

## **Estrategia para la implantación del Test de Valor Público en España: propuesta de procedimiento**

**Dimitrina Jivkova Semova\***

\*Complutense University, Madrid - Faculty of Information Sciences, Department of Journalism

### **Resumen**

En este artículo partiendo de la experiencia de otros países europeos se propone una estrategia concreta para la implantación del Test de Valor Público en España. Se trata de un mecanismo puesto en marcha en los últimos años con el fin de evaluar la nueva oferta de la radiotelevisión pública.

El servicio público debe proporcionar un valor público que puede y debe ser medido y evaluado. Un Test de Valor Público debe ser aplicado antes de tomar una decisión para hacer cualquier cambio significativo: esto puede incluir la introducción de un nuevo servicio o su interrupción.

El Public Value Test en Reino Unido incluye dos etapas principales: evaluación del valor público y evaluación del impacto en el mercado. Durante el proceso y antes de adoptar una decisión se realizan consultas con los ciudadanos y con el sector privado.

El Drei-Stufen-Test en Alemania aumenta la importancia de los órganos de control interno sobre la radiotelevisión pública, sin embargo, existe la necesidad de incluir en el proceso a un organismo compuesto por expertos externos, sobre todo para las cuestiones de mercado. Otro aspecto por mejorar en el Drei-Stufen-Test debe ser la introducción de un mecanismo que tenga en cuenta las opiniones del sector privado.

**Palabras clave:** radiotelevisión pública, servicio público, valor público, impacto en el mercado.

### **Abstract**

In this article we propose a strategy for implementing the Public Value Test in Spain taking into account the experience of other European countries. This is a mechanism put in place in recent years in order to evaluate the new offer of public broadcasting.

Any public service should provide a public value that can and should be measured and evaluated. The Public Value Test must be applied before making a decision about any significant change: this can include introducing a new service or discontinuing an existing one.

The Public Value Test in the UK comprises two elements – a Public Value Assessment and a Market Impact Assessment. License fee payers and industry are consulted during the process and before any final decision is made.

The “Three-Step Test” (Drei-Stufen-Test) in Germany increases the importance of the organs of internal control over public broadcasting, however, there is a need to establish a body that includes external experts, especially for market issues. Another aspect to improve in the “Three-Step Test” should be the introduction of a mechanism that takes into account the views of the private sector.

**Keywords:** public broadcasting, public service activity, public value, market impact.

## Introducción

El Test de Valor Público es un nuevo mecanismo puesto en marcha en los últimos años en algunos países europeos con el fin de evaluar la nueva oferta de la radiotelevisión pública. El punto de partida es el concepto de Building Public Value, una idea desarrollada por Moore (1997), aplicable a todos los servicios públicos: sanidad, educación, televisión. ¿En qué consiste el concepto? Básicamente consiste en que cualquier servicio público más que una respuesta ante las carencias del mercado o la necesidad de un monopolio natural, debe ofrecer un valor añadido público que puede y debe ser medido y evaluado (Maluquer, 2008: 4).

Antes de entrar en detalles debemos recordar que el concepto de servicio público tiene sus raíces en los procesos históricos de la emancipación humana en estrecha relación con la libertad y la igualdad como logros de la humanidad. Supone un amplio consenso social según el cual "ciertos servicios deben ser proporcionados a todos los miembros de la sociedad a partir de una base no-comercial sin tomar en cuenta las desigualdades entre ellos, particularmente en términos de ganancias, estatus social, hábitos sociales o pertenencia étnica". La "provisión universal de este tipo de servicios es un imperativo ético cuando son asociados con los derechos y libertades fundamentales" (Splichal, 2006: 19).

El concepto de servicio público tiene su origen en la jurisprudencia y doctrina francesas de finales del siglo XIX e inicios del XX. Al principio, la noción sirvió de criterio para el reparto de competencias entre los dos órdenes jurisdiccionales, el ordinario y el administrativo. La Escuela de Burdeos encabezada por Duguit y Jèze<sup>1</sup> desarrollará la teoría definitiva del servicio público describiendo el concepto como toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por el Estado al tratarse de una forma de interdependencia social. No obstante, podemos considerar que la noción de servicio público ha sido utilizada por primera vez por Rousseau para trazar la diferencia entre la idea de "interés colectivo del Estado" y de "servicio al rey" (López Candela, 2004: 14).

Debemos mencionar también la tradición norteamericana de las "public utilities" cuyos orígenes se remontan a la "common law" británica y donde, del mismo modo que en el sistema francés, en última instancia, es el poder político el que delimita los sectores de servicio público. Las empresas de utilidad pública, por tanto, son aquellas empresas que el legislador define "affected with a public interest" (Tremblay, 1988).

La cuestión resulta aún más indeterminada tomando en cuenta que no todos los servicios públicos son gestionados directamente por la administración, ni toda actividad de interés público es un servicio público. En este sentido, Chinchilla Marin (1988: 74) deja claro algo muy importante y es, precisamente, que

---

<sup>1</sup> Duguit (1859- 1928), profesor de Derecho Público y decano de la Universidad de Burdeos, dedica su trabajo a la crítica a las teorías entonces existentes de Derecho y al establecimiento de la noción de servicio público como fundamento y límite del Estado. Jèze (1869- 1953) contribuye al cambio en el pensamiento sobre el poder en la esfera pública y la idea de servicio público.

“cuando se habla de la crisis del servicio público se está aludiendo a su concepción dogmática” porque su funcionalidad en el Estado social y democrático es de “técnica de realización de los derechos fundamentales”.

### **Método**

El objetivo principal de este análisis consiste en proponer una estrategia para la implantación del Test de Valor Público en España tomando como base la experiencia de otros dos países-Reino Unido (modelo liberal) y Alemania (modelo democrático).<sup>2</sup> El primer paso ha sido la breve descripción de los aspectos históricos del servicio público audiovisual acompañada de una interpretación de factores, causas y leyes. Posteriormente, antes de identificar una posible solución, nos hemos centrado en la búsqueda de problemas análogos resueltos en los casos alemán y británico.

