



Dossier Políticas Públicas

EL DERECHO A SABER CON QUIÉN TRATAMOS: La transparencia de los medios audiovisuales en España

Who is behind the screen? audiovisual media transparency in Spain

DRA. CARMEN FUENTE COBO, Centro Universitario Villanueva, Madrid, España (cfuentecobo@villanueva.edu)
GEMA BELLIDO ACEVEDO, Centro Universitario Villanueva, Madrid, España (gbellido@villanueva.edu)

Recibido: 21/03/2011. Aceptado: 11/04/2011

RESUMEN

Más allá de los requerimientos exigibles a las empresas cotizadas, la transparencia es un principio de buen gobierno cada vez más demandado como instrumento de compromiso responsable de las empresas con sus grupos de interés. En el caso de las empresas de medios, la transparencia viene también requerida por el impacto de este tipo de entidades sobre el sistema democrático. Este principio se formula, en su nivel más elemental, como un derecho de los ciudadanos a conocer la identidad de quienes actúan como proveedores de servicios de comunicación audiovisual, tanto en términos de identificación societaria como de información sobre los contenidos ofertados. El presente trabajo describe los principios que justifican el deber de informar sobre sí mismas que se exige a las empresas de medios audiovisuales, a partir del análisis de la nueva regulación audiovisual aprobada en España en 2010 y de la normativa y recomendaciones de las instituciones de gobierno europeas.

Palabras clave: Transparencia, pluralismo, regulación audiovisual, comunicación audiovisual; empoderamiento ciudadano.

ABSTRACT

Beyond the rules imposed on publicly traded corporations, transparency is a principle of corporate governance which, in the specific case of media companies is also required because of their unique relationship with the democratic system. At a basic level, the principle of transparency is defined as a citizens' right to know who are the service providers of audiovisual media, both in terms of their identity as well as of the contents offered. This paper describes the core principles underlying the duty of audiovisual media companies to keep citizens informed derived from the analysis of the new audiovisual regulation passed in Spain in 2010 and the rules and recommendations of European institutions.

Keywords: Transparency, media pluralism, audiovisual regulation, audiovisual communication; citizens' empowerment.

1. INTRODUCCIÓN

La tramitación y aprobación de un nuevo marco regulatorio para el sector audiovisual en España ha permitido reabrir el debate sobre algunos principios esenciales del sistema de derechos y libertades en el ámbito comunicativo. Algunos de estos debates -por ejemplo, la liberalización de las normas relativas a concentración de empresas o la protección de la infancia- han salido del ámbito parlamentario y se han trasladado a la opinión pública o, cuando menos, a sectores cualificados de ésta. Otros temas, sin embargo, no han logrado escapar de los diarios de sesiones del Congreso, de los Diputados y del Senado, y han quedado circunscritos a la discusión entre grupos políticos, a pesar de su trascendencia.

Este es el caso de las normas sobre transparencia contenidas en la Ley General de la Comunicación Audiovisual (LGCA), aprobada el 18 de marzo de 2010, y que aparecen recogidas en el artículo 6, titulado “El derecho a una comunicación audiovisual transparente”. Se trata de la primera vez que este derecho aparece proclamado en una ley marco como es la LGCA, a pesar de la insistencia con la que tanto las autoridades de la Unión Europea como los observadores y expertos vienen señalando, desde hace ya muchos años, la estrecha relación que existe entre el principio de transparencia y otros principios como el de pluralismo mediático, centrales para la buena marcha de los sistemas democráticos.

En este trabajo se identifican y describen los principios básicos sobre los que se sostiene el derecho de los ciudadanos a la transparencia mediática. A partir de dicha identificación, se analiza el tratamiento que da la nueva regulación aprobada en España a la transparencia de los medios de comunicación audiovisual y se compara con la regulación y las recomendaciones generadas por las instituciones de la Unión Europea.

2. NORMAS SOBRE TRANSPARENCIA EN LA NUEVA REGULACIÓN AUDIOVISUAL ESPAÑOLA

Aunque solo el primer apartado del artículo 6 se refiere específicamente al deber de transparencia informativa hacia el público general, resulta de singular interés la incorporación de otros derechos adicionales relativos, por una parte, a los contenidos de la programación televisiva y, por otra, a la disposición de facilidades especiales para que las personas con discapacidad tengan acceso a la información emitida en relación con uno u otro principio.

Parece evidente, a este respecto, que el artículo 6 ha servido de “cajón de sastre” al que han ido a parar otros derechos y principios a los que no se sabía cómo ubicar. Es el caso, posi-

blemente, del requerimiento contenido en el párrafo cuarto, que se hace a los poderes públicos y prestadores del servicio de comunicación audiovisual para que contribuyan a la alfabetización mediática de los ciudadanos. Aunque está suficientemente fundamentada la relación directa existente entre el nivel de conocimiento que tienen los ciudadanos sobre la estructura, propiedad y funcionamiento de los medios y su capacidad para relacionarse libremente con éstos (Celot y Pérez Tornero, 2009) -objetivo de todas las políticas de alfabetización mediática que se están desarrollando en la actualidad-, no deja de ser llamativa la incorporación de esta referencia en el artículo citado.

Sirva este preámbulo para indicar que, en adelante, nos referiremos únicamente al principio de identificación como núcleo esencial y primero del derecho a una comunicación audiovisual transparente, tal como aparece formulado en el primer párrafo del art. 6.

