios: emplear, en su versión original, alguna de las lenguas oficiales españolas; la solvencia de la

empresa productora y el cumplimiento por la misma en anteriores ocasiones de las obligaciones derivadas de la obtención de ayudas y la recaudación obtenida. Todos los demás, hasta doce, están poco claros para la Comisión Nacional de Competencia.

Para la CNMV todos los criterios para conceder ayudas a la producción audiovisual son comprensibles excepto la aplicación de medidas de igualdad de género en las actividades creativas de dirección y guión; la aceptación del público en el periodo de proyección en salas de exhibición cinematográfica y la recepción por los espectadores a través de otros medios de difusión.

Para el Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales, los quince criterios señalados son muy claros y concretos.

Y por último, la SETSI considera que son claros y concretos los siguientes criterios objetivos de la ley: emplear, en su versión original, alguna de las lenguas oficiales españolas; utilizar en sus rodajes el territorio español de forma mayoritaria; realizar la posproducción en estudio y los trabajos de laboratorio mayoritariamente en territorio español. Dicho requisito será también exigible en los procesos de producción de las obras de animación; proyectos de productores independientes radicados en las Islas Canarias y la recaudación obtenida. Sin embargo, señala como confusos: la calidad y el valor artístico del proyecto (de producción); el plan de financiación que garantice su viabilidad (del proyecto de producción); la solvencia de la empresa productora y el cumplimiento por la misma en anteriores ocasiones de las obligaciones derivadas de la obtención de ayudas; la aplicación de medidas de igualdad de género en las actividades creativas de dirección y guión; la aceptación del público en el periodo de proyección en salas de exhibición cinematográfica; y la recepción por los espectadores a través de otros medios de difusión.

La tercera cuestión de este apartado concierne a la claridad de los criterios legales vigentes sobre ayudas a la producción, distribución y exhibición de obras audiovisuales. La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de la Competencia y la Secretaría de Estados de Telecomunicaciones consideran que no lo son; por el contrario, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y el Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales consideran que sí. Por último, se pregunta a los agentes si les parece transparente el sistema legal de cálculo del 5% de los ingresos que las licenciatarias de televisión deben destinar a la financiación de películas de cine y televisión. Todos los agentes han contestado que sí, salvo la Comisión Nacional de la Competencia.

1.3.4. Valoración de la relación entre las empresas audiovisuales y la transparencia

Entramos de lleno en la valoración que los agentes hacen de la transparencia, datos que se obtienen al preguntar, en primer lugar, por la valoración del coste y del beneficio de esa transparencia.

La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones considera que tanto coste como beneficio son altos para las empresas audiovisuales públicas; coste alto y beneficio bajo para las empresas audiovisuales privadas. Por su parte, la Comisión Nacional de la Competencia señala que coste y beneficio son altos tanto para las empresas públicas como para las privadas. Para la CNMV, el ICAA y la SETSI, para ambos tipos de empresa, el coste es bajo y el beneficio alto.

En relación a si creen que los inversores institucionales deben publicar su participación en las decisiones de la empresa audiovisual, todos los agentes han considerado que sí excepto la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

Por último, preguntados acerca del papel que en la transparencia juega la obligación de que televisiones y radios tengan que informar sobre la línea editorial y el nombre del responsable editorial, todos los agentes lo han valorado

positivamente en el caso del nombre del responsable editorial; también en la línea editorial, salvo la Comisión Nacional de Competencia y la SETSI, que no consideran que informar sobre la línea editorial del medio contribuya a la transparencia.

1.3.5 Autopercepción de la práctica de la transparencia

Veamos en este apartado la percepción que de su propia transparencia tienen los agentes. Sólo un agente responde afirmativamente a todas las cuestiones que se plantean, pero esa información no es verídica ya que, como indicó el propio agente, lo hace así para continuar con la encuesta. Por lo tanto, en este apartado, no se consideran las respuestas de la Secretaría de Estado para las Telecomunicaciones.

La primera cuestión incide en si la transparencia, en sus respectivas instituciones, forma parte de la política de comunicación interna y externa. Todos responden afirmativamente.

En cuanto a la existencia de algún servicio de archivo, registro o unidad documental en cada uno de los organismos, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones responde negativamente; todos los demás afirman tenerlo.

