

La transparencia en los entes reguladores autonómicos: buscando la excelencia

Ma. Pilar Cousido González¹

Índice

Introducción. 1. Instituciones audiovisuales autonómicas. 1.1 Transparencia formal. 1.2 Transparencia sustantiva. 1.2.1 Autopercepción del conocimiento de la transparencia. 1.2.2 Valoración de la relación que la Administración Pública mantiene con la transparencia. 1.2.3 Valoración de la relación que la calidad normativa guarda con la transparencia. 1.2.4 Valoración de la relación entre las empresas audiovisuales y la transparencia. 1.2.5 Autopercepción de la práctica de la transparencia. 1.2.6 Valoración del futuro de la transparencia audiovisual en España. 2. Conclusiones.

Introducción

Han transcurrido cinco años desde que TRABUCOM comenzó sus estudios teórico-prácticos sobre el grado de transparencia del sector audiovisual español. Sólo ahora cabe afirmar que las circunstancias político-económicas han favorecido una respuesta pública mínima a las demandas promovidas desde grupos civiles y científicos que, en sus trabajos especializados, habían concluido la conveniencia de adoptar modos político-económicos ya consagrados en nuestro entorno geográfico y cultural. En 2011 se han producido dos cambios de actitudes institucionales larga y directamente pedidas en todos los Seminarios, Congresos o Conferencias de las que el grupo de la Universidad Complutense de Madrid “Transparencia, Buena Gobernanza y Comunicación” ha sido partícipe; por un lado, el escándalo “Urgandarín” ha desencadenado la decisión de la Casa Real de revelar sus cuentas. Por otro, cambios legales² del año 2011 obligaron a los representantes populares en el Congreso y en el Senado a informar a la opinión

¹ Pilar Cousido González es profesora titular en la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y editora de la revista electrónica Derecom.

² Ley Orgánica de Régimen Electoral General, art. 160, tras la reforma de la L.O. 7/2011: “1. Los Diputados y Senadores, con arreglo a las determinaciones de los respectivos reglamentos de las Cámaras, están obligados a formular declaración de todas las actividades que puedan constituir causa de incompatibilidad conforme a lo establecido en esta Ley Orgánica y de cualesquiera otras actividades que les proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos, así como de sus bienes patrimoniales, tanto al adquirir como al perder su condición de parlamentarios, así como cuando modifiquen sus circunstancias. 2. Las declaraciones sobre actividades y bienes se formularán por separado conforme a los modelos que aprobarán las Mesas de ambas Cámaras en reunión conjunta y se inscribirán en un Registro de intereses, constituido en cada una de las propias Cámaras bajo la dependencia directa de sus respectivos Presidentes, a los efectos del presente artículo y a los que determinen los reglamentos de las mismas Cámaras. La declaración de actividades incluirá: a. Cualesquiera actividades que se ejercieren y que puedan constituir causa de incompatibilidad, conforme al número 2 del artículo 159. b. Las que, con arreglo a la Ley, puedan ser de ejercicio compatible. c. En general, cualesquiera actividades que proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos. El contenido del Registro de Intereses tendrá carácter público. Las Mesas de las Cámaras, conforme a lo dispuesto en el párrafo primero de este apartado, acordarán el procedimiento para asegurar la publicidad. La instrucción y la resolución de todos los procedimientos relativos al Registro de intereses y a las actividades de los Diputados y Senadores, salvo lo previsto en los restantes apartados de este artículo y en el artículo 159.3, c, corresponderá al Presidente de cada Cámara.

“Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 19 de julio de 2011, por el que se modifica el Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de diciembre de 2009, por el que se aprueban Normas en materia de Registro de Intereses para dar cumplimiento a lo establecido en la reforma del artículo 160.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. La aprobación de la modificación del artículo 160.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General por la que se da publicidad a las declaraciones de bienes patrimoniales de los Diputados y Senadores exige la adaptación del Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado que regula esta materia.

Con la finalidad de dar la mayor transparencia posible a las citadas declaraciones, las presentes Normas establecen la obligación de dar

pública de su patrimonio, lo que tenía ya su antecedente en el histórico “juicio de residencia”³ que había caído en el olvido. La presión sobre el anterior Gobierno para que fuera adoptada una Ley de Transparencia de Instituciones Públicas había fracasado, sin que pueda decirse que hayan sido ejecutadas maniobras dilatorias, pues hemos llegado a leer y estudiar dos anteproyectos de ley de transparencia del Gobierno socialista. La vicepresidenta del Gobierno popular anunciaba el día 26 de diciembre, al presentar a la directora de Comunicación Carmen Martínez de Castro, que habrá ley sobre transparencia en marzo de 2012, como muy tarde. Algunos miembros destacados del Partido Popular tuvieron oportunidad de manifestarse públicamente, en 2011, sobre la viabilidad de una ley de transparencia para el año 2012. Los planteamientos de salida no fueron bien recibidos por el público que asistió al coloquio sobre “La Ley de Acceso a la Información Pública: ¿cada vez más cerca?”⁴ organizado en la Facultad de Ciencias de la Información UCM por la Coalición Pro-acceso, de la que miembros de TRA.BU.COM. son asociados. Se informó de que no habrá una Ley Orgánica sobre Transparencia, sino una ley ordinaria. Igualmente se insistió en calificar el derecho de acceso como derecho administrativo, desligado del derecho a la información, lo que, en efecto, legitimaría el rango de la ley propuesta, pero enraizaría la institución fuera de su seno natural. La negativa política a entender la verdadera y radical dimensión del vitoriano derecho a la información no puede interpretarse sino como miedo a dar más de lo que se pide desde la sociedad y a descubrir realidades que tengan un coste político de cualquier clase.

publicidad a las mismas a través de su publicación tanto en la sede electrónica de cada Cámara como en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.

Conforme a ello, las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en su reunión conjunta de 19 de julio de 2011, han aprobado la siguiente modificación del Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de diciembre de 2009, por el que se aprueban Normas en materia de Registro de Intereses:

Uno. El primer párrafo y la letra a) de la norma 2 quedan redactados del siguiente modo:

«2. La publicidad del Registro de Intereses de cada Cámara, en lo que se refiere a las actividades de los Parlamentarios, se hará efectiva mediante la publicación en la sede electrónica de la Cámara de la que forma parte el Parlamentario de los siguientes elementos:

a) Un documento, elaborado por la Comisión competente, en un formato que no sea susceptible de manipulación por terceros, en el que consten las actividades declaradas y sobre las que haya recaído el acuerdo definitivo correspondiente.»

Dos. Se suprime el último párrafo de la norma 3.

Tres. Se adiciona una nueva norma 5 con el siguiente contenido:

«5. La publicidad del Registro de Intereses de cada Cámara, en lo que se refiere a los bienes patrimoniales y rentas de los Parlamentarios, se hará efectiva mediante la publicación inmediata de las declaraciones en la sede electrónica de la Cámara de la que forma parte el Parlamentario, en un formato que no sea susceptible de manipulación por terceros, así como en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, una vez hayan sido calificadas por la Mesa de la respectiva Cámara.»

Cuatro. Se renumera la anterior norma 5 como 6 y pasa a tener la siguiente redacción:

«6. Las presentes Normas entrarán en vigor el día de su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.

Las declaraciones de actividades que han de formular los Diputados y Senadores al adquirir y al perder su condición de parlamentarios, así como al producirse modificación de sus circunstancias, se ajustarán, a partir del inicio de la X Legislatura, al modelo que se acompaña como anexo al presente Acuerdo.

En la IX Legislatura se mantendrá el modelo de declaración de actividades que se acompañaba como anexo al Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 18 de diciembre de 1995, en materia de Registro de Intereses.

Las declaraciones de bienes y rentas que han de formular los Diputados y Senadores al adquirir y al perder su condición de parlamentarios, así como al producirse modificación de sus circunstancias, se ajustarán, a partir de la entrada en vigor de este Acuerdo, al modelo que se acompaña como anexo.

Asimismo, quienes tengan la condición de Diputados y Senadores a la entrada en vigor del presente Acuerdo deberán formular nueva declaración de bienes y rentas conforme al modelo que se acompaña como anexo, y presentarla en el Registro de las Cámaras hasta las 20,00 horas del día 7 de septiembre de 2011.»

Madrid, 19 de julio de 2011.—El Presidente del Congreso de los Diputados, José Bono Martínez.—El Presidente del Senado, Francisco Javier Rojo García.”

³ http://es.wikipedia.org/wiki/Juicio_de_residencia (consultado el 12 de febrero de 2012). Ver el artículo de Edmundo Iván Lozano Serna: “El juicio de residencia virreinal como medio de control político-administrativo”, *amoxcalli.leon.uia.mx/Epikieia/.../epikieia11-juicio_de_residencia.pdf*, (consultado el 12 de febrero de 2012).

⁴ Así, Arturo García Tizón, por el Partido Popular, en la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid, con motivo del Día Internacional del Derecho a Saber, en el Coloquio promovido por la Coalición Pro-acceso “La Ley de Acceso a la Información Pública: ¿cada vez más cerca?”, 28 de septiembre de 2011.

Esta circunstancia se repite en el estudio teórico-práctico que aquí se presenta. Un número bastante significativo de agentes audiovisuales españoles, muchos de los cuales se han hecho eco a lo largo de estos cinco años de las peticiones de apertura y buena gobernanza actuales, se han negado a abrirse a la sociedad en aspectos, no ya confidenciales o reservados, sino de estricta relevancia pública, en virtud del origen del dinero que manejan (presupuestos públicos, ayudas públicas, subvenciones) o en función de las consecuencias públicas de sus actos (actos administrativos, en unos casos, y resoluciones de impacto social, en otros).

1. Instituciones audiovisuales autonómicas

En este capítulo, han sido estudiados los Entes Institucionales Autonómicos conocidos como Consejos Audiovisuales. Los tres existentes, en 2011, han querido participar en el trabajo de campo y, por lo tanto, disponíamos de, además de los resultados de aplicar a su espacio estrictamente institucional el formulario correspondiente, las respuestas a la encuesta enviada. Dicha encuesta fue ofrecida, en 2011, a 45 agentes audiovisuales y resultó respondida por 22. De acuerdo con el gráfico 1, esa cifra supone una participación en la mitad del trabajo de campo del 49% de los agentes invitados.

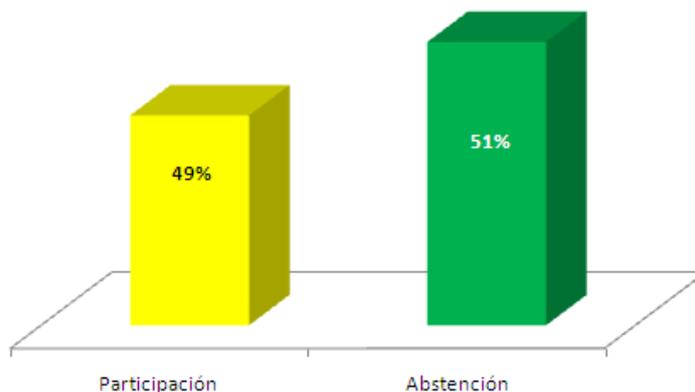


Gráfico 1. Nivel general de participación en la encuesta

Las Instituciones objeto de estudio ahora, como se dice, sobre la base de la web institucional/corporativa, son los tres Consejos Audiovisuales de España⁵. En este caso, además, podemos contar con los resultados de sus participaciones en las encuestas. Si presentamos ahora los resultados de la observación empírica realizada por el Grupo TRABUCOM, en dos momentos distintos del año 2011, podemos resaltar los datos que a continuación se exponen y que incluyen información sobre el ya histórico Consejo Audiovisual de Navarra, tras la decisión de cerrarlo en el marco de las políticas económicas restrictivas adoptadas por las autoridades españolas con el fin de afrontar la crisis económica que sacude al país.

1.1. Transparencia formal

Para empezar, estos tres agentes institucionales, centrados, precisamente, en el ámbito del audiovisual, alcanzan un nivel de transparencia formal elevado; el Consejo Audiovisual de Cataluña, con un 85,15% de cumplimiento de los parámetros deseables de macronavegación y de micronavegación se sitúa en segundo lugar en el ranking de los 45 agentes analizados (en la revisión, pasa a un sexto lugar, no por empeorar sus parámetros, sino por la mejoría

⁵ El Consejo Audiovisual de Navarra ha sido víctima de la crisis en 2011. Aunque este Informe llega ya después de su desaparición, ha sido objeto de estudio. Desde estas páginas vaya nuestro reconocimiento a su buena disposición y a su colaboración permanente con el grupo de trabajo, a lo largo de estos 4 años oficiales de investigación de TRABUCOM.

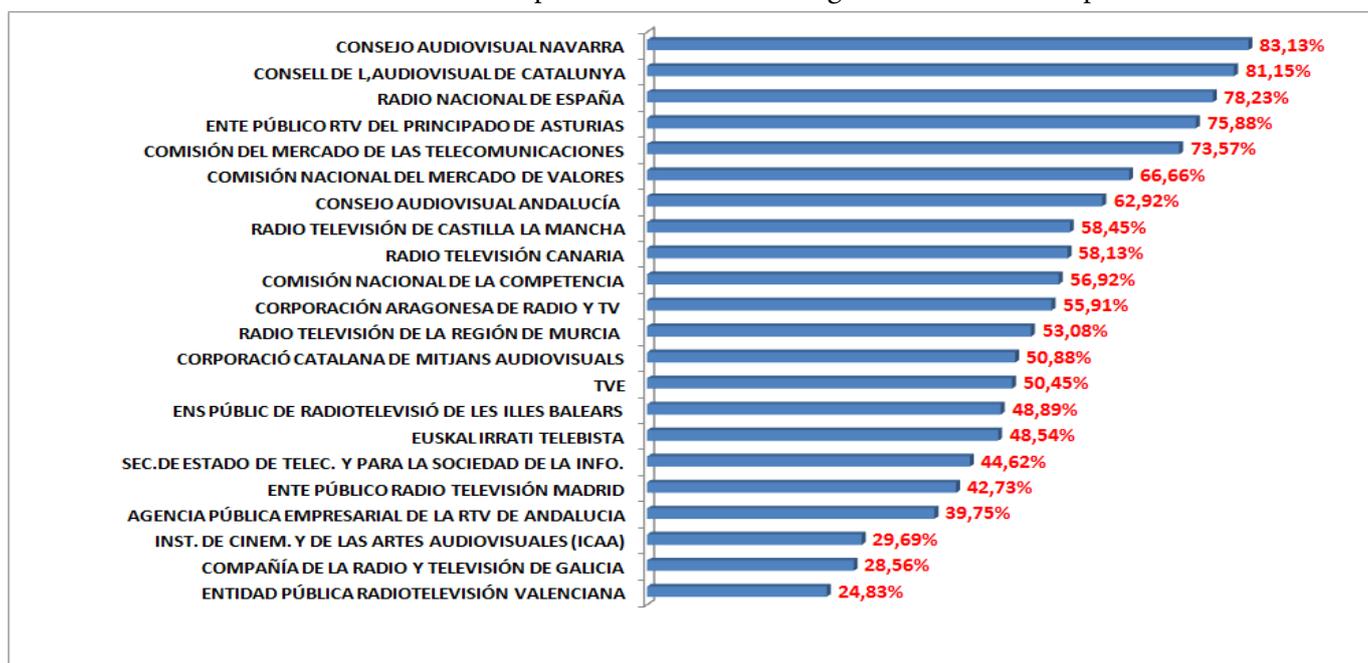
de otros agentes, manteniendo su nivel de cumplimiento de los parámetros de transparencia formal en 85,15%) (vid. gráficos 2 y 3, capítulo sobre operadores de cable).