Una vez planteado y examinado un problema o un sistema problemático, se busca su solución sin olvidar que cualquier hipótesis va más allá de la evidencia que intenta explicar (Bungle, 1969: 248). En este estudio nos basamos en las siguientes pautas con el fin de abordar una estrategia viable:

- *Sustrato histórico*: compuesto por estudios de la evolución cronológica.
- *Investigación metodológica, bibliográfica y documental* que consiste en variedad de fuentes, su comparación y la elaboración de unidades documentales.
- *Sustrato* cuya base es *coyuntural* y recogida de la propia actualidad por su trascendencia y que adolece de bibliografía.
- *Sustrato teórico-especulativo* que lleva a la obtención de nuevo conocimiento teórico.
- *Sustrato teórico-aplicado* que incluye la aplicación a la realidad de las nuevas ideas obtenidas.

### **El Test de Valor Público en Reino Unido y Alemania**

#### **o Reino Unido y el *Public Value Test***

La BBC fue fundada el 18 de octubre de 1922; la compañía, con John Reith como Director General, pasa a llamarse British Broadcasting Corporation en 1927 cuando se le concede una Carta Real (Royal Charter)<sup>3</sup> y deja de ser privada. Inicialmente, se dedica únicamente al servicio de radio, hasta que el 2 de noviembre de 1936 empieza a retransmitir programas de televisión de forma regular.

<sup>2</sup> Hallin y Mancini (2004) clasifican los sistemas mediáticos de los países de Europa Occidental como pertenecientes a tres modelos: pluralista polarizado, corporativista democrático y liberal. En este sentido, hemos considerado necesario, antes de proponer una estrategia para la introducción del test en el primer modelo (pluralista polarizado), analizar la implantación del método en los otros dos casos (democrático y liberal).

<sup>3</sup> “Charter” es una descripción formal y escrita de principios, actividades y objetivos de una organización; “royal charter” es un documento firmado por la Reina que autoriza una actividad, otorga derechos en una esfera específica o que define principios.

Es importante añadir que "la radio y la televisión siguieron estando libres del control del Gobierno, sobre todo porque los profesionales siempre gozaron de un fuerte apoyo público cuando se veían sometidos a ataques concertados por parte del Gobierno" (Curran, 2005: 16).

Con respecto a la década de los noventa Richeri (1994: 64) afirma que "el Reino Unido es el único país donde hasta entonces se había planteado una discusión seria y profunda sobre el futuro de la televisión pública, donde, a finales de noviembre de 1992, se dan a conocer las hipótesis de renovación de la carta de la BBC al vencimiento de su concesión":

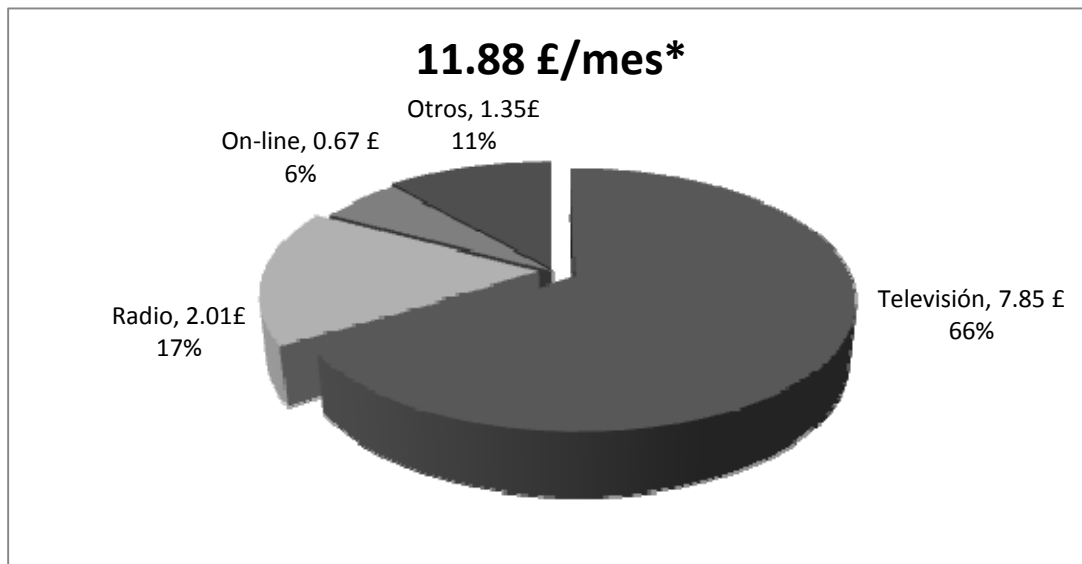
Se trata de un documento sobre el que los diferentes sujetos del mundo televisivo son llamados a expresar sus opiniones y que ofrece al debate tres opciones principales todas basadas en el mantenimiento del canon. Reducir las dimensiones y el rol de la BBC llevándola a una sola cadena televisiva en vez de las dos que tiene en aquel momento y concentrando su actividad en proporcionar aquello que el mercado no da al público televisivo. O bien privatizar o reunir en el exterior muchos de los servicios destinados a la realización de los programas de manera que la actividad de la BBC se concentre preferentemente en la función de programación. O, como tercera hipótesis, la creación del Consejo del Servicio Público Radiotelevisivo que gestione el producto del canon, pero distribuyéndolo entre una diversidad de entidades televisivas públicas.

En la siguiente y actual década en el debate toman parte seis grupos principales de actores: 1) el Gobierno; 2) el Ofcom (primer órgano regulador tanto para el sector audiovisual como para las telecomunicaciones establecido por el Communications Act de 2003); 3) la BBC; 4) el sector audiovisual terrestre de carácter comercial con ciertas obligaciones de servicio público (ITV, Channel 4, Channel 5); 5) las plataformas por satélite y por cable (Taussig, 2006: 73).

En el último proceso de renovación de la Carta Real (Royal Charter) sobre la BBC, se hizo evidente la necesidad de reformas con el objetivo de dar una respuesta a las exigencias por parte de la sociedad para un mayor control de las cuentas de la corporación pública (Barnett, 2006: 99).

