

## TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO CORPORATIVO EN EL SECTOR AUDIOVISUAL

Grupo Trabucom

Comunicación presentada en el congreso por Estrella Gutiérrez David y Manuel de Santiago Freda

---

### Abstract

Las reflexiones que en el presente texto se desarrollan forman parte de un extenso Informe, "La transparencia en el sector audiovisual", desarrollado durante los años 2006-2007, por el grupo emergente de investigación, oficialmente reconocido, TRABUCOM (Transparencia, Buena Gobernanza y Comunicación) y adscrito a la Sección Departamental de Derecho Constitucional de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid<sup>1</sup>.

La tendencia generalizada de incluir el principio de transparencia como práctica de Buen Gobierno corporativo afecta, sin lugar a dudas, al sector audiovisual. Sin embargo, el fin social que cumplen los medios audiovisuales hace que el grado de transparencia exigible a éstos, haya de ser mucho mayor que para otras empresas.

El examen de la transparencia/opacidad en las prácticas de buen/mal gobierno corporativo en el sector de las empresas audiovisuales puede plantearse desde una triple perspectiva: a) Definir qué puede entenderse por transparencia audiovisual; b) Identificar las obligaciones de transparencia que, en materia de gobierno corporativo, afectan particularmente a los medios de comunicación; c) Evaluar el grado de asunción del principio de transparencia y su praxis real por parte del sector audiovisual.

*Theoretical and empirical reflections in the present study belong to the extensive Report "Transparency in the audiovisual sector" developed during 2006-2007 by the research group TRABUCOM (Transparency, Good Government and Communication), of the Universidad Complutense of Madrid.*

*The general tendency to include transparency as a practice of Good Government involves, with no doubt, to the audiovisual sector. Nevertheless the social aim of the audiovisual enterprises makes the degree of transparency required for them to be much greater than for other enterprises.*

*The study of transparency/opacity in the practices of good/bad corporative government in the audiovisual sector can be consider from a triple perspective: a) To define what should be understood as audiovisual transparency; b) To identify the transparency obligations that, in the matter of corporative government, affect particularly mass media; c) To evaluate the degree of assumption of the transparency principle and its real praxis in the audiovisual sector.*

---

<sup>1</sup> El grupo TRABUCOM está dirigido por la profesora titular dra. M<sup>a</sup> Pilar Cousido González, e integrado por los siguientes miembros: catedrático profesor dr. Teodoro González Ballesteros, catedrático profesor dr. Eduardo Rodríguez Merchán, catedrático profesor dr. José Ignacio Población Bernardo, profesor titular dr. Juan Antonio Martínez-Bretón Mateo-Villegas, profesor titular dr. Alejandro Vega Fernández, profesora doctora Estrella Gutiérrez David, profesora doctora María Luisa Sánchez Calero, profesor doctor Héctor Pérez Pintor, profesora Laura López Martín, Manuel de Santiago Freda, Andrea Monteiro Affonso Esmanhoto. Han colaborado en la ejecución del trabajo de campo Sandra Sierra, Rafael Ramírez, Azahara Sánchez, Ángeles Moya, Carmen Moleres, Rosalía Alcubilla, Gema Toledo, Charles Barros, Mercedes Soriano e Irene Rivas.

## **SUMARIO**

### **1. LA TRANSPARENCIA EN EL SECTOR AUDIOVISUAL: ESTADO DE LA CUESTIÓN**

### **2. CRITERIOS DELIMITADORES DE LA TRANSPARENCIA AUDIOVISUAL EN EL ÁMBITO DEL GOBIERNO CORPORATIVO**

### **3. DE LA *SOFT LAW* AL DERECHO POSITIVO: EL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA AUDIOVISUAL**

### **4. ÁMBITO SUBJETIVO DE LA TRANSPARENCIA AUDIOVISUAL**

### **5. ÁMBITO MATERIAL DE LA TRANSPARENCIA AUDIOVISUAL**

5.1. La estructura societaria.

5.2. Procedimientos de adjudicación de licencias para la explotación de servicios de radiodifusión.

5.3. La financiación del sector audiovisual: organismos públicos de radiodifusión y excepción cultural.

5.4. El Informe Anual de Gobierno Corporativo de las empresas audiovisuales.

5.5. Otros ámbitos de la transparencia audiovisual.

### **6. EL ESTADO DE LA TRANSPARENCIA EN EL SECTOR AUDIOVISUAL**

6.1. El grado de implicación del sector audiovisual en la transparencia.

6.2. El concepto de transparencia.

6.3. La percepción de la transparencia.

6.4. La práctica de la transparencia.

6.5. Evolución de la transparencia audiovisual en los próximos años.

### **7. CONCLUSIONES: PROPUESTAS PARA EL GOBIERNO CORPORATIVO DEL SECTOR AUDIOVISUAL**

### **8. BIBLIOGRAFÍA**

## 1. LA TRANSPARENCIA EN EL SECTOR AUDIOVISUAL: ESTADO DE LA CUESTIÓN

Los grandes escándalos financieros de los años 90 (Enron, Worldcom, Xerox, Vivendi Universal, etc.) pusieron de manifiesto dos cosas: primero, que la responsabilidad jurídica no siempre era suficiente para prevenir y sancionar los casos de mala administración empresarial; y, segundo, que la mayoría de estos abusos se habían amparado en la falta de transparencia en la gestión de los administradores y directivos de las empresas<sup>2</sup>. A partir de entonces se ha generalizado el concepto de Buen Gobierno Corporativo.

El término *corporate governance* o gobierno corporativo se empieza a utilizar a partir de 1990 para referirse a aspectos del gobierno de las empresas muy diferentes. En sentido restringido se refiere al proceso de rendición de cuentas de los directivos o ejecutivos de las grandes empresas a los accionistas<sup>3</sup>.

En un sentido amplio, el Gobierno Corporativo puede definirse como aquel sistema de organización y gestión que “promueve la equidad, la transparencia y la responsabilidad de las empresas”. Esta concepción del Gobierno Corporativo tiene como consecuencias prácticas, entre otras, la eficiencia, la información pública, la transparencia en la política de retribuciones o la adopción de los códigos de buenas prácticas empresariales. Un buen gobierno corporativo implica así una combinación de factores: personas éticamente responsables, una adecuada estructura de los Consejos de Administración y procedimientos ágiles y transparentes<sup>4</sup>.

En la actualidad, se habla, por tanto, de la transparencia para referirse tanto a prácticas de buen gobierno corporativo en el ámbito de la empresa privada como, en menor grado, a las prácticas de buena administración<sup>5</sup>, referidas a la actuación de las instituciones públicas en sus relaciones con los ciudadanos y, en general, con los diferentes actores de la sociedad civil (empresas, asociaciones, grupos de presión).

En efecto, los últimos años se han caracterizado por la aprobación, actualización o reforma de los Códigos de Buen Gobierno, tanto en EEUU<sup>6</sup> como en Europa<sup>7</sup>. Nuestro

---

<sup>2</sup> Vid. Olábarri, P. (2002), “Códigos de buen gobierno corporativo”, *Asocia*, Garrigues, No. 8., p. 6.

<sup>3</sup> La rendición de cuentas de los directivos a los accionistas y a la sociedad en general y la divulgación puntual de la información financiera fidedigna a que obligan a las empresas las leyes mercantiles, contables, fiscales y financieras es condición *sine qua non* de un eficiente gobierno corporativo. Vid. Suárez Suárez, A. (2003) “De la *Corporate Governance* o el Gobierno de la Gran Empresa Moderna”, *Análisis Financiero*, No. 90, pp. 114 y 119.

<sup>4</sup> Carbajales, M. (2003), “Hacia un buen gobierno corporativo”, *Análisis Financiero*, No. 90, pp. 89-91 y 94.

<sup>5</sup> El principio de responsabilidad de la Administración, especialmente, en la gestión pública de los recursos y servicios, ha generado un creciente interés del legislador, especialmente, en el ámbito comunitario, por establecer mecanismos que garanticen la transparencia, la igualdad de condiciones en el trato al administrado, así como la objetividad y la necesidad de motivación en el proceso de toma de decisiones por parte de la Administración. La transparencia se está convirtiendo en exigencia constante para la Administración pública a través de normas de Derecho positivo, como el Reglamento 1049/2001, de 30 de mayo, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, o de *soft law*, como el Código de Buena Administración Europea de 2005.

<sup>6</sup> En EEUU, especialmente a raíz del escándalo financiero de Enron, se aprobó la Ley de Protección al Inversor, más conocida como Ley Sarbanes-Oxley. Cfr. Crespo Rodríguez, M. (2004), “La transparencia en la información financiera de las empresas cotizadas”, *Análisis Financiero*, No. 94, p. 10.

<sup>7</sup> El Informe Cadbury en Gran Bretaña ha sido el referente inmediato de los códigos europeos de buen gobierno. En noviembre del año 2002 la Unión Europea emitió el Informe Winter, en el que se hacía especial hincapié en que las empresas proporcionasen información detallada y actualizada sobre sus estructuras de propiedad y control; sobre las participaciones accionariales directas e indirectas de sus

país no ha sido una excepción, consolidándose así un proceso de avance hacia la convergencia en materia de prácticas de buen gobierno.

Es, precisamente, desde este contexto de la ética empresarial donde se incluye la transparencia como práctica de buen gobierno, en el entendido de que no basta con que las empresas cumplan la Ley, sino que además se les exige que “actúen responsablemente para con la sociedad, aunque tal comportamiento, en puridad no venga exigido por una norma”<sup>8</sup>.

Esta tendencia generalizada de incluir el principio de transparencia como práctica de buen gobierno afecta, sin lugar a dudas, al sector audiovisual.

En este sentido, en el ámbito del buen gobierno corporativo, la máxima de que “una política de comunicación opaca por parte de una empresa no es eficaz y genera desconfianza en los medios de comunicación”<sup>9</sup>, debería ser aplicada también a aquéllos que más transparencia demandan de las instituciones públicas o privadas, esto es, los propios medios. De ahí, que resulte cuando menos llamativo que en las clasificaciones de Gobierno Corporativo Ibex-35 relativos a los años 2004 y 2005, publicados por Consultores de Gobierno Corporativo (CGC)<sup>10</sup>, en los que se analizaban diferentes variables relacionadas con el gobierno corporativo y la transparencia<sup>11</sup>, las empresas audiovisuales cotizadas hayan quedado por debajo de la media<sup>12</sup>.

Más allá del fin económico, la empresa audiovisual, al igual que el resto de las empresas que gestionan medios de comunicación, tiene asignada una función social que ha adquirido naturaleza constitucional: los profesionales y los medios de comunicación, al ejercer los derechos informativos, se constituyen en garantía de la opinión pública libre, del pluralismo y de otros derechos fundamentales en un Estado democrático.

---

accionistas, sobre la composición, funcionamiento y control de los Consejos de Administración y sobre las transacciones entre las empresas. Cfr. Blanco Diego, R. y García Coto, D. (2003), “Códigos de Buen Gobierno en Europa y Estados Unidos. Especial referencia a los Códigos Olivencia y Aldama en España”, *Análisis Financiero*, No. 90, p. 49.

<sup>8</sup>Fernández-Armesto, J. (2006), “Responsabilidad corporativa, Gobierno, Administraciones públicas y partidos políticos”, en Olcese, A. (Coord.), *La Responsabilidad Corporativa. Una propuesta para un entorno empresarial más eficiente y socialmente comprometido*, Fundación de Estudios Financieros, No. 16, p. 123.

<sup>9</sup> Garay, I. y Sánchez Olea, C. (2006), “Responsabilidad corporativa y medios de comunicación”, en Olcese, A., Op. cit., p. 192.

