

Marcos de integridad, calidad institucional y medios de comunicación en España¹

Esteban Arribas Reyes, Manuel Villoria Mendieta²

Resumen

Diversos estudios empíricos han demostrado la extraordinaria importancia de la variable “buena gobernanza”, en sentido amplio, para el desarrollo económico, la felicidad y el bienestar de la sociedad. Una de las claves para alcanzar una “buena gobernanza” pública y privada es la calidad institucional. Dado que es un concepto amplio y complejo, nos centraremos en un análisis de la calidad entendida como capacidad de promoción de conductas íntegras y de desincentivación de conductas corruptas por parte del sistema institucional formal e informal. De los diferentes pilares que sostienen una sociedad justa, eficiente y sostenible (ejecutivo, judicial, sociedad civil, empresas, etc.), elegimos el pilar medios de comunicación para analizar su calidad institucional de acuerdo con la visión de la calidad previamente establecida. En este texto, en suma, trataremos de responder a la siguiente pregunta: ¿Qué grado de buena gobernanza e integridad tiene el pilar medios de comunicación en España? Lo que se pretende analizar del pilar de los medios de comunicación son dos componentes. En primer lugar, su capacidad e independencia para poder realizar su papel en sociedades democráticas. En segundo lugar, su sistema de gobernanza interna, es decir, su transparencia, rendición de cuentas y su sub-sistema de integridad en sentido estricto (normativa de conflictos de interés, códigos éticos, etc.).

Palabras clave

Buen gobierno, instituciones, marcos de integridad, gobernanza, medios de comunicación.

Abstract

Different empirical studies have demonstrated the extraordinary importance of the variable “good governance” for economic development, happiness, and welfare of society. One of the key elements for achieving “good governance” is institutional quality. Institutional quality is a wide and complex concept; hence this article focuses on it as the capacity for promoting integrity and discouraging corrupt behaviour through formal and informal institutional arrangements. This text analyses the institutional quality of the media in Spain.

¹ Este artículo se basa en la información obtenida gracias al proyecto de la Unión Europea realizado con Transparency International: “Evidence Based Action against Corruption”. European National Integrity Systems Project. HOME/2009/ISEC/AG/010. Este proyecto es parte de una iniciativa anti-corrupción paneuropea, apoyado por la Dirección General de Asuntos Internos de los Comisión Europea. La iniciativa realiza un análisis sistemático del *Marco de Integridad Nacional (National Integrity Systems - NIS)* de 25 Estados Europeos.

² Manuel Villoria Mendieta es Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos, especializado en ética pública y análisis de la corrupción. Esteban Arribas Reyes es Doctor Europeo en Ciencia Política, profesor de la Universidad de Alcalá, especializado en políticas públicas y responsabilidad corporativa de los medios de comunicación audiovisual.

The research question is “What is the level of good governance and integrity of the Spanish media?” Good governance implies competence and independence as well as transparency, accountability and ethical climate. As a consequence, this article analyzes different media components. First, it addresses the capacity and independence of the media. Second, it covers the media internal governance system: their transparency, accountability and integrity subsystems (i.e. conflict of interest rules, ethical codes, etc.).

Key words

Good Government, Institutions, Integrity Systems, Governance, Media.

Índice

1. Introducción. 2. Marco teórico. 3. Enfoque y metodología. 4. Estudio de caso: los medios de comunicación en España. 4.1. Resultados cualitativos de la evaluación. A) Capacidad. B) Independencia. C) Gobernanza. D) Papel. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía

1. Introducción

Diversos estudios empíricos han demostrado la extraordinaria importancia de la variable “buena gobernanza” para el desarrollo económico, la felicidad y el bienestar de la sociedad e, incluso, para el progreso de la confianza y el capital social. La capacidad pública y privada, a través del buen gobierno, para contribuir al bien público es parte de la experiencia y del conocimiento común de nuestras sociedades a lo largo de la historia. Es cierto que un Estado sin poder y capacidad hace que la comunidad pierda la posibilidad de transformar los arduamente conseguidos derechos en realidades. Pero también el Estado ha contribuido en demasiadas ocasiones a generar arbitrariedad, injusticia e infelicidad colectiva (Mulgan, 2007). De ahí que, en este artículo, el objetivo esencial será el de contribuir a la reflexión sobre cómo promover buen gobierno y cómo evitar el gobierno que genera sufrimiento, pobreza y opresión a sus pueblos, pero considerando en el contenido del buen gobierno no sólo al sector público, sino también al sector privado, de ahí el uso del concepto buena gobernanza. Las empresas y la sociedad civil deben también contribuir al buen gobierno pues, contribuyendo, disminuyen las posibilidades de un Estado que se olvide de ser servidor y se convierta en amo.

La clave para la buena gobernanza creemos que es la calidad institucional. La calidad institucional es un concepto amplio y muy complejo, por ello, nos centraremos en un análisis de la calidad entendida como capacidad de promoción de conductas íntegras y de desincentivación de conductas corruptas. De los diferentes pilares que sostienen una sociedad justa, eficiente y sostenible (ejecutivo, judicial, sociedad civil, empresas, etc.), elegimos el pilar medios de comunicación para analizar la calidad institucional de acuerdo con la visión de la calidad previamente establecida. Los medios de comunicación, al tener una gran influencia en la esfera de lo público, son esenciales para la conformación y desarrollo de democracias de calidad y, con ello, de sociedades decentes.

En este texto trataremos de responder a la siguiente pregunta: ¿Qué grado de buena gobernanza e integridad tiene el pilar medios de comunicación en España? Lo que se pretende analizar del pilar de los medios de comunicación son dos componentes. En primer lugar, su capacidad e independencia para poder realizar su papel en sociedades democráticas. En segundo lugar, su sistema de gobernanza interna, es decir, su

transparencia, rendición de cuentas y su sub-sistema de integridad en sentido estricto (normativa de conflictos de interés, códigos éticos, etc.).

El análisis del grado de buena gobernanza e integridad se realizará a través de la metodología de evaluación que propone el enfoque de NIS (*National Integrity Systems approach*) que utiliza *Transparency International* y que se apoya originalmente en un cuerpo amplio y creciente de bibliografía académica y estudios técnicos sobre la teoría y práctica de la lucha anti-corrupción³. El NIS ofrece un diagnóstico profundo de las principales instituciones de gobernanza de un país, que tiene como objetivo principal proporcionar una base de evidencia sólida para que el país realice las acciones adecuadas para la mejora de su calidad democrática. Finalmente, realizaremos unas conclusiones sobre la calidad institucional y unas sugerencias para el reforzamiento del sistema de integridad de los medios de comunicación en España.