LEY GENERAL DE LA COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

Artículo 6. El derecho a una comunicación audiovisual transparente

1. Todos tienen el derecho a conocer la identidad del prestador del servicio de comunicación audiovisual, así como las empresas que forman parte de su grupo y su accionariado.

A tal efecto, se considera que el prestador está identificado cuando dispone de un sitio web en el que hace constar: el nombre del prestador del servicio; su dirección de establecimiento; correo electrónico y otros medios para establecer una comunicación directa y rápida; y el órgano regulador o supervisor competente.

2. Todos tienen el derecho a conocer la programación televisiva con una antelación suficiente, que en ningún caso será inferior a 3 días. En el caso de la programación televisiva, además la programación se dará a conocer mediante una guía electrónica de programas, cuyo contenido gratuito básico deberá estar asimismo disponible en un servicio de información de programación de Internet mediante un archivo procesable por máquinas, de formato descargable, cuya estructura deberá ser de conocimiento público, y ubicado en una página web cuya disponibilidad será responsabilidad del prestador del servicio de comunicación audiovisual. La programación solo podrá ser alterada por sucesos ajenos a la voluntad del prestador del servicio audiovisual o por acontecimientos sobrevenidos de interés informativo o de la programación en directo. El servicio de información de la programación en Internet deberá disponer de mecanismos de aviso de que la programación ha sufrido modificaciones de última hora.

La perspectiva desde la que hemos abordado en este trabajo la cuestión de la transparencia informativa de las empresas de medios audiovisuales es, por tanto, la de los derechos de los usuarios y consumidores como ciudadanos que se relacionan con los medios de una manera directa y no sólo como consumidores, sino también y principalmente, como titulares de derechos protegidos y, por lo tanto, exigibles.

3. Las informaciones a que se refiere este artículo contenidas en páginas de Internet, guías electrónicas de programas y otros medios de comunicación de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual que sirvan para hacer efectivo el derecho a la transparencia regulado en este artículo, deberán ser accesibles a las personas con discapacidad.

4. Los poderes públicos y los prestadores del servicio de comunicación audiovisual deben contribuir a la alfabetización mediática de los ciudadanos.

5. Todas las personas tienen el derecho a que la comunicación comercial esté claramente diferenciada del resto de contenidos audiovisuales, en los términos previstos por la normativa vigente.

6. Las páginas de Internet, las guías electrónicas de programas y demás canales o vías de comunicación de los prestadores del servicio que sirvan para hacer efectivo el derecho a la transparencia regulado en este artículo, deberán ser accesibles a las personas con discapacidad.

La inclusión en la LGCA del deber de identificación como parte de las exigencias en materia de transparencia obedece al mandato contenido en la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual, que vincula dicho deber de identificación a la necesidad de cada usuario de “saber con quién está tratando”¹ a la hora de exigir que se cumpla la ley, por ejemplo, en relación con los derechos que le asisten ante los servicios y contenidos audiovisuales. Con este objetivo, la Directiva obliga a los Estados miembros a garantizar que los usuarios tienen acceso a información sobre su proveedor de servicio, en particular su nombre, dirección, dirección electrónica y autoridad competente, ya que “dadas las características específicas de los servicios de comunicación audiovisual y, en especial, su incidencia en las opiniones de las personas, es esencial que los usuarios sepan exactamente quién es responsable de su contenido” (Considerando 45).

DIRECTIVA DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

Capítulo III

Disposiciones aplicables a todos los servicios de comunicación audiovisual

Artículo 5

Los Estados miembros velarán por que los prestadores de servicios de comunicación audiovisual bajo su jurisdicción pongan a disposición de los receptores del servicio, de manera fácil, directa y permanente, al menos la siguiente información:

- nombre del prestador del servicio de comunicación;
- dirección geográfica donde está establecido el prestador del servicio de comunicación;
- señas que permitan ponerse en contacto rápidamente con el prestador del servicio de comunicación y establecer una comunicación directa y efectiva con él, incluyendo su dirección de correo electrónico o sitio web;
- en su caso, el órgano regulador o supervisor competente

Como se advierte, los requerimientos de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual se establecen con carácter de mínimos, de manera que los Estados miembros pueden adoptar mayores exigencias en materia de transparencia sobre la identidad del proveedor del servicio. No es el caso de la LGCA, que ha trasladado de manera estricta los mínimos de la Directiva.

Por otra parte, y respecto a la información que debe facilitar el operador o prestador de servicios de comunicación audiovisual, Gutiérrez David (2010) advierte de la ambigüedad en la redacción del texto de la nueva norma española, ya que no queda claro en qué medida la identificación a través de una web es prescriptiva o depende de la voluntad del operador.

En la Tabla 1 se muestra el grado de cumplimiento de las normas sobre identificación contenidas en el artículo 6.1, un año después de la aprobación de la Ley General de la Comunicación Audiovisual. El análisis incluye a los principales operadores nacionales de servicios de comunicación audiovisual.

¹ http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/tvwf/provisions/identif/index_en.htm.