En estas circunstancias nace la idea del BBC Trust como el órgano que debe reflejar el interés público representando las opiniones de los que pagan el canon. El Trust viene a reemplazar al *Board of Governors* con la principal tarea de aprobar las estrategias de la corporación y su presupuesto final. Los 12 miembros que forman el BBC Trust son nombrados por la Reina por recomendación del Gobierno (que en realidad se encarga de la elección). La duración del mandato es de cuatro años con la posibilidad de renovación.

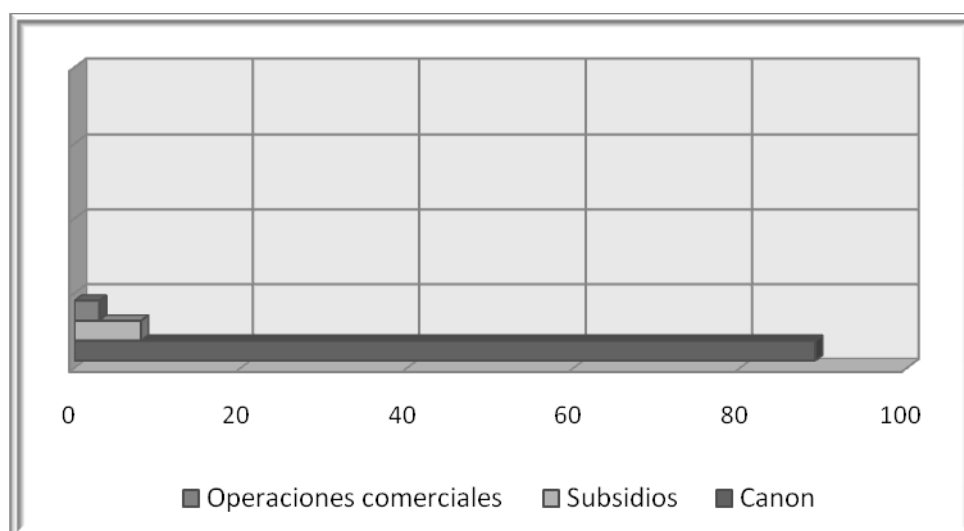
**Gráfico 1:** Reparto del canon mensual en Reino Unido (en libras esterlinas)



\*Canon para el año fiscal 2009/2010: la cantidad anual fue de 139.50 libras esterlinas. A partir de 1 de abril de 2009 el canon subió a 142.50 libras esterlinas. Fuente: BBC Annual Report 2009/2010. Disponible en: <http://www.bbc.co.uk/annualreport/>

Como podemos observar en el siguiente gráfico, la BBC cuenta también con otras fuentes de ingresos.

**Gráfico 2:** Ingresos (%) de la BBC (2009/2010)<sup>4</sup>



Fuente: BBC, cuentas anuales 2009/2010. Disponible en: <http://www.bbc.co.uk/annualreport/>

La Carta Real establece que el Trust será el responsable de trazar la orientación estratégica general de la BBC y de supervisar la labor del Consejo Ejecutivo. Es el encargado también de velar por la veracidad e imparcialidad mientras el Ofcom actuará en cuestiones de competencia.<sup>5</sup> Es importante resaltar que este órgano regulador para las industrias de la comunicación adquirió más poder en los últimos años por el simple hecho de que le fue otorgada la elaboración de informes acerca de la Evaluación del Impacto en el Mercado. Más adelante nos centraremos en estas cuestiones.

El Ofcom es el organismo regulador de Reino Unido para las industrias de las comunicaciones, con responsabilidades en el campo de la televisión, la radio, las telecomunicaciones y los servicios de comunicaciones móviles. Se basa en las leyes de 2002 y 2003- (Communications Act 2002 y Communications Act 2003), que definen que será su principal deber promover los intereses de los

<sup>4</sup> En el apartado de operaciones comerciales incluimos al *BBC Worldwide* (la iniciativa privada de la BBC que se encarga de una amplia gama de actividades desde la inversión hasta la distribución y venta de programas), *BBC Studios and Post Production* (destinada a colaborar con operadores privados del sector en la elaboración de productos) y a la *BBC World News* (canal financiado por una tasa de suscripción y por ingresos de publicidad). Los subsidios van destinados a la *BBC World Service*.

<sup>5</sup> El Trust debe consultar y tener en cuenta las observaciones formuladas por el Ofcom en relación con determinadas cuestiones, en particular: la imposición de requisitos sobre el Consejo Ejecutivo (responsable del management y la gestión día a día de la corporación) en relación con las cuotas de noticias e información de actualidad; la imposición de requisitos sobre el Consejo Ejecutivo en relación con las cuotas de las naciones y las regiones; el número mínimo de horas de noticias en la BBC1; la proporción de horas de noticias a la hora punta en la BBC1; el número mínimo de horas de información de actualidad en la BBC1 y la BBC2 juntas; la producción de información de actualidad en la BBC1 y la BBC2 juntas; las horas de programas regionales en la BBC1 y la BBC2, consideradas en conjunto; producción de programas regionales en la BBC1 y la BBC2 en su conjunto; las horas de programas de noticias regionales en la BBC1; las horas de programas regionales en la BBC1 y en la BBC2 en su conjunto para las horas punta;

ciudadanos en relación con las comunicaciones y también promover los intereses de los consumidores en los mercados de referencia mediante la defensa de la competencia.

Debemos especificar que en 2003 el Ofcom asume las funciones de otros cinco órganos reguladores: Broadcasting Standards Commission, Independent Television Commission, Office of Telecommunications (OfTel), Radio Authority y Radiocommunications Agency. Hoy en día sus obligaciones específicas se dividen en seis áreas.

- Garantizar el uso óptimo del espectro electromagnético.
- Garantizar que una amplia gama de servicios de comunicaciones electrónicas - incluyendo los servicios de datos de alta velocidad - esté disponible en todo el Reino Unido.
- Garantizar una amplia gama de servicios de radio y televisión de alta calidad y amplio alcance.
- Mantener la pluralidad en los servicios de radiodifusión.
- Aplicar la protección adecuada para el público respecto a la información ofensiva o perjudicial.
- Aplicar la protección adecuada ante cualquier acto de injusticia o violación de la intimidad.