2. Marco teórico

Hoy en día sabemos que no puede haber buena gobernanza sin las estructuras institucionales adecuadas. Las instituciones obligan, definen lo que podemos esperar unos de otros, crean y aplican normas (Hecló, 2008). Unas adecuadas instituciones generan incentivos para el buen gobierno, además de desarrollo y calidad democrática. Para ello, estas instituciones deben garantizar seguridad y predictibilidad en las relaciones sociales, adaptabilidad a los cambios de entorno, legitimidad, dada la asunción de sus marcos por los actores implicados, y eficiencia estática o promoción de equilibrios eficientes (Alonso y Garcimartín, 2008; North, 2010). Estas instituciones de calidad se generan especialmente donde existe una sociedad educada, equitativa y, además, unos impuestos suficientes para llevar adelante las políticas públicas estratégicas (Ruiz-Huerta y Villoria, 2010).

A nuestros efectos, las instituciones que nos interesan son aquellas que incentivan buena gobernanza y gobierno con integridad tanto en el sector público como en el privado y en la sociedad civil. En la actualidad, tras todo el aprendizaje histórico, no podemos sino afirmar que las instituciones propias de un régimen democrático son esenciales para el buen gobierno. No bastan por sí mismas, pero son esenciales. Por ejemplo, la división de poderes y las elecciones periódicas son incentivos clave para un buen gobierno. Una democracia simplemente con tales componentes incentiva el buen gobierno, sobre todo en el Estado⁴, pero cuando la democracia tiene una calidad elevada sus instituciones incentivan con mayor profundidad y permanencia la integridad del gobierno y también de la sociedad civil.

La idea de una democracia de calidad no deja de ser sino la consecuencia de clarificar cuáles son los principios básicos que sostienen el sistema democrático, y de tratar de desarrollar qué componentes institucionales, normativos y culturales son necesarios para que dichos principios no sean traicionados en el funcionamiento real de las democracias existentes (Beetham, 1994; Crespo y Martínez, 2005). Así, según Dahl, la democracia parte de un principio, el de que todos los miembros de la comunidad política deben ser tratados - bajo la Constitución- como si estuvieran igualmente cualificados para participar en el

³Consultar, por ejemplo: Rose Ackerman, *Susan Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999; OECD *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*, Paris: OECD publishing, 2005; Head, Brown and Connors (eds.) *Promoting Integrity*, Surrey: Ashgate, 2008; Huberts, L. W. J. C., Anechiarico, F., & Six, F. *Local integrity systems: world cities fighting corruption and safeguarding integrity*. Den Haag: BJu Legal Publishers, 2008.

⁴ Si consideráramos la democracia desde un punto de vista minimalista ésta sería simplemente un arreglo institucional por virtud del cual las personas adquieren el poder de tomar decisiones políticas mediante una lucha competitiva por el voto de la gente (Schumpeter, 1976: 269).

proceso de toma de decisiones sobre las políticas que vaya a seguir la asociación. Y, de ahí, surgen unos criterios que marcan el camino a una democracia de calidad, que son: 1. La participación efectiva; 2. Elecciones libres y justas con igualdad de voto; 3. Alcanzar una comprensión ilustrada de las políticas existentes y de las alternativas relevantes y sus consecuencias posibles; 4. Ejercitar el control final sobre la agenda del sistema y del gobierno; y 5. La inclusión de los adultos, o la plena concesión de sus derechos de ciudadanía, con la consiguiente profundización democrática (1999, pp. 47-48). Cada uno de estos criterios exige unas instituciones adecuadas para que puedan realizarse y estas instituciones, a su vez, incentivan buen gobierno. Por ejemplo, la participación efectiva tiene instrumentos como el referéndum o los jurados ciudadanos o los planes estratégicos participativos o la gestión pública en redes con el sector no gubernamental y el mercado (Sintomer, 2007) que pueden promover buen gobierno. Pero la participación efectiva requiere transparencia e información suficiente y relevante. La igualdad de voto exige leyes electorales y sistemas de financiación partidista justos, así como estructuras que aseguren el funcionamiento independiente del régimen electoral, pero es indudable que sin unos medios suficientemente plurales y libres no será posible tal igualdad de voto. La comprensión ilustrada de las políticas y el control de la agenda del sistema exigen un gobierno abierto y que rinde cuentas (Beetham, 1994), con leyes de transparencia y organizaciones y procesos que aseguren su respeto (Ackerman, 2008; Arellano, 2008; Bellver, 2007; Sasaki, 2010), con instrumentos, procesos y estructuras de rendición de cuentas verticales, horizontales y societales (O'Donnell, 2004), con leyes que exijan audiencias públicas y exposición pública de proyectos de decisión, o cartas de compromiso (Cunill, 2006) o con normativa que establezca y garantice la publicidad de las agendas de reuniones de los responsables públicos, o la información sobre ejecución presupuestaria y cumplimiento de objetivos, la evaluación de políticas y programas, etc. (OCDE/PUMA, 2005).

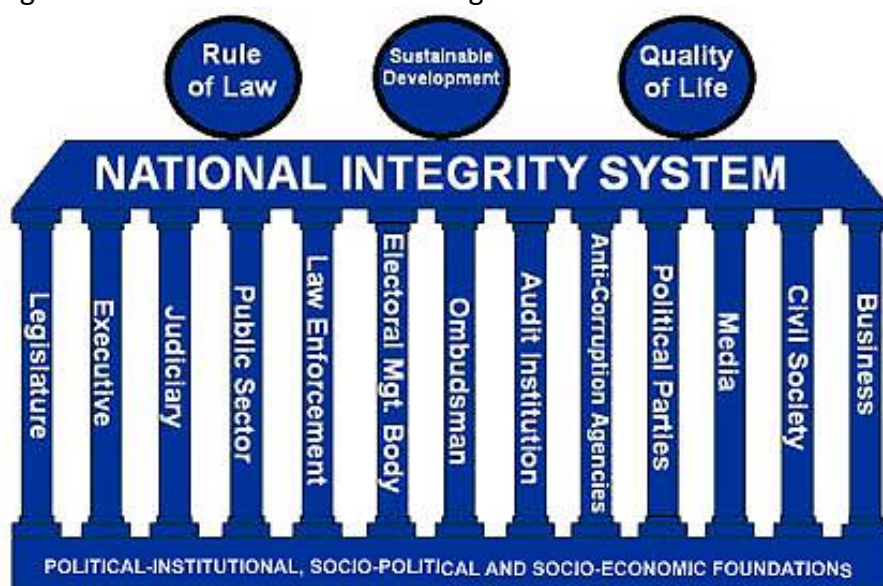
Últimamente, estas instituciones incentivadoras del buen gobierno ya no se promueven individualmente, sino que se insertan en marcos complejos donde conviven unas con otras y se refuerzan mutuamente. Precisamente, una característica esencial de estos marcos es su vocación holística, integrando instrumentos, procesos y estructuras en un sistema global diseñado para que todos ellos se acomoden y refuercen mutuamente. Un sistema que considera la clave de su éxito no la mera formalización del marco, sino su efectiva implementación y su constante monitoreo y evaluación para la mejora. Es importante no olvidar que el objetivo final de estos marcos de integridad es el buen gobierno, aunque algunos marcos midan sobre todo, inicialmente, mecanismos de prevención y combate a la corrupción. De esta forma, lo que el sistema permite es una continua mejora, pasándose de implantar mecanismos anticorrupción a consolidar instrumentos, procesos y estructuras que fomentan la integridad y la buena gobernanza. La estrategia, en consecuencia, es la de juntar datos válidos y fiables –en lugar de basarse en las meras percepciones- y comparar todos los datos existentes con otros datos compilados de otros países u organizaciones comparables (OECD, 2009: 2). El sistema, en suma, permite a los *policy makers* y a los grupos promotores del buen gobierno realizar evaluaciones “holísticas”, al tiempo que se identifican medidas específicas para la mejora. Los marcos de integridad pueden ser, al tiempo que mecanismos incentivadores del buen gobierno, instrumentos de medición de la integridad y de generación de mecanismos de comparación para la mejora continua – *benchmarking* -.