Tabla 1: Cumplimiento de las obligaciones de identificación por los operadores españoles de tv a través de sus páginas web

Prestador de servicio de comunicación audiovisual			Obligaciones de información al usuario						Ubicación		
Nombre	Tipo de operador	Cotiza en bolsa	1*	2*	3*	4*	5*	6*	7*	8*	9*
Digital +	Satélite de pago	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	1,2,3,4	6	
ONO	Cable	No	No	No	No	Sí	No	Sí		6	4
Televisión Española (TVE)	TDT abierto	No	Sí	Si	Si	Sí	No	Sí	2,3,4	1,6	
Antena 3	TDT abierto	Sí	Sí	Si	No	Sí	No	Sí		6	1,2,4
Telecinco	TDT abierto	Sí	No	No	No	Sí	No	Sí	4	6	
Cuatro	TDT abierto	Sí	Sí	No	Si	No	No	Sí	1,6	6	3
La Sexta	TDT abierto	No	Sí	Si	Si	Sí	Sí	Sí	1,2,3,4,5,6		
Net tv	TDT abierto	Sí	Sí	Si	Si	No	No	Sí	2,3		1,6
Veo TV	TDT abierto	No	No	No	No	No	No	Sí			6
Imagenio	ADSL	Sí	No	No	No	Sí	No	Sí			4,6
Orange TV	ADSL	Sí	Sí	Si	No	No	No	No	1,2		
Yacom	ADSL	Sí	Sí	Si	No	No	No	No	1,2		

Fuente: Elaboración propia

1* Nombre del prestador del servicio

2* Dirección de establecimiento

3* Correo Electrónico

4* Otros medios para establecer comunicación directa y rápida

5* Órgano regulador o supervisor

6* Empresas que forman parte de su grupo y accionariado

7* Sitio específico para el usuario (del tipo “sobre...” “contacta” “quiénes somos”, “información corporativa”)

8* Sitio específico para accionistas e inversores

9* Contenido disperso en la web

Como puede observarse, los operadores españoles no están siendo lo diligentes que cabría esperar, sobre todo si se tiene en cuenta el carácter de mínimo requerimiento que tiene la obligación de identificarse ante los usuarios. Son muy esca-

sos los proveedores que cuentan con un apartado, dentro de su página web, específicamente dedicado a informar sobre sí mismos a los telespectadores y usuarios de sus servicios. Y los que cuentan con información detallada, facilitan dicha infor-

mación como parte de sus obligaciones en cuanto que empresas cotizadas, ubicándola en sitios de información destinada a inversores y accionistas.

2.1 LA TRANSPARENCIA COMO DERECHO DE UNA CIUDADANÍA ACTIVA EN EL MERCADO AUDIOVISUAL

Tanto la legislación general como la específica, así como la mayor parte de las recomendaciones de las instancias públicas europeas y nacionales, atienden a la transparencia de las empresas de medios informativos fundamentalmente desde la perspectiva de su configuración como entidades cuyas especiales características y funciones en el seno de la sociedad las aproximan a la noción de “servicios de interés económico general”, según se recoge en la Resolución 1003 (93) del Consejo de Europa, de 1 de julio de 1993, sobre Ética del Periodismo. En este sentido, la transparencia comienza a ser exigida no solo como una condición de la libre competencia, orientada por tanto principalmente hacia los inversores, sino también como deber hacia los ciudadanos y usuarios de los medios en cuanto tales.

Hasta muy recientemente, los usuarios no han sido considerados como verdaderos *stakeholders* de los medios, sino que han sido tratados más bien como “receptores, consumidores y miembros de grupos *target* cuya atención a la pantalla es vendida a la industria publicitaria” (Hasebrink, Herzog, & Eilders, 2007, p. 75). Pero los intereses de los usuarios de los medios, y en este caso concreto, de los telespectadores, no se agotan en la esfera del consumo, sino que van más allá. En primer lugar, porque además de consumidores son también titulares de derechos individuales y personales que deben ser protegidos. Y, en segundo, porque en cuanto ciudadanos tienen también interés en que los medios contribuyan a los fines generales de la sociedad, por ejemplo, asegurando que no se configuran poderes monopolísticos o que se garantizan los intereses de las minorías (Hasebrink et al., 2007, p.79).

Nieto Tamargo (2008, pp. 7-33) abunda de manera aún más precisa en la necesidad de situar al ciudadano en el corazón de la actividad audiovisual, prefiriendo esta caracterización, mucho más exigente, que las habituales de audiencia, público, consumidores, etc. “Uso el término ciudadano en lugar de destinatario, receptor, audiencia, público, consumidor, porque en el actual Mercado de la Comunicación (MC) es necesario destacar la primacía de la persona individual como titular de derechos y obligaciones”, señala el insigne catedrático, pionero de los estudios sobre empresa informativa en España.

Respecto al papel que corresponde al ciudadano en el mercado de la comunicación, Nieto Tamargo describe tres fases históricas en su evolución. En una primera fase, el ciudadano “estuvo durante siglos marginado como sujeto activo de la MC. A medida que se abrían paso las libertades de empresa y de comunicación, el ciudadano se incorpora al mercado, pero sometido a la institución editora. Deben llegar los comienzos del siglo XXI para que adquiera protagonismo y sea invitado a participar en el MC” (2008, p. 9).

Aunque el autor identifica esta participación del ciudadano en el mercado de la comunicación con una actividad generadora de contenidos (*User Generated Content*), el enfoque adoptado es mucho más amplio y permitiría entender dicha participación también en términos de empoderamiento. Desde esta perspectiva, se trata no solo de reconocer un papel y una presencia activa de la ciudadanía en el mercado de medios y contenidos audiovisuales, sino también, y principalmente, de trasladar dicho reconocimiento a medidas concretas que permitan a los ciudadanos asumir efectivamente el rol que les corresponde en cuanto tales.