Por su parte, el extinto Consejo Audiovisual de Navarra se situaba en un honroso sexto lugar (con un cumplimiento de los parámetros de transparencia formal del 83,13%; en la revisión, pasaba a un octavo lugar, manteniendo el porcentaje de cumplimiento de los parámetros, como consecuencia del progreso experimentado por otros agentes). Podemos sospechar que la mejoría percibida en las páginas institucionales de los agentes guarda relación con los anteproyectos de ley de transparencia presentados por el PSOE, entonces en el gobierno, y anunciados por el PP, a punto de entrar en el gobierno, ya cuando se realizó el segundo estudio de los sitios web corporativos/institucionales.

Finalmente, la peor posición de los tres Consejos ha sido la ostentada por el Consejo Audiovisual de Andalucía; en una décimonovena posición, con un porcentaje de cumplimiento de los parámetros de transparencia corporativa del 62,95%, tampoco puede decirse que sea una entidad formalmente poco transparente. Sin embargo, la diferencia de 20 puntos en relación con los otros dos Consejos debería propiciar una revisión de su sitio corporativo/institucional y, quizás, más importante, del planteamiento sustantivo de la transparencia en la propia institución, de lo que el sitio web corporativo/institucional es sólo un reflejo. No obstante, en la revisión, mejora su puesto, al pasar al lugar décimo tercero, con un grado de cumplimiento ligeramente mejor (69,27%) que lo aproxima más al notable que al mero aprobado, si nos expresamos en términos académicos.

Si se centra el análisis comparativo en el conjunto de los veintidós agentes públicos que participan en la investigación, tanto en la aplicación del formulario web como en la encuesta, incluyendo tanto a entes reguladores y/o de control, como a operadores públicos, sea, en ambos casos, de ámbito autonómico o de ámbito estatal, se observa que los tres Consejos Audiovisuales ocupan posiciones de cabeza, en el tramo superior del grupo. El Consejo Audiovisual de Navarra ocupa el primer lugar, el Consejo Audiovisual de Cataluña ocupa el segundo lugar y el Consejo Audiovisual de Andalucía, el séptimo, en el primer análisis (vid. abajo gráficos 2 y 3. Niveles de transparencia formal de los agentes audiovisuales públicos) En el segundo de los gráficos puede observarse, además de la inversión de posiciones de los Consejos de Navarra y Cataluña, que el Consejo Audiovisual de Andalucía avanza hasta la posición quinta, al mejorar su grado de cumplimiento de los parámetros de transparencia formal, ahora, en un 69,27%), como se anticipaba.

Gráfico 2. Niveles de transparencia formal de los agentes audiovisuales públicos



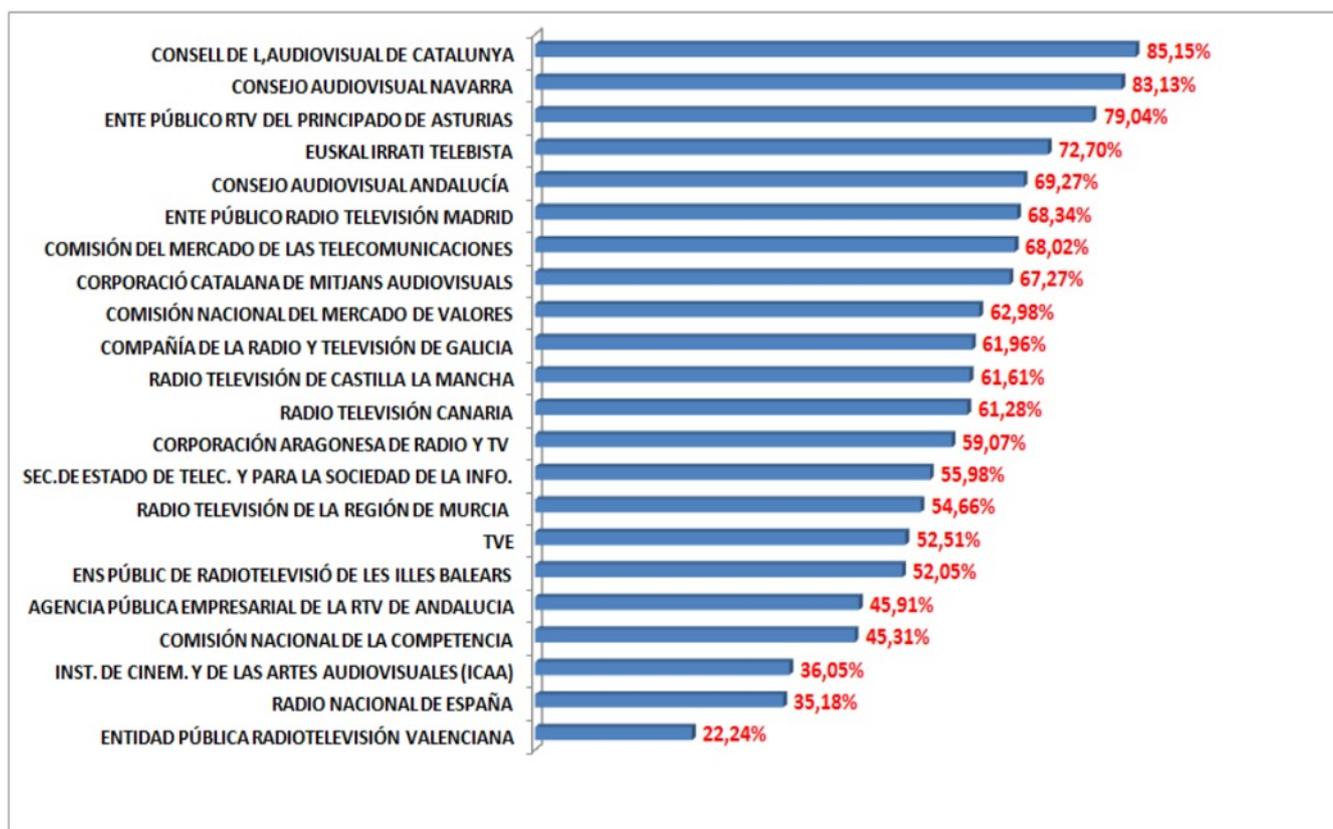


Gráfico 3⁶. Niveles de transparencia formal de los agentes audiovisuales públicos (Segundo análisis)

Los gráficos 4 y 5 (Niveles relativos de transparencia formal de los entes audiovisuales autonómicos, abajo) permiten ver la situación relativa de los tres Consejos Audiovisuales. Las diferencias entre el Consejo Audiovisual de Cataluña y el Consejo Audiovisual de Navarra son mínimas. En cambio, estas diferencias aumentan en relación con el tercer Consejo, el de Andalucía. La explicación pasa por el diferente grado de cumplimiento de los indicadores incluidos en cada parámetro, como se verá a continuación. Igualmente pueden apreciarse los aspectos en que ha mejorado el Consejo Audiovisual de Andalucía entre el primer análisis del Grupo en 2011, efectuado en el primer semestre del año, y la revisión, realizada en el último trimestre de 2011.

En efecto, la forma de abordar la transparencia formal es diferente en cada Consejo. Si nos mantenemos dentro de la micronavegación, el conjunto de parámetros que permite establecer cómo de fácil es moverse por el sitio electrónico de cada Consejo, encontramos, en el primer análisis de 2011 (junio), que en el Consejo de Andalucía la información corporativa/institucional online ha sido tratada documentalmente, sistematizada y ajustada a las exigencias legales. Ni el Consejo de Cataluña ni el de Navarra habían codificado sus documentos, a esas alturas. Esto repercute en el valor del parámetro calidad y volumen de la información. Aunque la información contenida en el sitio corporativo/institucional del Consejo Andaluz era abundante, no podría decirse que fuera exhaustiva, bajo ningún criterio –legal, ético-. Así, por ejemplo, se detectaron carencias en materia de principios (no encontramos referencias a la transparencia como principio inspirador de su actuación), de vínculos institucionales o de auditorías o controles externos. El Consejo Navarro tampoco incluía referencias institucionales o de control anual. En el caso del Consejo Catalán, sólo se echaba en falta la mención de auditorías o controles de terceros. Si se estudia la calidad de edición del sitio corporativo/institucional, la calidad es mayor en el caso del Consejo Catalán, en el que sólo faltaba la identidad del responsable de construcción y mantenimiento del sitio. Las carencias en los otros dos Consejos son más amplias, al faltar la fecha de edición y, por lo tanto, no ser ésta visible. Se ha considerado más relevante esta fecha, al permitir identificar los periodos de actualización y, por lo tanto, el valor informativo

⁶ En adelante, en este capítulo, conviene recordar que a menudo los gráficos consecutivos corresponden a los análisis, sobre una misma cuestión, efectuados en el primer semestre del año 2011 y en el segundo semestre del año 2011.

del sitio, que la existencia de un responsable de contactos sobre la gestión del sitio. De hecho, dos indicadores hacen referencia a la fecha, lo que le da un valor indudable. El Consejo de Navarra y el Consejo Catalán se asemejan en aspectos como la amplitud de la información contenida, la actualización periódica de los contenidos y la sistematización de texto e iconos. En el caso del Consejo Andalúz, la información no es tan abundante. De la información contenida puede deducirse que hay una actualización periódica, aunque la falta de fecha no permita conclusiones más precisas, lo mismo que sucedía en el Consejo Navarro. En cuanto a los indicadores con los que se elabora el parámetro legibilidad y ergonomía, los principales fallos del Consejo Audiovisual Andalúz radican en un cierto desorden en la disposición de la información y en la incoherencia de color-iconos-menús así como en la dificultad de su manejo y comprensión. En cambio, en el Consejo Audiovisual Catalán, la legibilidad y la ergonomía merecen el calificativo de perfecto. En el caso del Consejo Navarro, los iconos dificultan la lectura. Esto se mantiene tanto en el primer análisis, como en la revisión de noviembre 2011. En esta investigación, el parámetro navegación y representación de la información se construye con 10 indicadores; la falta de coherencia en el tratamiento de los iconos por parte del Consejo Andalúz dificulta los movimientos dentro del sitio corporativo/institucional. Otra dificultad añadida es la concerniente a la imposibilidad de volver desde cualquier nodo al sumario principal, circunstancia que no se aprecia en la revisión del sitio correspondiente al mes de noviembre, lo que permite mejorar la puntuación del sitio. Mientras que la primera percepción del sitio corporativo/institucional del Consejo Catalán fue tal que permitió la máxima puntuación en este terreno, en la revisión de noviembre se encontraron dificultades en la visualización del sumario principal desde algunos espacios del mismo, lo que obligaba a desplazar la barra. Las mismas circunstancias se daban en el Consejo Navarro. El parámetro de recuperabilidad se ve afectado, en el caso del Consejo de Andalucía, por la carencia de un buscador, lo que no sucede en el caso del Consejo de Cataluña, en donde, además de buscador, existen otros sistemas de clasificación de información elaborados a base de categorías. El Consejo Navarro, en este caso, se encuentra en peores condiciones que los otros dos, al carecer tanto de buscador como de archivos ordenados conforme a categorías o clases. La medida de la interactividad y computabilidad del sitio corporativo/institucional viene dada, en la encuesta TRABUCOM, por 6 indicadores. Por un lado, se intenta averiguar si es posible la comunicación con el administrador del sitio corporativo/institucional, a través de cuáles vías y si hay vías complementarias y efectivas de la principal. También se evalúa si es posible transferir información con corrección. En el caso del Consejo Andalúz la interactividad está vedada, de hecho, aunque es posible transferir información. En el caso del Consejo Catalán existe cierto grado de interactividad, además de la posibilidad de transferir información. Por su parte, en el caso navarro, excepto la transferencia de información, la efectividad de diversas vías de interacción con el administrador del sitio corporativo quedaba comprobada. Los últimos dos parámetros de micronavegación que determinan la transparencia formal de los sitios corporativos dejan en mejor situación al Consejo Catalán. Un segundo lugar estaría ocupado por el Consejo Navarro. En último lugar se hallaría el Consejo Andalúz. El punto débil del Consejo Audiovisual Navarro es la carencia de servicios adicionales (software para transferir). Al Consejo Andalúz le falla la velocidad de descarga, aunque la misma es correcta y sí permite descargas de software. El Consejo Catalán se presenta completo en estos dos parámetros.

Los aspectos de la macronavegación incluyen, como es sabido por el estudio previo de otros operadores, tanto la referencia a la presentación social del sitio, como las relaciones en redes. La visibilidad del Consejo Audiovisual Andalúz no es total, al faltarle el descriptor de los enlaces que contiene. Sin embargo, dicha visibilidad es casi perfecta: los enlaces han sido claramente seleccionados, se puede acceder al sitio desde buscadores como Google, Bing o Ask y ningún enlace está roto. En igual situación se encuentra el Consejo Catalán, mientras que en el sitio institucional del Consejo Navarro sí pueden encontrarse enlaces rotos. Esto supone un fallo que lo aleja de la mejor puntuación un poco más, ya que tampoco contiene descriptores de los enlaces, que permitan anticipar su interés o contenido. Por lo que se refiere a la autodescripción, puede observarse que el Consejo Andalúz no dispone ni de metadatos ni de metaetiquetas, dos de los cuatro indicadores seleccionados para evaluar el parámetro de la presentación propia en la sociedad digital. A las mismas carencias, se suma, en el caso del Consejo Catalán, la

ausencia de un resumen. En este ámbito la mejor calidad corresponde al Consejo Navarro, completo en todos los sentidos, al disponer de metadatos, metaetiquetas, descripción inicial de su propia identidad al comienzo y título.