Los marcos de integridad pueden tener una base territorial o una base funcional, es decir, pueden ser internacionales/nacionales/locales u organizativos. Pueden diseñarse para evaluar el conjunto de un sistema nacional/local y ver en qué medida previene la

corrupción y fomenta la ética. O pueden diseñarse para evaluar hasta qué punto una organización pública o privada concreta tiene implantados instrumentos, procesos y órganos que incentiven la ética profesional y desincentiven la corrupción. Los marcos nacionales de evaluación –esencialmente el NIS, diseñado por Jeremy Pope para Transparency International (Pope, 1999, 2000)- incluyen en el análisis, además de al ejecutivo, a los poderes legislativo y judicial, e incorpora un análisis de la cultura cívica de cada país estudiado, los medios de comunicación y el sector empresarial. De ahí que podamos considerar que es una evaluación con una clara vocación holística y sistémica (ver figura 1 y siguiente sección *Enfoque y metodología de evaluación NIS*).

En suma, el NIS evaluaría al buen gobierno en sentido amplio, es decir, al gobierno y a la sociedad en que se inserta, incluyendo cómo no a los medios de comunicación. Y su narrativa es que si se quiere alcanzar un Estado de derecho sólido, con desarrollo sostenible y calidad de vida, es necesario que los pilares del sistema se hundan en un suelo fértil en cultura cívica, democracia y sociedad de mercado y que, a su vez, dichos pilares respondan a unos requisitos de calidad institucional que más adelante detallaremos.

Figura 1. El Sistema Nacional de Integridad



Fuente: Transparency International, 2010⁵

A continuación exponemos las principales características del enfoque y metodología de evaluación NIS en la que nos hemos basado para realizar este estudio.

3. Enfoque y metodología

El NIS tiene en cuenta tres dimensiones que son esenciales para promocionar la buena gobernanza de cualquier pilar: primero, su capacidad global en términos de recursos y estatus legal, que subraya su rendimiento institucional efectivo. Segundo, regulación y

⁵ Traducción de los pilares:

PL. Poder Legislativo	DdP. Defensor del Pueblo
PE. Poder Ejecutivo	TdC. Tribunal de Cuentas
PJ. Poder Judicial	PP. Partidos Políticos
SP. Sector Público	MdC. Medios de Comunicación
AdAdl. Agencias de Aplicación de la Ley	SC. Sociedad Civil
OdGE. Organismo de Gestión Electoral	SE. Sector Empresarial
Agencia Anticorrupción	

práctica de su sistema de gobernanza interna, que se centra en si la institución es transparente, responsable y actúa con integridad, todos ellos elementos cruciales para prevenirla de prácticas corruptas e incentivar el buen gobierno. Tercero, hasta qué punto la institución cumple su papel en el sistema de gobernanza externa, tal como proporcionar un control efectivo del gobierno (para el legislativo y los medios de comunicación, por ejemplo) o perseguir casos de corrupción (agencias de aplicación de la ley). En conjunto, estas tres dimensiones cubren la habilidad de la institución para actuar (capacidad), su rendimiento interno (gobernanza) y su rendimiento externo (papel) para luchar por el buen gobierno.

Cada dimensión se mide de acuerdo a un conjunto común de indicadores. El análisis examina tanto la estructura legal de cada pilar como su práctica institucional, de modo que se pueden observar las posibles discrepancias entre las provisiones formales y la realidad del terreno.

Dimensión	Indicadores (<i>ley, práctica</i>)
Capacidad	Recursos Independencia
Gobernanza	Transparencia Rendición de cuentas Integridad
Papel dentro del sistema de gobernanza	<i>Entre uno y tres indicadores, específicos de cada pilar</i>

El análisis no busca ofrecer una evaluación profunda de cada pilar. Busca cubrir todos los aspectos relevantes de cada uno de ellos a través de un amplio número de indicadores para poder obtener una visión global del marco. El análisis también observa las interacciones entre instituciones y cómo influyen unas en otras. El NIS presupone que la debilidad de una institución puede producir fallas en el conjunto del sistema. Entender las interacciones entre pilares ayuda también a priorizar áreas para su reforma. Para poder tener en cuenta factores importantes del contexto, la evaluación de las instituciones de gobernanza incluye también un análisis conciso del conjunto de las condiciones del sistema político, social, económico, los *fundamentos*, en los que se basan estos pilares.

En cuanto a la metodología, la evaluación institucional NIS es un instrumento cualitativo basado en una combinación de investigación de fuentes, entrevistas en profundidad y tests sobre el terreno. Un proceso final de validación externa e interacción con los *stakeholders* clave asegura que los resultados sean tan relevantes y precisos como sea posible antes de que se publique la evaluación. Para responder a las preguntas guía, el investigador se apoya en tres fuentes de información principales: legislación nacional, informes e investigación secundarios, y entrevistas con expertos clave. Las fuentes secundarias incluyen informes de prestigio de organizaciones nacionales de la sociedad civil, organizaciones internacionales, órganos de gobierno, *think-tanks* y académicos.

La evaluación que presentamos a continuación utiliza tanto el enfoque como la metodología NIS porque creemos que es adecuada para el análisis del estado actual del pilar institucional que representan los medios de comunicación como parte del marco nacional de buena gobernanza e integridad de España.

4. Estudio de caso: los medios de comunicación en España

El pilar *Medios de Comunicación* se refiere a los instrumentos empleados para almacenar y ofrecer noticias que alcancen a una amplia audiencia. Hoy en día los medios de comunicación son grupos multimedia globales cuya actividad incluye medios impresos, audiovisuales, editoriales, etc. El informe hace especial hincapié en los medios audiovisuales tanto públicos como privados⁶ por ser éstos los que mayor impacto tienen, a través de sus informativos, en la construcción de la esfera de lo público de los ciudadanos.

Se hace menor referencia, por tanto, a la prensa e Internet por tener un menor impacto en comparación con la televisión o la radio. Se excluyen los medios de comunicación audiovisual tanto públicos como privados de impacto autonómico o regional por razones de espacio y concreción. No obstante, según diversos estudios consultados, el modelo a nivel estatal se repite a nivel autonómico en prácticamente todos los aspectos relacionados con este informe.