<sup>10</sup> Consultores en Gobierno Corporativo es una sociedad de carácter independiente, integrada por ex altos cargos económicos de la Administración Pública, cuyo objeto único es elaborar informes de gobierno corporativo y asesorar a las sociedades españolas en materias relacionadas con el gobierno corporativo, la transparencia informativa y las normas de conducta. Fuente Corella, A. (2006), “Un estudio sitúa a Indra, Bankinter y Ferrovial a la cabeza del buen gobierno”, *Cinco Días*, disponible en [http://www.cincodias.com/articulo/empresas/estudio/situa/Indra/Bankinter/Ferrovial/cabeza/buen/gobierno/cdscdi/20060323cdscdiemp\\_23/Tes/](http://www.cincodias.com/articulo/empresas/estudio/situa/Indra/Bankinter/Ferrovial/cabeza/buen/gobierno/cdscdi/20060323cdscdiemp_23/Tes/) [citado 25/05/2007].

<sup>11</sup> Este ranking fue elaborado a partir de 231 ítems o variables englobados en diez categorías: Consejo de Administración, Derechos de los Accionistas, Blindajes, Remuneración del Consejo de Administración y de la Alta Dirección, Auditoría de Cuentas, Operaciones Vinculadas, Principio Cumplir o Explicar, Transparencia en Responsabilidad Social Corporativa, Transparencia en Gobierno Corporativo y Estructura de Propiedad.

<sup>12</sup> Fuentes: *El Mundo*, 23/03/2006, p. 68; *Invertia*, 26/10/2006, disponible en <http://www.invertia.com/empresas/noticias/noticia.asp?idDoc=1636822&idtel=Rv011acerino&span=&idNoticia=1636822>, [citado 25/05/2007].

Por tanto, en aras de este fin social el grado de transparencia exigible a los medios de comunicación y, en consecuencia, al sector audiovisual, ha de ser, si cabe, mucho mayor que en el caso de otras empresas.

## **2. CRITERIOS DELIMITADORES DE LA TRANSPARENCIA AUDIOVISUAL EN EL ÁMBITO DEL GOBIERNO CORPORATIVO**

Cuando las normas de *soft law* o las propias normas positivas exigen a una institución pública o privada del sector audiovisual la obligación de actuar con “transparencia”, surge la pregunta inmediata de identificar qué es la transparencia y hasta dónde ha de llegar, en su caso, esta obligación, que puede entrar en conflicto con otros derechos de la propia institución, como el secreto empresarial.

En el contexto del buen gobierno corporativo, Canals y Fontrodona han definido la transparencia como “aquella cualidad de la información y de las decisiones de gobierno por la cual los inversores pueden conocer en cualquier momento, de modo razonable la situación financiera de la empresa y el comportamiento de aquellas variables clave para su funcionamiento, así como el conjunto de las circunstancias directas o indirectas que manifiestan la existencia de conflictos de interés en el consejo de administración”. Los autores señalan que, si bien es complicado identificar apriorísticamente todas esas “circunstancias posibles”, el principio de transparencia obliga a dar a conocer aquellos aspectos que, de modo razonable “resultan necesarios para el buen funcionamiento de los mercados de capitales”<sup>13</sup>.

Este concepto mercantil de transparencia aplicado al sector audiovisual tiene, sin embargo, una gran limitación: circunscribe la transparencia audiovisual a un enfoque meramente económico, lo cual constriñe la naturaleza esencial, esto es, iusinformativa, de la empresa audiovisual.

De ahí que sea necesario acotar algunos principios delimitadores de la transparencia audiovisual que consideren, por un lado, las nuevas tendencias de gobierno corporativo; y por otro, la naturaleza iusinformativa de los medios audiovisuales.

### **a) El principio de universalidad subjetiva**

En primer lugar, la definición de transparencia que anteriormente se apuntaba resultaría sólo aplicable a aquellas empresas audiovisuales cotizadas, lo cual dejaría fuera de la obligación de transparencia, al menos desde la perspectiva del gobierno corporativo, a la práctica totalidad del sector, ya que de las 1750 agentes identificados por nuestro estudio el 99,7% no cotiza en bolsa, al menos de forma directa<sup>14</sup>.

Sin embargo, las modernas tendencias en materia de gobierno corporativo sugieren que las obligaciones legales de transparencia (como la publicación de los informes anuales de gobierno corporativo), si bien recaen de *lege lata* en las sociedades

---

<sup>13</sup> Canals, J. y Fontrodona, J. (2006), “Responsabilidad corporativa y gobierno de la empresa”, Olcese, A., La responsabilidad corporativa. Una propuesta para un entorno empresarial más eficiente y socialmente comprometido, Fundación de Estudios Financieros, No. 16, Madrid, p. 48.

<sup>14</sup> Debe tenerse en cuenta que muchas de estas empresas audiovisuales no cotizadas pertenecen, no obstante, a grupos de comunicación que sí cotizan. Sin embargo, desde el punto de vista legal, las obligaciones de transparencia (societaria, financiera, contable, en materia de gobierno corporativo), sólo afectan a la sociedad matriz o dominante que cotice en Bolsa.

cotizadas, deberían aprovecharse por cualquier empresa para elaborar las Memorias de Sostenibilidad<sup>15</sup> a efectos de comunicar informaciones relevantes sobre gobierno corporativo y responsabilidad social<sup>16</sup>.

De ahí que, desde una perspectiva del gobierno corporativo de la empresa audiovisual no cotizada y de la empresa audiovisual pública (que tampoco cotiza) sería aconsejable que, voluntariamente, y desde la propia autorregulación ajustasen su actuación a las pautas de buen gobierno corporativo y de la transparencia.

## **b) El principio de voluntariedad autorreguladora**

En segundo lugar y, también desde la perspectiva del buen gobierno corporativo, Canals y Fontrodona señalan muy acertadamente que la transparencia va más allá de la mera obligación legal o positiva de dar información. La transparencia exige, en opinión de estos autores, que “aquellas cuestiones sobre las que no existe obligación de dar a conocer a terceros, pero que son importantes para inversores o empleados, sean públicas”<sup>17</sup>.

La legislación audiovisual limita, si bien de manera fragmentaria y poco clara en ocasiones, los ámbitos materiales en los que existe obligación legal de que la empresa audiovisual sea transparente y quede sometida, por tanto, a obligaciones de información.

No obstante, el buen gobierno corporativo de la empresa audiovisual exigiría que ahí donde no existe obligación positiva de transparencia, la propia empresa audiovisual considerase la conveniencia de hacer pública voluntariamente información relevante para sus grupos de interés (sus propios empleados, los inversores y el propio sector audiovisual, instituciones no gubernamentales, grupos de presión, la sociedad civil).

Completando este principio de voluntariedad, que amplía significativamente el concepto de transparencia audiovisual, también debería considerarse el principio de cumplir o explicar, *comply or explain*, propio de la tradición anglosajona en materia de buen gobierno y plenamente asumido por el Informe Aldama (2003) y el Código Conthe<sup>18</sup>. En puridad, el principio consiste en “cumplir los criterios establecidos o bien –si no tienen carácter obligatorio- explicar las razones por las que la empresa sigue otro criterio”<sup>19</sup>.

El buen gobierno corporativo de la empresa audiovisual requiere la aplicación del principio cumplir o explicar no sólo en el ámbito de las empresas cotizadas, sino

---

<sup>15</sup> Junto a las tradicionales memorias de actividad y las Cuentas Anuales, han ido apareciendo en los últimos años instrumentos que incorporan información amplia sobre aspectos económicos, ambientales y sociales, y que incluyen materias propias del buen gobierno corporativo. Así, en 1997, surge, en este sentido, el Global Reporting Initiative (GRI) en el ámbito de Naciones Unidas y CERES, que, en su Guía 2002 para la elaboración de Memorias de Sostenibilidad, ha estructurado dicha información en un conjunto de indicadores. Cfr. Salas Collantes, J y García-Orcoyen, C. (2006), “RSE y desarrollo sostenible”, en Olcese, A., Op. cit., pp. 80-81.

<sup>16</sup> Ibidem, p. 82.

<sup>17</sup> Canals, J. y Fontrodona, J., Op. cit., p. 48.

<sup>18</sup> El reciente Código Conthe explica el alcance del principio cumplir o explicar. Se trataría de dejar “a la libre autonomía de cada sociedad la decisión de seguir o no las recomendaciones de gobierno corporativo, pero les exige que, cuando no lo hagan, revelen los motivos que justifican su proceder, al objeto de que los accionistas, los inversores y los mercados en general puedan juzgarlos” (Anexo I).

<sup>19</sup> Canals, J. y Fontrodona, J., Op. cit., p. 52.

también en aquellas empresas audiovisuales privadas que no cotizan en bolsa y en las empresas audiovisuales públicas. La peculiar función social que cumplen los medios de comunicación y las empresas audiovisuales así lo justifica.

### c) El principio de socialidad

En tercer lugar, la definición arriba reproducida se ajusta exclusivamente a la transparencia financiera y al buen funcionamiento del mercado de capitales, es decir, a los fines económicos de la empresa y del mercado. Sin embargo, no puede obviarse que la empresa audiovisual además de tener un fin económico tiene también un fin social.

El punto de partida es precisamente la íntima conexión entre el derecho a la información y el Estado democrático, que preside la concepción occidental de los medios de comunicación social, y que nos recuerdan numerosos textos de *soft law* comunitarios<sup>20</sup>, del Consejo de Europa<sup>21</sup> o la propia doctrina jurisprudencial<sup>22</sup> y científica<sup>23</sup>. De hecho, para que el carácter democrático de los derechos informativos sea efectivo se requiere del papel intermediario de los profesionales de la información y de los medios de comunicación a través del llamado “mandato informativo”<sup>24</sup>.

Las normas españolas que ordenan el sector audiovisual dan cuenta de cómo precisamente este sector y, en particular, el del servicio público de radiodifusión (considerado tanto en su versión de gestión directa a través del Estado u otros entes territoriales, como en su versión de gestión indirecta a través de sociedades privadas concesionarias), cumple una función que va más allá de la mera consecución de resultados económicos y se extiende a las tradicionales misiones de informar, educar y entretener, en otras palabras, la satisfacción de ciertos derechos fundamentales consustanciales al Estado social y democrático de Derecho (a la información, a la educación y a la cultura, a la adecuada utilización del ocio) consagrados en el Título I de nuestra Constitución<sup>25</sup>.

Por su parte, la Comisión Europea en su Comunicación *Principios y directrices de la política comunitaria en el sector audiovisual en la era digital* (1999)<sup>26</sup> ha cifrado la importancia de los medios de comunicación del sector audiovisual en que éstos “desempeñan un importante papel en el buen funcionamiento de las sociedades democráticas modernas”, ya que sin la libre circulación de información, “estas

<sup>20</sup> Vid. Resolución A3-08282/93, de 24 de enero de 1994, sobre libertad de expresión del ciudadano y libertad de prensa o información, del Parlamento Europeo.

<sup>21</sup> Vid. la Recomendación R(94)13 del Consejo de Europa sobre medidas para promover la transparencia en los medios, adoptada por el Consejo de Ministros el 22 de noviembre de 1994.

<sup>22</sup> SSTC 6/1981, de 16 de marzo; 12/1982, de 31 de marzo; 30/1982, de 1 de junio; 159/1986, de 16 de diciembre; 104/1986, de 17 de junio; 206/1990, de 17 de febrero; 336/1993, de 15 de Noviembre; 187/1999, de 25 de octubre; 101/2003, de 2 de junio, entre otras.

<sup>23</sup> A la funcionalidad democrática del derecho a la información y la libertad de expresión se han referido, entre otros autores, Carrillo, M. (2003), El derecho a no ser molestado. Información y vida privada, Thomson-Aranzadi, pp. 53-56. Jiménez de Parga, M. (2004), “La libertad de expresión y el derecho a la información”, Telos, No. 58, p. 86; Llamazares Calzadilla, M.C. (1999), Las libertades de expresión e información como garantía del pluralismo democrático, Civitas, Madrid, pp. 33-46; Sánchez Ferriz, R. (2004), Delimitación de las libertades informativas, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 39.