El BBC Trust como órgano de control de la cadena pública inglesa BBC tiene la obligación de aplicar el *Public Value Test* antes de tomar una decisión para realizar cualquier cambio significativo en la oferta de programas y contenidos. Esto puede incluir la introducción de un nuevo servicio o la supresión de un servicio existente hablando de radio, televisión e Internet, excluyendo los servicios de carácter comercial y la BBC World Service.

En primer lugar, el Trust debe decidir si la propuesta de cambio cumple con el criterio de importancia tomando en cuenta las siguientes consideraciones:<sup>6</sup> la medida en que el cambio afecta a los usuarios; implicaciones financieras; la medida en que el cambio supondría una nueva área de actividad, aún no establecida; la duración. En segundo lugar, se debe estudiar si el cambio propuesto contribuye a los fines públicos que cumple la BBC: sostener la ciudadanía y la sociedad civil; promover la educación y el aprendizaje; estimular la creatividad y la excelencia de la cultura; representar las naciones y regiones del Reino Unido; asegurar beneficios de las nuevas tecnologías de la comunicación siendo líder en la transición a la televisión digital.

En el proceso de evaluación el BBC Trust cuenta con distintos mecanismos incluida la consulta pública: previsión de la demanda, resultados de encuestas, investigaciones cualitativas y cuantitativas incluyendo

---

<sup>6</sup> Según la Comisión Europea (Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión) "corresponde a los Estados miembros determinar, teniendo en cuenta las características y la evolución del mercado de la radiodifusión, así como la gama de servicios ya ofrecidos por el organismo público de radiodifusión, lo que se entenderá por "nuevo servicio importante". El carácter "novedoso" de una actividad puede depender, entre otras cosas, de su contenido y de las modalidades de consumo. La "importancia" del servicio puede tener en cuenta, por ejemplo, los recursos económicos necesarios para su desarrollo y su impacto previsto en la demanda. Las modificaciones sustanciales de servicios existentes estarán sujetas a la misma evaluación que los nuevos servicios importantes." Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:257:0001:0014:ES:PDF>

análisis de los consumidores y técnicas deliberativas, análisis del mercado- interno y externo- asesoramiento de expertos independientes.

Cada vez que se conduzca un Test de Valor Público, el Ofcom tendrá la responsabilidad de proporcionar la Evaluación del Impacto en el Mercado. En estas ocasiones, ambos órganos deben formar un Grupo Directivo Conjunto (Joint Steering Group) cuyo papel sea establecer y publicar los términos de referencia para cada evaluación por realizar, acordar los mercados pertinentes respecto a los efectos y la garantía de que la evaluación se llevará a cabo de una manera apropiada y en los plazos correspondientes.

La *identificación de los productos y servicios que puedan ser afectados por la propuesta de la BBC* es la primera etapa de la evaluación que se basa en el análisis del mercado y de las opiniones de las partes interesadas. Se identifican las características del servicio en cuestión y se determinan los posibles sustitutos de la demanda teniendo en cuenta la similitud y/o el análisis del consumo, y/o los datos secundarios.

El *análisis de aceptación y uso* es el siguiente paso que consiste en estudios a partir de la información disponible: observaciones de las partes interesadas, investigaciones de mercado, etc. Durante el proceso, el Ofcom establece contacto con el BBC Trust tratando de acordar, si es posible, el conjunto de proyecciones sobre el uso.

A continuación se lleva a cabo el *análisis estático del impacto en el mercado* en el que se toma en cuenta la reducción de plusvalías para los consumidores asociadas con la reducción de la demanda de servicios comerciales. Se definen las hipótesis y cuando sea posible, se incluye una estimación cuantitativa del impacto en los consumidores y los productores.

Durante la siguiente etapa- el *análisis de los efectos dinámicos*- en el punto de mira está la posible respuesta de la competencia, a corto y a largo plazo. Los efectos dinámicos se analizan exclusivamente sobre una base cuantitativa considerando ejemplos como comportamiento en el pasado o efectos de planes de negocio relevantes. También, hay que incluir una *evaluación del impacto más amplio* ante todo cualitativa del efecto sobre, por ejemplo, los contenidos de los medios o las plataformas que participan en la prestación de servicios.

El último paso que el Ofcom lleva a cabo, junto con el BBC Trust, consiste en el *análisis de posibles modificaciones*. En esta etapa de la evaluación se buscan las modificaciones que reducirían el impacto negativo sobre el servicio.

El primer *Public Value Test* tuvo lugar entre agosto de 2006 y abril de 2007. Como resultado, fue aprobada una propuesta de la dirección de la BBC con relación a los servicios *on-demand* pero bajo ciertas condiciones reabriendo de esta manera un proceso de modificación. El informe deja claro que para la puesta en marcha del servicio la dirección tendrá la obligación de comparecer dos veces al año ante el BBC Trust con el único fin de proporcionar información sobre el progreso que se haya realizado.



En 2007 tuvo lugar otro test. Se trataba de la puesta en marcha de un canal de televisión de alta definición. La propuesta fue aprobada de nuevo con condiciones. A principios de 2008 se dio el visto bueno, de nuevo bajo una serie de estrictas condiciones, para el lanzamiento del Gaelic Digital Service. La única respuesta negativa hasta la primera mitad de 2009 es sobre un plan de video local.

Actualmente, el BBC Trust, está envuelto en una polémica producida por su decisión de aprobar la puesta en marcha del Proyecto Canvas.<sup>7</sup> Se trata de un proyecto de televisión por Internet (IPTV) para el mercado del Reino Unido que pretende combinar contenidos de radiodifusión (incluidos los actualmente disponible a través de Freeview, Freesat y la radio digital) con contenidos de banda ancha.<sup>8</sup> El proyecto es una iniciativa conjunta de la BBC, Channel 4, ITV plc, Arqiva, BT y TalkTalk.

La polémica se hizo notoria en 2009 cuando el BBC Trust definió que en el caso del Proyecto Canvas no se trata de un servicio nuevo ("non-service activity") y por eso decidió no poner en marcha un Test de Valor Público completo. En esta situación, el Ofcom emite una opinión no vinculante, y no es necesario realizar una evaluación del impacto en el mercado.