4.1. Resultados cualitativos de la evaluación

A. Capacidad

Capacidad se refiere al marco legal dado para poder desarrollar con eficacia el papel de los medios en sociedades democráticas de calidad. Así, se ha realizado el análisis del marco legal a partir de la Ley 7/2010, General de la Comunicación Audiovisual, de 21 de marzo. Se destaca esta Ley porque, como se indica en la misma, hasta entonces España tenía una “legislación audiovisual dispersa, incompleta, a veces desfasada y obsoleta, con grandes carencias para adaptarse a los tiempos y, por tanto, permanentemente sometida a cambios frecuentes, vía decreto o subsumida en otras leyes de temática diversa. Nos encontramos pues ante una normativa vigente, alejada de la realidad, y limitativa que en su origen, nació con vocación de transitoriedad pero que se ha perpetuado más tiempo del inicialmente previsto” (B.O.E 1 de abril de 2010: 30157).

Después de décadas de falta de previsión y consenso, y de presión por parte de las autoridades de la Unión Europea, de cara al análisis de eficacia de la nueva norma nos encontramos con el problema de ser una legislación recién ratificada, por lo que es prematuro analizar la implementación en la práctica de un marco regulatorio de poco más de un año. Por otro lado, en general, sí podemos afirmar que existe en la actualidad un marco legal que proporciona un entorno favorable para la existencia de diversos medios de comunicación independientes, aunque la situación real actual sea aún parcialmente rehén del pasado, con base en cierta “dependencia del sendero”⁷.

La normativa que regula la actividad profesional del periodista data de 1966, Estatuto de la Prensa, aún en vigor (De la Sierra, 2010: 6)⁸. Es paradójico, pero en la etapa democrática española, desde su Constitución de 1978, aún no ha habido consenso o acuerdo para dar coherencia y certidumbre a la profesión, con la evidente merma de la independencia de los profesionales. En España, en todo caso, no se encuentran

⁶ Al contrario que sucede en otros países como Estados Unidos, existen medios de comunicación audiovisual financiados con recursos públicos, que compiten junto con aquellos que son de titularidad pública y que son gestionados por empresas privadas. A ello se refiere el informe con los términos “público” o “privado”. Ambos son objeto de este análisis.

⁷ “Dependencia del sendero” o “path dependence” es un concepto que desde la ciencia política se refiere a la idea de que una vez que los gobiernos crean su política inicial y toman sus decisiones institucionales en determinada área de políticas de gobierno, las normas creadas persisten, a menos que exista una fuerza capaz de superar la inercia creada al ponerse en práctica el programa.

⁸ De la Sierra, Susana, et al. (2010). *Background Information Report: Media policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: The case of Spain*. European Commission. Mediadem Project.

restricciones para la creación de medios de comunicación con la excepción de las propias del mercado. En el caso de medios televisivos y radiodifusión sonora por ondas terrestres (TDT y Radio Digital), las restricciones vendrían dadas por las limitaciones propias del espectro, que cada vez son menores dadas las facilidades que ofrece la tecnología digital. El apagado analógico en España ha supuesto un importante incremento de los medios televisivos en las diferentes coberturas (nacional, regional y local), con ofertas públicas y privadas.

Por otro lado, en España existe una gran variedad de medios audiovisuales. Sin embargo, no está garantizada por ello la pluralidad. Existe variedad de contenidos en dos ejes ideológicos muy concretos, que coinciden con los dos grandes partidos que a nivel nacional han gobernado más tiempo en España desde 1978 (Partido Socialista Obrero Español y Partido Popular). Hay que tener en cuenta, también, que no existe competencia de operadores privados hasta 1989. Hasta entonces es el Estado, a través del control de los gobiernos de turno, quien emite noticias a través del entonces llamado ente público RTVE. La prensa, aunque no es el motivo central de este estudio, ha estado desde sus inicios, a principios del siglo pasado, alejada de la independencia debida del periodista, inclinándose por una ideología u otra (De la Sierra: 2010). Es lo que en el idioma inglés se denomina *'advocacy journalism'*.

Quizás el hecho más destacado en la actualidad es que la crisis financiera y económica tanto global como nacional, abrió una ventana de oportunidad que los grupos de comunicación no desaprovecharon para presionar al Gobierno en cuanto a la relación entre medios públicos y privados. Por un lado, el grupo público CRTVE dejó de emitir publicidad por primera vez en su historia a partir del 1 de enero de 2010, liberando hasta 500 millones de euros hacia el sector privado. Además, se aprobó un sistema de financiación que está impugnado ante los tribunales europeos⁹. Por otro lado, en el año 2010, la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) aprobó dos fusiones que alterarán el panorama audiovisual tanto en términos económicos como editoriales. Por lo tanto, la pluralidad habrá que analizarla a la luz de este escenario, que tiene una obvia relación con la existencia de una capacidad financiera suficiente para desarrollar su actividad de forma eficaz.

Además, habría que distinguir entre medios públicos y privados, y la nueva distribución de los canales por audiencias que existen después de la culminación del apagón analógico y la entrada de la Televisión Digital Terrestre (TDT) el 2 de abril del 2010. En la actualidad, existen varios canales de televisión que ofrecen noticias (informativos) en formato TDT, que pertenecen a distintos conglomerados de medios. La distribución de las audiencias en la actualidad no ofrece una pluralidad de ideologías por la clara dependencia entre las decisiones relacionadas con las concesiones y licencias y los poderes gubernamentales de turno¹⁰. Los informativos de La1 (CRTVE) son los más vistos en la ponderación de la audiencia media de las dos principales ediciones de mediodía y noche. Los de Antena 3 ocupan la segunda posición, seguidos por Telecinco. La Sexta es cuarta opción informativa y Cuatro, quinta. Editorialmente hablando, CRTVE aún no se ha desligado completamente de los intereses de los gobiernos de turno, aunque ha moderado sustancialmente el descarado sesgo anteriormente predominante; Cuatro, Sexta y los informativos de Telecinco están un poco más próximos ideológicamente al centro-

⁹http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Bruselas/lleva/tribunales/financiacion/RTVE/elpepusoc/20110315elpepisoc_5/Tes. (consulta: 21 de septiembre de 2011).

¹⁰ Los datos que se ofrecen a continuación se han extraído del último informe de Barlovento Comunicación publicado el 3 de enero de 2011: "2010: Primer año de televisión digital".

izquierda, que representa en el panorama partidista mayoritariamente el Partido Socialista Obrero Español (PSOE); mientras, Antena 3 está cercana a las posiciones ideológicas del centro-derecha, representado por el Partido Popular (PP)¹¹. Todo ello sin olvidar que existen una gran parte de medios de difusión menor que también ocupan su espacio y que casi todos están vinculados a medios de carácter conservador políticamente – Intereconomía, Popular TV, etc-. El panorama probablemente cambiará en el futuro dado que hay un cambio de partido en el gobierno de la nación. Las nuevas tecnologías y el uso de ellas por parte de los jóvenes, aunque es un hecho relevante, no es determinante en cuanto al acceso de la información. Sí lo será en el futuro. Hoy por hoy, las televisiones en abierto son las que llegan a más ciudadanos.