<sup>24</sup> Gareis, T. (2003), *Derechos y deberes de los profesionales*, en Bel Mallén, J.I. y Corredoira Y Alfonso, L. (coord.), *Derecho de la Información*, Ariel, Barcelona, p. 197.

<sup>25</sup> Cfr. Exposición de motivos de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal o de la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada.

<sup>26</sup> COM(1999)657 final.

sociedades no pueden funcionar”. Asimismo, los medios de comunicación del sector audiovisual “desempeñan un papel fundamental en el desarrollo y la transmisión de los valores sociales”. Esta función social que cumplen los medios audiovisuales tiene una clara consecuencia: “la industria audiovisual no es una industria como las demás y su finalidad no es la simple producción de bienes para vender en el mercado como cualquier otro producto”. Ello convierte al sector audiovisual en una “industria cultural por excelencia”<sup>27</sup>.

La interpretación de estos principios ha quedado plasmada en el *Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros*, anexo al Tratado de Amsterdam de 1997 (en adelante, Protocolo de Amsterdam), en el cual se considera que “el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros está directamente relacionado con las necesidades democráticas, sociales y culturales de cada sociedad y con la necesidad de preservar el pluralismo de los medios de comunicación”.

Con respecto a la cinematografía y a las obras audiovisuales, en general, la Unión Europea también tiene claro que, junto al fin económico, también existe un fin social. La *Comunicación de la Comisión Europea sobre determinados aspectos jurídicos vinculados a las obras cinematográficas y otras producciones del sector*<sup>28</sup> así lo expresa: “Las obras audiovisuales tienen características únicas a causa de su doble naturaleza. Por un lado, son bienes económicos que ofrecen importantes oportunidades para la creación de riqueza y empleo. Por otro lado, son *bienes culturales* [cursiva nuestra] que reflejan y conforman simultáneamente nuestras sociedades. Ésta es la razón que explica que nunca se haya confiado el desarrollo de este sector exclusivamente a las fuerzas del mercado”.

Por otra parte, la inclusión del principio de transparencia en los Códigos de Buen Gobierno europeo en los últimos años pone de manifiesto, que el “ámbito de este principio no incluye solamente la información financiera que los inversores y acreedores necesitan, sino que abarca también las relaciones profesionales, mercantiles y, en algún caso, personales que la empresa o algunos de sus altos cargos directivos mantienen con terceras partes”<sup>29</sup>.

Por tanto, en razón de la función social que cumplen los medios audiovisuales (eficacia democrática e industria cultural), y las tendencias actuales en definir la transparencia más allá de una consideración económica, el concepto de transparencia audiovisual no puede quedar limitado exclusivamente a las obligaciones de información económica (financiera, contable, operaciones comerciales y bursátiles, composición y distribución accionarial)<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Estas directrices han sido reiteradas en la *Comunicación sobre los servicios de interés general en Europa* COM(2000) 580 final.

<sup>28</sup> COM(2001)534 final.

<sup>29</sup> Canals, J. y Fontrodona, J., Op. cit., p. 52.

<sup>30</sup> Resulta revelador que, cuando el legislador se refiere a la transparencia en el sector audiovisual, casi siempre está pensando exclusivamente en la transparencia económica. Cfr. Exposición de motivos de la Ley 10/1988 de Televisión Privada: “La naturaleza de servicio público de la televisión, su importancia y el número limitado de las concesiones conlleva que la Ley introduzca un conjunto de normas relativo a las sociedades privadas que han de gestionar dicho servicio, con el objeto de asegurar la solvencia y la transparencia financiera de tales sociedades así como un ensanchamiento o ampliación del pluralismo informativo a través de su estructura interna”.



### 3. DE LA SOFT LAW AL DERECHO POSITIVO: EL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA AUDIOVISUAL

En definitiva, interesa, identificar qué es la transparencia audiovisual, qué sujetos del sector audiovisual quedan obligados o resultan beneficiarios de la misma y a qué ámbitos del Buen Gobierno corporativo o de la Buena Administración pública afecta.

Al margen de que, actualmente en el caso español, la Comisión Nacional del Mercado de Valores –CNMV- esté siendo estricta en sus exigencias de transparencia, lo cierto es que la observancia o inobservancia de los Códigos de Buen Gobierno es objeto de valoración en los mercados y las sociedades que apelan a ellos cada vez gozan de mayor credibilidad<sup>31</sup>. En tal contexto, “[s]e está generando una presión de cumplimiento que puede llegar a ser tan fuerte (o más) que la impuesta por las leyes imperativas y sancionadoras”<sup>32</sup>.

Esto es así por la propia naturaleza de la *soft law*, es decir, normas sin carácter jurídicamente vinculante, pero con cierta relevancia jurídica, pues generan, al modo de la costumbre, una convicción generalizada de obligatoriedad (*opinio iuris*). El término *soft law*, muy extendido en el ámbito del Derecho Internacional, suele tener diferentes significados (Pre-Derecho, distinción entre *lege lata* y *lege ferenda*) y suele comprender resoluciones no vinculantes de los órganos internacionales, instrumentos de actores no estatales, como los Códigos de Conducta empresariales, o acuerdos no normativos de instituciones públicas y privadas<sup>33</sup>.

Es más, la progresiva recepción del principio de transparencia informativa en el ámbito del Derecho positivo trae causa en la adopción originaria del principio en las normas de *soft law* empresarial. Podemos afirmar, en este sentido, que el principio de transparencia informativa ampliamente recogido en las normas de *soft law* empresarial se ha convertido en un caso de costumbre *praeter legem* que ha cristalizado en normas jurídicas de obligado cumplimiento.

En el ámbito audiovisual, es posible identificar cómo ese proceso de adopción del principio de transparencia en las normas de *soft law* empresarial, tanto genéricas como propiamente audiovisuales, se ha plasmado en el ordenamiento jurídico propio del sector. Ello nos permite delimitar un concepto de transparencia audiovisual.

La transparencia audiovisual puede definirse como la actitud por la cual las instituciones públicas y privadas del sector audiovisual ponen a disposición de otros actores y de la sociedad civil en general los datos e informaciones cuantitativos y cualitativos que pueden condicionar el proceso de toma de decisiones de interés público (políticas, económicas, financieras, legal, social, cultural, etc.), que afecten no sólo al propio sector audiovisual, sino también a la sociedad en su conjunto<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Blanco, R. y García, Domingo J. (2003), “Códigos de Buen Gobierno en Europa y Estados Unidos. Especial referencia a los Códigos Olivencia y Aldama en España”, *Análisis Financiero*, nº. 90, p. 55.

<sup>32</sup> Fernández-Armesto, J. (2006), *De Olivencia a Conthe* (I), disponible en <http://www.ifarmesto.com/documentos/De%20Olivencia%20a%20Conthe%20I.pdf> [consultado 13/05/2007].

<sup>33</sup> Cfr. Gómez-Ferrer, R. (2003), “El *soft law* comunitario en materia de telecomunicaciones”, *Revista Española Derecho Europeo*, pp. 687-713; Mazuelos Bellido, A., (2004) “Soft Law: ¿Mucho ruido y pocas nueces?”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, No. 8, disponible en [www.reei.org/reei8/MazuelosBellido\\_reei8\\_.pdf](http://www.reei.org/reei8/MazuelosBellido_reei8_.pdf) [citado 02/05/2007].

<sup>34</sup> La definición de transparencia aquí propuesta se ha basado en el concepto de transparencia informativa que maneja el *Informe de la Comisión Especial para el Fomento de la Transparencia y Seguridad en los Mercados y en las Sociedades Cotizadas* (Informe Aldama), CNMV, 2003, p. 13.

En este sentido, decimos que la transparencia es un elemento determinante en el proceso de toma de decisiones que afectan al sector audiovisual y a la sociedad, en general, pues resulta necesaria para:

- a) El ejercicio de las facultades de control y supervisión de la Administración Pública (Comisión Nacional del Mercado de Valores, Comisión de Mercado de las Telecomunicaciones, el Registro de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales, entre otros) con respecto al sector audiovisual.
- b) La defensa de la libre competencia y el pluralismo informativo en la asignación de los títulos habilitantes para los servicios de radiodifusión (concesiones y autorizaciones), en detrimento de la concentración empresarial en el sector y el establecimiento de operadores dominantes que abusen de su posición.
- c) La política legislativa en materia audiovisual.
- d) La adopción de decisiones de inversión por parte del mercado en las empresas audiovisuales o grupos de comunicación que cotizan en bolsa, así como el control de la gestión empresarial por parte de los accionistas del sector audiovisual.
- e) La rendición de cuentas sobre la financiación y ejecución del presupuesto público asignado a los servicios públicos de radiodifusión, así como de las ayudas públicas destinadas la cinematografía entendida como excepción cultural.
- f) Las decisiones de consumo de los productos audiovisuales por parte de la sociedad en función de una oferta de contenidos audiovisuales plurales.
- g) El propio ejercicio del derecho a la información de la sociedad en general.

#### **4. ÁMBITO SUBJETIVO DE LA TRANSPARENCIA AUDIOVISUAL**

Entendido así este principio, la transparencia genera derechos, pero también deberes de información en el sector audiovisual para diferentes categorías de sujetos.

##### **a) La Administración Pública Audiovisual**

Comprende la Administración Pública, en general, con competencias en el audiovisual. En virtud del principio de legalidad de la actuación administrativa, la actividad de la Administración pública con relación al sector audiovisual puede consistir en:

- Actividad reglamentadora, sancionadora y de control, es decir, de ordenación del sector audiovisual (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de Valores, la Comisión de Control Parlamentario de RTVE, Ministerio de Cultura, Ministerio de Economía).
- Actividad limitadora, especialmente, en el ámbito de los títulos habilitantes para la explotación de servicios de radiodifusión mediante concesiones y autorizaciones.
- Actividad de fomento mediante incentivos al sector en forma de ayudas y subvenciones en razón de la función de servicio público (el Parlamento, al aprobar la dotación presupuestaria destinada a la financiación de RTVE) o de la excepción cultural (Instituto de Cinematografía y Artes Audiovisuales).
- Actividad registral a través de los Registros Públicos Audiovisuales. Así por ejemplo, el Registro de Operadores de Telecomunicaciones, el Registro de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales, el Registro de la Propiedad Intelectual (para la inscripción de obras audiovisuales) o el propio Registro

Mercantil (para la inscripción obligatoria de empresas audiovisuales con forma societaria e inscripción potestativa del empresario audiovisual individual).

- Actividad arbitral o de mediación entre los intereses y derechos contrapuestos de las empresas audiovisuales entre sí, o entre las empresas audiovisuales y los consumidores y usuarios del sector audiovisual (Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, la Comisión Mediadora y Arbitral de la Propiedad Intelectual).

En todos estos ámbitos de actuación administrativa, son vinculantes los principios de legalidad, igualdad, proporcionalidad, buena fe y confianza legítima e interés público<sup>35</sup>. Asimismo, el principio de interdicción de la arbitrariedad y exigencia de responsabilidad de la Administración establecido por imperativo constitucional exige, entre otras cosas: a) la necesidad de motivación de los actos administrativos, tanto reglados, como los discrecionales –estos últimos especialmente-; b) la rendición de cuentas en la propia actuación administrativa.

En otras palabras, el cumplimiento de los principios enumerados por parte de la Administración en el ejercicio de sus competencias en el sector audiovisual ha de traducirse necesariamente en la transparencia de la actividad administrativa. Transparencia que es necesaria en la financiación de las empresas públicas de radiodifusión, en las ayudas y subvenciones a las obras cinematográficas, en la concesión de títulos habilitantes para la explotación de servicios de radiodifusión, -especialmente en aquellos que exigen concesión administrativa para la gestión del dominio público radioeléctrico-, etc.

## **b) Las Empresas Públicas Audiovisuales**

Las empresas audiovisuales públicas comprenden todas aquellas empresas de titularidad pública que gestionan directamente el servicio público de radiodifusión<sup>36</sup>, con independencia del ámbito territorial (nacional, autonómico o local).