El concepto de empoderamiento ciudadano en el mercado audiovisual, que todavía no ha sido suficientemente estudiado, implica diferentes tipos de cuestiones (Fuente Cobo, 2010, pp. 283-288), entre las que se incluye la necesidad de facilitar a los ciudadanos información adecuada para que puedan tomar sus decisiones en relación con los contenidos audiovisuales de manera plenamente libre (por ejemplo, mediante la exigencia de puesta en marcha de Guías Electrónicas de Programación avanzadas en los servicios de televisión digital). Implica también la exigencia de herramientas de control sobre el acceso a los contenidos, de manera que se garantice la libertad de uso y consumo en cada hogar, facilitando no solo el control parental sobre los contenidos, sino también protegiendo el derecho de cada ciudadano a mantener su entorno de valores personales. Exige, por otra parte, la habilitación de espacios propios para la participación de los ciudadanos en el control de los medios, por ejemplo a través de su participación en mecanismos de corrección. Los ciudadanos son empoderados, también, en la medida en que aumenta su nivel de educación mediática, entendida como “la capacidad de manejar la tecnología para encontrar lo que se busca, para entender ese material, para tener una opinión sobre el mismo y para, cuando sea necesario, responder a él” (Ofcom, 2004, p. 3). La exigencia de transparencia a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual acerca de sí mismos podría entenderse, en este sentido, como un principio básico y mínimo de empoderamiento ciudadano en el ámbito audiovisual, que se añade como exigencia a todas las demás.

La hipótesis de partida que maneja el grupo de investigación es que la transparencia es condición del buen gobierno de las empresas audiovisuales, exigible no solo por razones generales de rendición de cuentas ante los inversores, sino además, y de manera especial, como condición de la contribución de éstas al sostenimiento del sistema democrático.

La perspectiva desde la que hemos abordado en este trabajo la cuestión de la transparencia informativa de las empresas de medios audiovisuales es, por tanto, la de los derechos de los usuarios y consumidores como ciudadanos que se relacionan con los medios de una manera directa no solo como consumidores, sino también y principalmente, como titulares de derechos protegidos y, por lo tanto, exigibles.

En este sentido, la Ley General de la Comunicación Audiovisual se refiere al concepto de transparencia hasta en 14 ocasiones y lo vincula a distintos principios y dimensiones de la comunicación audiovisual (Gutiérrez David, 2010), aunque sólo el artículo 6 formula el principio de transparencia como un derecho del público. Como tal, se encuentra contenido en el capítulo I del Título II, dedicado a los derechos del público, junto con el derecho a una comunicación audiovisual plural (art.4), los derechos de los menores (art.7), el derecho a participar en el control de los contenidos audiovisuales (art.9), el derecho a la diversidad cultural y lingüística (art.5) y los derechos de las personas con discapacidades (art.8).

Una de las primeras observaciones que cabe hacer a la LGCA en relación el principio de transparencia exigible se refiere precisamente al sujeto titular de este derecho, calificado como “público”. No deja de ser sorprendente que el regulador haya recurrido a esta denominación en lugar de utilizar el término “ciudadanos” que, como hemos visto, remite de manera mucho más directa a cada persona individual como titular de derechos y obligaciones.

2.2 TRANSPARENCIA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA AUDIOVISUAL

Entre los trabajos más notables dedicados a la cuestión de la transparencia en el sector audiovisual cabe destacar el proyecto desarrollado por el Grupo de Investigación sobre Transparencia, Buena Gobernanza y Comunicación constituido en el seno de la Sección Departamental de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid y que viene trabajando desde 2006.

La hipótesis de partida que maneja el grupo de investigación es que la transparencia es condición del buen gobierno de las empresas audiovisuales, exigible no solo por razones generales de rendición de cuentas ante los inversores, sino además, y de manera especial, como condición de la contribución de éstas al sostenimiento del sistema democrático. Como señalan los coordinadores del proyecto en el III Informe, publicado en diciembre de 2010, “la transparencia en el sector audiovisual, en general, y en la Administración Audiovisual, en particular, resulta un elemento imprescindible que contribuye a garantizar la rendición de cuentas, la concurrencia competitiva, la libertad de contratación y la eficiencia económica. En otras palabras, constituye un avance hacia una justicia comunicativa” (Cousido y de Santiago, 2010, p. 161).

Partiendo de esta hipótesis, el grupo analiza qué debe entenderse por transparencia audiovisual; qué relación guarda la transparencia audiovisual con el derecho de acceso público a la información en poder de instituciones y empresas audiovisuales, y qué prácticas favorecen la transparencia del sector audiovisual español.

Con estos principios, la transparencia audiovisual es definida 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, legales, sociales, culturales, etc.), que afecten no solo al propio sector audiovisual, sino también a la sociedad en su conjunto” (Gutiérrez David & de Santiago, 2007, p. 9)².

Para los autores citados, el ejercicio de la transparencia como manifestación de buen gobierno corporativo no exige un derecho paralelo de los ciudadanos a información en manos de empresas y organismos privados. Es necesario dar un paso más y formular el derecho de acceso público a la comunicación

2 Los autores basan esta definición en el concepto de transparencia informativa manejado en 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

audiovisual como un derecho humano fundamental, de contenido prestacional y extensible no solo a los organismos y administraciones públicas, sino también a las empresas privadas, como especificación de la libertad de investigación que consagra el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre (Cousido y Gutiérrez, 2008, p. 112). Ésta es la perspectiva doctrinal que asumen los autores.