Sin embargo, España es uno de los pocos países de la Unión Europea que no tiene una ley de acceso a la información (el único de más de un millón de habitantes). Organizaciones como Coalición Pro-Acceso¹² llevan años trabajando para conseguir una ley de acceso a la información que, aunque en la agenda del gobierno actual desde hace meses, no se ha desarrollado aún. Este punto es esencial en cualquier democracia que aspire a obtener resultados de calidad y, por ello, puede afectar a la competencia y capacidad con que se realiza la labor de informar. En cuanto a la formación de los profesionales del periodismo, el 20 de septiembre de 2010, la Federación de Asociaciones de Periodistas de España (FAPAE) emitió la Declaración de Pamplona, en la que demandan que el ejercicio del periodismo sea más profesional, ya que, en su opinión, el periodismo de alta calidad contribuye a una democracia de alta calidad¹³.

B. Independencia

El aspecto normativo básico más relevante, en relación a la independencia como elemento de calidad institucional, se encuentra en el artículo 20 de la Constitución de 1978 que reconoce la libertad de expresión. No existen leyes sobre difamación como tal, aunque el Código Penal y la Ley Orgánica 1/1992 protegen el honor con otras figuras legales. Las leyes permiten la existencia de medios de comunicación públicos y privados sin importar su formato (impreso, audiovisual, Internet, etc.). Además, la Ley Orgánica 2/1997 introduce una cláusula sobre libertad de conciencia que favorece la independencia editorial. Más aún, dicha Ley Orgánica pretende garantizar el ejercicio de este derecho de libertad de conciencia por parte de los profesionales de la información, en caso de cambio de la línea editorial del medio para el que trabajan. También existen disposiciones legales que velan por la independencia editorial en la Ley General de la Comunicación Audiovisual de 2010, la más reciente, en relación a que el patrocinio o el emplazamiento no afecten a la independencia editorial del prestador, por ejemplo¹⁴.

La censura es ilegal e inconstitucional. Los periodistas pueden, de acuerdo con la Constitución, mantener el secreto de sus fuentes, aunque no se ha desarrollado ninguna ley orgánica a este respecto. La censura previa es inconstitucional. Sólo los jueces pueden restringir contenidos en medios de comunicación cuando aquéllos vulneren derechos fundamentales. Sin embargo, como veremos más adelante, la no existencia de directrices o estándares éticos para el sector, la falta de transparencia, o de mecanismos que protejan el

¹¹ Centro-derecha y centro-izquierda son términos relativos que tienen la intención de englobar a mayores capas de población en ambas ideologías, sobre los que no hay consenso. Es una forma de simplificar el espectro en un texto de dimensiones y temática determinada.

¹² Consultar: <http://www.proacceso.org>. (consultada por última vez el 5 de mayo de 2011)

¹³ Consultar: <http://www.fape.es> (visitado el 4 de mayo de 2011).

¹⁴ Artículos 16 y 17 de la Ley 7/2010, General de Comunicación Audiovisual, de 31 de marzo.

anonimato del periodista nos muestran una debilidad relevante que, a su vez, afecta al resultado final del producto informativo que recibe el ciudadano. En nuestro país existe aún una dependencia administrativa de los medios de comunicación audiovisual ante los organismos gubernamentales de regulación. Por ejemplo, las competencias sobre el audiovisual las ostenta la Subdirección General del Audiovisual del Ministerio de Industria.¹⁵ Por ello podemos decir que, en general, la historia de la relación entre medios de comunicación y los poderes político y económico en España no ha sido un ejemplo virtuoso de independencia hasta el momento¹⁶. Y para reforzar esta afirmación, aunque es cierto que hasta la nueva Ley Electoral 2/2011, aprobada el 28 de enero, no existían normas que permitieran al gobierno controlar en cualquier momento la información divulgada por los medios de comunicación, la nueva Ley otorga importantes facultades de control de la información de las cadenas privadas en períodos electorales¹⁷.

En relación a la otorgación de licencias o concesiones de servicios audiovisuales, hay que reconocer que no es del todo apolítica. Se han producido casos que incluso se han llevado a los tribunales, como por ejemplo el caso de la adjudicación de licencias de TDT en la Comunidad de Madrid, el caso Enrique Cerezo; o el caso de Andalucía; el del constructor Ulibarri en León; o el caso Eliseu Clement¹⁸.

Por otro lado, en relación al posible control de la información por parte de los gobiernos de turno a través de la contratación publicitaria o de subvenciones, existen normas legales que regulan la transparencia de la contratación publicitaria. En cuanto a las subvenciones, únicamente las reciben las televisiones y radio públicas, que, en general, están totalmente controladas por el Gobierno central o autonómico correspondiente. No obstante ello, también los operadores privados reciben ingresos a través de la publicidad de los distintos poderes del Gobierno central. En el año 2008, por ejemplo, el Gobierno destinó 185 millones de euros en publicidad institucional en distintos medios, frente a 171 millones de euros de la empresa de telecomunicaciones Telefónica¹⁹.

Para concluir, hay que destacar que, a nivel estatal, se ha llevado a cabo una gran reforma para favorecer la independencia del principal grupo de comunicación público, la Corporación RTVE. En concreto, la Ley 17/2006, garantiza un escenario de independencia al medio público radiotelevisivo de cobertura estatal (CRTVE), aunque no se ha trasladado su ejemplo al resto de medios radiotelevisivos públicos de las diferentes Comunidades Autónomas y Municipios. Sin embargo, a pesar del avance, aún existen ciertas dependencias en los informativos, en la contratación de contenidos a empresas afines, etc.

¹⁵ Recordemos en este punto que España es el único país de la UE que no tiene una autoridad estatal de lo audiovisual que regule el sector de forma independiente, plural y transparente. Sobre este punto volveremos más adelante en el texto.

¹⁶ Sobre la injerencia del poder público en el sector audiovisual español se puede consultar, por ejemplo: http://www.uv.es/aboixp/publicaciones/boixpalop_rgda14.pdf. (consulta: 20 de octubre de 2011).

¹⁷ La nueva Ley Electoral 2/2011, Artículo único (apartados 23, 24, 25 y 26) ha provocado un amplio debate en relación a lo que los operadores entienden que es una intromisión en su independencia editorial. Los medios lo han recogido y pueden observarse en, por ejemplo, los siguientes enlaces:

<http://www.elmundo.es/elmundo/2010/10/20/comunicacion/1287590943.html>; <http://www.abc.es/blogs/daniel-urena/public/post/la-nueva-ley-electoral-aleja-a-politicos-y-ciudadanos-8499.asp>. (enlaces consultados por última vez el 5 de mayo de 2011).

¹⁸ Consultar, por ejemplo: http://www.ehu.es/zer/zer22/ZER%2022_corominas.pdf (consultado por última vez el 5 de mayo de 2011).