Lógicamente, y por la misma razón, a la pregunta concerniente a si los empleados responsables del servicio de archivo, registro o unidad documental de su institución tienen alguna formación específica sobre los procedimientos de acceso a los documentos, todos los entes han respondido que sí salvo la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones que no cuenta con archivo.

Respecto a si existen directrices internas acerca de los tipos de respuesta que han de darse a las demandas de acceso a la información, todos los agentes responden afirmativamente salvo la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

Los agentes que cuentan con archivo (todos menos la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones), lo tienen informatizado.

En cuanto a si la institución dispone de plazos de respuesta a las solicitudes de acceso a documentos/demandas de información que realicen las personas, todos responden afirmativamente excepto la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

Otra cuestión hace referencia a la naturaleza de la consulta, es decir, si cuando se permite el acceso a los expedientes de la institución, la consulta es directamente al original, sólo a la copia del original o depende del tipo de expediente e información solicitada. Los agentes que han seleccionado la tercera opción son la Comisión Nacional de la Competencia y el ICAA. La CNMV sólo permite la consulta a la copia del original.

Respecto a la cuestión de si entiende la institución que exigir al solicitante la acreditación de algún interés legítimo/justificación para acceder a sus documentos es un gesto de opacidad, todos los agentes se muestran rotundos: no. Respuesta que manifiesta, en la práctica, una comprensión defectuosa del principio en estudio.

Negativa unánime también en el caso de que, si existieran informaciones dentro de un documento solicitado que estuvieran amparadas por el secreto o la confidencialidad, se solicitara el acceso parcial al documento, eliminando previamente la información sensible.

A la consulta de si atiende la institución solicitudes genéricas de información, sin individualizar el documento/expediente concreto, todos los agentes, salvo la Comisión Nacional de la Competencia, han contestado que no, lo que apunta, de nuevo, a una defectuosa comprensión de la transparencia.

Otra pregunta hace referencia a si, en caso de que el documento requerido por el solicitante no se localizase en su archivo, registro o servicio de documentación, se facilitaría al solicitante información de la institución/empresa donde podría encontrar dicho documento. La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y la CNMV responden negativamente; la Comisión Nacional de Competencia y el ICAA, afirmativamente.

A la pregunta de si desarrollan procedimientos de control interno, a nivel de alta dirección y de personal administrativo, para asegurarse de que son transparentes los agentes, responden que no, en ninguno de los dos casos, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y la Comisión Nacional de la Competencia. Afirmativamente, en ambos casos, alta dirección y personal administrativo, la CNMV y el ICAA.

A la hora de identificar las razones por las que se deniega el acceso a la información solicitada por terceros, los agentes difieren en sus respuestas. Así, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y la CNMV apuntan a secretos sobre procesos de toma de decisiones internas. La Comisión Nacional de la Competencia indica, por su parte, el interés público y la vida privada/intimidad/honor/propia imagen. Sólo el ICAA no sabe o no contesta.

Por último, se pregunta a los agentes acerca de qué categorías de información considera confidenciales para la propia institución: la gestión (actividad), la propiedad (porcentajes de capital) o los procesos de producción (fórmulas, patentes). Sólo responde la Comisión Nacional de la Competencia con la primera opción, la gestión.

1.3.6 Valoración del futuro de la transparencia

En el último apartado de la encuesta, se insta a que los agentes auguren un futuro inmediato a la transparencia del sector audiovisual en España. La primera pregunta versa sobre el grado de compromiso que el agente considera que adquirirá en los próximos cinco años la Administración Pública respecto a tres parámetros: introducir informaciones de calidad en las páginas web institucionales; formar un cuerpo administrativo especializado en atender solicitudes de acceso a la información y crear e implementar políticas que favorezcan la transparencia. Las respuestas han sido variadas y nada coincidentes.