“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”, explican Gutiérrez David y de Santiago (2007). A la obligación general de las empresas de informar corresponde un derecho equivalente de los ciudadanos de acceder a la información pública de las empresas audiovisuales. Esta información es variada y puede agruparse en diferentes categorías. Cousido y Gutiérrez David (2008, pp. 319 y 329) identifican las siguientes:

- Societaria
- Procesos de adjudicación de licencias para la explotación de servicios audiovisuales
- Financiación pública del sector audiovisual
- Registros
- Responsabilidad editorial
- Programación
- Laboral y contractual
- Derechos de propiedad intelectual e industrial de la obra audiovisual

2.3 LA TRANSPARENCIA COMO CONDICIÓN PARA EL PLURALISMO MEDIÁTICO

La función de los medios como conformadores de una opinión pública libre está en la base de la defensa del pluralismo en los mismos, cuya garantía debe ser un principio a preservar por parte de los poderes públicos y conlleva mayores exigencias para las empresas informativas que para otros sectores económicos. A este respecto, Gómez-Reino (1989, p. 15) recuerda que “la libertad de expresión (...) es un derecho fundamental más consistente que la libertad de empresa. Por ello, la libertad de empresa hay que entenderla como un mero soporte material o elemento instrumental al servicio de la libertad de expresión”. Y continuando por este camino, es imprescindible recordar que libertad de expresión y pluralismo son conceptos indisolubles que aparecen formulados como derechos unidos en un mismo artículo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Euro-

pea (Art.11, 2. “Se respetan la libertad de los medios de comunicación y su pluralismo”).

La defensa y protección del pluralismo en los medios constituye, por tanto, uno de los ejes de atención prioritaria de la Comisión Europea, del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa en los últimos años, sobre todo en relación con los procesos de concentración mediática que afectan a todos los países europeos desde hace ya más de dos décadas.

La Comisión lanzó en 2007 un amplio programa sobre el pluralismo en los medios de la Unión Europea. Este programa debía culminar a lo largo de 2010 con una comunicación sobre indicadores de pluralismo mediático, todavía pendiente de discusión al cierre de este trabajo. En la presentación del proyecto, la Comisaria de Sociedad de la Información y Medios de Comunicación, Viviane Reding, resaltó el carácter estratégico de estos trabajos: “En un momento en que los medios de comunicación se ven abocados a transformaciones y reestructuraciones radicales a causa de las nuevas tecnologías y de la competencia mundial, el mantenimiento del pluralismo resulta crucial para el proceso democrático en los Estados miembros y en la Unión Europea”³.

A este respecto, un estudio independiente desarrollado para la Comisión por varias instituciones del ámbito europeo identifica 43 indicadores de riesgo para el pluralismo, entre los que se destaca, como un riesgo claro y específico, asociado a la propiedad y control de los medios, la falta de transparencia en las estructuras de propiedad (European Commission, 2009).

En esta línea, el Parlamento Europeo aprobó una resolución en septiembre de 2008 por la que “anima a revelar la propiedad de los soportes de todos los medios de comunicación para ayudar a hacer más transparentes los objetivos y los antecedentes de la entidad de radiodifusión o publicación”⁴.

Y el Consejo de Europa va más allá, al recomendar cuatro paquetes de medidas para fomentar el pluralismo mediático. Un primer paquete está integrado por recomendaciones relativas a medidas de promoción del pluralismo estructural; el segundo, a medidas de promoción de la diversidad en los contenidos; el tercero, a medidas relativas a la transparencia de los medios; y el cuarto, a la necesidad de poner en marcha programas de investigación que permitan profundizar en el conocimiento y valoración de los procesos de riesgo para el pluralismo y el intercambio de información entre Estados miembros.

Por lo que se refiere a la transparencia, convertida en eje de las políticas impulsadas desde el Consejo de Europa en materia de pluralismo en los medios, recuerda esta institución que el objetivo de estas políticas debe ser el de “asegurar que las autoridades a cargo de la implementación de regulación que

³ http://ec.europa.eu/information_society/Media_taskforce/pluralism/index_en.htm

⁴ Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de septiembre de 2008, sobre la concentración y el pluralismo de los medios de comunicación en la Unión Europea (2007/2253 (IId))

afecta al pluralismo en los medios pueden tomar decisiones informadas al respecto, y que el público puede hacer su propio análisis de la información, ideas y opiniones expresados por los medios”⁵.

De acuerdo con estas recomendaciones del Consejo de Europa, para asegurar la transparencia en los medios y, en consecuencia, el pluralismo en el sector, los Estados miembros deberían garantizar que el público tenga acceso a toda aquella información necesaria para poder valorar críticamente la información y contenidos de los medios.

CONSEJO DE EUROPA

Recomendación CM/Rec (2007) 2 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el pluralismo y la diversidad de contenidos en los medios

III. Transparencia de los medios

1. Los Estados miembros deberán asegurar el acceso del público a las informaciones siguientes sobre los medios:

- Información relativa a las personas u organismos que participan en la estructura de propiedad de los medios y sobre la naturaleza y cuantía de la participación de estas personas o entidades y, en la medida en que sea posible, también sobre los beneficiarios últimos de esta participación.