¹⁹ Desde la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Comunicación y Publicidad Institucional, el gobierno informa anualmente de forma transparente sobre los gastos en campañas publicitarias. Sin embargo, no informa sobre quién, qué soporte, qué canal o periódico o página Web, es la beneficiaria. Consultar:

http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/AE838B79-5EBB-47C1-AF75-25224C4CC685/96703/Informe2008Publicidad_y_Comunicación_Institucional.pdf (fecha última consulta: 19 de octubre de 2011).

No obstante estos detalles, desde el ingreso en la UE ha existido una gran presión que, al final, ha logrado cambiar la tendencia que se originó en los inicios del Ente en el año 1958. La historia y las tradiciones de control absoluto se han roto principalmente por la presión de las autoridades europeas y una combinación de ventanas de oportunidad aprovechadas en la primera legislatura por parte del Gobierno de Zapatero para reforzar la neutralidad informativa de RTVE (2004-2008). Sin embargo, a nivel autonómico, como acabamos de decir, los casos de influencia partidista son muy claros. Y también parecen existir influencias desde el poder político en medios de comunicación privados, aunque éstas tengan enormes dificultades para conocerse y salir a la luz.

C. Gobernanza

Transparencia

Los medios de comunicación tanto impresos como audiovisuales están sujetos a normas que les obligan a revelar su titularidad. Los medios de comunicación tanto impresos como audiovisuales revelan su titularidad a través del Registro Mercantil. Sin embargo, los medios de comunicación no hacen pública la información relativa a su personal, ni tampoco su política editorial²⁰. En suma, la titularidad de los medios de comunicación en España es pública y resulta accesible para cualquier ciudadano la información respecto de la misma, máxime si la empresa titular cotiza en bolsa. No obstante, es preciso destacar en negativo que: a) por un lado las acciones de las empresas audiovisuales han dejado de ser nominativas; y b) solamente hay obligaciones de transparencia en sentido extenso para las empresas que cotizan en el IBEX 35, es decir, Gestevisión Telecinco S.A, cuyo accionista mayoritaria es Mediaset España Comunicación S.A.²¹.

La Ley 7/2010, General de la Comunicación Audiovisual, de 31 de marzo, ha supuesto un esfuerzo enorme en aras de la clarificación y coherencia en relación a la transparencia. Sin embargo, dado su reciente proceso de implementación y las controversias existentes (Gutierrez David, 2010), aún es pronto para realizar un análisis tanto cualitativo como cuantitativo. Además, la propia Ley incluye la creación de un consejo de medios estatal que regule la transparencia y la pluralidad, hecho que aún, después de casi dos años, no se ha producido.

En las conclusiones del *Tercer Informe sobre Transparencia en el Sector Audiovisual* (Cousido et al: 2011: 161-164) se afirma que “La Administración Pública Audiovisual en España todavía acusa resistencias a la transparencia. Mientras que los operadores privados de radio y televisión demandan procesos de toma de decisiones más abiertos, la Administración considera más importantes otras aristas de la transparencia”. Por otro lado, sigue el informe, “si bien la concurrencia competitiva en España se ha visto favorecida por la asunción de las directrices europeas en materia audiovisual, ello ha significado también la

²⁰ Es interesante resaltar el decálogo del Grupo de *Investigación Transparencia, Buena Gobernanza y Comunicación* (2010) que resume bien las carencias en materia de transparencia del sector audiovisual. (<http://www.trabucom.com/tercerinforme.pdf>. Consultado por última vez el 22 de noviembre de 2011).

²¹ Las empresas de medios de comunicación que cotizan en la Bolsa de Madrid son: Antena 3 de Televisión, S.A.; Mediaset España Comunicación, S.A.; Net Servicios de Comunicacao, S.A.; Promotora de Informaciones, S.A (PRISA); Tv Azteca, S.A. de C.V.; Vertice Trescientos Sesenta Grados, S.A.; Vocento, S.A. Sin embargo, no se les aplica la misma normativa que a Gestevisión Telecinco S.A., por cotizar en otros índices bursátiles. Sí, al menos, se les debería aplicar el artículo 6 de la Ley 2/2010, General de la Comunicación Audiovisual, de 31 de marzo, sobre el Derecho a una Comunicación Transparente. No obstante, según el artículo “El derecho a saber con quién tratamos: la transparencia de los medios audiovisuales en España” (Fuente Cobo y Bellido Acevedo: 2011: 105), “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”.

reducción del papel del Estado en la rectoría del sector, lo que no resulta negativo per se, pero que podría tener repercusiones desfavorables en la población española, sobre todo en lo tocante al acceso a los medios de comunicación y a la constitución de empresas informativas. Aunque cabe destacar la voluntad –al menos, en cuanto a la manifestación de ésta- de la Administración Pública Audiovisual de transparentar los criterios del otorgamiento de concesiones y licencias administrativas de televisión privada”.

El informe avala el “notable avance legislativo de España en los últimos años a favor de reglas más claras en torno a la contratación y subcontratación de campañas institucionales de publicidad y comunicación”, como hemos ya citado en puntos anteriores. Sin embargo, “se requiere un conocimiento más amplio sobre la transparencia y sus alcances por parte del conjunto de la Administración Pública Audiovisual española. En ese sentido, un marco normativo específico en la materia, y su aplicación, resultarían favorables para empujar un tema que registra pequeños avances, pero que precisa una transformación definitiva a favor de la apertura informativa y lo que ello significa”.

Por último, la transparencia respecto de la titularidad en los medios quizás se debiera incrementar en los medios escritos y de radiodifusión sonora. Se advierte también un alto grado de opacidad en los medios de comunicación a través de Internet, en especial los conocidos como “confidenciales”.

Rendición de cuentas

El sistema legal español en relación a la rendición de cuentas por parte de los medios de comunicación es insuficiente. Sin embargo, aunque la Ley 2/2010 del Audiovisual lo prevé, ha pasado más de un año y aún no se ha creado el Consejo Audiovisual de Medios Audiovisuales (CEMA). Esto es fundamental, sobre todo si, además, se crea garantizando que es independiente de los poderes tanto económicos como políticos.

Mientras tanto, el Ministerio de Industria mantiene las competencias respecto de la radio y televisión de ámbito estatal. Las Comunidades autónomas, o sus propios Consejos Audiovisuales, tienen esas competencias sobre los medios autonómicos y locales (Andalucía y Cataluña). La prensa no está sometida a ninguna regulación específica, ni a ningún órgano de regulación o control.

Por otro lado, los principales organismos reguladores en función de su competencia son: Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Comisión Nacional de la Competencia, Comisión Nacional del Mercado de Valores. Estos son reguladores de intervención administrativa en la empresa y no dirigidos al producto final informativo, al medio y sus contenidos. Estos organismos pueden actuar de oficio y pueden exigir información en función de su competencia, e, incluso, emitir sanciones. Actúan en relación a cuestiones de procedimientos y sustantivas.