La Comisión del Mercado de Telecomunicaciones considera que la Administración Pública adquirirá un compromiso suficiente para con las tres opciones; la Comisión Nacional de la Competencia sólo cree que será así en el caso de la tercera, la de crear e implementar políticas que favorezcan la transparencia. La CNMV otorga un grado “suficiente” a introducir informaciones de calidad en las páginas web institucionales y a crear e implementar políticas que favorezcan la transparencia, pero “nada” a formar un cuerpo administrativo especializado en atender solicitudes de acceso a la información. El ICAA considera que habrá un grado de compromiso máximo en todos los casos, lo mismo que la SETSI para con la primera opción, aunque valora con “suficiente” a la segunda y a la tercera.

Una segunda pregunta incide en cómo reaccionarán, en los próximos cinco años, los agentes del sector audiovisual ante una ley sobre acceso a la información y de fomento a la transparencia. La Comisión Nacional del Mercado de Valores considera que reaccionarán favorablemente tanto las instituciones públicas audiovisuales, como la sociedad civil y las ONGs, las empresas audiovisuales públicas y privadas y los grupos políticos.

A este respecto, la Comisión Nacional de la Competencia cree que lo harán favorablemente todos los agentes implicados salvo las empresas audiovisuales privadas, que reaccionarán desfavorablemente.

La CNMV augura que reaccionarán favorablemente todos los agentes salvo las empresas privadas y los grupos políticos, que lo harán desfavorablemente.

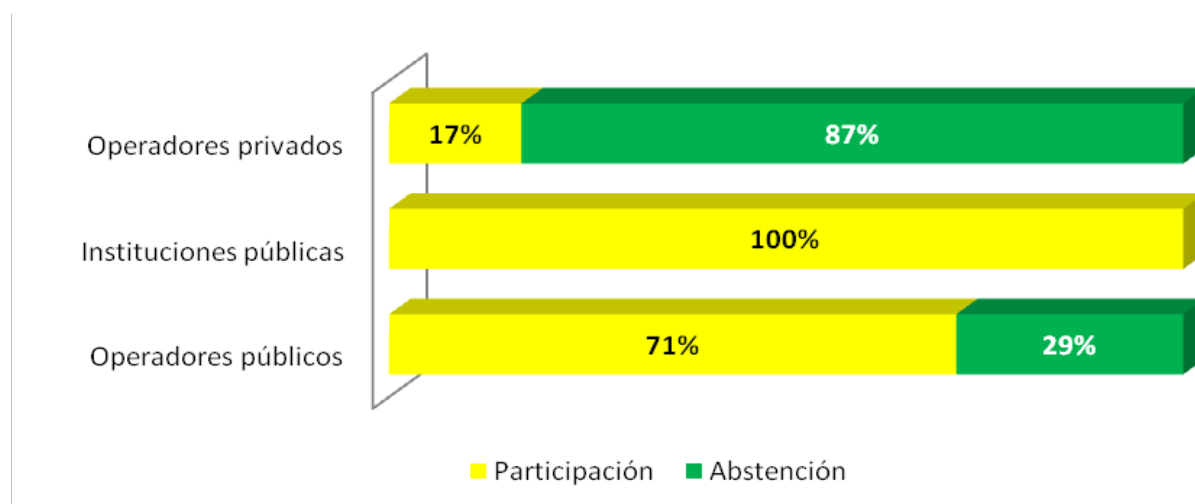
Por su parte, la SETSI cree que reaccionarán favorablemente las instituciones públicas audiovisuales, la sociedad civil y las ONGs y los grupos políticos; desfavorablemente, las empresas públicas audiovisuales; y con indiferencia, las empresas privadas audiovisuales.

La última pregunta se refiere a la posible evolución o retroceso de la transparencia en los próximos cinco años en España, la Comunidad Europea, Estados Unidos y en la Comunidad Autónoma en la que está domiciliada la entidad. Los cinco agentes han mostrado su confianza en que la transparencia avanzará en las cuatro zonas geográficas.

2. CONCLUSIONES: RANKING ENTES REGULADORES ESTATALES

La conclusión más general que se puede extraer del análisis de los cinco entes reguladores estatales analizados es su disposición a colaborar en este trabajo, lo cual se traduce como un alto interés por la transparencia. No obstante, al ser entes públicos, están más obligados por las normativas por las que se rigen que los entes privados.