En junio de 2010 fue difundida la noticia de que el BBC Trust otorgaba definitivamente su visto bueno para el lanzamiento del proyecto. BSkyB y Virgin Media se mostraron contrarios a esta iniciativa y por eso, en cuanto se hizo evidente que los *trustees* iban a dar luz verde al proyecto, Mike Darcey, ejecutivo de BSkyB, envió a *The Guardian* una carta abierta donde explicaba:<sup>9</sup>

El motivo del creciente interés de *Sky* hacia el video por banda ancha es simple: ya que invertimos más de US \$1.5 billones al año en contenidos, es importante hacer que la inversión funcione de la mejor manera posible [...]

Cuando el sector se encuentra en una fase tan embrionaria de desarrollo, me niego a comprender por qué necesitamos una nueva plataforma como el Proyecto Canvas subvencionado con fondos públicos en la forma de joint venture entre la BBC y BT.

De hecho, BSkyB siempre ha insistido en que en el caso del Proyecto Canvas no se puede hablar de un principio "free-to-air" porque BT, como parte activa en la iniciativa, es en realidad el propietario de BT Vision, la IPTV de pago lanzada en 2006 que compite en los mismos mercados que Sky Digital, Virgin Media y Talk Talk TV.<sup>10</sup>

Finalmente, debemos mencionar que el Ofcom en principio reconoció el papel positivo del proyecto en el desarrollo de los mercados mediáticos y en la mejora de los servicios y contenidos públicos. No obstante, el

<sup>7</sup> Para más detalles sobre el proyecto: <http://www.projectcanvas.co.uk>

<sup>8</sup> Freesat es una televisión digital por satélite de libre acceso, una empresa conjunta entre la BBC y ITV plc. Freeview es un servicio puesto en marcha por la BBC, ITV, Channel 4, Sky y Arqiva de televisión digital terrestre de libre acceso.

<sup>9</sup> *The Guardian*, 17/05/2010, "The market doesn't need Project Canvas" (Mike Darcey). Disponible en:

<http://www.guardian.co.uk/media/organgrinder/2010/mar/17/market-project-canvas>

<sup>10</sup> *The Guardian*, 24/11/2009, "BSkyB in fresh attack on BBC over Project Canvas" (Mark Sweney). Disponible en: <http://www.guardian.co.uk/media/2009/nov/23/bskyb-project-canvas-attack>

órgano regulador destacó cinco áreas de preocupación potencial: las normas técnicas; los acuerdos de asociación con otras empresas; la disponibilidad del proyecto para los servicios de televisión distintos a los ofrecidos por Freeview y Freesat; la navegación; y la necesidad de que las normas de calidad sean justificables, no discriminatorias y transparentes.<sup>11</sup>

El hecho de que el BBC Trust decida prescindir de la opinión del Ofcom y de la evaluación del impacto en el mercado sobre algo tan relevante como es el lanzamiento de una nueva plataforma en colaboración con empresas audiovisuales y de telecomunicaciones del sector privado nos hace pensar que en el transcurso del tiempo el órgano regulador puede haber perdido importancia. Después de todo, las palabras del primer ministro británico, David Cameron, parecen contundentes: "El Ofcom, tal y como lo conocemos, dejará de existir".<sup>12</sup>

#### o **Alemania y el *Drei-Stufen-Test***

La organización conjunta de las cadenas de radiotelevisión públicas en Alemania es conocida como la ARD (*Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland*: "Consortio de instituciones públicas de radiodifusión de la República Federal de Alemania"). Fue fundada en Alemania Occidental en 1950 con el fin de representar los intereses comunes de los nuevos servicios descentralizados de radiodifusión de la posguerra. Los esfuerzos de los aliados se dedican a limitar el papel del Gobierno central para que éste no pudiera utilizar los medios de comunicación con fines propagandísticos de la misma manera que esto sucedió durante los años del régimen nazi.

Al término de la Segunda Guerra Mundial las fuerzas aliadas decidieron otorgar la responsabilidad de crear el marco legal para la regulación del sector público a los Estados federales. El sistema alemán sigue, en general, el modelo de la BBC, lo que significa que no es ni controlado directamente por el Gobierno ni financiado por el Estado. La principal fuente de ingresos proviene del canon.

El segundo canal de televisión, ZDF (*Zweites Deutsches Fernsehen*), empezó a emitir el 1 de abril de 1963, como segundo canal nacional de los 16 Estados federales con sede en Mainz. En su base jurídica está el Convenio Nacional de la Radiodifusión (Rundfunkstaatsvertrag) y el Convenio Nacional para la ZDF (ZDF-Staatsvertrag)<sup>13</sup>. A diferencia de la ARD, la segunda cadena está constituida de forma centralizada.

<sup>11</sup> *The Guardian*, 24/04/2009, "Ofcom warns Project Canvas could face competition investigation" (Mark Sweney). Disponible en <http://www.guardian.co.uk/media/2009/apr/24/ofcom-project-canvas>; *The Independent*, 13/05/2009, "Sky challenges BBC plans for Project Canvas catch-up TV service" (Nick Clark). Disponible en <http://www.independent.co.uk/news/business/news/sky-challenges-bbc-plans-for-project-canvas-catchup-tv-service-1684065.html>

<sup>12</sup> *The Guardian*, 06/07/2009, "Tories would cut Ofcom powers, says David Cameron" (Jason Deans). Disponible en <http://www.guardian.co.uk/media/2009/jul/06/tories-cut-ofcom-powers-david-cameron>; *The Guardian*, 10/07/2009, "David Cameron's attack on Ofcom derided by communications minister" (Chris Tryhorn). Disponible en <http://www.guardian.co.uk/media/2009/jul/10/lord-carter-david-cameron-ofcom>.

<sup>13</sup> En 1961 la Primera sentencia (28/02/1961) sobre radiodifusión del Tribunal Constitucional prohíbe la creación de una televisión estatal central, una idea del canciller Adenauer. No obstante, dicha sentencia otorga el poder decisorio en el campo de la radiodifusión a los Estados federales lo que hace posible la aparición de la ZDF.