En relación a la existencia de mecanismos para que un individuo o agencia sujetos a la crítica de los medios de comunicación pueda responder e informar al público acerca de su propia opinión sobre un tema dado, la Ley Orgánica 2/1984 regula el derecho de rectificación. Los medios están obligados a corregir la información errónea solamente por decisión judicial, y en el caso de que, además de ser errónea – en el sentido de falsa -, lesione el honor del interesado. Además, en la práctica, aunque se requiera que la corrección sea fácilmente perceptible, estas se insertan en las secciones de “fe de erratas” o en “cartas al director”, en el caso de los medios impresos.

En la práctica, los sistemas de rendición de cuentas en España no son suficientemente efectivos, ni eficaces, lo que nos podría indicar una falta de interés y desidia de los reguladores y legisladores, o bien, una falta de cultura democrática. Ni la autorregulación, ni la regulación funcionan en la práctica adecuadamente. Los medios de comunicación apenas rinden cuentas, ni mercantiles ni profesionales. El nivel de crítica interna es bajo y la crítica social casi ausente.

Solo recientemente, en el año 2005, se creó un Consejo de Prensa (Núñez Encabo, 2006: 67). Sería interesante evaluar en el futuro su labor como órgano independiente tanto de los poderes económicos como políticos, teniendo en cuenta que la Ley de Prensa data de 1966. En España existe el derecho de réplica, sin embargo, sin la intervención de un agente externo. Por otro lado, existen foros o blogs, etc., en la que los ciudadanos interactúan con el personal del medio de comunicación, pero están más encauzados a programación no informativa. En relación a la existencia de la figura del defensor del lector (prensa) o del espectador (televisión), o del oyente (radio), es solamente habitual en el caso de la prensa y de la radio. Además, éstos están dirigidos desde el medio y no son plurales, son parciales y existe una gran injerencia en sus actuaciones según los expertos consultados.

En el caso de las televisiones, es significativo que solamente la Corporación RTVE tiene defensor del espectador, mientras que no lo tiene ninguna privada. Además, éste existe y está en pleno desarrollo desde su constitución el 29 de noviembre del 2007, justo con la primera reforma del servicio público desde 1958. Además, es un proceso de intercambio más enfocado a interactuar a través de Internet. No obstante, en general, la corrección de errores por los medios es una práctica cada vez más frecuente.

Mecanismos de integridad

Algunos medios, sobre todo escritos, tienen códigos de estilo, pero, en general, no se dirigen expresamente (y, desde luego, no únicamente) a la ética. Recientemente, como hemos mencionado anteriormente, la Corporación Pública RTVE ha avanzado en, por ejemplo, nombrar a una Defensora del Espectador.

No suele haber códigos de conducta, sino códigos de estilo, como hemos mencionado anteriormente. Tampoco los periodistas reciben formación independiente sobre ética. Por otro lado, no existe ninguna organización de defensa de la ética de los periodistas y de los profesionales de los medios de comunicación. En general, tampoco existen procedimientos establecidos en cuanto a regalos u otros, como pudiera pasar, por ejemplo, en el caso de la British Broadcasting Corporation (BBC) en relación a los límites de gasto por alojamiento o rechazo de cualquier regalo.

La simple existencia de códigos es ya un avance sustancial en la profesión, pero la ambigüedad o las lagunas existentes sobre los órganos de vigilancia y las sanciones para castigar los incumplimientos no es buena. La inexistencia de vigilantes y sanciones coloca, además, a los periodistas de comportamiento más riguroso en una clara situación de desventaja.

D. Papel en el fomento de la buena gobernanza

En cuanto al papel que tienen los medios en el fomento de la buena gobernanza, podemos decir que existe habitualmente cobertura sobre casos de corrupción tanto en los informativos de las distintas cadenas de televisión como, sobre todo, en prensa. Sin

embargo, la forma de tratarla no es plural ni cuida la presunción de inocencia de forma óptima. Es, como cualquier tipo de noticia política, sesgada y parcial, salvo excepciones.

Algunas cadenas de televisión emiten esporádicamente programas de investigación periodística sobre corrupción. No es habitual en televisión, pero sí han existido algunos programas específicos. Otra cosa es que los casos sirvan para utilizarlos como arma electoralista por un medio u otro afín a uno u otro partido mayoritario.

En todo caso, los medios, aunque sesgadamente, dan amplia información sobre los casos de corrupción. Los dos periódicos más importantes, El País y el Mundo, tienen la corrupción como uno de sus temas centrales en los últimos años. Sin embargo, escasamente se producen programas o noticias en prensa que sirvan para informar con independencia sobre la corrupción y su impacto. Como se ha mencionado anteriormente, cuando los casos sirven como arma electoralista de uno u otro partido aparecen noticias o programas pero de escasa neutralidad. Tampoco existen programas que incidan en aspectos de buena gobernanza y mejora de la calidad de nuestra democracia.

Finalmente, en España, los ciudadanos están aprendiendo a utilizar los medios de comunicación, aunque aún hay un larguísimo camino por recorrer en asuntos tan esenciales como el de políticas de '*media literacy*', tan extendidas en la mayoría de los países del entorno europeo, tanto por parte de los poderes públicos como de las empresas de medios privadas.

5. Conclusiones

Como explicamos en la introducción, hemos decidido analizar la calidad institucional como capacidad de promoción de conductas íntegras y de desincentivación de conductas corruptas a través del pilar de los medios de comunicación. Es relevante tener en cuenta a los medios de comunicación como un elemento conformador del marco de integridad nacional. Los medios de comunicación tienen una gran influencia en la esfera de lo público, y son esenciales para la conformación y desarrollo de democracias de calidad.

Hemos comprobado que en el caso español, la Constitución española protege la libertad de expresión, la cláusula de conciencia y el secreto profesional como derechos básicos. Existen leyes específicas para la regulación de los contenidos y horarios de los medios de comunicación audiovisuales (televisión y radio), inspirados fundamentalmente por la regulación de la Unión Europea. Además, una ley específica regula los contenidos a través de Internet desde el año 2002. Por último, no existen leyes específicas aplicables a los medios de comunicación impresos (prensa escrita). Sin embargo, no existen consejos profesionales con autoridad para sancionar por prácticas no éticas a los periodistas, por lo que los tribunales de justicia convencionales resuelven sobre esos casos cuando llegan a sede jurisdiccional.

Una de las conclusiones más relevantes es que, al contrario que en el resto de los países de la Unión Europea, no existe una institución independiente a nivel estatal que regule y permita rendir cuentas por las acciones de los medios de comunicación audiovisual, que, además, cree estándares éticos o mecanismos de integridad y transparencia. En el año 2005 el gobierno expresó su deseo de crear un Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA). Sin embargo, hasta el momento existe una gran oposición por parte de los medios y las organizaciones profesionales que temen un posible control

político²². En la actualidad, las competencias para la regulación del sector audiovisual, que debería tener en cuenta la convergencia de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación desde un enfoque multidisciplinar, están bajo una subdirección de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, con las debilidades propias de un órgano imbricado en la dependencia jerárquica del departamento e insertado en el ejecutivo. Al parecer, el Gobierno de Rajoy desarrollará el CECA siguiendo criterios distintos a los marcados por el gobierno anterior, según declaraciones de sus portavoces.