Gráfico 6. Nivel de participación en la encuesta por tipo de titularidad



De los cinco entes reguladores estatales analizados, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones es la mejor clasificada en cuanto a la evaluación formal, aunque en la evaluación sustantiva aparece en segundo lugar. Le siguen la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión Nacional de la Competencia, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (dependiente del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio). En último lugar, aparece el Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales (ICAA), que depende del Ministerio de Cultura.

En el sector de entes públicos, reguladores y audiovisuales tanto estatales como autonómicos, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones ocupa el quinto lugar según el gráfico 7, que sigue:

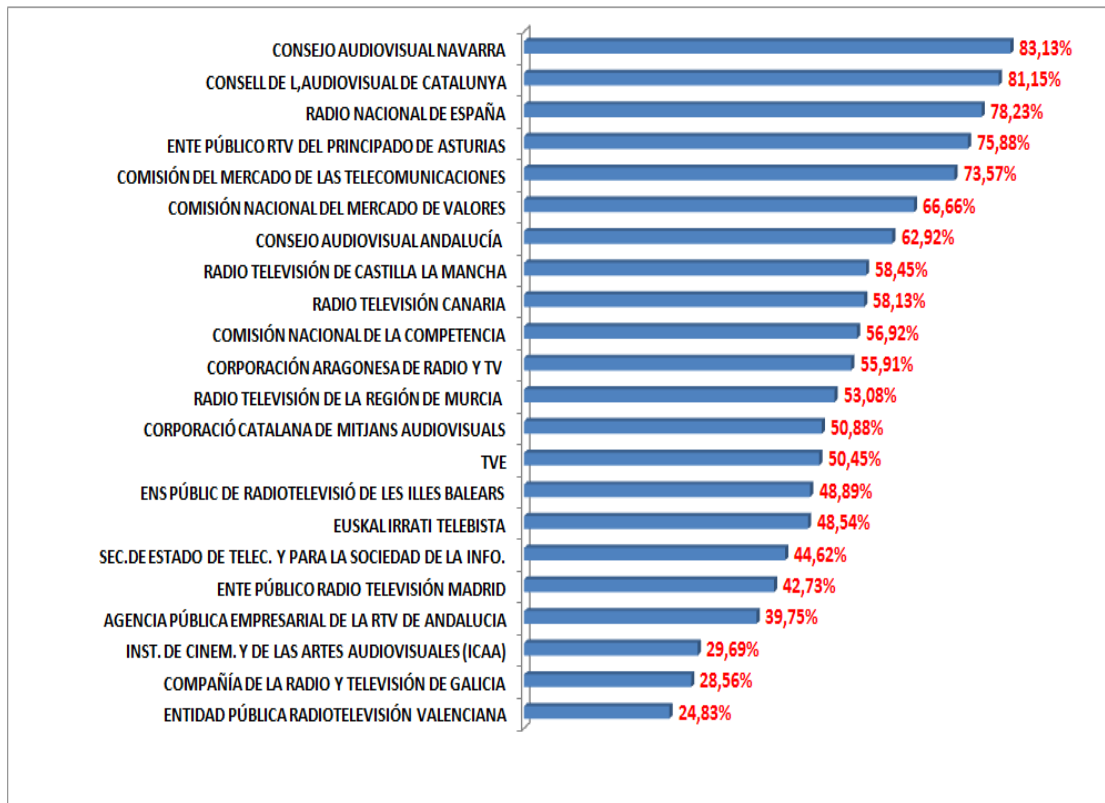


Gráfico 7. Niveles de transparencia formal de los agentes audiovisuales públicos

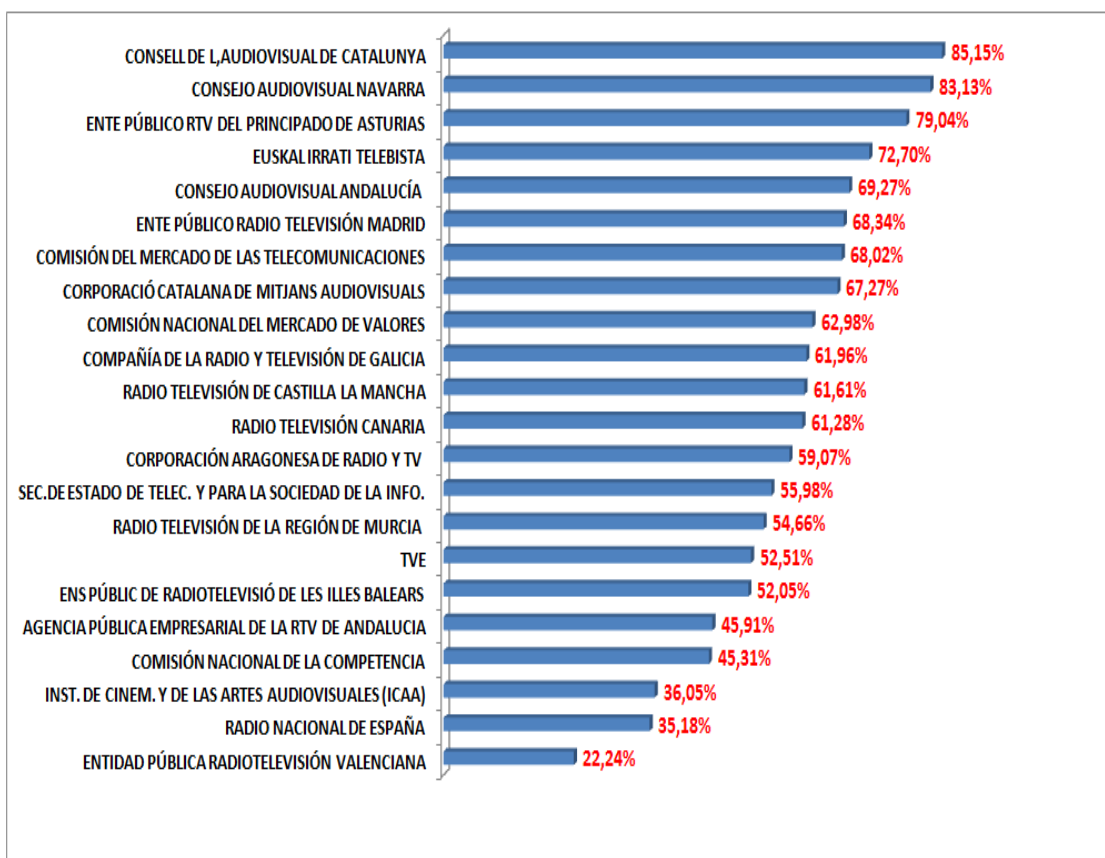


Gráfico 8. Niveles de transparencia formal de los agentes audiovisuales públicos (Segundo análisis)

Sin embargo, en cuanto a la evaluación sustantiva, la mejor valorada es la Comisión Nacional del Mercado de Valores, seguida de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de la Competencia, la SETSI y el ICAA que, en ambos casos, aparece en el último lugar.

Si comparamos el grado de conocimiento de la transparencia por parte de entes audiovisuales institucionales nacionales o autonómicos, obtenemos el siguiente gráfico:

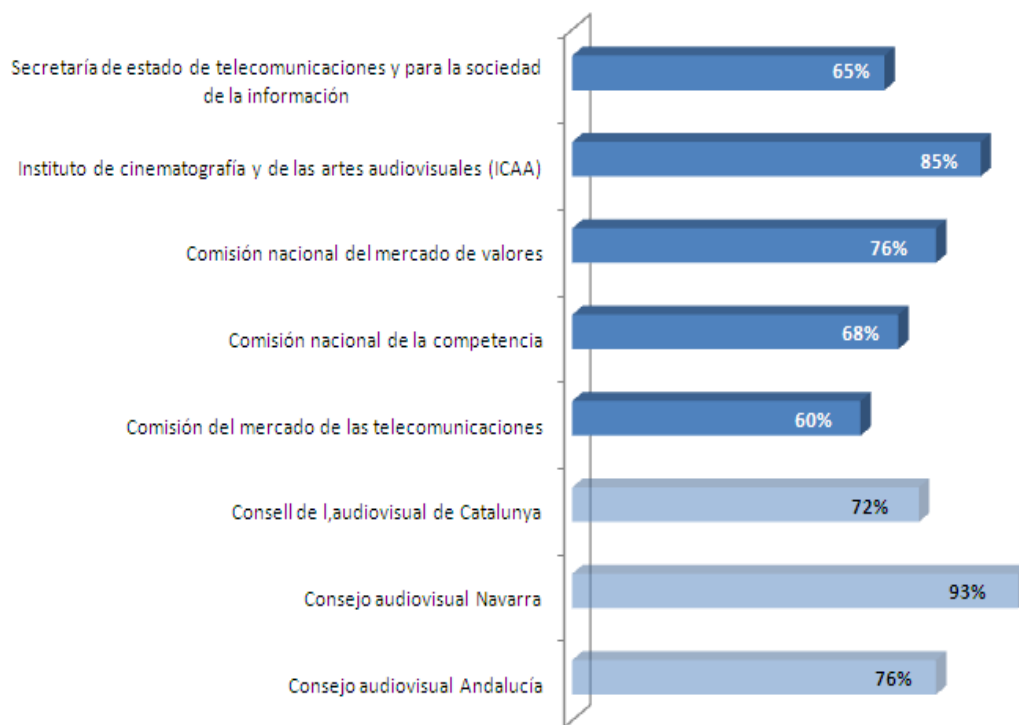


Gráfico 9. Grado de conocimiento de la transparencia por parte de los entes audiovisuales institucionales (individual)

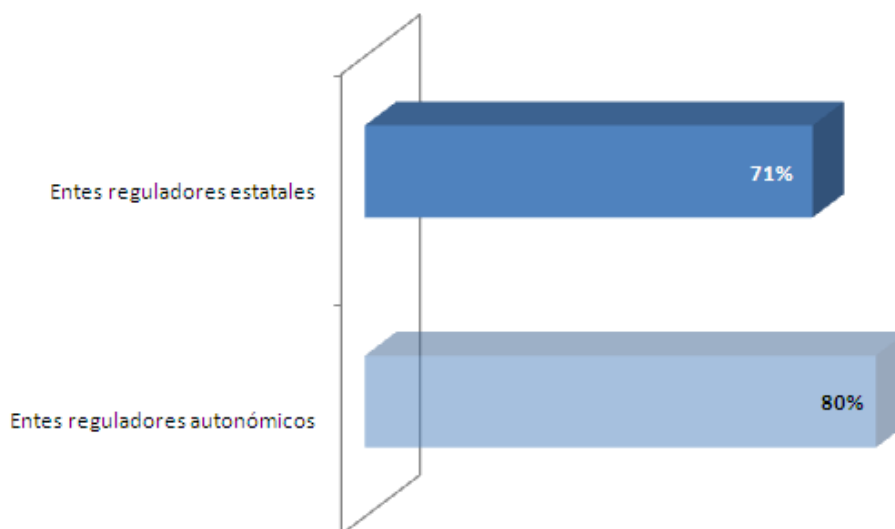


Gráfico 10. Grado de conocimiento de la transparencia por parte de los entes estatales audiovisuales, por un lado, y por parte de los agentes autonómicos, por otro

Respecto a la transparencia, en la práctica, se deduce que tanto los entes públicos estatales como autonómicos tienen el mismo grado de aplicación.