Las revisiones de los primeros análisis no han ofrecido novedades, con las salvedades de las reseñadas (velocidad, vista del sumario sin desplazamiento de barra y vuelta al sumario principal desde cualquier nodo).

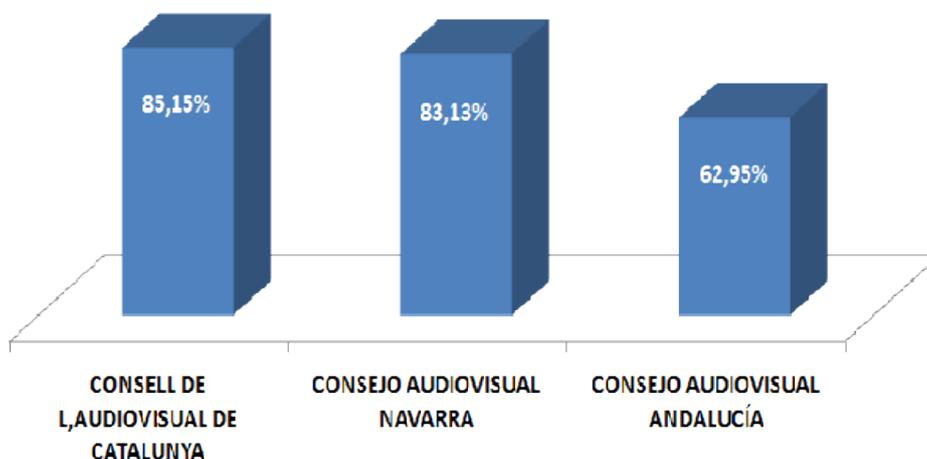


Gráfico 4. Niveles relativos de transparencia formal de los entes audiovisuales autonómicos

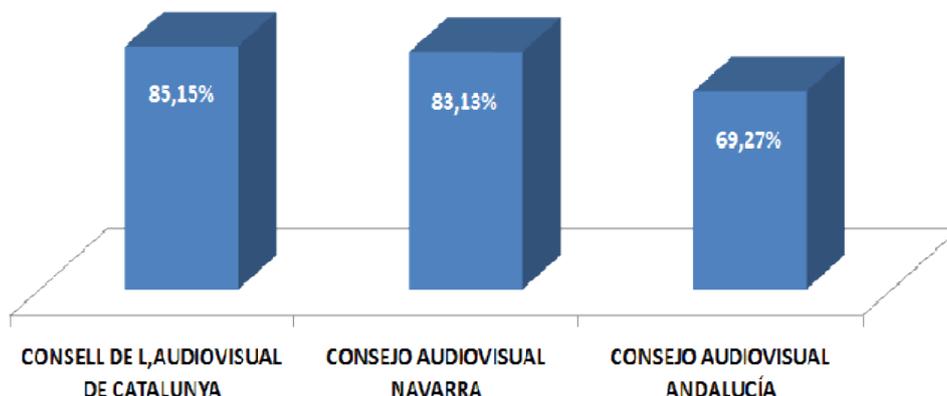


Gráfico 5. Niveles relativos de transparencia formal de los entes audiovisuales autonómicos

La comparación entre el grado de cumplimiento de los parámetros de transparencia formal de los entes reguladores y de control de ámbito estatal y los entes reguladores y de control de ámbito autonómico (vid. gráficos 2 y 3, capítulo sobre operadores de cable) pone de manifiesto ciertas diferencias; mientras que el grado de cumplimiento de los parámetros de transparencia formal por parte de los entes autonómicos oscila entre el 85,15% y el 62,95%, en el primer análisis (y entre el 85,15% y el 69,27%, en la revisión del último trimestre de 2011), en el caso de los entes reguladores y de control de carácter estatal, los porcentajes de cumplimiento se mueven entre el 73,57% (Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones) y el 29,69%, en el caso del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales. La posición de esta última entidad no deja de ser llamativa y más grave por la correspondencia que guarda con la de los productores cinematográficos, los agentes menos transparentes de los 45 analizados en esta investigación. Los valores anteriores, en la revisión efectuada por el grupo en el último trimestre se sitúan entre el 68,02% y el 36,05%. El retroceso del valor máximo, sin duda, importante, en momentos en que la tendencia de los agentes ha sido a mejorar en parámetros de transparencia, tanto sustantivos como formales,

tiene su importancia y precisa el detalle de la explicación indicador por indicador. Debe ser, en cambio, ensalzada la mejoría del Instituto de la Cinematografía (36,05%). La Comisión Nacional del Mercado de Valores pasó de un cumplimiento de los parámetros de transparencia formal del 66,66% a un 68,02%. Sin embargo, ha empeorado la Comisión Nacional de la Competencia, al pasar de un 56,92% a un 45,31% y pierde una posición entre los entes estatales. La Secretaría de Estado de Telecomunicaciones pasa de un 44,62% a un 55,98%, mejorando su posición relativa entre los entes estatales estudiados.

1.2 Transparencia sustantiva

Si ahora pasamos a analizar los resultados de la transparencia sustantiva para los Consejos Audiovisuales, encontramos que, una vez discriminadas las preguntas propias de las Instituciones, y excluidas, en consecuencia, las correspondientes a Corporaciones, el grado de cumplimiento de los parámetros que determinan la transparencia sustantiva es bueno en el caso del Consejo Audiovisual de Cataluña y en el caso del Consejo Audiovisual de Navarra (en el primer análisis, 64,94% y 61,79%, respectivamente; en la revisión, 91,67% y 84,38%, respectivamente). En el caso del Consejo Audiovisual de Andalucía, el porcentaje de transparencia sustantiva se queda en un 23,95%, en el primer análisis (en la revisión alcanza el 58,33%). La mejora es llamativa en los tres casos y, mientras que en el primer análisis los resultados no podían ser calificados de excelentes, en la revisión, los resultados terminan por ser muy buenos en dos de los Consejos y buenos, en el tercero de ellos.

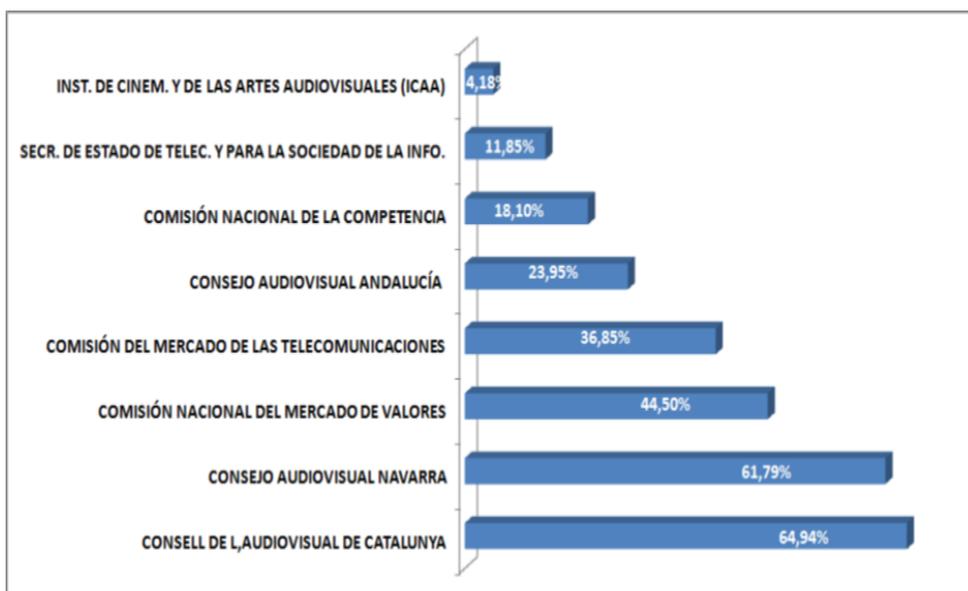
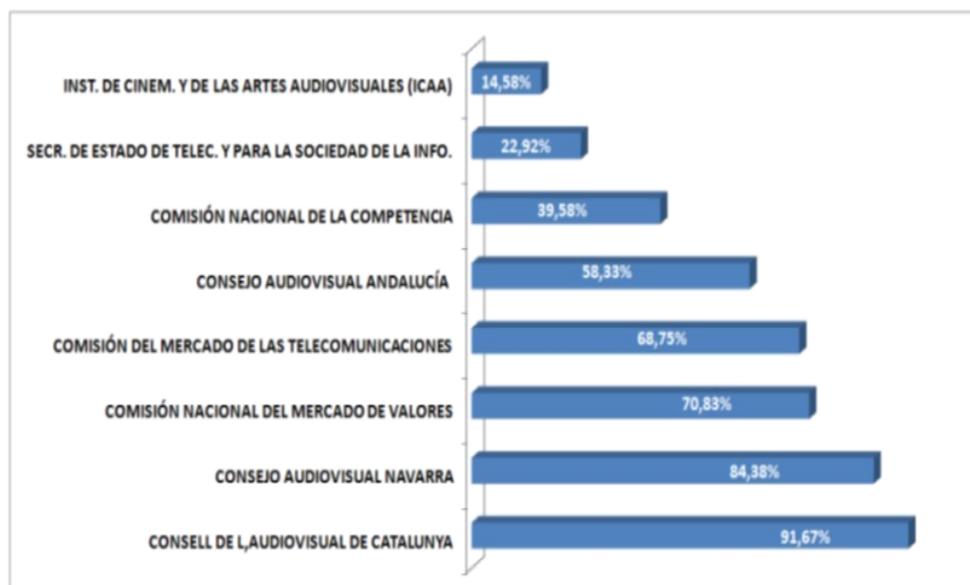


Gráfico 6. Niveles de transparencia sustantiva en los entes públicos audiovisuales. Primer bloque de preguntas

Gráfico 7. Niveles de transparencia sustantiva en los entes públicos audiovisuales. Primer bloque de preguntas



La situación en la que se encuentran los agentes públicos en estudio, al comparar sus logros en transparencia formal y en transparencia sustantiva, ofrece la perspectiva que refleja el gráfico que sigue.

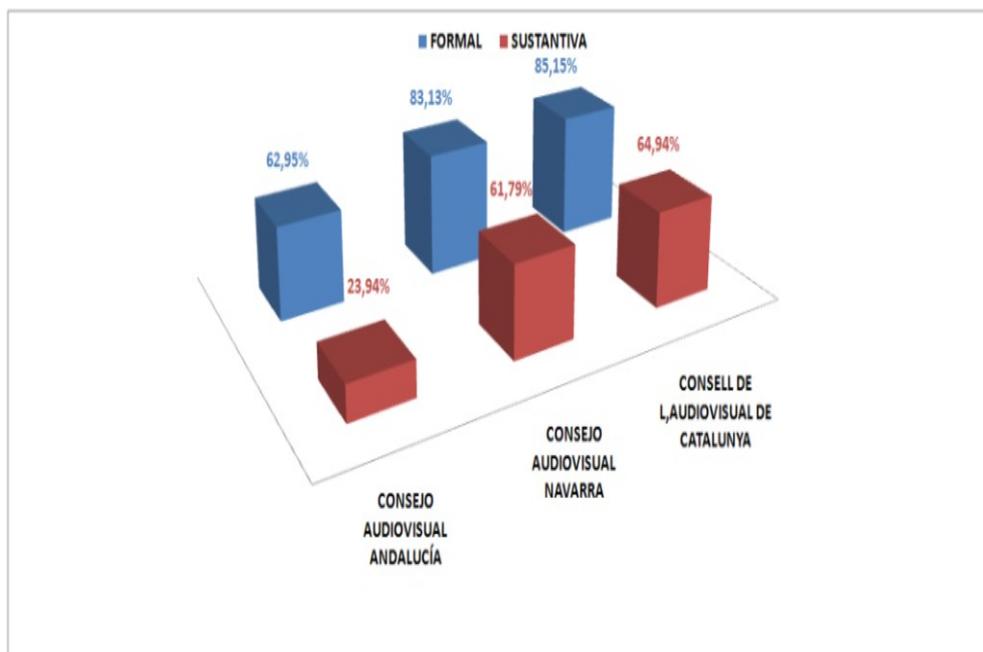


Gráfico 8. Comparativa niveles de transparencia formal y sustantiva de los entes autonómicos

El gráfico precedente, correspondiente al primer análisis de los sitios corporativos/institucionales, revela que los niveles de transparencia formal son claramente superiores a los niveles de transparencia sustantiva. Debe considerarse normal y es positivo que las posibilidades de micronavegación y de macronavegación sean buenas o muy buenas. En cierto sentido, puede afirmarse que una navegación mala, es decir, una opacidad formal evidente, suele tener un carácter disuasorio y busca ocultar la opacidad sustantiva. Por el contrario, la transparencia formal suele ser prolegómeno de una calidad aceptable u óptima en los datos sustantivos institucionales. Puede verse, así, que la relación entre la transparencia formal y la sustantiva del ente es directamente proporcional.

En la revisión del análisis de los sitios corporativos/institucionales, en el gráfico que sigue, los resultados comparados entre la transparencia formal y la sustantiva muestran que el 85,15%, el 83,13% y el 69,27% de cumplimiento de parámetros por los Consejos de Cataluña, Navarra y Andalucía, a nivel formal, se corresponde con el 91,67%, 84,38% y 58,33% de cumplimiento de parámetros por parte de los tres Consejos, en el mismo orden, a nivel sustantivo.