A pesar de la organización federal, la estructura de los sistemas audiovisuales públicos de los Estados federales es relativamente uniforme (Langenbucher, 2008: 23). Las normas vienen definidas por los Convenios Nacionales para la Radiodifusión que se ocupan de la ordenación del sistema dual.<sup>14</sup>

Los órganos más importantes son:

- Consejo de Radiodifusión (Consejo de Televisión en el caso de la ZDF);
- Consejo de Administración;
- Intendente

El Intendente tiene funciones representativas y ejecutivas: ostenta la responsabilidad de la programación, se encarga de la gestión de los negocios y la representación judicial y extrajudicial, y representa a la radiotelevisión pública en las relaciones con el exterior. Al Consejo de Radiodifusión corresponde el control interno del medio: nombra a miembros del Consejo de Administración, se ocupa de supervisar el presupuesto, se pronuncia sobre las líneas de programación, asesora al Intendente en todas las cuestiones. Este consejo es el responsable del control de los programas y las cuestiones de carácter general. Está formado por representantes (entre 30 y 74) de distintos grupos, organizaciones y asociaciones fijados por la propia legislación de los Estados federales.<sup>15</sup>

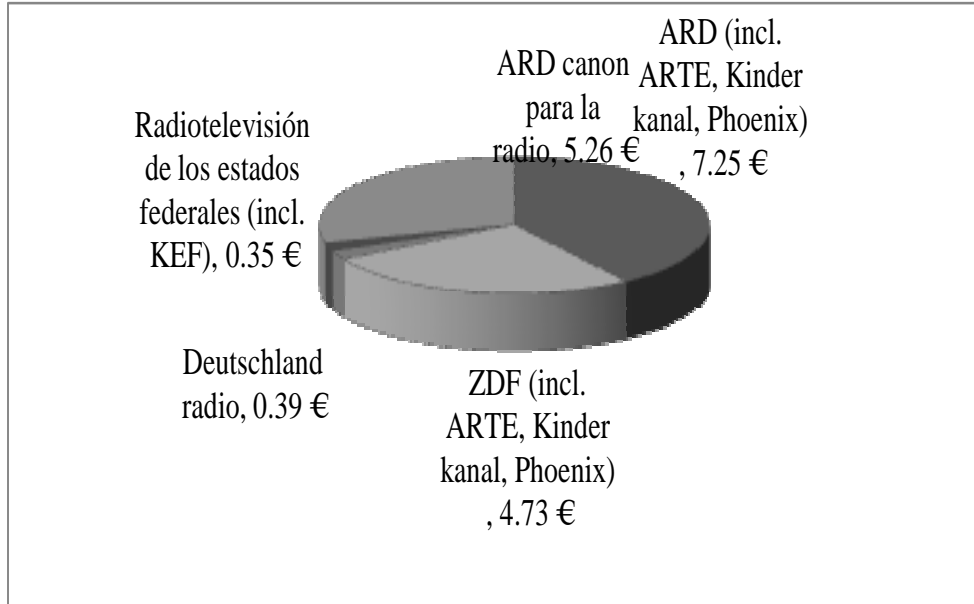
El Consejo de Administración es el otro órgano de control interno cuyos miembros son elegidos predominantemente por el Consejo de Radiodifusión. Su principal tarea consiste en supervisar las cuentas y el plan presupuestario antes de que sean propuestos para la aprobación del Consejo de Radiodifusión. Sus competencias se limitan a cuestiones económicas y técnicas, campo para el que aconseja también al Intendente.

El proceso de cálculo del canon viene definido en el Convenio Nacional sobre el Canon Audiovisual (Rundfunkgebührenstaatsvertrag). Una comisión independiente de 16 miembros (Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten, KEF) emite una propuesta sobre la cantidad del canon para cada estado federal basada en la descripción de la situación financiera de cada una de las cadenas públicas de radiodifusión y las necesidades expuestas por las mismas. De esta manera se calcula la cantidad del canon para periodos de cuatro años.

---

<sup>14</sup> Con relación a la radiodifusión debemos tener en cuenta los siguientes convenios nacionales: Convenio Nacional para la Radiodifusión; Convenio Nacional para la ARD; Convenio Nacional para la ZDF; Convenio Nacional para DeutschlandRadio; Convenio Nacional para el Canon Audiovisual; Convenio Nacional para la Financiación de la Radiodifusión; Convenio Nacional para la Protección de la Infancia; Convenio Nacional para los Servicios de Comunicación.

<sup>15</sup> El Consejo de Radiodifusión de la Hessischer Rundfunk, por ejemplo, incluye representantes de los siguientes grupos: El Gobierno del Estado federal; las universidades del Estado federal; las iglesias evangélicas; los obispos católicos; los presidentes de las organizaciones de judíos; representantes de las asociaciones de profesores; representantes de las asociaciones de empresarios; representantes de empresarios de los ámbitos de la industria, los negocios y la agricultura; un representante de las asociaciones educativas en Hessen; un representante de la Escuela Superior Pública de Música de Frankfurt; un representante de la institución cultural Freier Deutscher Hochstift; cinco diputados del Parlamento local elegidos según el principio proporcional.

**Gráfico 3:** Previsiones para el reparto del canon (en euro) en Alemania a partir de 2009

Fuente: V. Berger, 2008.

Uno de los debates más actuales en la sociedad alemana de hoy en día tiene que ver con el mecanismo de introducción del Test de Valor Público (*Drei-Stufen-Test*) para medir el grado de aceptación de los nuevos servicios que planea poner en marcha la radiotelevisión pública. El test es considerado un método muy útil para el campo de los servicios on-line, sin embargo, hay una parte significativa de la sociedad que pone de relieve su alto coste de realización. En plena discusión aparece otro problema que viene a confirmar la necesidad del test. Se trata del debate sobre los contenidos de las páginas web de las cadenas de radio y televisión. Son cada vez más los que ven en estos contenidos una competencia desleal para la prensa electrónica. Hasta el momento, los órganos de legislación se han mostrado partidarios de limitar los contenidos on-line de la radio y la televisión a aquellos que tengan relación con la información audiovisual. El *Drei-Stufen-Test* debe realizarse para todos los servicios, nuevos o modificados, que ponga en marcha la radiotelevisión pública. La metodología viene especificada en el Convenio Federal de Radiodifusión (*Rundfunkstaatsvertrag*). Para cada servicio se debe demostrar que se trata de una necesidad social y democrática y que, en sentido cualitativo, ofrece aportaciones a la competencia periodística. Se miden factores como alcance de la nueva oferta, calidad, acceso libre e impacto sobre el mercado.