En el caso de las empresas públicas audiovisuales (Corporación de RTVE, las televisiones autonómicas o locales) que gestionan directamente el servicio público de radiodifusión, el principio de transparencia debe desplegarse con máximo rigor en la cuestión de la financiación pública.

La financiación pública de los organismos públicos de radiodifusión, entendida “normalmente como una ayuda estatal”<sup>37</sup> ha sido considerada por el *Protocolo de Amsterdam*, compatible con las normas sobre competencia que establece el Tratado de Roma, en particular, con el art. 87 del texto<sup>38</sup>.

En concreto, la *Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión*<sup>39</sup> justifica la

<sup>35</sup> Parada, R., Op. cit., pp. 368-372.

<sup>36</sup> Chinchilla Marín, C. (1988), *La radio-televisión como servicio público esencial*, Tecnos, Madrid, pp. 77 y 124-127.

<sup>37</sup> Cfr. Écija Bernal, H. (2005). *Hacia una nueva política audiovisual*, Écija, Madrid, p. 333.

<sup>38</sup> El art. 87.1 TCE dispone: “Salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones”.

<sup>39</sup> 2001/C 320/04, DO C 320 de 15.11.2001, pp. 5-11.

compatibilidad de las ayudas públicas a los organismos públicos de radiodifusión, como excepción a las normas del Tratado en materia de libre competencia, “en la medida en que la financiación se conceda a los organismos de radiodifusión para llevar a cabo la función de servicio público [...] y [...] no afecte a las condiciones del comercio y de la competencia en la Comunidad en un grado que sea contrario al interés común, debiendo tenerse en cuenta la realización de la función de dicho servicio público”.

Sin embargo, para que la ayuda estatal pueda beneficiarse de la excepción del Tratado es necesario que cumpla, entre otros principios, con el de transparencia.

### **c) Las Empresas Privadas Audiovisuales**

Abarcan las empresas e instituciones privadas del sector audiovisual, tanto las sociedades cotizadas, como aquellas que no cotizan en ningún mercado.

El mercado de valores desempeña un importante papel en la financiación de los agentes económicos, y por tanto, de la empresa audiovisual. La forma de sociedad anónima que el legislador exige a las empresas audiovisuales de servicio público y a las de telecomunicaciones favorece que éstas opten por salir a bolsa como un medio de financiación que fortalece la estructura e independencia financiera frente a la alternativa tradicional de la publicidad, la autofinanciación o el endeudamiento<sup>40</sup>. Sin embargo, de los 1750 agentes audiovisuales y grupos de comunicación con presencia en el sector audiovisual identificados a finales de diciembre de 2006, sólo 5 de ellos cotizan en Bolsa<sup>41</sup>, lo que en términos porcentuales significa que sólo lo hace un 0,3% del sector audiovisual. ¿Arroja este dato alguna conclusión relevante?

Esta escasa presencia del sector audiovisual en bolsa podría resultar baladí, pues a fin de cuentas la cotización en bolsa como fórmula de financiación es una decisión discrecional de la empresa audiovisual. Pero la decisión de cotizar tiene una gran relevancia desde el punto de vista de la transparencia, pues no debe perderse de vista que, legalmente, las empresas cotizadas están sometidas a numerosas obligaciones de información.

Algunos autores han identificado argumentos que desincentivan la salida a bolsa por parte de las empresas del sector audiovisual: las restricciones a la libre transmisión de acciones y reducción del porcentaje de acciones propias (autocartera), la sujeción al régimen de las ofertas públicas de valores (OPV) de las sucesivas ampliaciones de capital y, especialmente, las obligaciones de información periódica de las empresas cotizadas. Todos estos motivos pueden implicar “una carga sobre la independencia operativa de la empresa”<sup>42</sup>.

Por otra parte, la estructura social de las empresas audiovisuales mantiene aún una fuerte base familiar, especialmente, en el caso de algunos grupos de comunicación y en el sector de las empresas productoras, distribuidoras y exhibidoras. Esta circunstancia puede influir en la decisión de salir a Bolsa toda vez que en las

<sup>40</sup> Cfr. Cousido González, P. (2001), *Derecho de la Comunicación Audiovisual y de las Telecomunicaciones*, Colex, Madrid, p. 203.

<sup>41</sup> Fuente: [http://www.bolsamadrid.es/esp/contenido.asp?enlace=mercados/acciones/accind1\\_1.htm](http://www.bolsamadrid.es/esp/contenido.asp?enlace=mercados/acciones/accind1_1.htm), Bolsa de Madrid, [consultado 20/05/2007].

<sup>42</sup> Cfr. Écija Bernal, H. (2000), *Cómo producir, distribuir y financiar una obra audiovisual*, Écija&Abogados, Madrid, p. 356.

obligaciones de información societaria que tienen las empresas cotizadas se encuentra la de hacer público en el Informe Anual de Gobierno Corporativo las “relaciones de índole familiar” existentes en la estructura societaria<sup>43</sup>.

Asimismo, dentro del sector de la radiodifusión sonora o televisiva deben distinguirse aquellas empresas que tienen habilitación administrativa, mediante concesión, para gestionar indirectamente el “servicio público” de radiodifusión<sup>44</sup>; y aquellas empresas que tienen habilitación administrativa, mediante autorización, para explotar “servicios de interés general” de telecomunicaciones y cable<sup>45</sup>. La concesión de estos títulos habilitantes está sometida a los principios de transparencia e igualdad.

Integran también el sector de la empresa audiovisual privada las empresas del sector cinematográfico y audiovisual que componen las productoras, distribuidoras y exhibidoras. Las ayudas públicas a estas empresas deben ajustarse a criterios de transparencia.

#### **d) Otros actores y la sociedad civil**

Otros actores (poderes públicos, inversores, grupos de presión, organizaciones no gubernamentales), de los ciudadanos y de la sociedad civil. Precisamente, la sociedad civil en su conjunto es acreedora de la responsabilidad social de los medios de comunicación y, particularmente, del sector audiovisual.

En otras palabras, las obligaciones de transparencia por parte de la empresa audiovisual se convierten en el derecho de acceso de los ciudadanos a la información relativa al sector audiovisual. Es más, en el ámbito del Derecho Internacional y comparado asistimos al progresivo reconocimiento del acceso como derecho fundamental<sup>46</sup>.

## **5. ÁMBITO MATERIAL DE LA TRANSPARENCIA AUDIOVISUAL**

Identificados los criterios delimitadores del concepto de transparencia audiovisual y el ámbito subjetivo de aplicación, procede acotar el ámbito material de la transparencia en el sector audiovisual.

### **5.1. La estructura societaria**

Por lo general, la estructura societaria de las empresas audiovisuales se corresponde con la forma de sociedad anónima. La *Ley 26/2003, de 17 de julio, sobre transparencia*

<sup>43</sup> Vid. art. 116.4.a) de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, reformada por la Ley 26/2003, de 17 de julio, sobre transparencia de las sociedades anónimas cotizadas.

<sup>44</sup> Cfr. Chinchilla Marín, C. (1988), *La radio-televisión como servicio público esencial*, Tecnos, Madrid, p. 110-111.

<sup>45</sup> Parada, R. (2003), *Derecho Administrativo I. Parte General*, decimocuarta edición, Marcial Pons, Madrid, pp. 437-439; Avello López, L. (2002), *Las obligaciones de servicio público: El servicio universal de comunicaciones*, en Villar Uríbarri, J.M. (Dir.), *El régimen jurídico de las telecomunicaciones, televisión e Internet*, Aranzadi, p. 19.

<sup>46</sup> Cfr. el art. 42 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea aprobada en Niza en 2002, donde se reconoce el derecho de acceso a los documentos en poder de las instituciones comunitarias; y la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 19 de septiembre de 2006 (*Asunto Claude Reyes v. Chile*), FF.JJ. 61 y 67.

de las sociedades anónimas cotizadas, exige a las empresas que cotizan en mercados de valores que en el Informe Anual de Gobierno Corporativo consignen la estructura de la propiedad (art. 116)<sup>47</sup>. Y, a su vez, la norma exige la publicación de dicho Informe en la web oficial de la empresa (art. 117). Lo que deja fuera de estas obligaciones a las empresas audiovisuales que no cotizan, es decir, la práctica totalidad del sector.

Sin embargo, la *Recomendación R(94)13 del Consejo de Europa sobre medidas para promover la transparencia en los medios*, sugiere la publicidad de la información relativa a la estructura societaria (directriz 3) y a los cambios operados en la misma (directriz 4), si bien es cierto que dicha publicidad se circunscribe a la obligación de facilitar estos datos a las autoridades administrativas. No obstante, una interpretación de este texto con relación al derecho de acceso a la información en poder de los poderes públicos y con relación a la *Recomendación R(2002)2 sobre el acceso a documentos oficiales*, también del Consejo de Europa, exigiría que la información en poder de las autoridades audiovisuales relativa a la estructura societaria de las empresas audiovisuales fuese accesible para cualquier ciudadano.

Desde la perspectiva del buen gobierno corporativo, una adecuada comprensión de la transparencia habría de implicar la publicación por parte de las empresas audiovisuales no cotizadas de esta información sobre su estructura. La transparencia en la estructura societaria actuaría así como elemento limitador de la concentración horizontal, vertical y diagonal<sup>48</sup> de las empresas audiovisuales y, en última instancia, como una garantía del pluralismo<sup>49</sup>.

Mención aparte exige la nueva estructura societaria de la Corporación pública de RTVE. El Informe del Comité de Sabios apostaba ya por la configuración de RTVE como una sociedad anónima de capital íntegramente público. La doctrina administrativista ha cuestionado esta “huida” de la Administración a fórmulas propias de Derecho privado<sup>50</sup>. En efecto, este recurso a la privatización de las funciones o servicios públicos o de la contratación pública, a través de la proliferación de fórmulas como las sociedades mercantiles estatales o las entidades públicas empresariales es cuestionado por Parada, quien advierte al respecto: “Obviamente, cuando la Administración escapa del Derecho Administrativo –disfrazándose de Sociedad Anónima o de Entidad Pública sujeta al Derecho privado, o de fundación privada- no deja de ser Administración y debería estar sujeta a los mismos principios constitucionales. Sin embargo, el Derecho privado no sirve para garantizar que,

---

<sup>47</sup> En particular, según el art. 116.4.a) de la Ley 26/2003, la información relativa a la estructura de la propiedad comprenderá la “información relativa a los accionistas con participaciones significativas, indicando los porcentajes de participación y las relaciones de índole familiar, comercial, contractual o societaria que exista, así como su representación en el consejo; de las participaciones accionariales de los miembros del consejo de administración que deberán comunicar a la sociedad, y de la existencia de los pactos parasociales comunicados a la propia sociedad y a la Comisión Nacional del Mercado de Valores, y, en su caso, depositados en el Registro Mercantil. Igualmente, se informará de la autocartera de la sociedad y sus variaciones significativas”.

<sup>48</sup> Véase Écija Bernal, H. (2005), Op. cit., pp. 495-498.

<sup>49</sup> De hecho, la Recomendación (94)13 del Consejo de Europa recuerda que la concentración de medios puede tener efectos nocivos en el pluralismo.

<sup>50</sup> Esta “huida” al Derecho privado se mantiene en la *Ley 17/2006 de radio y televisión de titularidad estatal*, especialmente en su art. 6 y su remisión a la legislación específica de las sociedades mercantiles estatales y a la legislación mercantil privada, convirtiéndose esta última, con carácter general, en la norma supletoria.

efectivamente, dichos principios (igualdad, mérito y capacidad, objetividad, neutralidad, etc.) se cumplan (...)<sup>51</sup>.