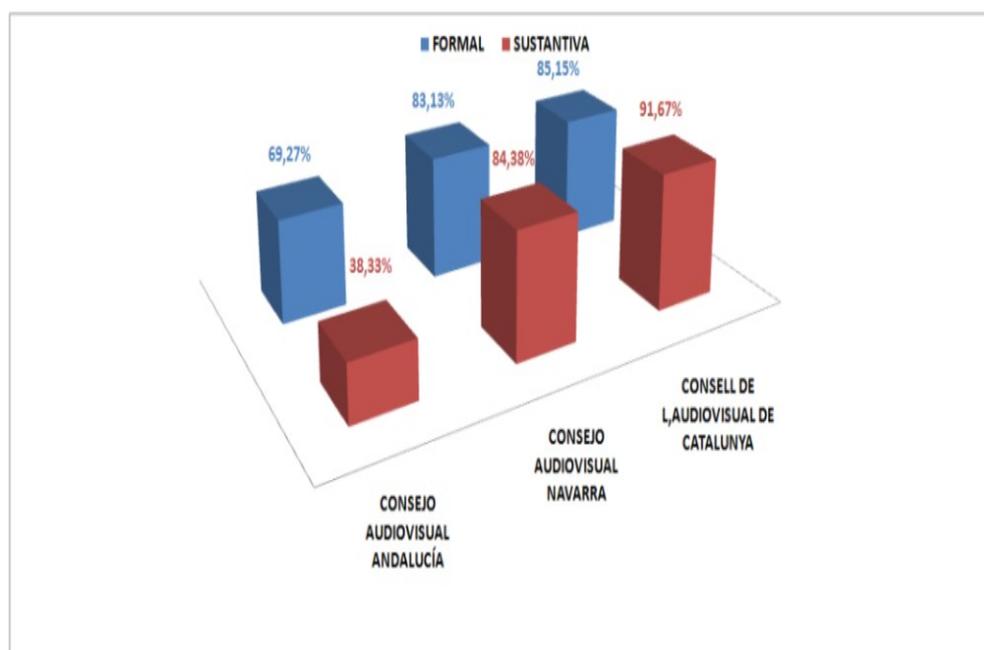


Gráfico 9. Comparativa niveles de transparencia formal y sustantiva de los entes autonómicos

Si además se intenta comparar los diferentes niveles de cumplimiento de los parámetros de transparencia sustantiva por parte de los entes reguladores y de control estatales con los entes autonómicos, las diferencias que se advierten son las siguientes: el grado de cumplimiento de la transparencia sustantiva, en el caso de los entes estatales, oscila entre el 44,50% (Comisión Nacional del Mercado de Valores), en el primer análisis, y 4,18% (Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales), en el primer análisis. En su revisión, los valores máximo y mínimo de transparencia sustantiva de los entes estatales fueron 70,83% (Comisión Nacional del Mercado de Valores) y 14,58% (Instituto de la Cinematografía). Los otros entes estatales mantienen sus posiciones, aunque, en la revisión, experimentan una mejoría: la Comisión de las Telecomunicaciones ocupa el segundo lugar (36,85%, primero, y en revisión, 68,85%), la Comisión de la Competencia, el tercero (18,10%, en el primer análisis, y 39,58%, en la revisión) y la Secretaría de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, el cuarto (11,85%, en el primer análisis, y 22,92%, en la revisión).

El estudio de los parámetros permite entender la razón de una evolución tan positiva. En primer lugar, la información general disponible en la zona institucional del sitio web del Consejo de Andalucía tiene alguna deficiencia, aunque mínima, como es evidente, según la propia calificación que de su transparencia sustantiva se pone de manifiesto. Se centra en la ausencia de la versión inglesa de esta información, en la ausencia del organigrama, con competencias incluidas, en su formato plano y en la ausencia de un foro en el que los internautas eventualmente interesados pudieran dejar pareceres, opiniones, etc... Al Consejo Audiovisual de Cataluña le falta exclusivamente una red social –en la revisión de noviembre de 2011, se aprecia la carencia de foro, también- y al Consejo Navarro le faltan un foro, una red y la versión inglesa del texto y del organigrama. Si observamos el parámetro buena gobernanza, encontramos que, aunque existen unos principios de buen gobierno, éstos no llegan a plasmarse, en el Consejo Audiovisual de Andalucía, en un código de conducta o en un documento de responsabilidad social/institucional. Al no existir este tipo de documentos, tampoco se encuentra la transparencia consagrada como principio en ellos. En cambio, sí quedan recogidos en ambas clases de documentos en el Consejo Catalán y en el de Navarra. La información cuantitativa es completa en los tres casos, teniendo en cuenta que por no ser sociedades anónimas, no pueden figurar los paquetes accionariales, aunque sí podría figurar la propiedad institucional y en el caso de que estuviera repartida entre diferentes órganos o departamentos, el nombre de los mismos. Los parámetros finales de la transparencia sustantiva para los entes autonómicos son los concernientes al acceso y a la consulta. Puede afirmarse que el Consejo de Andalucía ni tiene un Registro abierto al público, online, ni dispone tampoco de guías para el acceso a información institucional. En cambio, dicho Registro está disponible en el Consejo Catalán y en el Consejo Navarro, sin que suceda lo propio con las guías de acceso a la información en ninguno de los casos. Véase gráfico 15 (capítulo sobre operadores de cable), en que aparecen los niveles de transparencia sustantiva correspondientes al primer bloque de preguntas, diferenciando siete subsectores y pudiendo ver los valores de los entes autonómicos y de los entes estatales.

1.2.1 Autopercepción del conocimiento de la transparencia

Puesto que los Entes Audiovisuales Autonómicos sí han respondido a la encuesta, y lo han hecho en un porcentaje del 100%, como puede verse en el gráfico 1: Nivel de participación en la encuesta por subsectores. (capítulo operadores de cable), se confirma que se trata de un subsector de agentes con vocación de transparencia, igual que sucede con los entes reguladores estatales; en ambos casos, los niveles de participación han sido máximos, seguidos a una distancia de 33 puntos porcentuales por las televisiones autonómicas. El resto de los agentes participan en menor medida, pudiendo confirmar que ni las emisoras de radio ni las televisiones alcanzan el 50% de participación deseable, que indicaría que, como subsectores, son favorables a la transparencia. El hecho de que tanto los entes reguladores, como las televisiones autonómicas, sean de titularidad pública, pone al sector público, claramente, en zona más favorable a la transparencia que al sector privado, pudiendo afirmar, como permite ver, abajo, el gráfico 10. Nivel de participación en la encuesta por tipo de titularidad, que, frente a un sector privado que, tan sólo en un 17% está dispuesto a implicarse en actividades y pensamiento sobre transparencia, el grado de cuestionamiento

y preocupación por el principio de la transparencia, en el caso del sector público, se sitúa, tanto para los operadores públicos como para los entes reguladores, por encima del 50%.

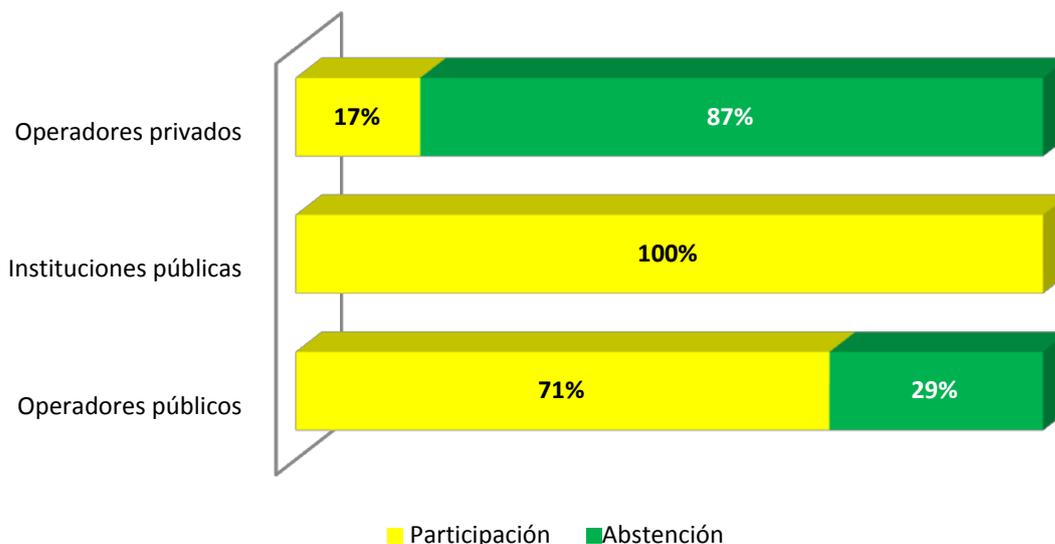


Gráfico 10. Nivel de participación en la encuesta por tipo de titularidad

Como ha quedado establecido en este Estudio y en anteriores Informes, a los agentes audiovisuales españoles se les formularon preguntas sobre seis ejes temáticos: en qué medida conocen el principio de la transparencia, qué opinan sobre la relación entre una buena técnica legislativa y la transparencia, cómo ven la relación entre la Administración Pública y la transparencia, cómo ven la relación entre las empresas y la transparencia, en qué consiste su práctica institucional de la transparencia y qué perspectivas de futuro a medio plazo ven para la transparencia. Como a todos los agentes, a los entes autonómicos se les formularon ocho preguntas. En primer lugar, para establecer su grado de conocimiento de la transparencia, se les pidió (1) que identificaran la afirmación que se adecuaba más al concepto de transparencia; (2) que seleccionaran la afirmación más propia de la transparencia audiovisual; (3) que identificaran medidas básicas para potenciar el derecho de acceso a la información institucional y corporativa audiovisual; (4) que aclararan las exigencias societarias que podrían contribuir a potenciar la transparencia en el sector audiovisual; (5) que precisaran si la naturaleza del acceso a la información es la de un derecho personal; (6) que distinguieran las medidas favorecedoras de la transparencia, de entre un ramillete que se les ofrecía; (7) que subrayaran documentos concernientes a la transparencia o al derecho de acceso conocidos por ellos; y, finalmente, (8) que calificaran los sectores audiovisuales de España, Europa y Estados Unidos como transparentes u opacos. De esas ocho preguntas, siete⁷ han permitido elaborar el gráfico que sigue. En él puede verse que el grado de conocimiento de la transparencia que manifiestan los tres Consejos Audiovisuales es elevado (todos sobrepasan el 50% del grado de conocimiento deseable). Y, en el caso del Consejo Navarro, el más elevado de todo el sector público, incluyendo en el mismo, por supuesto, no sólo a los entes autonómicos, sino también a los entes estatales. Tanto el Consejo Catalán, como el Consejo Andaluz ocupan, además, una tercera y cuarta posición en el conjunto de los ocho entes institucionales que han participado en la investigación.

⁷ La última pregunta no ha entrado en la baremación y, por lo tanto, en los gráficos, por la naturaleza misma de la pregunta. Al no ofrecerse a los agentes una respuesta del tipo “sí” o “no”, sino al tomar en cuenta como válidas todas las respuestas y proceder a enumerar cuántas respuestas hay para cada opción, se ha estimado que las preguntas tendrían que ser ubicadas fuera de baremo. Han sido, en cambio, utilizadas para informar sobre la evolución histórica del enfoque de los entes respecto a la cuestión abordada. Para ello han sido considerados los datos y gráficos de los Informes Primero y Tercero de este grupo de investigación, sobre la Transparencia en el Sector Audiovisual Español.

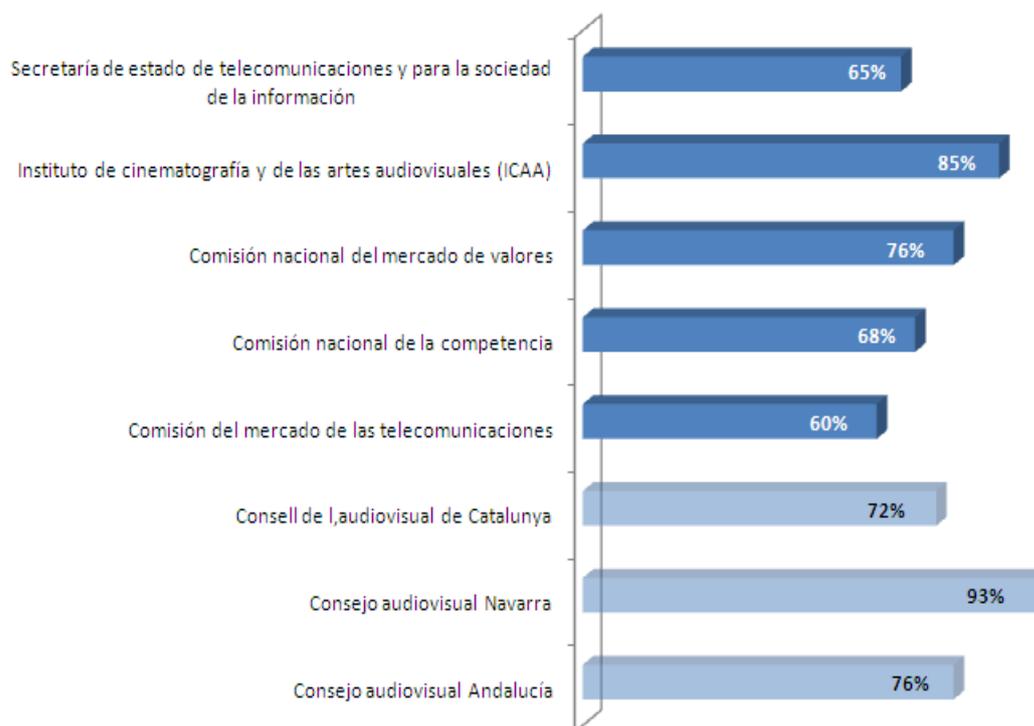


Gráfico 11. Grado de conocimiento de la transparencia por parte de los entes audiovisuales institucionales (individual)

El conjunto de las respuestas dadas por los tres Consejos Audiovisuales al total de las 8 preguntas sobre el conocimiento de la transparencia se traduce en la siguiente relación de fuerzas, en cuanto a grado de conocimiento de la transparencia, entre los dos tipos de agentes públicos audiovisuales que han sido estudiados:

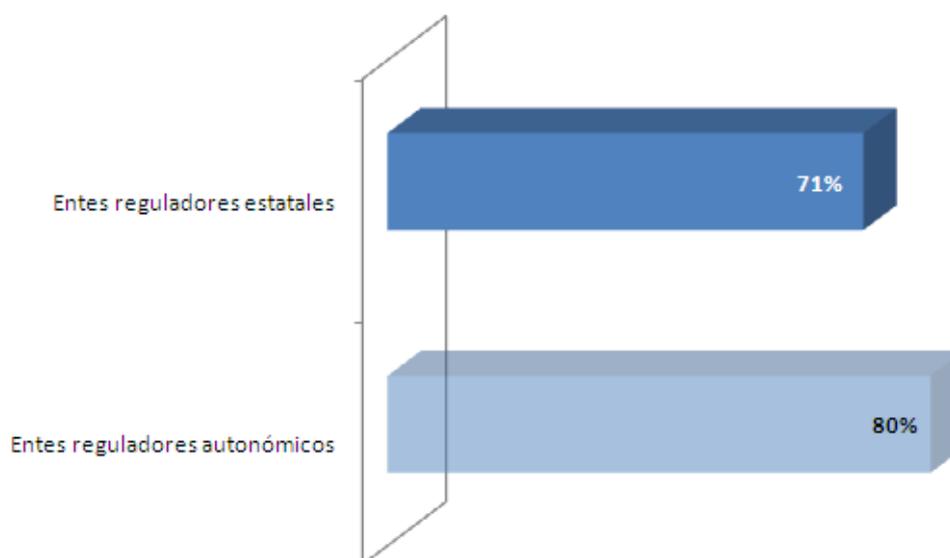


Gráfico 12. Grado de conocimiento de la transparencia por parte de los entes estatales audiovisuales, por un lado, y por parte de los agentes autonómicos, por otro

Los datos reflejados en ambos gráficos pueden explicarse de la siguiente manera: el grupo de investigación ha considerado que son componentes imprescindibles de la transparencia tanto el mantenimiento de unos archivos de calidad disponibles al público, como una rendición de cuentas periódica que permita valorar al público los resultados de gestión de la institución. Al ser ambas opciones igual de relevantes, el Consejo Audiovisual que selecciona las dos o una cualquiera de ellas dos demuestra entender el planteamiento jurídico dominante (véase *La Transparencia en el Sector Audiovisual. Comentarios a la Normativa Española y Comunitaria*, Barcelona, Bosch, 2008). Éste ha sido el caso de los tres Consejos Audiovisuales (el de Navarra ha optado por el mantenimiento eficiente de un Archivo Público; los de Andalucía y Cataluña, por la rendición de cuentas).