La primera fase del test consiste en demostrar la necesidad del servicio que se pretende llevar a cabo. Lo realizan las propias cadenas de radiotelevisión pública sin excluir la posibilidad de recurrir a la opinión de expertos externos. La segunda fase incluye distintos pasos que suponen la elaboración de prognosis. Se trata, en primer lugar, de estudiar la oferta de la competencia para el mismo campo a través de un análisis económico de mercado. La última fase consiste en la evaluación de los resultados económicos seguida de una evaluación total, ambas elaboradas por los propios medios de servicio público.

A partir de junio, según publicaciones en la prensa alemana<sup>16</sup>, con el decimosegundo Convenio Federal sobre los Cambios en la Radiodifusión (*Rundfunkänderungsstaatsvertrag*), toda oferta nueva que el sector público sugiera implantar debe pasar la prueba para establecer si existe necesidad en la sociedad de este servicio, si el mismo aporta algo a la competencia periodística y cuál es el aspecto financiero para llevar a cabo la iniciativa. La responsabilidad de llevar a cabo el test pertenece a los órganos de control interno, es decir a los Consejos de Radiodifusión y al Consejo de Televisión en el caso de la ZDF.

Algunos de los servicios sometidos al test hasta ahora son el canal preescolar Kikaninchen, la Mediateca Kikaplus de la MDR<sup>17</sup> y la Mediateca de la NDR.<sup>18</sup>

### **Estrategia para la implantación del método en España**

La historia de la televisión en España comienza el 28 de octubre de 1956, domingo, con la inauguración de las primeras emisiones regulares desde los estudios del Paseo de la Habana, realizadas por menos de cincuenta empleados y colaboradores. Sin embargo, las primeras disposiciones legislativas son trazadas en los años anteriores a la Guerra Civil. En una regulación de telecomunicaciones de 1934, el artículo 5 dicta: "La Dirección General de Telecomunicación tendrá a su cargo los servicios de Telégrafos, Cables, Teléfonos, Radiotelegrafía, Radiotelefonía, Radiodifusión, Televisión".

Hablando de base jurídica, Bustamante (2006: 32) deja claro algo muy importante:

Por encima del valor de los discursos, TVE nace como órgano de la administración central del Estado, sin personalidad jurídica propia alguna y sujeta al derecho administrativo. Ciertamente, en octubre de 1957 se crea la ARE (Administración Radiodifusora Española) como "organismo autónomo", pero esa entidad- pese a su desarrollo reglamentario en 1957- nunca llegó a ser operativa. La única novedad en esos años fue la creación de la Dirección General de Radiodifusión y Televisión, a la que se le encargó "la realización en exclusiva de las emisiones de televisión y de desarrollo técnico de la televisión nacional".

<sup>16</sup> Ver, por ejemplo, *Der Tagesspiegel*, 12/03/2009.

<sup>17</sup> Mitteldeutscher Rundfunk, la radiotelevisión pública para Alemania central.

<sup>18</sup> Norddeutscher Rundfunk, la radiotelevisión pública para Alemania del norte.

El "Informe de los Sabios" es el nombre que popularmente recibió el *Informe para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad del Estado* de 4 de febrero de 2005. Este documento fue elaborado por un comité de expertos<sup>19</sup> elegidos por el Gobierno en mayo de 2004, tras la aprobación del Real Decreto de 744/2004, de 23 de abril. El principal objetivo de esa iniciativa fue crear un proyecto para reformar los medios de comunicación de titularidad del Estado.

La reforma vino con la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal<sup>20</sup> que se pronuncia a favor de un Consejo de Administración compuesto por doce miembros, elegidos ocho por el Congreso de los Diputados y cuatro por el Senado. Dos de los miembros a elegir por el Congreso lo serán a propuesta de los dos sindicatos más representativos a nivel estatal y con implantación en RTVE y sus sociedades. Como la ley no prestó atención en su momento a la creación de un Consejo Audiovisual, la fórmula de dos candidatos propuestos por esta institución que defendía el "Informe de los Sabios" fue abandonada.

Por otra parte, la ley sigue la recomendación de los expertos cambiando la duración del mandato a seis años. Además, el Consejo de Administración se renueva parcialmente por mitades cada tres años por cuotas iguales en razón del origen de su propuesta y el mandato no es renovable.

Uno de los pasos más importantes fue que la ley 17/2006 dictó que el Congreso de los Diputados (y no el Gobierno como fue hasta la aprobación de esta ley) designará, de entre los doce consejeros del Consejo de Administración, el que desempeñará el cargo de Presidente de la Corporación RTVE y del Consejo con un mandato superior a la legislatura.

Al final, la ley decide autorizar un Consejo Asesor compuesto por quince miembros.<sup>21</sup> Hay que subrayar, que las funciones de los Consejos Asesores son sobre todo consultivas. Carecen de capacidad de iniciativa, por lo que se pronuncian sobre lo que le preguntan. También emite un informe previo con carácter facultativo sobre la programación de RNE y TVE (Manfredi Sánchez, 2008: 90).

Los últimos cambios legislativos en el campo mediático vienen definidos por la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual que otorga la creación de un Consejo Audiovisual nacional:

El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales estará formado por la Presidencia, la Vicepresidencia y siete consejerías cuyos titulares serán nombrados por el Gobierno mediante Real Decreto, a propuesta del Congreso de los Diputados por mayoría de tres quintos entre personas de reconocida competencia en materias relacionadas con el sector audiovisual en todas sus vertientes. (art. 49.1)

<sup>19</sup> El Comité de los Sabios está formado por un Presidente: Emilio Lledo Iñigo y cuatro Vocales: Enrique Bustamante Ramírez, Victoria Camps Cervera, Fernando Fernández Savater y Fernando González Urbaneja.