## **5.2. Procedimientos de adjudicación de licencias para la explotación de servicios de radiodifusión**

La *Recomendación R(94)13 del Consejo de Europa sobre medidas para promover la transparencia en los medios* distingue dos tipos de medidas específicas para garantizar la transparencia en el sector audiovisual. Por un lado, la puesta a disposición de información cuando la Administración conceda una licencia de servicios de radiodifusión (directriz núm. 3); y por otro, la puesta a disposición de información con posterioridad a la concesión de licencias de servicios de radiodifusión (directriz núm. 4). Es decir, que la transparencia audiovisual no sólo es exigible en los procesos de adjudicación administrativa de licencias para la explotación de servicios de radiodifusión, sino también durante toda la explotación de la licencia adjudicada.

## **5.3. La financiación del sector audiovisual: organismos públicos de radiodifusión y excepción cultural**

Esa función democrática, de garantía del pluralismo y de satisfacción de ciertos derechos fundamentales propia de los medios audiovisuales, así como la naturaleza de bien cultural que se presupone a la obra audiovisual, es la que determina que uno de los pilares de la Unión Europea, el libre mercado y la libre competencia, se vea sometido a determinadas excepciones como la financiación pública de los organismos públicos de radiodifusión o las ayudas públicas e, incluso, la obligación de financiación privada en concepto de inversión obligatoria, a la cinematografía.

La Comisión Europea, en su *Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión* de 2001, señala que la transparencia en la financiación pública<sup>52</sup> de los organismos públicos de radiodifusión requiere:

- a) Una definición clara y precisa del concepto de “servicio público” y “misión de servicio público”.
- b) Una separación clara y adecuada entre las actividades de servicio público y las actividades que no son de servicio público. La separación de las cuentas entre estas dos esferas implica transparencia y control de la utilización de los fondos públicos. En este sentido, la separación de las cuentas ha de permitir a la Comisión realizar su prueba de proporcionalidad, a efectos de determinar las posibles subvenciones cruzadas y defender el pago de compensaciones justificadas por servicios de interés económico general. Solamente sobre la base de una asignación adecuada de los costes e ingresos es posible determinar si la financiación pública se limita verdaderamente a los costes netos derivados de la misión de servicio público y puede, por lo tanto, autorizarse en virtud del apartado 2 del artículo 86 TCE y del Protocolo de Amsterdam.
- c) Todos los ingresos y gastos deben asignarse o consignarse correctamente sobre la base de principios de contabilidad analítica aplicados de manera coherente y objetivamente justificables.

<sup>51</sup> Ver PARADA, R. (2003), *Derecho Administrativo I. Parte general*. 14ª Edición, Marcial Pons, Madrid.

<sup>52</sup> Estos principios han sido positivados por la *Directiva 723/80/CE relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas*.

d) Han de establecerse claramente los principios de contabilidad analítica con arreglo a los cuales se mantienen las cuentas separadas.

En la praxis, si se aplican estos principios a la financiación de RTVE, vemos que la situación de la Corporación dista aún de ser transparente, a pesar de las recomendaciones del Informe del Comité de Sabios<sup>53</sup> o de los criterios que inspiran la nueva *Ley 17/2006 de la radio y la televisión de titularidad pública*<sup>54</sup>. Por apuntar algunos datos:

- En los Presupuestos Generales del Estado sólo aparece el montante total de la financiación pública asignada, pero no las partidas o conceptos (de servicio público) a los cuáles ha de asignarse la financiación;
- Los datos de ejecución presupuestaria anual que publica la propia Corporación se presentan dentro de la página web de la corporación en forma resumida<sup>55</sup>, de manera que no es posible determinar con claridad aquéllos destinados a las actividades de servicio público de los que no lo son.
- La Ley 17/2006 tampoco favorece la transparencia, contradiciendo el espíritu de su Exposición de motivos, cuando establece la obligatoriedad de remitir las cuentas de explotación y de capital, una memoria explicativa de su contenido, de la ejecución del ejercicio anterior y de la previsión de la ejecución del ejercicio corriente al Ministerio de Economía y Hacienda, pero no impone legalmente la obligación de publicar y poner a disposición de los ciudadanos dichos documentos.
- La Ley 17/2006 adolece, una vez más, de falta de transparencia al consignar como competencia de la Intervención General del Estado la revisión del informe anual relativo a la gestión de la Corporación RTVE y a la gestión de las sociedades en las que participe, así como de los informes sobre cumplimiento de las misiones de servicio público encomendadas, el contrato programa con el Estado y las demás obligaciones de carácter económico-financiero asumidas por la Corporación RTVE en razón de su carácter público. Pero esa competencia no se traduce en la obligatoriedad de publicar los resultados (favorables o desfavorables de dicho control).
- En este sentido, en los Informes de la Intervención General de la Administración del Estado relativos a la ejecución del presupuesto por las entidades públicas empresariales, el apartado relativo a las entidades con pérdidas, entre las que se encuentra RTVE, no reflejan las principales magnitudes<sup>56</sup> de forma desagregada, es decir, no se identifican individualmente

---

<sup>53</sup> Cfr. Informe para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad del Estado, Madrid, febrero de 2005, p. 204.

<sup>54</sup> En este sentido, la Comisión Europea ha examinado, en al menos dos ocasiones, las medidas estatales en favor de RTVE. La Dirección General de Competencia llegó a la conclusión de que el valor de la garantía del Estado superaba los costes netos de la prestación del servicio público y que ciertas ayudas anuales favorecían indebidamente a otras actividades comerciales (subvenciones cruzadas). Por consiguiente, según la Comisión, dichas medidas existentes han de ser modificadas, de acuerdo con las directrices de la Comunicación sobre radiodifusión y la Directiva sobre la transparencia, garantizando que no se produzca ninguna sobrecompensación. Cfr. IP/03/1399, Bruselas 15/10/2003; IP/05/458, Bruselas, 20/04/2005.

<sup>55</sup> Véanse los datos de ejecución presupuestaria correspondientes al grupo RTVE durante el año 2005, en la dirección [http://www.rtve.es/informe\\_2005/inicio.htm](http://www.rtve.es/informe_2005/inicio.htm). En la fecha de elaboración del presente Informe, aún no son públicos los datos correspondientes al ejercicio del año 2006.

<sup>56</sup> Las principales magnitudes se agrupan en torno al balance de situación (activo y pasivo total del conjunto de las empresas públicas) y la cuenta de pérdidas y ganancias totales (resultados bruto y neto



las partidas que corresponden a la empresa pública concreta, sino que se agrupan las pérdidas totales acumuladas en función de cada partida por el conjunto de las empresas públicas. En otras palabras, no hay manera de determinar a qué conceptos corresponden las pérdidas de RTVE<sup>57</sup>.

La denominada “excepción cultural”, que se aplica al sector de la cinematografía y de la producción audiovisual, explica la existencia de ayudas públicas y subvenciones al sector<sup>58</sup> e, incluso, modalidades de financiación privada obligatoria que recaen en otros actores del propio sector audiovisual<sup>59</sup>. De hecho, a nivel comunitario, esta excepción ha sido consagrada por el Tratado de Roma<sup>60</sup>.

La *Comunicación de la Comisión sobre determinados aspectos jurídicos vinculados a las obras cinematográficas y a otras producciones del sector audiovisual*<sup>61</sup> de 2001 también impone criterios específicos que afectan a la transparencia de las ayudas estatales a la producción audiovisual. Entre estos criterios cabe destacar:

- La ayuda se destina a un producto cultural. Cada Estado miembro debe velar por que el contenido de la producción subvencionada pueda clasificarse como cultural según criterios nacionales verificables (de acuerdo con la aplicación del principio de subsidiariedad).
- En principio, la subvención otorgada no debe sobrepasar el 50 % del presupuesto de producción.
- No están autorizadas las subvenciones suplementarias destinadas a actividades cinematográficas específicas (por ejemplo, postproducción) a fin de garantizar que la ayuda tenga un efecto incentivador neutro y, por consiguiente, que no tenga un efecto de protección/atracción de esas actividades específicas en/hacia el Estado miembro que la concede.

De ahí que resulte llamativo, por ejemplo, que el sector en su mayoría valore negativamente la falta de claridad de los criterios legales previstos en la *Ley 15/2001, de 9 de julio, de Fomento y Promoción de la Cinematografía y del Sector Audiovisual*, que determinan la asignación de ayudas a la producción, distribución y exhibición cinematográfica<sup>62</sup>. La falta de claridad en estos criterios, así como la ausencia de obligación legal de publicar el acuerdo motivado determinante de la concesión de esta

---

de explotación, valor de la producción, resultado de actividades ordinarias, resultado antes de impuestos) del conjunto de las empresas públicas.

<sup>57</sup> Intervención General de la Administración del Estado (2005), Informe provisional de Empresas Estatales, pp. 492-499, disponible en <http://www.igae.pap.meh.es/Internet/Gallego/ClnPublicaciones/ClnPublicacionesLinea/InformesEconomicosFinancieros.htm>, [consultado 25/05/2007]. No está disponible el Informe de las cuentas de las Empresas Estatales relativo al ejercicio del año 2006.

<sup>58</sup> El sistema de ayudas y subvenciones públicas a la producción, exhibición y distribución cinematográfica está regulado en la Ley 15/2001, de 9 de julio, de Fomento y Promoción de la Cinematografía y del Sector Audiovisual, desarrollada por el Real Decreto 526/2002, de 14 de junio.

<sup>59</sup> Véase, en este sentido, el denominado “5% cinematográfico” que establece en concepto de inversión obligatoria de los operadores de radiodifusión para la financiación anticipada de largometrajes y cortometrajes cinematográficos y películas para televisión, europeos y españoles, previsto por el art. 5.1 de la Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al Ordenamiento Jurídico Español la Directiva 89/552/CEE y desarrollado por el Real Decreto 1652/2004, de 9 de julio.

<sup>60</sup> El art. 87.3.d) TCE. dispone que podrán considerarse compatibles con el mercado común “las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Comunidad en contra del interés común”.

<sup>61</sup> COM(2001)534 final.

<sup>62</sup> Véase epígrafe 6.2, p. 24 sobre la claridad de los criterios legales de adjudicación de ayudas al sector audiovisual.

clase de ayudas a una determinada empresa, se traduce en opacidad de la actuación administrativa y, a la postre, en vulneración de los principios de igualdad, proporcionalidad, buena fe, interés público, interdicción de la arbitrariedad y responsabilidad administrativas que obligan a la Administración Pública.

Una concepción coherente del gobierno corporativo y de la transparencia audiovisual exigiría que, a pesar de la falta de obligación legal al respecto, las empresas audiovisuales publicasen voluntariamente información relativa a las subvenciones públicas recibidas en concepto de ayudas a la producción, distribución y exhibición.

#### **5.4. El Informe Anual de Gobierno Corporativo de las empresas audiovisuales**

Una de las grandes aportaciones del Informe Aldama de 2003 fue precisamente poner el acento en la transparencia e incluir directrices en este sentido que, posteriormente fueron incorporadas por la legislación positiva, en particular, por la *Ley 26/2003, de 17 de julio, sobre transparencia de las sociedades anónimas cotizadas*. Este sería un ejemplo claro de cómo el soft law actúa a modo de *costumbre praeter legem* que acaba generando obligaciones legales en el Derecho positivo.

La transparencia informativa es una de las exigencias más relevantes en el ámbito del buen gobierno corporativo, como de hecho, así reconocía la Comisión Aldama:

“(…) la regulación de los mercados financieros y de sus agentes debe asegurar la correcta y necesaria transmisión de información de modo que cuantos participan en los mismos puedan formarse juicios fundados y razonables para sus decisiones de inversión o desinversión, erigiéndose en principio fundamental el de la transparencia, (...)”.

En virtud de este principio de transparencia: a) Se transmite toda la información relevante al mercado para los inversores; b) La información que se transmite es correcta y veraz; c) La información se transmite de forma simétrica y equitativa; d) La información se transmite en tiempo útil.