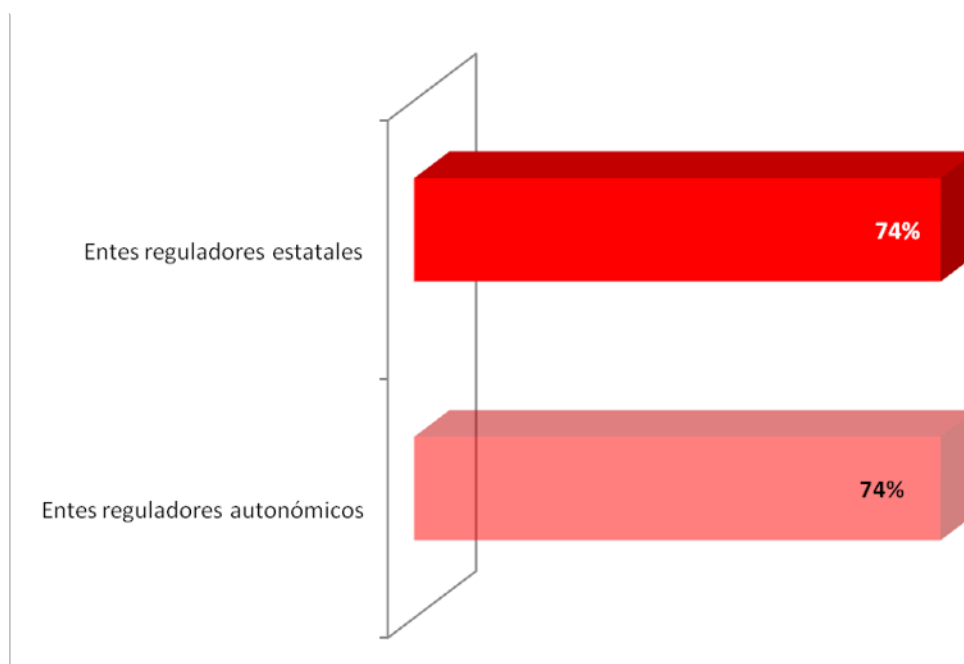


Gráfico 11. Grado de transparencia, en la práctica, de los entes públicos

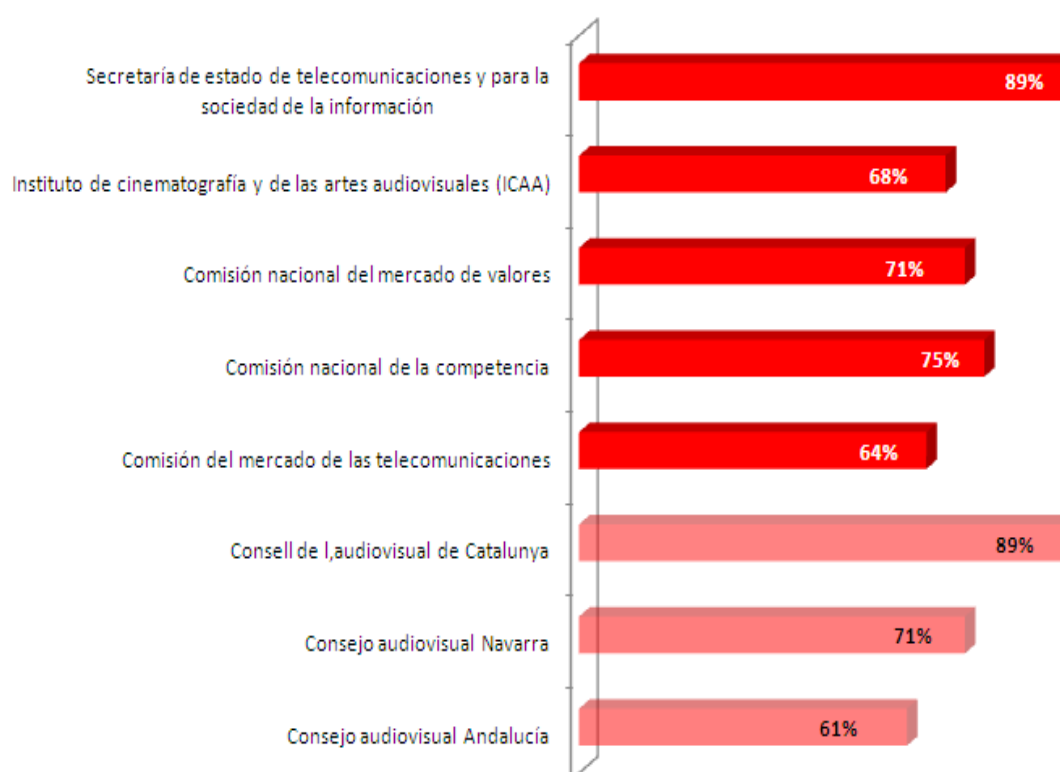


Gráfico 12. Transparencia práctica de todos y cada uno de los entes públicos que han participado en la encuesta en función del tipo de respuesta que han dado

Por último, las aptitudes y actitudes de los entes públicos respecto a la transparencia, en las cuales el resultado es ligeramente más favorable, un 77%, a los entes autonómicos, frente a un 72% de los estatales.