De igual manera, ajustándose al planteamiento doctrinal, para los tres Consejos Audiovisuales, la transparencia es un factor que favorece la confianza pública, el pluralismo y la libre competencia y estabiliza el mercado audiovisual.

En relación con las medidas más favorecedoras del derecho de acceso, el Consejo Catalán no ha estado desacertado al optar por la disponibilidad de documentos en cualquier soporte, incluyendo los electrónicos. También ha estado acertado el Consejo Andaluz al seleccionar, además, la creación de un Registro documental. Sin embargo, la mejor opción es, sin duda, la del Consejo Navarro, al optar por varias posibilidades que es como dotar de contenido al propio principio con medidas, todas ellas, adecuadas: personal formado, Registros eficientes, información tratada documentalmente e información de normativa sobre acceso al público.

La selección de exigencias legales a cumplir por parte de las sociedades con el fin de potenciar la transparencia en el sector audiovisual ha puesto de manifiesto que el Consejo Navarro, siendo selectivo, pues deja fuera la información sobre la distribución presupuestaria de la sociedad, entiende que el resto de los requerimientos producen una entidad más transparente. Para el grupo de investigación, todas las respuestas eran válidas, por legales, puestos a abrazar una legalidad favorecedora de transparencia. En este sentido, el Consejo Navarro ha sido el que más acertado ha estado. Del mismo modo, su exclusión puntual es legítima desde la perspectiva *de lege ferenda*. El Consejo Catalán y el Consejo Andaluz coinciden en cinco requerimientos (información sobre participaciones empresariales importantes, informaciones adicionales sobre cambios en derechos y propiedad de acciones, información sobre ayudas públicas o subvenciones, información sobre sectores de la economía en que participa la empresa e información sobre composición del Consejo de Administración), pero difieren en cuatro más (que son los que añade el Consejo Navarro). En estas circunstancias, resultan favorecidos en la valoración porcentual del conocimiento de la transparencia los Consejos Catalán y Navarro.

Los tres Consejos ven al acceso a la información como un derecho personal, lo que es premiado con la máxima puntuación.

En cuanto a las medidas (no, exigencias legales) favorecedoras de la transparencia, los tres Consejos optan por cuatro requerimientos iguales (inspección pública del sector audiovisual, Códigos de Buen Gobierno Corporativo y Autorregulación Audiovisual, inscripción en Registros Públicos de empresas audiovisuales y normas coercitivas sobre el audiovisual), pero, de nuevo, es el Consejo Navarro el que se muestra más generoso a la hora de dotar de contenido al principio de la transparencia y, en la práctica, de acuerdo con el criterio establecido por el grupo previamente, al seleccionar 8 medidas supera las 7 medidas que permitirían decir que un agente conoce mucho o está muy familiarizado con la transparencia.

1.2.2 Valoración de la relación que la Administración Pública mantiene con la transparencia

Como se apuntaba anteriormente, el segundo gran tipo de cuestiones planteadas a los entes autonómicos ha sido el concerniente a la relación que la Administración Pública mantiene con la transparencia y su mayor o menor aptitud y actitud hacia este principio legal. Para establecer lo antedicho se formularon 4 preguntas a los entes

autonómicos. Se les pidió (1) que señalaran en qué circunstancias les parecía que la actuación de la Administración Pública sobre el sector audiovisual es más transparente, dándoles, a tal fin, una serie de posibilidades; (2) que estimaran la conveniencia de aportar determinados datos para que la obtención de una licencia de explotación de canal de televisión respondiera a parámetros objetivos; (3) que identificaran los principios que deberían regir los contratos de campañas institucionales de publicidad y comunicación; y, por fin, (4) que identificaran los principios que deberían regir la subcontratación de dichas campañas a empresas privadas.

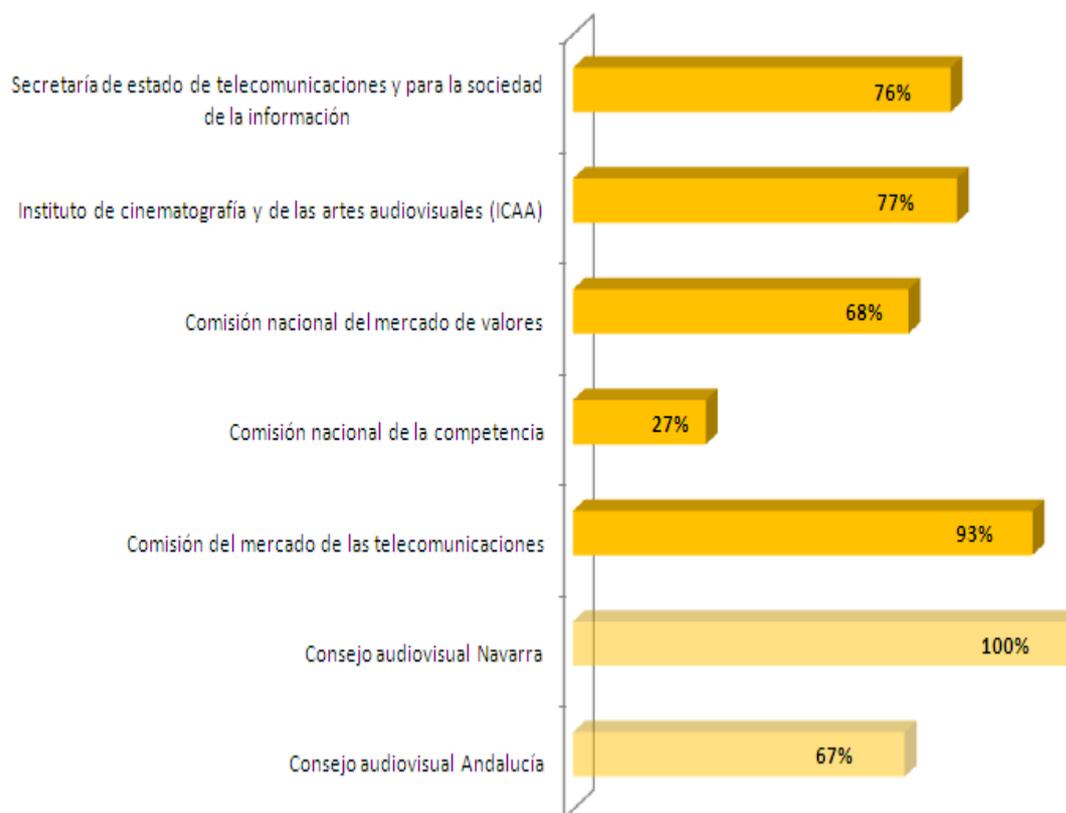


Gráfico 13. Grado de transparencia en la Administración Pública, según los Entes Autonómicos (respuesta de los entes institucionales, vistos de uno en uno)

Tanto este gráfico como el que sigue reflejan la medida en que cada institución consultada ha entendido qué debe hacer una Administración Pública que se quiera transparente. Así, el Consejo Audiovisual de Navarra ha captado el 100% de las actitudes que debe adoptar la Administración Pública para ser transparente. El Consejo Andaluz, sólo el 67%. El Consejo Catalán ha preferido no manifestarse en este apartado. El liderazgo criteriológico en este asunto corresponde al Consejo Navarro, seguido de cerca por un ente estatal (la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones), lo que, por otro lado, refleja una coherencia entre las normas vigentes conocidas y la necesidad de vigilar su cumplimiento.

Para el Consejo Navarro, las seis medidas propuestas en la encuesta TRABUCOM contribuyen a generar una Administración Pública más transparente (motivar las decisiones administrativas, articular procedimientos de toma de decisiones abiertos, redactar textos normativos comprensibles, actualizar normas vigentes, tomar la iniciativa en la generación de información y documentos de interés público, crear un sistema de ventanilla única y de Registros comunicados). En cambio, para el Consejo Andaluz, los principales factores de transparencia pública son la motivación de las decisiones y la iniciativa en la generación de documentos de interés público. Tanto la postura del Consejo Catalán como la respuesta del Consejo Andaluz pueden ser consideradas como expresión de falta de

conocimiento del vínculo entre la transparencia y la actitud de la Administración Pública, muy caracterizado ya por la doctrina iusinformativa⁸.

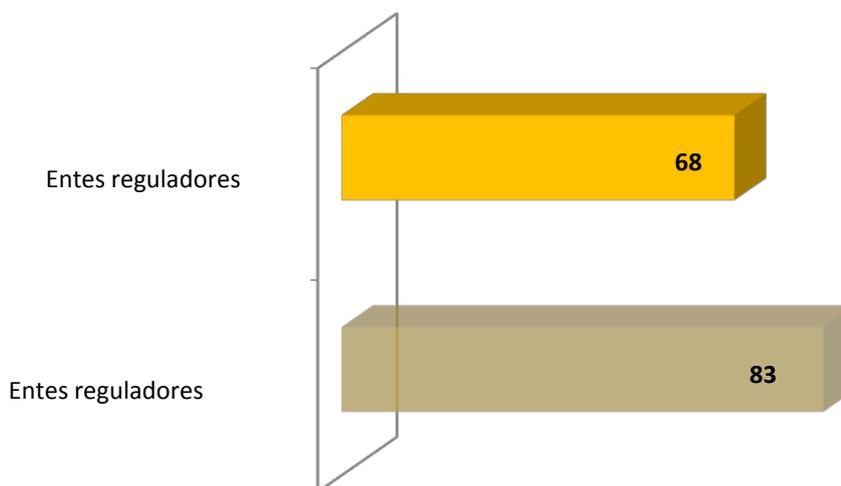
La pregunta 10 de la encuesta recoge los requisitos legales para la obtención de una licencia de explotación de un canal de televisión. Al pedir al agente que seleccione los datos necesarios para garantizar competitividad, transparencia y pluralidad, se está solicitando un juicio sobre la abundancia de datos privados en manos de la Administración Pública como factor que mejora cualitativamente la actuación pública. Mientras que el Consejo Catalán ha rehusado responder, el Consejo Navarro ha identificado como necesarios nueve criterios, en cuatro de los cuales coincide con el Consejo Andaluz, a saber, la composición actualizada del accionariado, el nombre de los socios propietarios de más del 5% del capital, la declaración de licencias de televisión en que participen personas presentes en la licitación y los contenidos y servicios propuestos. Para el Consejo Andaluz, serían necesarios, además, la declaración de recursos financieros del licitador y la nacionalidad, domicilio y representante legal en España de los candidatos a titulares de licencia. En cambio, el Consejo Navarro se decanta por considerar necesarios también el porcentaje de capital y el papel de cada socio, el reparto de votos, el nombre de los socios de personas jurídicas que dispongan de más del 25% del capital del licitador y el nombre de las personas con más del 50% del capital. Para el grupo de investigación, conforme a los criterios preestablecidos, sólo la identificación de más de 8 criterios es indicativa de una genuina voluntad de transparencia en este terreno, lo que, en efecto, sucede en el caso del Consejo Navarro.

De todas maneras, destacan como criterios inútiles, a juicio de estos entes institucionales, de cara a una efectiva transparencia, la solicitud de datos del tipo “audiencias”, “previsión de pérdidas y ganancias”, “planes de publicidad y promoción” o “anteproyectos técnicos”.

Al seleccionar la quinta opción, de entre las cinco que se ofrecen, cuando los Consejos Andaluz y Navarro señalan que los principios a los que debería ajustarse la subcontratación de campañas institucionales de publicidad y comunicación son los recogidos por el Real Decreto Legislativo 2/2000 y por la Ley 13/1995, ya están haciendo suyos los principios de libertad de contratación, eficiencia económica, publicidad y concurrencia competitiva, también respaldados por la doctrina en este terreno. Puede decirse que lo llamativo en este caso es el silencio del Consejo Catalán. Por el contrario, las respuestas de los otros dos Consejos han sido valoradas como adecuadas y reveladoras de afán de transparencia.

El liderazgo navarro se deja sentir al colocar por encima de los entes estatales a los entes autonómicos, situándose en ambos casos por encima del 50% deseable que indicaría que los Entes Estatales tienen identificadas con bastante precisión las actitudes de una Administración Pública transparente.

Gráfico. 14. Grado de transparencia en la Administración Pública, según los entes institucionales, agrupando los estatales, por un lado, y los autonómicos, por otro



⁸ Vid. Cousido, M.P. y Gutiérrez, E.: *Comentarios (...)*, o.c., p. 169 y ss.

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

El tercer gran tipo de cuestiones formulado a los entes autonómicos audiovisuales ha sido el concerniente a la relevancia que la redacción normativa tiene para que la actitud de los agentes sea más transparente. Así, se plantearon 4 preguntas a los agentes: (1) qué parte de la sociedad les parecía que había sido convocada por el legislador para redactar la normativa sobre transparencia, (2) hasta qué punto son comprensibles los denominados por el legislador “criterios objetivos” destinados a conceder ayudas a la producción audiovisual, (3) en qué medida son claros los vigentes criterios sobre ayudas a la producción, distribución y exhibición de obras audiovisuales y, finalmente, (4) qué grado de transparencia hay en el cálculo del porcentaje que las concesionarias, ya licenciatarias, de televisión deben destinar a financiar obras audiovisuales.