La evaluación muestra, por tanto, que la inexistencia de un Consejo Audiovisual independiente tanto de los poderes económicos como de los gobiernos de turno, y que además cree estándares éticos y mecanismos de integridad y transparencia en el sector es determinante para asentar un sistema de gobernanza en los medios acorde con la calidad institucional que merecemos.

²² Curiosamente, a nivel autonómico existen Consejos Audiovisuales con el fin de hacer cumplir la ley en materia de contenidos audiovisuales - en Cataluña (2000) y Andalucía (2004). La entrada en vigor, el 1 de noviembre de 2011, de la Ley Foral 15/2011, de 21 de octubre, por la que se deroga la Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual en Navarra y se crea el Consejo Audiovisual de Navarra, ha implicado la supresión del CoAN, poniendo fin a casi diez años de actividad de esta autoridad audiovisual, reguladora e independiente de la Comunidad Foral de Navarra.

6. Bibliografía

ABC (31 de marzo de 2011). “La nueva Ley electoral aleja a los políticos y los ciudadanos”. Consultado el 20 de octubre de 2011 en: <http://www.abc.es/blogs/daniel-urena/public/post/la-nueva-ley-electoral-aleja-a-politicos-y-ciudadanos-8499.asp>.

Ackerman, J. (coord.) (2008). *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, Siglo XXI Editores, México.

Boix Palop, Andrés (2007). “La traslación de pautas de control público al nuevo audiovisual de proximidad”. *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 14, febrero. Consultado el 25 de octubre de 2011 en: http://www.uv.es/aboixp/publicaciones/boixpalop_rgda14.pdf

Beetham, D. (1994): *Defining and Measuring Democracy*, Sage, Londres.

Corominas Piulats, María y otros (2007). “Televisión digital terrestre local (TDT-L) en España: los concesionarios privados”. *Revista de Estudios de Comunicación Zer*, 22, 2007, p. 69-95. Consultado por última vez el 5 de mayo de 2011: http://www.ehu.es/zer/zer22/ZER%2022_corominas.pdf.

Crespo, I. y Martínez, M. A. (2005): “La calidad de la democracia en América Latina”, *Studia Politicae*, nº 5, pp. 5-35.

Dahl, R. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Taurus, Madrid.

García Fernández, J. (2007). *Estudios sobre el Gobierno*. INAP, Madrid

De la Sierra, Susana, et al. (2010). *Background Information Report: Media policies and regulatory practices in a selected set of European countries, the EU and the Council of Europe: The case of Spain*. European Commission. *Mediadem* Project.

El Mundo (21 de octubre de 2010). “Las televisiones y los editores, contra la Ley Electoral”. Consultado el 18 de octubre de 2011 en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/10/20/comunicacion/1287590943.html>.

Garcimartín, C. y Alonso Rodríguez, J.M. (2008). *Acción colectiva y desarrollo: El papel de las instituciones*. Universidad Complutense, 2008

G. Gómez, Rosario (15 de marzo de 2011). “Bruselas lleva a los tribunales la financiación de RTVE: La CE rechaza la tasa impuesta a los operadores de 'telecos'”. *El País*. Madrid: Consultado el 20 de noviembre de 2011: http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Bruselas/lleva/tribunales/financiacion/RTVE/elpepusoc/20110315elpepusoc_5/Tes.

Gutierrez David, M^a Estrella (2011). “La transparencia en la nueva ordenación del sector audiovisual español: Comentarios a la Ley General de Comunicación Audiovisual y otras normas administrativas recientes”. *Revista digital Derecom*. No. 4. Nueva Época. Dic-Feb, 2010. Madrid.

Hecló, H. (2008). *Pensar institucionalmente*. Barcelona, Paidós.

Fuente Cobo, Carmen y Bellido Acevedo, Gema (2011). “El derecho a saber con quién tratamos: la transparencia de los medios audiovisuales en España”, en Dossier Políticas Públicas de la Revista Cuadernos de Información, Número 28 (95-106), 2011-I (Enero – Junio). Madrid.

Merino, M. (2008): “La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas” en Reforma y Democracia nº 41, junio 2008: 5-32

Mulgan, G. (2007). *Good and Bad Power. The ideals and Betrayals of Government*. London, Penguin.

North, D. (2010). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton, Princeton University Press.

Núñez Encabo, Manuel (2006). “Los Orígenes del Código Deontológico de la FAPE”. Cuadernos de periodistas. Abril de 2006: 67-74. Asociación de la Prensa de Madrid. Madrid.

O’Donnell, G. (2004). “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, Revista Española de Ciencia Política. nº 11, pp. 11-31.

Pope, J. (1999). “Elements of a Successful Anticorruption Strategy”, en Rick Stapenhurst, Sahr John Kpundeh, *Curbing corruption: toward a model for building national integrity*, Washington DC: The World Bank.

Pope, J. (2000). *Confronting corruption: the elements of a national integrity system, TI Sourcebook*. Transparency International, Berlín.

Ruiz-Huerta, J. y Villoria, M. (eds.) (2010). *Gobernanza democrática y fiscalidad*. Tecnos, Madrid.

Sasaki, D. (ed.) (2010) “Technology for Transparency: The Role of Technology and Citizen Media in Promoting Transparency, Accountability, and Civic Participation”. <http://globalvoicesonline.org/wpcontent/uploads/2010/05/Technology-For-Transparency.pdf> (consultado última vez: 15 de octubre 2011).

Schumpeter, J.A. (1976). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York, Harper Perennial.

Sintomer, I. (2007). “La participación ciudadana como tendencia política europea”, en Arenilla, M. (dir.): Los modelos, proyectos y políticas de participación en grandes y medias ciudades, Dykinson-URJC, Madrid.

Legislación

Ley 7/2010, General de la Comunicación Audiovisual, de 21 de marzo.

Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal.

Ley Orgánica 2/1984, del 26 de marzo, Reguladora del Derecho de Rectificación.

Ley Orgánica 2/1997, de 19 de junio, Reguladora de la Cláusula de Conciencia de los Profesionales de la Información.

Documentación

Barlovento Comunicación (2011). Informe: “2010: Primer año de televisión digital”. 3 de enero de 2011, Barlovento Comunicación. Madrid.

Cousido et al. (2011). *Tercer Informe sobre Transparencia en el sector audiovisual en España*. Grupo TRABUCOM, Madrid. Consultado por última vez el 22 de noviembre de 2011: <http://www.trabucom.com/tercerinforme.pdf>.

Gobierno de España (2008). *Informe de publicidad y comunicación institucional*. Ministerio de la Presidencia. Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional. Madrid. Consultado el 20 de octubre de 2011: http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/AE838B79-5EBB-47C1-AF75-25224C4CC685/96703/Informe2008Publicidad_y_Comunicación_Institucional.pdf.

OCDE/PUMA (2005). *Modernising Government. The Way Forward*. OCDE, París.