La transparencia genera, según el Informe Aldama, deberes de información en la empresa que se concretan en los siguientes aspectos de su estructura y prácticas de gobierno<sup>63</sup>:

- a) Estructura de la propiedad de la sociedad, indicando los porcentajes de participación y las relaciones de índole familiar, comercial, contractual o societaria que existan.
- b) Estructura de la administración de la sociedad, la composición, reglas de organización y funcionamiento del Consejo de Administración y sus Comisiones, así como de la Junta General de Accionistas.
- c) Información sobre las operaciones vinculadas y operaciones intragrupo entre los accionistas, administradores y altos directivos de la sociedad, así como de los sistemas de control de riesgo.
- d) La información relevante sobre el gobierno corporativo debería de consolidarse en el llamado Informe anual sobre Gobierno corporativo y en la página web de la sociedad.

---

<sup>63</sup> Blanco Diego, R. y García Coto, D., Op. cit., 56-57.

- e) Introducción del principio “cumplir o explicar”, como garantía de la transparencia informativa.

Por otra parte, como ya pusiera de manifiesto la Comisión Olivencia, en España el gran problema del mercado bursátil es el de la concentración de la propiedad. De hecho, en el 30% de las sociedades del Íbex 35, una sola persona tiene tal paquete de acciones que puede ejercer el control por sí solo, de manera que los accionistas significativos (los que tienen más del 5% cada uno) ostentan el 51% del capital cotizado, en tanto que el *free float* es de sólo el 48%<sup>64</sup>. Los medios audiovisuales no son ajenos a esta realidad.

Precisamente, el gran mérito del Código Conthe, aprobado en 2006, es que identifica perfectamente este problema y diseña una serie de medidas destinadas a crear mecanismos de control y dotar de transparencia a los comportamientos de los Consejos de Administración. En efecto, el nuevo Código incrementa la protección del accionista minoritario frente a los accionistas con paquetes significativos, especialmente en tres áreas: la calidad y veracidad de la información financiera, la estructura del Consejo y la transparencia de la remuneración de los consejeros. Por ello, no deja de ser llamativo que casi el 80% de las empresas cotizadas entre las que se incluyeron las pertenecientes al sector audiovisual manifestaran su rechazo al nuevo Código al que tildaron de “intervencionista”<sup>65</sup>.

El Código Conthe introduce previsiones concretas en materia de transparencia siguiendo la línea marcada por el Informe Olivencia. El Código, que entrará en vigor, a partir del 2008, mantiene vigentes los principios de transparencia, cumplir o explicar y autorregulación del Código Olivencia, pero, además, incluye nuevas recomendaciones en materia de transparencia que afectan a diferentes ámbitos de actividad del gobierno corporativo. Estas Recomendaciones inciden en:

- a) Estatutos y Junta General: Limitaciones estatutarias sobre el derecho de voto de los accionistas; la cotización de sociedades integradas en grupos; competencias de la Junta; Información previa sobre las propuestas de acuerdo; procedimiento de votación.
- b) Consejo de Administración: defensa del interés social; competencias del Consejo; tamaño; estructura funcional; proporción entre consejeros dominicales e independientes; explicación del carácter de los consejeros; información a los consejeros.
- c) Los consejeros: selección, nombramiento y reelección; información pública sobre los consejeros; retribuciones.
- d) Las Comisiones: Comisión Delegada; Comisión de Nombramiento y Retribuciones; Comité de Auditoría.

Especialmente, existen recomendaciones sobre transparencia que habrán de tener en cuenta las empresas audiovisuales cotizadas, en la elaboración del Informe Anual de Gobierno Corporativo referido al año 2007, y que afectan a los siguientes ámbitos:

<sup>64</sup> Fernández-Armesto, J. (2006), De Olivencia a Conthe (I), disponible en <http://www.ifarmesto.com/documentos/De%20Olivencia%20a%20Conthe%20I.pdf> [consultado 13/05/2007].

<sup>65</sup> Cfr. la información publicada en el diario El País titulada “Más del 80% de las empresas del Ibex35 rechaza el Código Conthe”, de 24/02/2006.

- **El proceso de toma de decisiones.** Las sociedades cotizadas deberán, con el fin de aumentar la transparencia del proceso de toma de decisiones, hacer públicas con antelación las propuestas que el Consejo eleve a la Junta General. Esa transparencia sólo será plena si la publicidad alcanza no sólo al enunciado general de los asuntos, sino al detalle de las propuestas, como son, por ejemplo, la identidad y demás circunstancias de los consejeros cuya ratificación o nombramiento se proponga a la Junta.
- **La información pública sobre los consejeros.** El Código recomienda que las sociedades cotizadas den a conocer a través de su página web y mantengan debidamente actualizados los datos personales y profesionales esenciales de todos los miembros de su Consejo de Administración: perfil profesional y biográfico; otros Consejos de Administración a los que pertenezcan, se trate o no de sociedades cotizadas, acciones de la compañía, y opciones sobre ellas, de las que sea titular, etc.
- **La transparencia de las retribuciones.** El Código se basa en el principio de que la plena transparencia de las retribuciones de los miembros del Consejo (incluida la totalidad de las retribuciones de los consejeros ejecutivos) puede ser una medida eficaz frente al riesgo de remuneraciones excesivas. La transparencia debe alcanzar a todos los componentes y conceptos retributivos<sup>66</sup>.

El análisis de las páginas web de las empresas audiovisuales, tanto públicas, como privadas, pone de manifiesto que éstas aún deben hacer el esfuerzo de adaptarse a las exigencias del Código Conthe, especialmente, en estos aspectos que se han destacado.

Algunas de estas exigencias han generado un fuerte rechazo en el sector, como es el caso de la política de retribuciones de los Consejeros. El estudio de los Informes Anuales de Gobierno Corporativo publicados por las empresas audiovisuales cotizadas indica que ninguna cumple con las obligaciones de información establecidas por el nuevo Código. Es más, la actitud del sector es contraria a considerar que la

---

<sup>66</sup> En particular, el Código Conthe exige que la política de retribuciones identifique los siguientes conceptos en la Memoria de cuentas anuales: a) El desglose individualizado de la remuneración de cada consejero, que incluirá, en su caso: i) las dietas de asistencia u otras retribuciones fijas como consejero; ii) la remuneración adicional como presidente o miembro de alguna comisión del Consejo; iii) cualquier remuneración en concepto de participación en beneficios o primas, y la razón por la que se otorgaron; iv) las aportaciones a favor del consejero a planes de pensiones de aportación definida; v) el aumento de derechos consolidados del consejero, cuando se trate de aportaciones a planes de prestación definida; cualesquiera indemnizaciones pactadas o pagadas en caso de terminación de sus funciones; vi) las remuneraciones percibidas como consejero de otras empresas del grupo; vii) las retribuciones por el desempeño de funciones de alta dirección de los consejeros ejecutivos; viii) cualquier otro concepto retributivo distinto de los anteriores, cualquiera que sea su naturaleza o la entidad del grupo que lo satisfaga, especialmente cuando tenga la consideración de operación vinculada o su omisión distorsione la imagen fiel de las remuneraciones totales percibidas por el consejero.

b) El desglose individualizado de las eventuales entregas a consejeros de acciones, opciones sobre acciones o cualquier otro instrumento referenciado al valor de la acción, con detalle de : i) Número de acciones u opciones concedidas en el año, y condiciones para su ejercicio; ii) Número de opciones ejercidas durante el año, con indicación del número de acciones afectas y el precio de ejercicio; iii) Número de opciones pendientes de ejercitar a final de año, con indicación de su precio, fecha y demás requisitos de ejercicio; iv) Cualquier modificación durante el año de las condiciones de ejercicio de opciones ya concedidas.

c) Información sobre la relación, en dicho ejercicio pasado, entre la retribución obtenida por los consejeros ejecutivos y los resultados u otras medidas de rendimiento de la sociedad.

publicación de las retribuciones forme parte de la transparencia de la empresa audiovisual<sup>67</sup>.

Asimismo, y desde la perspectiva de la empresa pública que, teóricamente, debiera resultar paradigma de transparencia, ¿no resulta sintomático que, mientras se exige transparencia en las políticas de retribuciones de los miembros del Consejo de Administración de la empresa privada cotizada, la Ley que regula la nueva corporación de RTVE, convertida en sociedad anónima estatal, no contemple nada al respecto?

### **5.5. Otros ámbitos de la transparencia audiovisual**

Aunque la Ley exige transparencia en otros ámbitos de la actividad de la empresa audiovisual como la programación o los criterios de calificación de las obras audiovisuales, los conceptos de buen gobierno corporativo y de responsabilidad social de la empresa deberían impulsar a las empresas audiovisuales a incorporar voluntariamente en sus informes públicos e instrumentos de información, como las páginas web, todos estos parámetros.

Por último, la contratación de la producción ajena también debería quedar sometida al principio de transparencia toda vez que incide en la gestión y en las partidas contables de gastos en los que incurre la empresa audiovisual. En este sentido, especialmente llamativo es que la nueva *Ley 17/2006 de radio y televisión de titularidad estatal* someta la contratación de la producción ajena por parte de la Corporación pública de RTVE a las normas de Derecho privado, con merma del principio de publicidad que exige la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Al menos, desde el ámbito del buen gobierno y de la buena administración, la Corporación debería de hacer públicos los criterios de adjudicación de estos contratos.

---

<sup>67</sup> Cfr. epígrafe 6.4, p. 25, sobre la valoración negativa que merece la información sobre la política de remuneración por parte de los actores encuestados.

## **6. EL ESTADO DE LA TRANSPARENCIA EN EL SECTOR AUDIOVISUAL**

Para el análisis sectorial del estado y praxis de la transparencia audiovisual se ha procedido a desarrollar un extenso estudio de campo. Dicho estudio se ha dividido en varias fases:

1ª) Identificación de los agentes objeto de estudio. En esta fase se identificaron los agentes del sector audiovisual a quienes se iba a dirigir el estudio. Se hizo una selección de 1750 agentes que incluía:

- a) Organismos públicos reguladores y asesores del sector audiovisual.
- b) Empresas audiovisuales públicas.
- c) Empresas audiovisuales privadas, distinguiendo entre:
  - Televisiones (nacionales, autonómicas y locales).
  - Productoras, distribuidoras y exhibidoras.

Estos 1750 agentes se redujeron a partir de criterios discrecionales (volumen de negocio, volumen de ayudas públicas, relevancia social, y representatividad dentro del sector). A su vez, del grupo seleccionado se recabaron, de diferentes fuentes (Agenda de la Comunicación, Internet, bases de datos públicas), los datos identificativos para proceder al envío afinado de una encuesta de baremación. El listado definitivo de agentes experimentó otro proceso selectivo que ha dado cabida a instituciones públicas y privadas cuyos datos están públicamente disponibles o son completamente correctos.

2º) Elaboración de una encuesta destinada a medir el grado de transparencia en el sector audiovisual. La encuesta se componía de 55 preguntas organizadas en 4 grandes apartados:

- a) El concepto de transparencia audiovisual.
- b) La percepción de la transparencia audiovisual.
- c) La práctica de la transparencia audiovisual.
- d) Previsión de la evolución de la transparencia audiovisual en los próximos años.

4º) Envío de la encuesta de baremación y recepción de las misma cumplimentada por los agentes del sector audiovisual que manifestaron interés por incorporarse al estudio de campo.

5º) Evaluación del nivel de respuesta por parte del sector audiovisual y baremación de los datos cuantitativos y cualitativos recibidos por parte de las instituciones que contestaron la encuesta remitida. En la elaboración de los resultados finales se procedió a la correspondiente disociación de datos de los actores que participaron en el estudio de campo.