El Consejo Navarro y el Consejo Catalán consideran que la sociedad ha participado mucho en la elaboración de disposiciones concernientes a la transparencia, mientras que el Consejo Andaluz entiende que lo ha hecho en grado suficiente. Los tres Consejos se decantan por entender que la participación de los operadores públicos en la elaboración de dichas disposiciones ha sido suficiente. Sólo el Consejo Catalán ha entendido que la presencia de los operadores privados ha sido mucha, frente a los otros Consejos que entienden que ha sido sólo suficiente. Curiosamente, al analizar el grado de participación de los organismos públicos competentes, el Consejo Andaluz y el Consejo Catalán comparten el criterio de que la participación ha sido nula, mientras que el Consejo Navarro entiende que ha sido mucha. Se observa, en consecuencia, la inclinación a considerar que ha habido bastante participación por parte de todos los agentes audiovisuales. Esta impresión, contra lo que podría sospecharse, es negativa porque oculta cierto grado de satisfacción con el status quo que, desde el punto de vista normativo, está lejos de ser óptimo, dicho sin emociones y considerando tanto la legislación estudiada desde hace 5 años y las carencias que podrían subsanarse este mismo año, si el Gobierno cumple lo prometido⁹, como la inexistencia de una legislación ad hoc, que invalida la apreciación de que todos los sectores de la sociedad han participado en su elaboración.

Doce criterios legales fueron expuestos a los entes autonómicos para que éstos valorasen la calidad de la redacción y su propio grado de comprensión de los contenidos coactivos sobre la cinematografía, tras la última regulación (Ley 55/2007, del Cine). El Consejo Audiovisual de Navarra logra entender cuatro de los doce criterios (un tercio) del legislador y considera confusos los criterios para la concesión de ayudas a la producción, a la distribución y a la exhibición cinematográficas. Del mismo modo, considera incomprensible el criterio del 5% ó del 6% que las concesionarias de televisión deben destinar a la producción de obra audiovisual. Los cuatro criterios, objetivos, claros y concretos, para el Consejo Navarro, de cara a la concesión de ayudas a la producción cinematográfica serían: “Utilizar en sus rodajes el territorio español de forma mayoritaria”; “La calidad y el valor artístico del proyecto (de producción)”; “La aceptación del público en el periodo de proyección en salas de exhibición cinematográfica”; y, finalmente, la “Recepción por los espectadores a través de otros medios de difusión”. Por su parte, el Consejo Andaluz expresa un menor grado de comprensión todavía de la legislación cinematográfica, coincidiendo con el Consejo Navarro en respaldar la claridad del criterio concerniente a la aceptación del público y a la calidad y el valor artístico del proyecto de producción. También atribuye claridad y concreción al criterio de la residencia del productor en las Islas Canarias, que no había sido señalado por el Consejo Navarro. El Consejo Audiovisual Andaluz considera que los criterios de ayuda a la producción, distribución y exhibición cinematográficas son claros, al igual que el porcentaje destinado forzosamente por las concesionarias de televisión a la producción de obra audiovisual. El Consejo Catalán del Audiovisual considera muy claras y concretas las medidas, en tanto que criterios objetivados

⁹Vid. *Primer Informe (...)*, op. cit., pp. 19-27, *Tercer Informe (...)*, op.cit., pp. 10-11. A estas últimas pp. habría que añadir, al menos, la referencia a las siguientes leyes del último semestre del año 2011 y los dos primeros meses de 2012, por contener alusiones expresas e intensas a la transparencia: Ley 24/2011, sobre Contratos de Seguridad (art. 35), Ley 25/2011, de reforma parcial de la Ley de Sociedades de Capital y de incorporación de la Directiva 2007/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, ya citada (art. 516-520 y siguientes), Ley 31/2011, que modifica la Ley 35/2003, de Instituciones de Inversión Colectiva (art. 10.4), Ley 33/2011, General de Salud Pública (art. 3) y Real Decreto Legislativo 3/2011, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (art. 139).

para la concesión de ayudas a la producción audiovisual, concernientes al empleo, en la versión original, de lenguas oficiales de España y la realización de “la posproducción en estudio y los trabajos de laboratorio mayoritariamente en territorio español. (...) requisito (...) también exigible en los procesos de producción de las obras de animación”. Este Consejo Audiovisual no ha valorado el resto de los criterios ni ha respondido tampoco a las preguntas concernientes a la claridad de los criterios sobre ayudas a la producción, distribución y exhibición cinematográficas o al porcentaje destinado por las televisiones a la producción de obra audiovisual.

En el *Primer Informe sobre la Transparencia en el Sector Audiovisual Español* (Madrid, Felipe II Libros, 2008) se formularon varias preguntas que incidían en la calidad de las normas españolas sobre el audiovisual y sus efectos en la transparencia del sector. Así, se preguntaba a los agentes audiovisuales por la claridad de los criterios legales que debe seguir la Administración Pública a la hora de distribuir ayudas al sector cinematográfico. Sólo el 40% entendía que dicha claridad se daba. El 70%, además, de los organismos reguladores llamados a participar en el estudio de 2007, publicado en 2008, hablaban de criterios administrativos opacos. Una tercera parte de las empresas cotizadas hablaba, también, de opacidad. Las empresas audiovisuales no cotizadas decía entender dichos criterios.

A la pregunta de si parecía a los agentes transparente el método de determinación de los ingresos devengados el año precedente, para calcular el alcance de la obligación legal de los operadores de televisión de destinar el 5% de los mismos a la financiación anticipada de la cinematografía, el 60% de los agentes encuestados acusaba al sistema de opaco. Los más críticos con dicho método eran, en particular, los entes reguladores del sector audiovisual, muy relevante al situar al sector ante organismos que deben vigilar el cumplimiento de normas que no entienden.

En el *Tercer Informe sobre la Transparencia en el Sector Audiovisual* (en el Segundo Informe, no se distribuyó encuesta, UCM/Trabucom, Madrid, 2010), la denuncia de opacidad legal en materia de concesión de ayudas al sector cinematográfico era clamorosa; sólo el 29,4% de los agentes encuestados (básicamente, los operadores públicos de televisión) admitía claridad en el sistema. El 76,5% restante consideraba que el sistema legal no era transparente¹⁰.

1.2.4 Valoración de la relación entre las empresas audiovisuales y la transparencia

El cuarto tipo de cuestiones planteado a los agentes audiovisuales ha sido su visión sobre las relaciones entre la empresa audiovisual y la transparencia. Se formularon 3 preguntas (1) solicitando la valoración de los costes y beneficios de la transparencia para el sector audiovisual. En particular, se pidió a los entes autonómicos que identificaran por separado las relaciones coste-beneficio para las empresas audiovisuales privadas y para las empresas audiovisuales públicas. Se les preguntó (2) si consideraban que los inversores deberían especificar su grado de intervención en la toma de decisiones de la empresa audiovisual y (3) si entendían que aclarar la línea editorial y el nombre del responsable editorial favorecería la transparencia del operador de radio o de televisión.

Cuando, en el Primer Informe sobre la Transparencia, se pidió a los agentes encuestados que establecieran la relación coste/beneficio de introducir la transparencia en la gestión de un agente audiovisual, los criterios fueron muy dispares. Los organismos reguladores y de control entendieron que para la Administración Pública Audiovisual, el coste sería inferior al beneficio, aunque habría algún coste y bastante beneficio. Centrado el estudio del coste/beneficio en la empresa audiovisual privada, los organismos reguladores entendían que los costes superarían los beneficios. En el Tercer Informe, el 71% de los agentes públicos creía que la rentabilidad de la transparencia sería evidente, al entender que los costes de introducirla en las políticas empresariales e institucionales públicas serían bajos y los beneficios altos (el 84% de los agentes públicos pronosticaba beneficios altos), mientras que en su incorporación al sector privado audiovisual costes y beneficios estarían casi igualados y, por lo tanto, la

¹⁰ Es opinión del Grupo de Investigación que las últimas regulaciones sobre el sector audiovisual, incluyendo sus artículos o apartados concernientes de forma específica a la transparencia, son más precisas, menos prolijas y más fáciles de comprender.

transparencia no sería rentable. En el Cuarto Informe, los Entes Autonómicos tienden a ver más costosa la implementación de la transparencia.

Al preguntar, en el Primer Informe, a los agentes su opinión sobre la conveniencia, en términos de transparencia, de dar a conocer la línea editorial y el nombre del responsable editorial, la mayoría de los agentes creía que explicitar la línea editorial hacía transparente al medio. Menos agentes creían que dar a conocer el nombre del responsable editorial hacía más transparente al medio. En el Tercer Informe, sólo el 61% de los agentes encuestados pensaba que conocer el nombre del responsable editorial del medio aportaría transparencia. El 83% de los encuestados atribuía esa virtud a la difusión de la línea editorial. La tendencia se perpetúa en el Cuarto Informe, como se indica abajo.

Aunque las preguntas formuladas sobre las empresas audiovisuales y la transparencia no son baremables, algo que también sucedía en el apartado precedente (normas), lo que explica la inviabilidad de gráficos del subsector como un todo, las respuestas de los Entes Autonómicos tienen interés, en dos casos, por su unanimidad: todos entienden que el coste de la transparencia es alto, pero el beneficio también, y todos creen que los inversores institucionales deben publicar su participación en las decisiones de la empresa audiovisual. En donde las opiniones están divididas al 50% es en lo concerniente a la consideración que merece a efectos de transparencia la información expresa de la línea editorial y del responsable editorial del medio de comunicación; para el Consejo Audiovisual Navarro y para el Consejo Audiovisual Andaluz es relevante la información concerniente a la línea editorial. Sólo para el Consejo Navarro es relevante la información relativa al responsable editorial. La postura, aquí, de los Consejos Andaluz y Catalán es particularmente llamativa cuando hasta la Convención de Televisión Transfronteriza del Consejo de Europa impone el deber de publicitar el nombre de dicho responsable editorial.

1.2.5 Autopercepción de la práctica de la transparencia

El quinto tipo de preguntas formulado a los Consejos Audiovisuales se refería a la práctica de la transparencia por el propio agente, lo que ha podido ser contrastado por el grupo de investigación al analizar sin intermediarios su sitio corporativo/institucional. Se formularon 14 preguntas (de la 26 a la 39 de la encuesta) destinadas a establecer el grado de coherencia o de incoherencia entre lo afirmado en la encuesta y lo realmente ejecutado, en términos de transparencia, por parte de los entes autonómicos públicos. Así, se planteó a dichos entes, en contraste directo con el parámetro de “buena gobernanza” (dentro del apartado de transparencia sustantiva, formulario web): si la transparencia forma parte de sus políticas de comunicación; si hay métodos de control interno sobre transparencia de los procedimientos; si están claramente establecidas las razones para denegar una información solicitada y si están preestablecidas las categorías de información confidenciales.

Por supuesto, los tres Consejos Audiovisuales afirman haber incorporado la transparencia a sus políticas de comunicación. Sólo en el Consejo Audiovisual Catalán existen prácticas de control de la transparencia interna, tanto a nivel del personal directivo, como a nivel del personal administrativo. En los tres Consejos Audiovisuales se deniega la información susceptible de afectar al honor, a la intimidad, a la imagen y a la vida privada de las personas. Además, en el Consejo Andaluz y en el Consejo Catalán, se prevé la denegación de acceso en razón del interés público. El más reservado de los tres Consejos resulta el catalán a la hora de identificar las categorías de información que considerarían confidenciales. Mientras que los Consejos Navarro y Andaluz mencionan sólo la concerniente a los procesos de producción, el Consejo Catalán señala las tres categorías que se han ofrecido a los agentes, a saber, la gestión, la propiedad y los procesos de producción. De todo lo cual puede concluirse que mientras que el Consejo Catalán pone el acento en la transparencia subjetiva, los otros dos Consejos lo ponen en la transparencia objetiva y, aunque nominalmente hayan incluido la transparencia en sus políticas internas, no la conciben como exhaustiva. Sin embargo, el Grupo TRABUCOM ha valorado positivamente la aplicación de la buena gobernanza en los sitios institucionales en el caso de los Consejos Navarro (en el primer semestre) y Catalán

(en el segundo semestre de 2011). Por lo tanto, parece que estos agentes audiovisuales se ven menos transparentes de lo que aparentan ser.

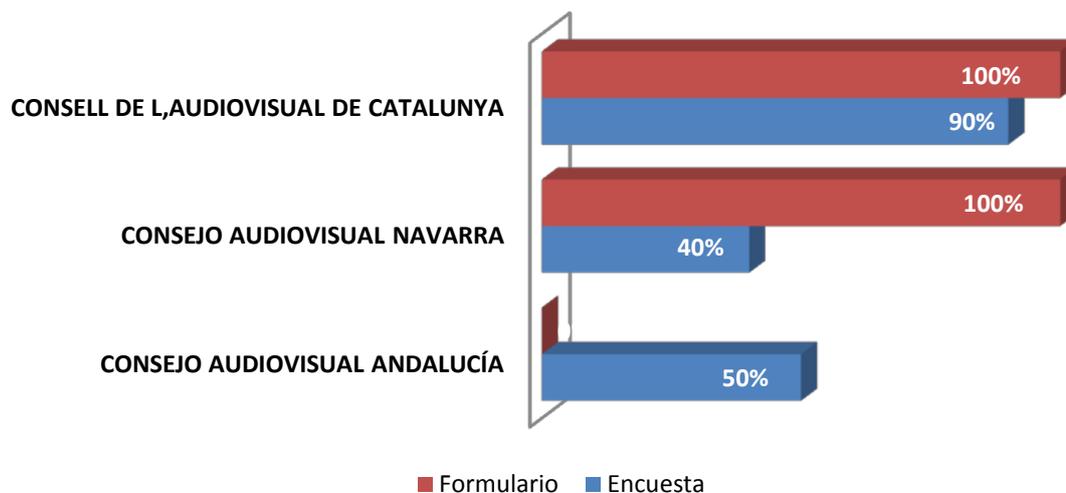


Gráfico 15. Niveles de buena gobernanza de los entes autonómicos audiovisuales: cómo se ven (barras azules) y cómo los vemos (barras rojas)

Del mismo modo, se planteó a los Consejos, en relación directa con el parámetro “consulta”, si el ente autonómico dispone de algún archivo, registro o unidad documental, si es imprescindible para facilitar el acceso a información del ente autonómico que el documento solicitado se encuentre claramente individualizado y si la unidad documental se encuentra digitalizada.

En esta zona de la encuesta y del formulario web existe práctica unanimidad. Los tres Consejos Audiovisuales afirman disponer de Archivos Documentales, digitalizados, y únicamente el Consejo Andaluz no admite solicitudes genéricas de información, requiriendo, por el contrario, que los documentos pedidos estén individualizados.