- Información sobre la naturaleza y cuantía de los intereses que puedan tener las personas o entidades citadas, en otros medios o empresas del sector de los medios, e incluso en otros sectores económicos.

- Información sobre otras personas u organismos susceptibles de ejercer una influencia notable sobre la política de programación o la línea editorial del medio.

- Información relativa a las medidas de apoyo de las que hayan podido beneficiarse los medios.

- Información sobre los procedimientos aplicados en relación con el derecho de réplica y con las quejas.

2. Los Estados miembros deberán instar a los medios para que adopten todas las medidas que puedan permitir al público hacer su propio análisis de las informaciones, ideas y opiniones expresados en los medios

reformulación propia del principio general de rendición de cuentas (*accountability*) aplicable en el ámbito de la gobernanza de los medios.

La Comisión Hutchins fue puesta en marcha para realizar un análisis de la situación de los medios en EE.UU. y aportar sugerencias y remedios a la crisis de confianza pública que éstos padecían. Aunque el informe final de esta comisión incluía la responsabilidad de la prensa como noción definitoria y consustancial a la de libertad, se aproximó sustancialmente al concepto de rendición de cuentas: “La libertad de prensa a partir de ahora solo puede continuar como una libertad que rinde cuentas”, se lee en el informe de la Comisión (Krogh, 2008, pp. 15-16). En nuestros días, parece consolidada la percepción de que la responsabilidad tiene que ver fundamentalmente con la identificación de las prácticas profesionales correctas, mientras que la rendición de cuentas se refiere más bien a la exigencia de que los profesionales y las empresas se adapten a dichas prácticas (McQuail, 2003).

Desde una perspectiva distinta, la rendición de cuentas por parte de los medios puede ser entendida también como un proceso en el que se pueden identificar las tres fases propias de los procesos legales: la de identificación (*naming*) de un problema en relación con un medio de comunicación; la de hacer responsable (*blaming*) a una organización mediática del problema; y la exigencia (*claiming*), por la cual se demanda algún tipo de respuesta de dicha organización mediática (Krogh, 2008, pp. 9-28).

Algunos autores abordan la rendición de cuentas desde una perspectiva estricta de mercado, en la que los consumidores hacen rendir cuentas a una institución por la triple vía clásica (Collins & Sujon, 2007, pp. 33-40): *exit* (cancelación de contrato, por ejemplo en los sistemas de cable que exigen suscripción); *voice* (hacer oír la opinión como ciudadanos, directa o indirectamente, por ejemplo en relación con los canales de televisión pública) y *loyalty* (expresada como audiencia en el caso de las televisiones privadas).

Sea cual sea la perspectiva adoptada, transparencia y rendición de cuentas aparecen indisolublemente unidas no solo conceptualmente, sino también en la práctica. Así se pone de manifiesto en estudios como el paneuropeo llevado a cabo por Baldi y Hasebrink para la Comisión Europea en 2004 (publicado en 2007) que, a la luz de las experiencias recogidas en toda Europa, insisten en identificar la transparencia informativa de las empresas como eje central de los procesos de rendición de cuentas: “En el corazón de cualquier sistema de rendición pública de cuentas, siempre se encuentra la cantidad y calidad

⁵ Council of Europe.

Recommendation Rec (2007) 2 of the Committee of Ministers to Member States on media pluralism and diversity of media content. Adopted by the Committee of Ministers on 31 January 2007.

2.4 LA TRANSPARENCIA COMO CONDICIÓN DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAS EMPRESAS DE MEDIOS

Otro principio que opera en relación con la exigencia a las empresas de medios de niveles mayores de información al público sobre sí mismas y sobre su actividad es el de responsabilidad social, formulado por la Comisión Hutchins en 1947 y que ha ido incorporando elementos hasta aproximarse a una

de la información disponible para los ciudadanos o sus agentes” (Baldi y Hasebrink, 2007, p.18).

2.5 LA TRANSPARENCIA COMO CONDICIÓN DEL DERECHO A ELEGIR DE LOS USUARIOS Y CONSUMIDORES DE LOS MEDIOS

Otro principio que cabe identificar en relación con la necesidad de que las empresas de medios sean transparentes es el que apunta a la libertad de elección de los ciudadanos en tanto que usuarios y consumidores de medios. Esta libertad de elección se refiere tanto al proveedor como a los contenidos que éste oferta. Ambos derechos aparecen recogidos en la formulación que hace la Ley General de Comunicación Audiovisual del derecho a una comunicación audiovisual transparente.

Si bien la formulación de la primera parte de este derecho, en cuanto deber de identificación de los proveedores, está referida principalmente a la cuestión de la responsabilidad exigible (legal, social o moralmente), cabe también entender dicha exigencia de identificación en el sentido de facilidad para que los usuarios puedan optar por unos proveedores u otros. La exigencia relativa a la información sobre los contenidos de la programación con una antelación de al menos tres días, contenida en el apartado 2 del artículo 6, viene formulada a su vez como condición mínima para que los usuarios puedan tomar decisiones en materia de los contenidos ofertados.