### **6.1. El grado de implicación del sector audiovisual en la transparencia**

Del total de encuestas de baremación destinadas a medir el grado de transparencia del sector audiovisual enviadas a los diferentes agentes pueden extraerse unas primeras conclusiones:

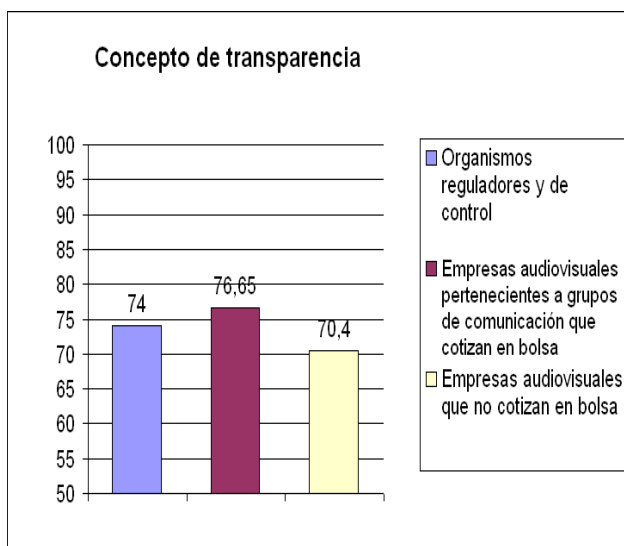
- La participación comprende organismos públicos reguladores y de control.
- Sorprendentemente, ninguna empresa audiovisual pública ha respondido.

- De las empresas privadas que responden la encuesta, la mayoría son participadas accionarialmente por grupos de comunicación que cotizan en bolsa. Un porcentaje menor corresponde a empresas privadas no cotizadas.
- Esta menor participación de las empresas no cotizadas puede deberse a un menor grado de interiorización de las prácticas de transparencia e información, a las que, en cambio, sí están más habituadas, en principio, las empresas cotizadas por imperativo legal.

## 6.2. El concepto de transparencia

En este apartado se ha buscado medir la comprensión que el sector audiovisual tiene del concepto de transparencia.

Puede afirmarse que, a priori, el sector audiovisual, en general, entiende bien el concepto de la transparencia. El grado medio de comprensión de la transparencia por parte del sector audiovisual se sitúa en este sentido en un 73,68%.



**Gráfico 1. Concepto de transparencia**

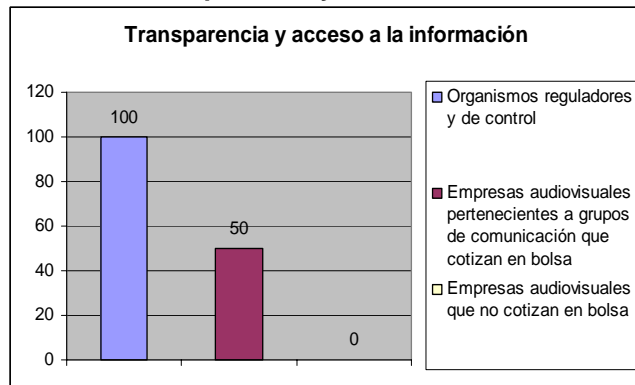
No obstante, por categorías de agentes encuestados, quienes comprenden mejor el significado de la transparencia referida al sector son las empresas audiovisuales que cotizan en bolsa. Y viceversa, comparativamente, el porcentaje menor de comprensión del concepto de transparencia corresponde a las empresas no cotizadas.

Esto confirma la idea de que, posiblemente, una de las razones de la baja presencia del sector audiovisual en los mercados de valores sea precisamente las obligaciones de información y, por tanto, de transparencia que exige no sólo la legislación vigente, sino también las buenas prácticas de gobierno corporativo.

No obstante, este resultado general tropieza con algunas paradojas. En particular, a la pregunta: « ¿Tiene claro el concepto de transparencia referido al acceso a la información? », los resultados son los que se muestran en el **Gráfico 2**.

- Los órganos de control y reguladores afirman tenerlo claro.
- En el caso de las empresas privadas que cotizan en bolsa, sólo un 50% responde afirmativamente.
- Las empresas privadas que no cotizan responden no tenerlo claro.

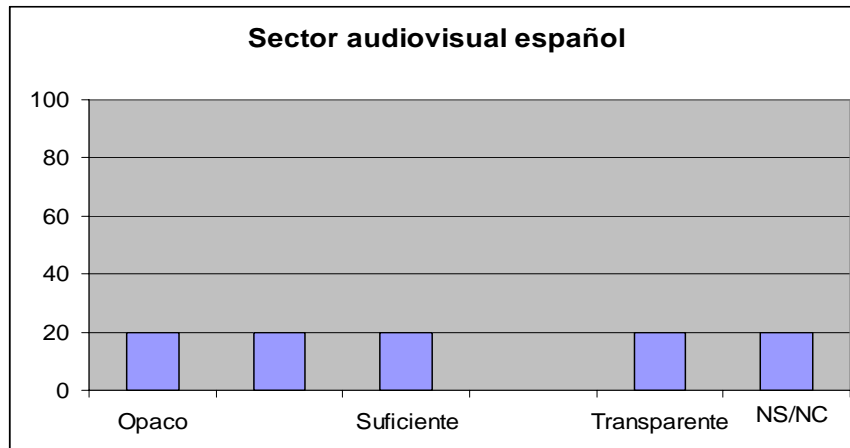
**Gráfico 2. Transparencia y acceso a la información.**



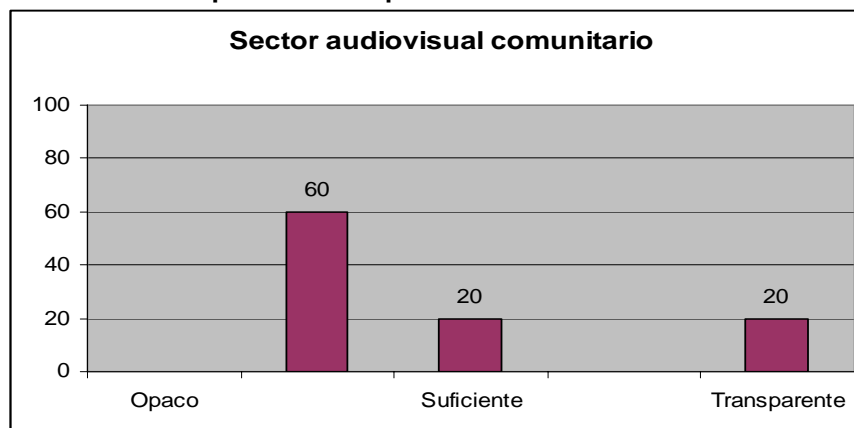
### 6.3. La percepción de la transparencia.

Preguntados los agentes por el grado de opacidad/transparencia del propio sector, medido del 1 al 5, éstos consideraron que, en términos generales, el sector audiovisual español tiene tendencia a la opacidad; y que, en términos comparativos, el sector audiovisual comunitario es más transparente que el sector audiovisual español.

**Gráfico 3. Grado de opacidad/transparencia del sector audiovisual español**



**Gráfico 4. Grado de opacidad/transparencia del sector audiovisual comunitario**





Por otra parte, los agentes encuestados valoraron el grado de transparencia en cuestiones que afectan directamente al sector.

Así por ejemplo, hemos dicho que la financiación pública de los organismos públicos de radiodifusión exige, en cumplimiento de la normativa comunitaria, un nivel alto de transparencia. En este sentido, los controles de buena gestión (auditorías e informes exigidos por la Administración) a las empresas concesionarias del servicio público de radiodifusión sonora y televisiva fueron valorados muy positivamente por los actores encuestados.

La excepción cultural exige la valoración del nivel de transparencia en las ayudas públicas al sector cinematográfico y audiovisual.

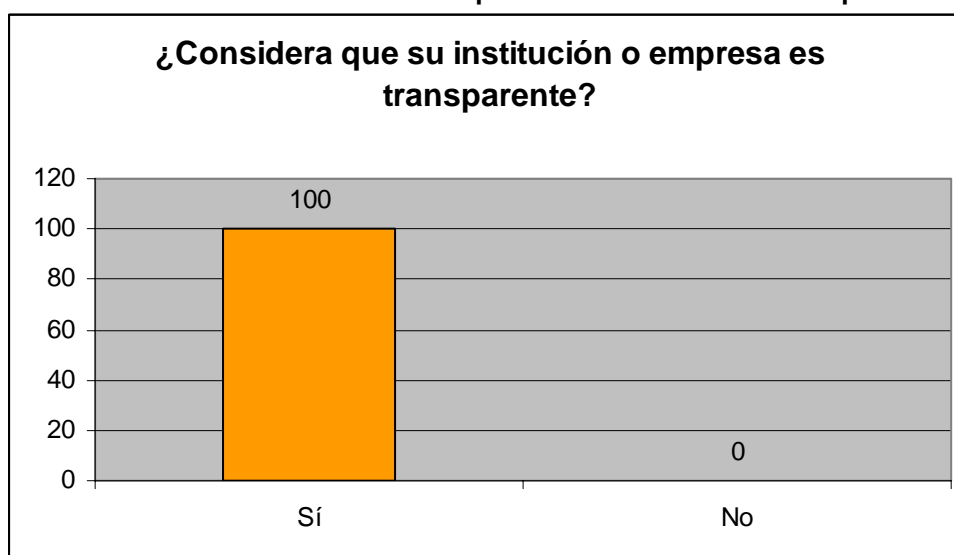
Con relación a los criterios legales vigentes sobre ayudas públicas al sector audiovisual, un 60% entiende que no son claros, correspondiendo ese porcentaje a empresas audiovisuales del sector privado. En este sentido, los organismos de control y asesores se encuentran divididos, la mitad entiende que el nivel de claridad de los criterios legales tiende a confuso, y la otra mitad considera que el nivel de claridad de tales criterios es medio. Esto sugiere que el legislador debiera hacer un esfuerzo en clarificar los criterios determinantes de la concesión de ayudas al sector audiovisual en aras de la seguridad jurídica y la transparencia.

Por otra parte, el sistema de determinación de ingresos devengados para calcular el 5% que legalmente deben destinar los operadores de televisión a la financiación anticipada de la cinematografía es considerado por un 75% de los actores encuestados como opaco, mientras que un 25% lo considera transparente.

#### 6.4. La práctica de la transparencia

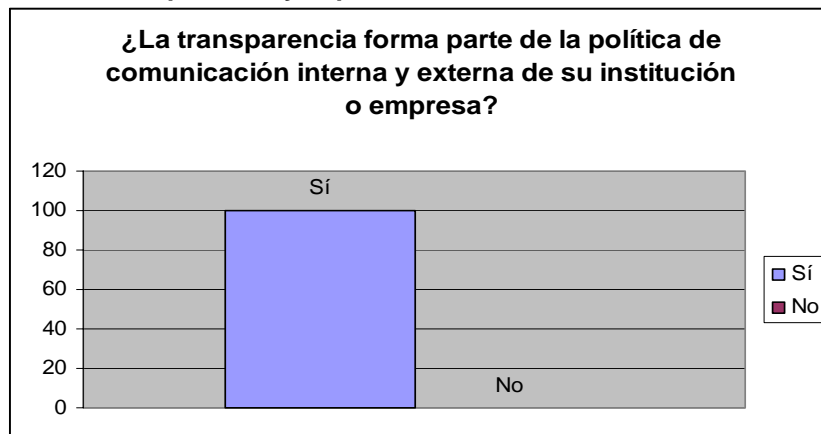
Todos los actores encuestados coincidieron en valorar su institución/empresa como una organización transparente.

Gráfico 5. Valoración de la transparencia de la institución/empresa



Asimismo, la transparencia forma parte de la política de comunicación interna y externa de todos los agentes encuestados. Ello denota que, a priori, la transparencia está asumida como práctica de gobierno corporativo, a través de la política de comunicación de la institución o empresa, según muestra el gráfico 6.