Si se contrasta la visión bastante transparente que los agentes tienen de sí mismos con las averiguaciones del grupo en razón del estudio de los sitios institucionales, se advierte que sólo el Consejo Catalán muestra o prueba la existencia de un Archivo informatizado (en el primer análisis). También, lo muestra el Consejo Navarro, en la revisión del segundo semestre. En este terreno, en consecuencia, los Consejos se ven ligeramente más transparentes de lo que prueban ser.



Gráfico. 16. Niveles de transparencia en el parámetro “consulta”: Cómo se ven (barras azules) y cómo los vemos (barras rojas)

Igualmente, se preguntó si los empleados de esa Unidad Documental del Ente Autonómico están específicamente formados en procedimientos de acceso a información, lo que podría contrastarse indirectamente con el parámetro “información general”, indicadores 2.1 ó 2.2 (transparencia sustantiva, formulario web).

A dicha pregunta sólo el Consejo Audiovisual de Navarra responde no tener personal específicamente formado para atender las solicitudes de información. El análisis del parámetro “información general”, por su parte, ponía de manifiesto que la transparencia electrónica a este nivel es total en los tres Consejos Audiovisuales. Podrá no haber personal formado suficientemente pero en el organigrama de los Entes Autonómicos quedan claros los puestos y las competencias, tanto en el primer análisis como en la revisión. *En este sentido, la transparencia subjetiva parece más que adecuada, aunque falte cualificación, que se precisa.*

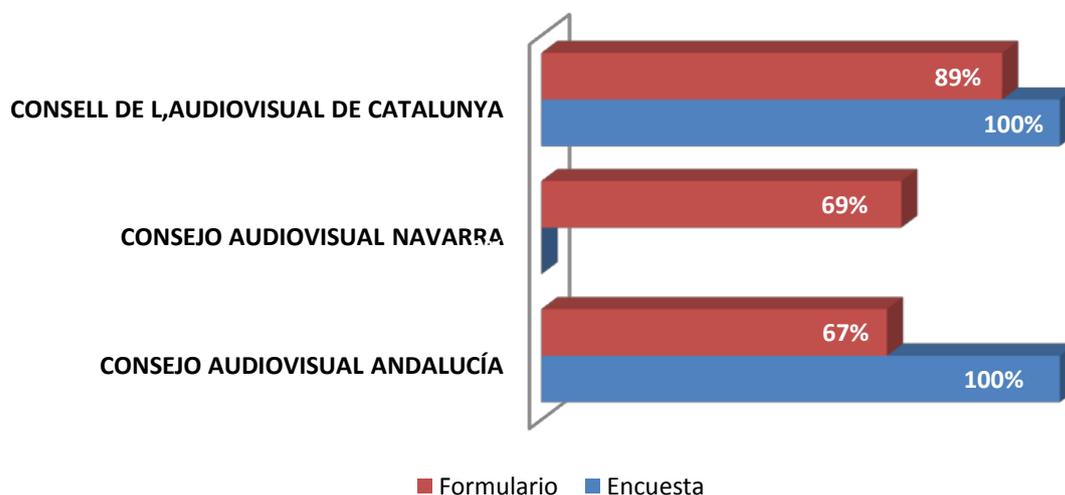


Gráfico 17. Niveles de transparencia en parámetro “información general”:
Cómo se ven (barras azules) y cómo los vemos (barras rojas)

Finalmente, se planteó, en relación estrecha con el parámetro “acceso”, si existen directrices internas sobre las respuestas alternativas a las solicitudes de información, si se contemplan plazos de respuesta a las solicitudes de acceso, qué alternativas de consulta existen, si se considera en la Institución que la solicitud de acceso no debe ir respaldada por la prueba de un interés legítimo, si se plantea la posibilidad de facilitar el acceso parcial a un documento cuando el resto del documento contenga información sensible y si se plantea en el Ente público la posibilidad de orientar al solicitante sobre el lugar en el que se puede encontrar el documento pedido.

Con seis preguntas de la encuesta incidiendo sobre el parámetro “acceso”, que se articula sólo a través de un indicador, en el documento para el análisis de sitios web, puede observarse que ningún Ente Autonómico dispone de guía que instruya al solicitante de información acerca del procedimiento y requisitos para la búsqueda de información en estas Instituciones. Es claro que esta carencia merma el nivel de transparencia sustantiva institucional, de hecho.

En el plano teórico, sin embargo, el Consejo Navarro y el Consejo Catalán afirman disponer de directrices sobre las respuestas a proporcionar a los solicitantes de información y dicen orientar al solicitante de información que no puede localizarse en sus propios archivos institucionales.

Los tres Consejos afirman disponer de plazos para las respuestas a las demandas de información, así como facilitar el acceso parcial a la documentación institucional, llegado el caso. Y los tres, también, condicionan la modalidad de consulta de la documentación institucional al tipo de expediente e información solicitada.

Sólo el Consejo Audiovisual Catalán considera que la mera exigencia de interés legítimo para facilitar el acceso a la documentación pedida es una práctica de opacidad. De estas respuestas parece deducirse que, al menos, desde

la perspectiva de la propia institución, las actitudes de mayor transparencia, en la práctica, se dan en el Consejo Navarro, primero, en el Consejo Catalán, después, y, finalmente, en el Consejo Andaluz.

Puesto que en la realidad digital el Grupo ha podido comprobar que la situación es la misma en los tres Consejos, cabe concluir que quien tiene las pretensiones más elevadas presenta el mayor grado de incoherencia respecto al acceso.

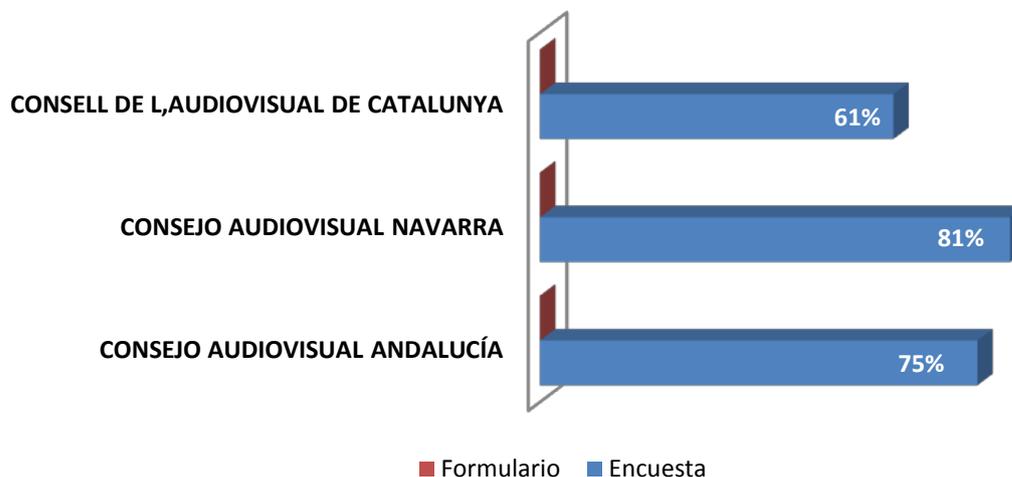


Gráfico 18. Niveles de transparencia, según el parámetro “acceso”:
Cómo se ven (barras azules) y cómo los vemos (barras rojas)

Con cierto detalle, ahora, puede decirse que en el parámetro llamado “buena gobernanza”, como se ha visto, el Consejo Andaluz dispone de principios de buen gobierno, pero ni cuenta con referencias expresas a la transparencia, ni tiene código de conducta, ni documento alguno de responsabilidad social/institucional. El Consejo Catalán y el Consejo Navarro, por el contrario, articulan –articulaba, en el caso del Consejo Navarro- sus principios de buen gobierno en un código de conducta y en un documento de responsabilidad social/institucional, con referencia expresa a la transparencia. Las deficiencias del Consejo Andaluz en cuanto al establecimiento de categorías de información confidencial, en cuanto a las razones para denegar el acceso a una información particular y en cuanto a los procedimientos de control interno en materia de transparencia inciden sobre él ahondando las diferencias que mantiene con respecto a los otros dos entes autonómicos.

En cuanto al parámetro “acceso”, convertido en referente en 6 ocasiones distintas a la hora de valorar la coherencia de las respuestas de los entes autonómicos, como se ha dicho, el grupo ha encontrado que los 3 entes autonómicos son incoherentes. Para enfrentarse a esta circunstancias deberían hacer públicos aspectos tales como si el solicitante de información será orientado cuando no haya acertado al dirigirse al Ente Autonómico en busca de su información; si se facilitará el acceso parcial al documento; si se desatenderá la circunstancia de la prueba del interés legítimo; si existen plazos de respuesta; si las alternativas de respuesta se encuentran preestablecidas.

Para el parámetro “consulta”, debe tenerse en cuenta que mientras que en el sitio web del Consejo Andaluz no se encuentra Registro documental alguno, los otros dos Consejos sí lo tienen –el Catalán y el Navarro-. Esta circunstancia vicia las respuestas dadas por el agente andaluz a las preguntas concernientes a la necesidad de que el documento esté claramente individualizado por el solicitante, a si la unidad documental está digitalizada y a si existe o no un Registro institucional de documentos.

Respecto al parámetro “información general”, convertido en referente para la pregunta en la que se pide al agente que opine sobre la necesidad de disponer de personal específicamente formado, puede presumirse que la

disposición de los tres Consejos Audiovisuales ha podido ser interpretada como positiva, dada la claridad con que es abordado el organigrama en todos los casos y la distribución de competencias entre departamentos, de suerte que el personal documentalista tendría fácil encaje.

La síntesis de este apartado, en consecuencia, sería que mientras que, en los tres casos, las prácticas que afectan a la “información general” son buenas, deben ser mejoradas, también en los tres casos, las prácticas concernientes al “acceso”. Por su parte, es el Consejo Audiovisual Andalúz quien tiene que hacer el máximo esfuerzo para mejorar sus parámetros “consulta” y “buena gobernanza”.

Centrándonos, por lo tanto, en los entes públicos, podemos destacar que en función de las respuestas dadas a las preguntas sobre la práctica formuladas en la encuesta, los entes autonómicos y los estatales tienen una actitud igual de transparente.

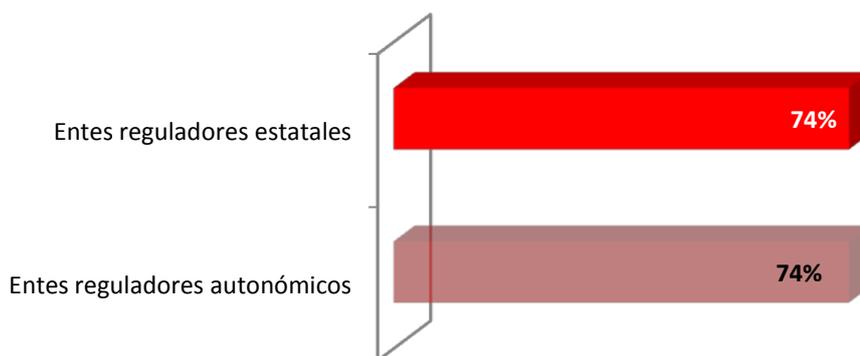


Gráfico 19. Grado de transparencia, en la práctica, de los entes públicos

El siguiente gráfico permite establecer un ranking de autopercepciones. En otras palabras, son el Consejo Audiovisual Catalán y la Secretaría de Estado para las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información las que se ven más transparentes, resultando los más críticos la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y el Consejo Audiovisual de Andalucía.

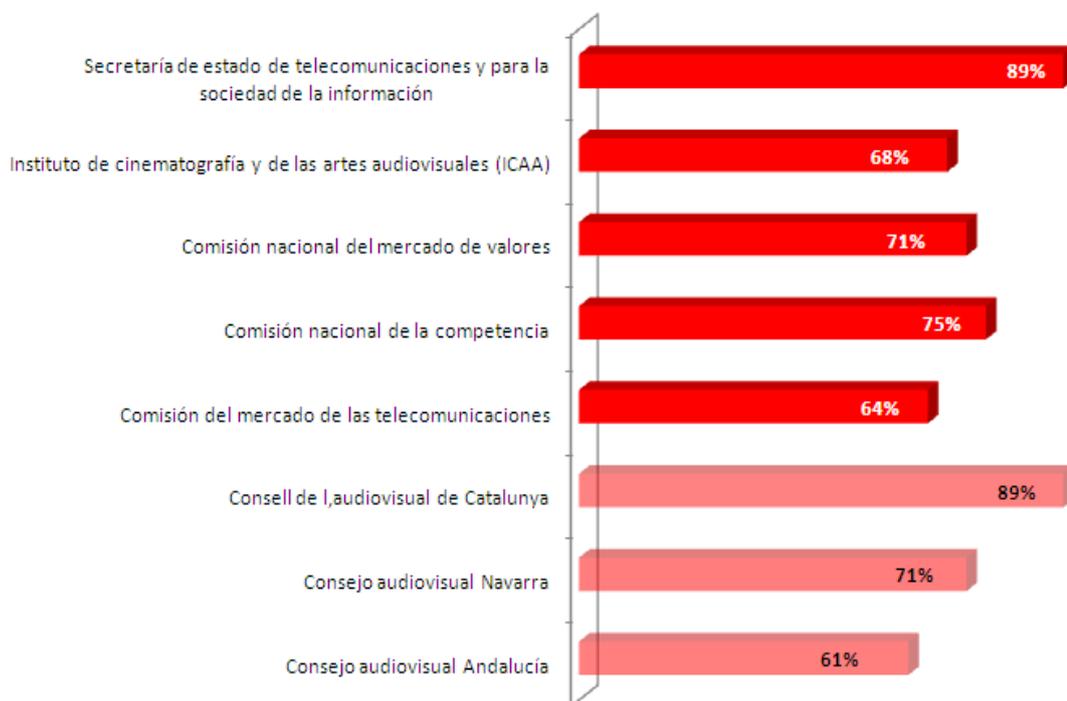


Gráfico 20. Transparencia práctica de todos y cada uno de los entes públicos que han participado en la encuesta en función del tipo de respuesta que han dado

1.2.6 Valoración del futuro de la transparencia audiovisual en España

Finalmente, se ha interrogado a los agentes sobre nuevas actitudes hacia la transparencia, el futuro y la viabilidad de una norma reguladora de la transparencia que, a estas alturas de la legislatura del Partido Popular, parece inminente y ha sido anunciada para el próximo mes de marzo (2012).