La vinculación de ambas exigencias de información con el derecho a elegir viene mucho más claramente explicitada en la Ley de la Comunicación Audiovisual de Cataluña de diciembre de 2005, que entre sus principios generales incluye la libertad de elección, consistente en el derecho de todos los ciudadanos a escoger libremente los servicios audiovisuales que quieran, derecho que viene sustentado por el adicional de recibir información “adecuada” sobre el sector audiovisual. Este derecho a elegir libremente está expresado con gran fuerza terminológica, al proclamarse que ni los intereses privados, ni los poderes públicos podrán sustituir al ciudadano en sus decisiones sobre los medios y servicios que quiera recibir.

LEY DE LA COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL DE CATALUÑA Capítulo II. Principios Generales Artículo 4. Libre elección

1. Todos los ciudadanos tienen derecho a recibir información veraz y a escoger libremente los servicios audiovisuales que quieren recibir sin que los intereses privados y los poderes públicos puedan sustituir sus decisiones.

2. Los ciudadanos tienen derecho a recibir información adecuada sobre el sector audiovisual.

2.6 LA TRANSPARENCIA COMO CONDICIÓN DE LA CREDIBILIDAD DE LOS MEDIOS

Finalmente, en el seno de las redacciones de los medios más conscientes de su misión de servicio a la sociedad se ha instalado desde finales de los años noventa la visión de que la recuperación de la credibilidad perdida y del sentido de misión del periodismo como actividad sustantiva de las sociedades democráticas, pasa por el ejercicio de una transparencia interna y profesional. Esta consiste en introducir a los ciudadanos en los procesos de producción informativa, facilitando no sólo el producto final en forma de noticias, sino también material adicional sobre los procesos de obtención y tratamiento de las mismas. Si hasta entonces las redacciones de los medios informativos venían a ser como una especie de fortalezas aisladas de los ciudadanos, el objetivo del movimiento a favor de la transparencia es acabar con dicho aislamiento y convertir a las redacciones en transparentes (Smith, 2008, pp. 49-58).

Aunque se apuntan algunos riesgos asociados a un exceso de información que pueda actuar como “efecto *boomerang*” sobre la credibilidad de los medios (Craft & Heim, 2009, pp. 223-226), la profesión periodística estadounidense ha asumido ya el deber de transparencia, al menos como valor de referencia.

La transparencia en el seno de las redacciones debe venir acompañada, por otra parte, de una transparencia informativa equivalente por parte de los profesionales y de la empresa en relación con aquellas situaciones en las que puedan darse conflictos de interés entre la actividad periodística y la corporativa, que comprometan la independencia del medio y la credibilidad esencial de éste. “Nada golpea de manera más dañina la confianza comunicacional que la sospecha de que los mensajes están motivados y moldeados por intereses egoístas manejados por la otra parte de manera deliberada”, señala Wasserman (2009, p. 229).

Arrese (2006, pp. 59-82), que ha estudiado en profundidad el tipo de conflictos de interés que pueden darse en el seno de aquellas empresas periodísticas más proclives a los mismos -como es el caso de las editoras de diarios de información económica-, identifica algunos tipos de conflictos de interés concretos. En primer lugar, pueden plantearse conflictos de interés en relación con temas de trascendencia pública (políticos, legislativos, etc.) que pueden afectar a la estrategia empresarial del medio en cuestión. Un segundo tipo de conflictos podrían surgir en relación con intereses no periodísticos de accionistas del medio. En tercer lugar, es posible que se planteen también con-

flictos de interés en el seno de empresas multimedia que buscan sinergias entre sus diferentes servicios y productos.

Para minimizar estos riesgos de colisión entre los intereses informativos y los que son ajenos a los mismos, el autor identifica cuatro ámbitos a los que debe prestarse especial atención, entre los que destaca el ejercicio de la transparencia empresarial informativa. La recomendación de Arrese es clara: si hay intereses no periodísticos implicados, el público tiene derecho a estar informado.

3. CONCLUSIONES

La Ley General de la Comunicación Audiovisual, en vigor en España desde el 1 de mayo de 2010, formula por primera vez el derecho de los ciudadanos, caracterizados en este texto legal como “público”, a conocer la identidad de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual y las empresas que forman parte de su grupo y accionariado.

La información que los prestadores de servicios de comunicación audiovisual deben poner al alcance de los ciudadanos a través de sus páginas web es muy elemental. Sin embargo, un año después de la entrada en vigor de la ley, la mayor parte de los

operadores españoles que prestan servicio en todo el territorio nacional incumplen en toda su extensión los requerimientos contenidos en dicho texto legal.

La escasa diligencia puesta de manifiesto por el sector puede deberse a la percepción de que la transparencia, como principio exigible, está relacionada fundamentalmente con la libre competencia y las normas que regulan el mercado de la comunicación audiovisual, y en menor grado con los derechos de los ciudadanos en cuanto usuarios de los medios. La incorporación de los ciudadanos como sujetos activos y participativos en la esfera mediática es reciente y se encuentra todavía en proceso de consolidación.

La novedad de la norma y su tímida implantación contrastan, por otra parte, con las recomendaciones de las autoridades europeas y con la doctrina sobre gobernanza y responsabilidad de los medios, que apuntan al principio de transparencia como condición para el pluralismo mediático; como fundamento, también, de la rendición de cuentas en las empresas de medios; como condición del derecho a elegir de los usuarios de los medios; y como condición de la credibilidad de estos últimos.