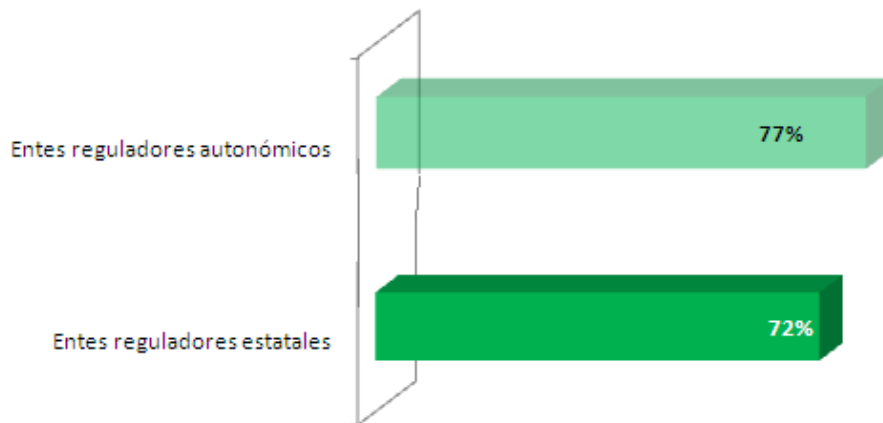


Gráfico 13. Aptitudes y actitudes de los entes públicos como consecuencia de sus 36 respuestas a la encuesta

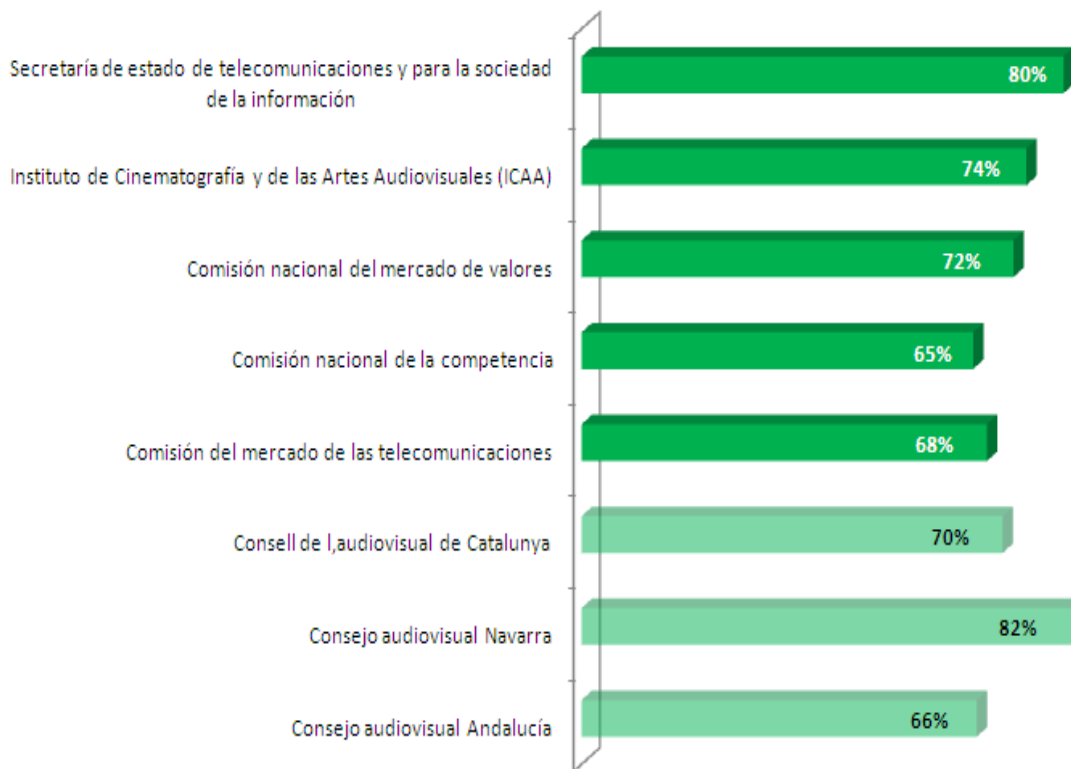


Gráfico 14. La transparencia de los agentes, entes públicos, uno a uno. Función de respuestas a la encuesta