**Gráfico 6. La transparencia y la política de comunicación de las instituciones**

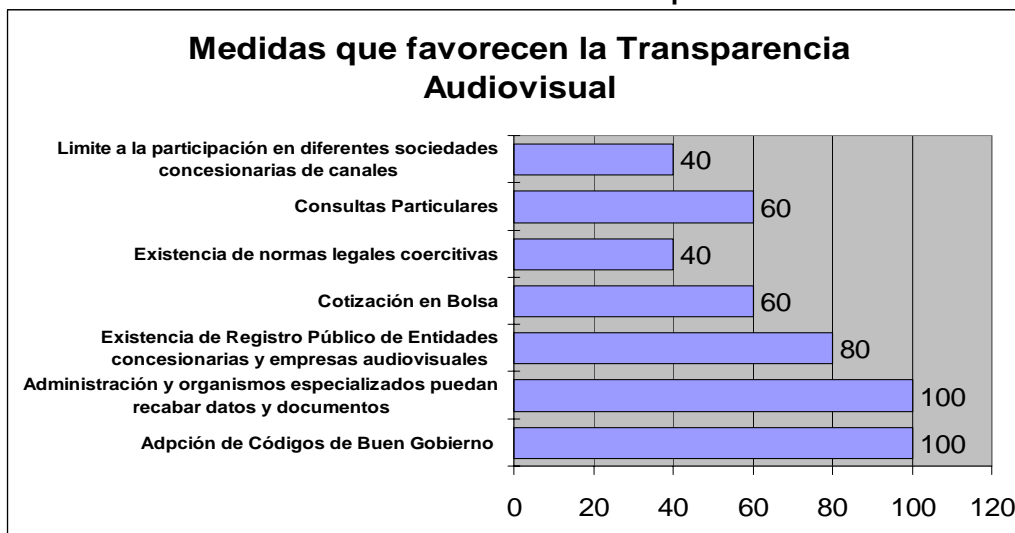


Sin embargo, algunos datos revelan que tal aseveración es susceptible de matices, especialmente, si se mide el grado de transparencia con relación a dos parámetros concretos: el nivel de acceso a los documentos en poder de la institución; y la información corporativa que, en su caso, cada una de las instituciones considera que ha de hacerse pública.

Un 60% de los encuestados declara que en su institución o empresa no se desarrollan procedimientos de control interno para verificar la transparencia de la institución o empresa. Sorprende que de ese porcentaje, un 67% corresponda a organismos de control o asesores del sector audiovisual.

Los agentes encuestados valoraron las medidas que favorecen la transparencia y un 100% consideraron que entre éstas se encuentra la adopción de Códigos de Buen Gobierno.

**Gráfico 7. Medidas favorecedoras de la transparencia audiovisual**



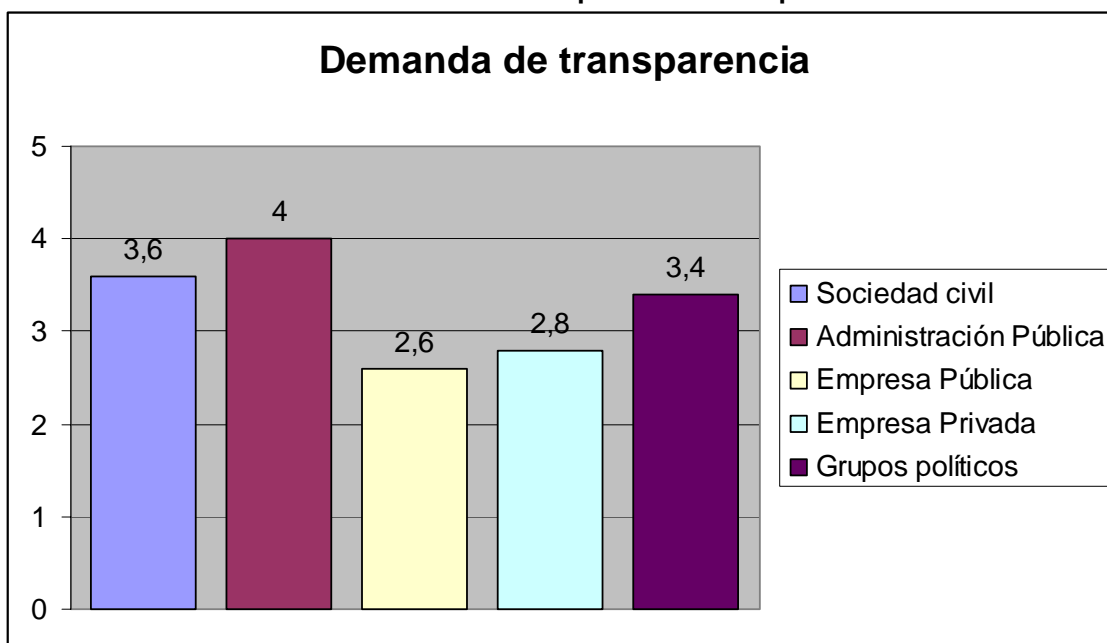
Sin embargo, ciertas obligaciones que imponen los Códigos de Buen Gobierno no son consideradas necesarias para potenciar la transparencia. En particular, un 20% entienden que no contribuye a la transparencia la información contable y presupuestaria de la institución/empresa y las ayudas públicas que haya recibido la institución/empresa; y un 40% considera que tampoco contribuye a potenciar la transparencia la información sobre la política de remuneración de los Consejeros y de los altos cargos directivos de la institución/empresa.

### 6.5. Evolución de la transparencia audiovisual en los próximos años.

La evolución de la transparencia en los próximos 5 años fue valorada por los agentes encuestados. Así, por ejemplo, un 80% de ellos considera que, en este periodo de tiempo, la transparencia audiovisual crecerá moderadamente, mientras que un 20% entiende que dicha evolución se estancará.

En cuanto a la demanda de transparencia audiovisual por grupos de interés, los actores encuestados consideran que, en una puntuación del 1 al 5, la empresa pública es la que comparativamente reclamará menos transparencia (un 2,6), frente a la sociedad civil (un 3,6) y a los grupos políticos (4).

Gráfico 8. Demanda de transparencia en los próximos años



## **7. CONCLUSIONES: PROPUESTAS PARA EL GOBIERNO CORPORATIVO DEL SECTOR AUDIOVISUAL**

En el ámbito del Buen Gobierno Corporativo, la máxima de que “una política de comunicación opaca por parte de una empresa no es eficaz y genera desconfianza en los medios de comunicación”, debería ser aplicada también a aquéllos que más transparencia demandan de las instituciones públicas o privadas, esto es, los propios medios de comunicación. Esto incluye a los medios audiovisuales.

Existe un concepto mercantil de transparencia vinculado tradicionalmente a las empresas cotizadas y al mercado de valores que, aplicado al sector audiovisual, tiene una gran limitación: circunscribe la transparencia audiovisual a un enfoque meramente económico, lo cual constriñe la naturaleza esencial, esto es, iusinformativa, de la empresa audiovisual.

Los criterios que delimitan el concepto de transparencia audiovisual son: a) El principio de subjetividad; b) El principio de voluntariedad autorreguladora; c) El principio de socialidad.

La transparencia audiovisual puede definirse como la actitud por la cual las instituciones públicas y privadas del sector audiovisual ponen a disposición de otros actores y de la sociedad civil en general los datos e informaciones cuantitativos y cualitativos que pueden condicionar el proceso de toma de decisiones de interés público (políticas, económicas, financieras, legal, social, cultural, etc.), que afecten no sólo al propio sector audiovisual, sino también a la sociedad en su conjunto.

El ámbito subjetivo de la transparencia audiovisual concierne, a través de un entramado de derechos y obligaciones de información, a la Administración Pública con competencias en el sector, a las empresas públicas audiovisuales, las empresas privadas audiovisuales, a los grupos de interés de la empresa audiovisual y a la sociedad civil.

El ámbito material de la transparencia audiovisual debe extenderse no sólo a los Informes anuales de buen gobierno exigidos por la legislación vigente a las empresas cotizadas, incluidas las audiovisuales, sino a una conjunto de materias que podrían identificarse en las siguientes áreas: estructura societaria, los procedimientos de adjudicación de licencias para la explotación de servicios de radiodifusión, la financiación de las empresas audiovisuales públicas, las ayudas al sector audiovisual, la programación y la contratación de producción ajena.

El buen gobierno corporativo de la empresa audiovisual requiere la aplicación de los principios de transparencia, cumplir o explicar y autorregulación no sólo en el ámbito de las empresas cotizadas, sino también en aquellas empresas audiovisuales que no cotizan en bolsa, así como en las empresas públicas audiovisuales, especialmente en el caso de estas últimas. La peculiar función social que cumplen los medios de comunicación y las empresas audiovisuales así lo justifica.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

- Bel Mallen, J.I. y Corredoira y Alfonso, L. (2003), *Derecho de la Información*, Ariel, Barcelona.
- Blanco, R. y García, Domingo J., (2003), “Códigos de Buen Gobierno en Europa y Estados Unidos. Especial referencia a los Códigos Olivencia y Aldama en España”, *Análisis Financiero*, nº. 90.
- Carbajales, M. (2003), “Hacia un buen gobierno corporativo”, *Análisis Financiero*, No. 90.
- Carrillo, M. (2003), *El derecho a no ser molestado. Información y vida privada*, Thomson-Aranzadi, Navarra.
- Chinchilla Marín, C. (1988), *La radio-televisión como servicio público esencial*, Tecnos, Madrid.
- Consejo Audiovisual de Cataluña (2002), *La definición del modelo de servicio público en el sector del audiovisual*, disponible en [www.audiovisualcat.net/investigacion/serviciopublico.pdf](http://www.audiovisualcat.net/investigacion/serviciopublico.pdf) [citado 20/05/2007].
- Cousido González, P. (2001), *Derecho de la Comunicación Audiovisual y de las Telecomunicaciones*, Colex, Madrid, Vol. II.
- Crespo Rodríguez, M. (2004), “La transparencia en la información financiera de las empresas cotizadas”, *Análisis Financiero*, No. 94.
- Écija Bernal, H. (2000), *Cómo producir, distribuir y financiar una obra audiovisual*, Écija&Abogados, Madrid.
- - (2005) *Hacia una nueva política audiovisual*, Écija, Madrid.
- Fernández-Armesto, J. (2006), *De Olivencia a Conthe (I)*, disponible en <http://www.jfarmesto.com/documentos/De%20Olivencia%20a%20Conthe%20I.pdf> [consultado 13/05/2007].
- Gómez-Ferrer Rincón, R. (2003), “El *soft law* comunitario en materia de telecomunicaciones”, *Revista Española Derecho Europeo*, Civitas, No. 8.
- Jiménez de Parga, M. (2004), “La libertad de expresión y el derecho a la información”, *Telos*, No. 58.
- Llamazares Calzadilla, M.C. (1999), *Las libertades de expresión e información como garantía del pluralismo democrático*, Civitas, Madrid.
- Mazuelos Bellido, A.: “Soft Law: ¿Mucho ruido y pocas nueces?”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, No. 8 (2004), disponible en [www.reei.org/reei8/MazuelosBellido\\_reei8.pdf](http://www.reei.org/reei8/MazuelosBellido_reei8.pdf) [citado 02/05/2007].
- Olábarri, P. (2002), “Códigos de buen gobierno corporativo”, *Asocia*, Garrigues, No. 8.
- Olcese, A. (2006), *La Responsabilidad Corporativa. Una propuesta para un entorno empresarial más eficiente y socialmente comprometido*, Fundación de Estudios, Madrid, No. 16.
- Open Society y Sustentia (2005), *Transparencia y silencio. Estudio sobre el acceso a la información en España*, Madrid.
- Parada, R. (2003), *Derecho Administrativo I. Parte General*, decimocuarta edición, Marcial Pons, Madrid.
- Sánchez Ferriz, R. (2004), *Delimitación de las libertades informativas*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Suárez Suárez, A. (2003) “De la *Corporate Governance* o el Gobierno de la Gran Empresa Moderna”, *Análisis Financiero*, No. 90.
- Villar Uríbarri, J.M. (2002), *El régimen jurídico de las telecomunicaciones, televisión e Internet*, Aranzadi.