Fueron formuladas a los entes autonómicos 3 preguntas: en primer lugar, se preguntó a los entes autonómicos (1) qué grado de compromiso entendían que adquiriría en los próximos cinco años la Administración Pública en relación con la adopción de actitudes y comportamientos destinados a mejorar de forma específica la transparencia (cuerpos especializados, calidad en páginas web, etc...), (2) qué reacción tendrían, en los próximos 5 años, diferentes actores (ONGs, empresas audiovisuales, grupos políticos, etc...) del ámbito audiovisual ante la promulgación de una Ley sobre Transparencia y Acceso a la Información y, en último lugar, (3) qué pronóstico evolutivo podrían ofrecer, para los 5 años próximos, de diferentes ámbitos geográficos (Unión Europea, España, Comunidades Autónomas).

Respecto al compromiso público a la hora de activar y desarrollar políticas de transparencia, los Entes Autonómicos se muestran escépticos y desconfiados; el Consejo Audiovisual Catalán no responde. El Consejo Navarro señala que ningún compromiso público afectará al desarrollo de páginas web de calidad, a la formación de un cuerpo administrativo ad hoc, ni a la creación de políticas favorecedoras de la misma. Un poco más optimista se muestra el Consejo Andaluz, en cuanto a la formación de personal especializado. Tampoco se atreve a opinar en cuanto a la creación y desarrollo de políticas de transparencia.

Con relación a la esperada y esperable reacción de los distintos estratos sociales, ahora que parece inminente la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, los Entes Autonómicos entienden que las reacciones más favorables vendrán del lado de la sociedad civil y las ONGs, de las Instituciones públicas audiovisuales y de las empresas públicas audiovisuales. En cambio, el escepticismo aumenta con otras partes de la sociedad; mientras que el Consejo Audiovisual Navarro veía con indiferencia a las empresas audiovisuales privadas, la misma indiferencia que atribuían los tres Consejos a los grupos políticos, los Consejos de Andalucía y de Cataluña se atrevían a aventurar una actitud más bien desfavorable.

Por fin, respecto a la prospección relativa a la evolución de las actitudes hacia la transparencia audiovisual en diferentes zonas geográficas, sólo se advierte unanimidad de criterio en relación con la Comunidad Europea, en cuyo ámbito el pronóstico es de avance hacia la opacidad. Para el ámbito español, sólo el Consejo Andaluz se atreve a pronosticar un avance. Para el ámbito autonómico correspondiente, sólo el Consejo de Navarra –por irónico que pueda parecer tras su extinción por norma- se atrevía a pronosticar un avance. En relación con los Estados Unidos de América, las opiniones son claramente discrepantes: frente al silencio del Consejo Catalán, el Consejo Navarro augura retroceso y el Consejo Andaluz, avance.

En el Primer Informe, los agentes encuestados entendían que la demanda de transparencia provendría en los 5 años siguientes (período a punto de concluir) de la Administración Pública y no de la sociedad civil. En 2007, los organismos reguladores y de control cifraban el máximo esfuerzo por alcanzar la transparencia en esos 5 años (2008-2012) en la inserción de informaciones de calidad en los sitios web y en la formación de un cuerpo de documentalistas. Menor esfuerzo, aunque aceptable, preveían que se realizaría en la puesta en marcha de políticas de transparencia. La disposición a esforzarse por alcanzar transparencia se intuía menor en la Administración Pública que en el sector privado.

Finalmente, la mayoría de los agentes encuestados entendía que el sector audiovisual acogería de manera favorable una Ley sobre Transparencia. En el Tercer Informe sobre la Transparencia en el Sector Audiovisual (2010),

los Entes Autonómicos eran pesimistas en cuanto al esfuerzo en la creación o formación de un cuerpo de documentalistas por parte de la Administración Pública que pudiera tratar debidamente las solicitudes de información. Estos Entes eran moderadamente optimistas en cuanto a la implantación de políticas de transparencia y muy optimistas en cuanto a la mejora de la calidad de los contenidos web de las Administraciones Públicas. La previsión de respuesta favorable a una Ley sobre Transparencia era, hace dos años, la siguiente: el 91% de los agentes encuestados pensaba que los mejor preparados para aplicar la Ley de Transparencia serían los Entes Autonómicos Reguladores y de Control. Las Instituciones Públicas Autonómicas preveían que el 50% de los agentes audiovisuales reaccionarían favorablemente ante la entrada en vigor de una Ley de Transparencia. Dato de interés es que en 2010, el 92% de los agentes encuestados pensaba que la Unión Europea avanzaría hacia la transparencia, como lo harían las Comunidades Autónomas y España, mientras que Estados Unidos retrocedería ligeramente. Estas respuestas contrastan claramente con las recibidas en el Cuarto Informe, como queda de manifiesto líneas arriba.

2. CONCLUSIONES

1. Como visión de conjunto y comparada de los entes públicos, únicos sobre los que resulta legítimo realizar el estudio de la encuesta, puede decirse lo que el gráfico que figura a continuación parece reflejar con sencillez: que la distancia en términos de actitudes y aptitudes hacia la transparencia y el acceso entendido como derecho del público son muy parecidas, con una ligera ventaja para los entes autonómicos. Las páginas precedentes y las escritas por la doctora Calvo (capítulo sobre la transparencia en los Entes Públicos Estatales) dan cuenta de las razones.

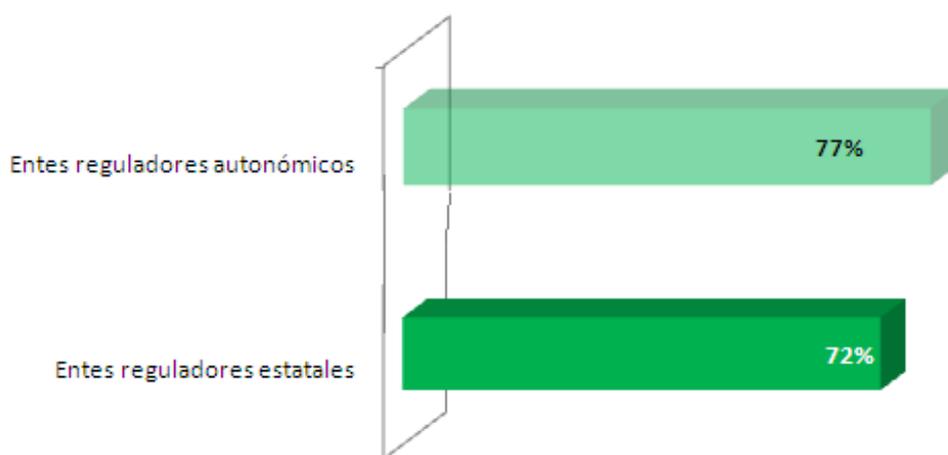


Gráfico 21. Aptitudes y actitudes de los entes públicos como consecuencia de sus 36 respuestas a la encuesta

2. Y comparados, uno a uno, los diferentes agentes públicos, el gráfico que sigue muestra su realidad: el Consejo Audiovisual de Navarra es el ente autonómico más próximo al 100% de los niveles de transparencia pública deseables, seguido de cerca por la Secretaría de Estado para las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información. En último lugar, se encontraría la Comisión Nacional de la Competencia, seguida muy de cerca por el Consejo Audiovisual Andaluz. En todo caso, hablamos de unos niveles de transparencia más que aceptables, que superan el 60% de los objetivos deseables. El Consejo Catalán se encuentra a medio camino, con cuatro agentes en mejor posición, y tres, en peor posición.

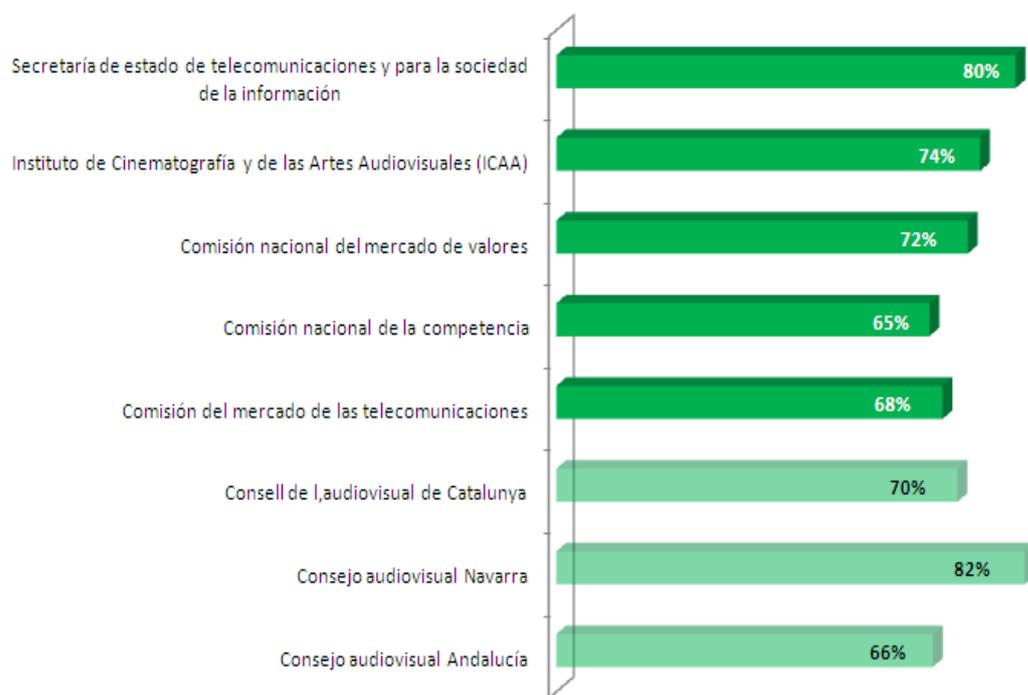


Gráfico 22. La transparencia de los agentes, entes públicos, uno a uno. Función de respuestas a la encuesta

3. El estudio sobre la transparencia (global) de los ENTES AUTONÓMICOS manifiesta que hay una correlación entre los niveles de transparencia formal y los niveles de transparencia sustantiva, tendiendo a ser mayor la transparencia sustantiva cuanto más elevada es la formal.

4. La transparencia sustantiva es mayor en los entes autonómicos que en los entes estatales. La evolución de la transparencia sustantiva, en el caso de los entes autonómicos, y a lo largo del año 2011, ha sido positiva. En conjunto, los entes autonómicos cumplen bastantes de los indicadores de todos los parámetros de transparencia sustantiva.

5. La precisión de la transparencia sustantiva que ofrecen las encuestas presentadas a los 45 agentes audiovisuales seleccionados en España comienza por revelar que la actitud y el interés favorables a la transparencia son, prácticamente, exclusivos del sector audiovisual público.

6. El grado de CONOCIMIENTO de la transparencia que manifiestan los tres Consejos Audiovisuales es elevado y, en el caso del Consejo Audiovisual de Navarra, el más elevado del sector público audiovisual. Los tres Consejos coinciden, ajustándose a los mejores planteamientos doctrinales en la materia, en afirmar que la transparencia favorece la confianza pública, el pluralismo y la libre competencia y estabiliza el mercado audiovisual. Los tres entienden el acceso como un derecho personal. Estos Consejos consideran que son exigencias legales favorecedoras de la transparencia: la inspección pública del sector, los códigos de autorregulación, la inscripción de empresas audiovisuales en Registros Públicos y la existencia de normas coercitivas sobre el audiovisual.

7. La identificación de los valores, principios y reglas que debe asumir una ADMINISTRACIÓN PÚBLICA que se quiera transparente es controvertida, para los tres Consejos Audiovisuales. Es el Consejo Navarro el que, con su liderazgo criteriológico en este apartado, sitúa al subsector de los entes autonómicos por encima del subsector de los entes estatales.

8. Respecto a la relación de dependencia existente entre la transparencia en el sector y una correcta REDACCIÓN NORMATIVA sobre el audiovisual, los tres Consejos dejan entrever una actitud conformista al coincidir en señalar que es bastante la participación de los agentes audiovisuales en los procesos normativos y que, en concreto, la participación de los agentes públicos es suficiente. La razón de ese excesivo conformismo tiene que ver, para comenzar, con las carencias normativas evidentes, por un lado. Por otro, las lagunas y deficiencias redaccionales se traducirían, si se pudiera extender la opinión de los Entes Autonómicos sobre la normativa cinematográfica a toda la normativa audiovisual, en que sólo sería comprensible, para los tres Consejos Audiovisuales, entre una cuarta y una sexta parte de lo legislado sobre el audiovisual.

9. Para los tres Consejos, con la mirada puesta en la EMPRESA PRIVADA audiovisual, el coste de la transparencia es alto, pero el beneficio, también. Son unánimes los Consejos al señalar que los inversores institucionales deben publicar su participación en las decisiones de la empresa audiovisual.

10. En la PRÁCTICA, los tres Consejos Audiovisuales coinciden al afirmar que han incorporado la transparencia a sus políticas de comunicación. Los tres Entes Autonómicos deniegan el acceso a información que pueda afectar al honor, intimidad, vida privada o imagen de las personas. Respecto a las preguntas que inciden sobre el parámetro (formulario web) de la buena gobernanza, los Consejos Navarro y Catalán se ven menos transparentes de lo que aparentan ser electrónicamente. Los tres Consejos dicen disponer de Archivos Documentales digitalizados, lo que no queda probado online, por lo que puede sospecharse que los Entes Autonómicos se estén viendo ligeramente mejores, en cuanto al parámetro consulta, de lo que son. En sentido contrario, la incidencia de sus respuestas sobre el parámetro información general revela que los entes autonómicos no se ven tan buenos como son en este aspecto pues su transparencia es total al respecto. Es en las preguntas que inciden sobre el parámetro acceso en donde los tres Entes Autonómicos se manifiestan incoherentes. Al lado de lo que afirman hacer cuando reciben una consulta, brilla por su ausencia una guía que así lo refleje. Finalmente, llama la atención el hecho de que el nivel de práctica de la transparencia sea idéntico en todos los entes públicos, estatales y autonómicos.

11. Puestos a hacer PROSPECCIÓN, ante la inminencia de la Ley sobre Transparencia en España, se detecta escepticismo y desconfianza en los tres Entes Autonómicos. Hay, en cambio, coincidencia, al señalar que las reacciones más favorables vendrán del lado de la sociedad civil y de las Organizaciones No Gubernamentales, de las Instituciones Públicas Audiovisuales y de las Empresas Públicas Audiovisuales. Alarmante es la coincidencia de los tres Entes al pronosticar que la Unión Europea se moverá hacia la opacidad en los próximos 5 años.