SOBRE LAS AUTORAS:

Dra. Carmen Fuente Cobo, Licenciada en Periodismo por la Universidad de Navarra, Doctora en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid y titulada por el Programa de Dirección General del Instituto de Estudios Superiores de la Empresa (IESE). / Profesora de Ética de la Comunicación en el Centro Universitario Villanueva, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid.

Gema Bellido Acevedo, Licenciada en Comunicación Audiovisual por la Universidad Complutense de Madrid. / Prepara la memoria para la obtención del Diploma de Estudios Avanzados (DEA) sobre Ficción-No ficción en las miniseries españolas contemporáneas, preparatorio para la obtención del grado de doctora. / Becaria de investigación en el Centro Universitario Villanueva.

REFERENCIAS

- Arrese, A. (2006). Reflexiones sobre el buen gobierno corporativo en las empresas periodísticas. *Doxa Comunicación*, (4), 59-82.
- Baldi, P. & Hasebrink, U. (eds.) (2007). *Broadcasters and Citizens in Europe. Trends in Media Accountability and Viewer Participation*. Bristol: Intellects Books
- Celot, P. & Pérez Tornero, J.M. (2009). *Study on Assessment Criteria for Media Literacy Levels. A comprehensive view of the concept of media literacy and an understanding of how media literacy levels in Europe should be assessed*. For the European Commission Directorate General Information Society and Media; Media Literacy Unit. Final Report. Brussels, October.
- Collins, R. & Sujon, Z. (2007). UK broadcasting policy: the 'long wave' shift in conceptions of accountability. En Baldi, P. y Hasebrink, U. (eds.). *Broadcasters and Citizens in Europe. Trends in Media Accountability and Viewer Participation*. Bristol: Intellects Books, 33-52.
- Council of Europe. *Recommendation Rec (2007) 2 of the Committee of Ministers to Member States on media pluralism and diversity of media content*. Adopted by the Committee of Ministers on 31 January 2007.
- Cousido, P. y de Santiago Freda, M. (2010). *Tercer Informe sobre la Transparencia en el sector Audiovisual*. Universidad Complutense de Madrid, Área de Ciencias Sociales, Departamento de Derecho Constitucional, Sección Departamental de la Facultad de Ciencias de la Información.
- Cousido, P. y Gutiérrez David, E. (2008). *La transparencia en el sector audiovisual*. Comentarios a la normativa española y comunitaria. Barcelona: Ed. Bosch.
- Craft, S. y Heim, K. (2009). Transparency in Journalism: Meanings, Merits and Risks. En Wilkins, L. y Christians, C. (eds.). *The Handbook of Mass Media Ethics*. New York: Routledge, 217-229
- Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de marzo de 2010 sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual) (versión codificada). Diario Oficial de la Unión Europea.
- Fuente Cobo, C. (2010). La protección de la infancia en la nueva Ley Audiovisual: Hacia un modelo de responsabilidad distribuida. En Uteca, *La Televisión en España*. Informe 2010, 279-294.
- Gómez-Reino & Carnota, E. (1989). Constitución y medios privados de comunicación social. *Cuenta y Razón*, n.44-45, 15-24
- Gutiérrez David, E. (2011). La transparencia en la nueva ordenación del sector audiovisual español. Comentarios a la Ley General de la Comunicación Audiovisual y otras normas administrativas recientes. *Revista Online Especializada en Derecho de la Comunicación* (4) Diciembre-Febrero, www.derecom.com.
- Gutiérrez David, E. & de Santiago Freda, M. (2007). Transparencia y buen gobierno corporativo en el sector audiovisual. *XV Congreso Nacional de Ética de la Economía y de las Organizaciones. El buen Gobierno de las Organizaciones*. Barcelona: IESE Business School, 8 y 9 de junio.
- Hasebrink, U., Herzog, A. & Eilders, C. (2007). Media users' participation in Europe from a civil society perspective. En Baldi, P & Hasebrink, U (eds). *Broadcasters and Citizens in Europe. Trends in Media Accountability and Viewer Participation*. Bristol: Intellect Books, 75-79.
- Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States. Towards a Risk-Based Approach*. Prepared for the European Commission Directorate-General Information Society and Media. Final Report.

- Krogh, T (2008). Media Accountability: a 60-year-old Compromise that Still Holds Promise for the Future. En Krogh, T. (ed.), *Media Accountability Today...and Tomorrow. Updating the Concept in Theory and Practice*. Göteborg: University of Gothenburg, 9-28.
- Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. Boletín Oficial del Estado núm.79, 1 de abril de 2010.
- McQuail, D (2003). *Media Accountability and Freedom of Publication*. New York: Oxford University Press.
- Nieto Tamargo, A. (2008). Ciudadano y Mercado de la Comunicación. *Comunicación y Sociedad*, XXI (2), 7-33.
- Ofcom's Strategy and Priorities for the Promotion of Media Literacy, 2 November 2004.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de septiembre de 2008, sobre la concentración y el pluralismo de los medios de comunicación en la Unión Europea (2007/2253 (ID1))
- Smith, S. (2008). From Fortress Newsroom to the Transparent Newsroom. En Krogh, T (ed), *Media Accountability Today... and Tomorrow. Updating the Concept in Theory and Practice*. Göteborg: University of Gothenburg, 49-58.
- Wasserman, E. (2009). Conflict of Interests Enters a New Age. En Wilkins, L. y Christians, C. (eds). *The Handbook of Mass Media Ethics*. New York: Routledge, 229-241