<sup>20</sup> Publicación en el BOE el 6 de junio de 2006.

<sup>21</sup> Ley 17/2006, art. 23.2.

El mandato de los integrantes del Consejo tendrá una duración de seis años, no renovable (art. 50.1). Además, el órgano se renovará parcialmente cada tres años, por grupos de cuatro y cinco de sus miembros, alternativamente (art. 50.2).

**Tabla 1:** Principales funciones del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales según la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual

FUNCIONES	CONSEJO AUDIOVISUAL		
<i>Función de control</i>	Evaluar el efecto de nuevos entrantes tecnológicos en el mercado audiovisual, y de nuevos servicios significativos en relación con posibles modificaciones en la definición y ampliación de la encomienda de servicio público. (art. 47.1.j)	Informar el pliego de condiciones de los concursos de otorgamiento de licencias de comunicación audiovisual que convoque el órgano competente del Gobierno, y las distintas ofertas presentadas; igualmente, el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales es competente para decidir sobre la renovación de dichas licencias. (art. 47.1. d)	Verificar las condiciones en materia de limitación de adquisición de participaciones entre operadores del servicio de comunicación audiovisual e informar dichas operaciones cuando, por constituir operaciones de concentración, deban ser autorizadas por la Comisión Nacional de la Competencia. (art. 47.1.f)
<i>Capacidad sancionadora</i>	Instruir y sancionar las conductas tipificadas como infracciones en la ley cuando se produzcan en el mercado audiovisual estatal. (art. 48. 6)  Las Comunidades Autónomas ejercerán las competencias de supervisión, control y protección activa para garantizar el cumplimiento de lo previsto en la Ley y, en su caso, la potestad sancionadora en relación con los servicios de comunicación audiovisual cuyo ámbito de cobertura, cualquiera que sea el medio de transmisión empleado, no sobrepase sus respectivos límites territoriales. (art. 56)		
<i>Función de nombramiento</i>	X		
<i>Funciones de definición y aplicación</i>	Aprobar el Catálogo de acontecimientos de interés general para la sociedad, previa consulta a los prestadores del servicio de comunicación audiovisual y a los organizadores de las competiciones deportivas. (art. 47.1.b)	Todos los productos audiovisuales distribuidos a través de servicios de comunicación audiovisual televisiva deben disponer de una calificación por edades, de acuerdo con las instrucciones sobre su gradación que dicte el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales. (art. 7.6)	Vigilar el cumplimiento de la misión de servicio de los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual y la adecuación de los recursos públicos asignados para ello. (art.47.1.i)
<i>Función de arbitraje</i>	Arbitrar, cuando así se hubiera acordado previamente por las partes, en los conflictos que puedan surgir entre los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, así como en aquellos que se produzcan entre productores audiovisuales, proveedores de contenidos, titulares de canales y prestadores de servicios de comunicación audiovisual. (art. 47.1.k)		

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes.

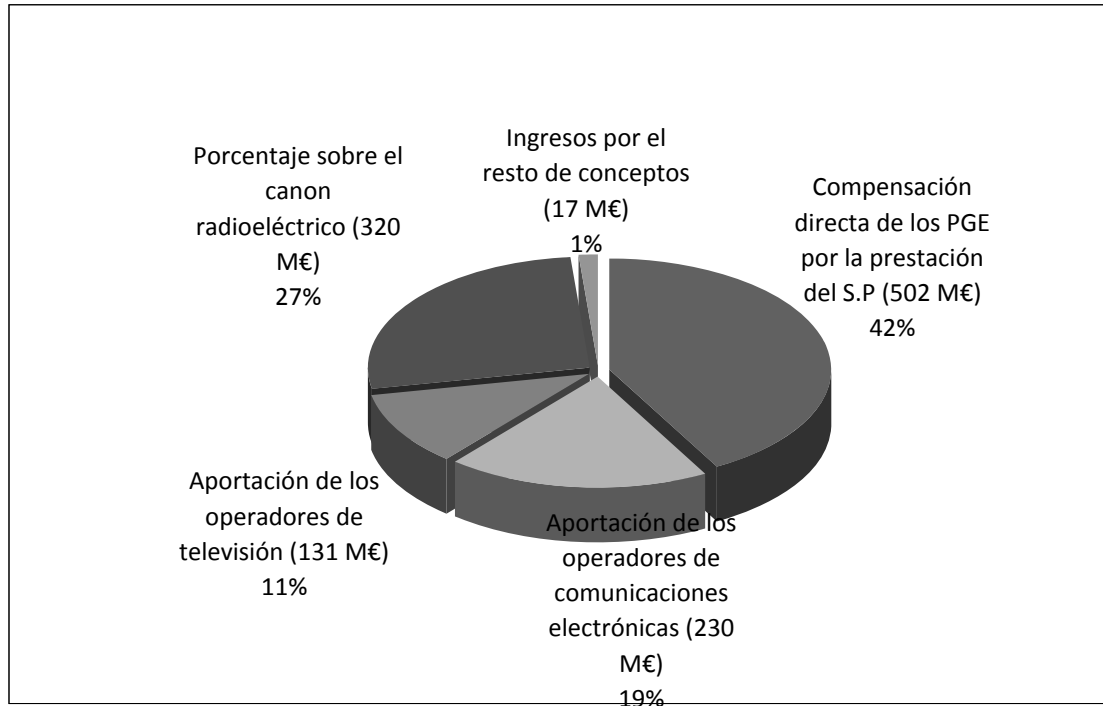
El proceso de nombramiento de los miembros del Consejo Audiovisual y la autonomía de sus fuentes financieras son condiciones claras para garantizar su independencia. En este sentido, la ley establece lo siguiente:

El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales estará formado por la Presidencia, la Vicepresidencia y siete consejerías cuyos titulares serán nombrados por el Gobierno mediante Real Decreto, a propuesta del Congreso de los Diputados por mayoría de tres quintos entre personas de reconocida competencia en materias relacionadas con el sector audiovisual en todas sus vertientes. (art. 49.1)

Recientemente Francia y España adoptaron medidas para la eliminación de la publicidad de la radiotelevisión pública. En el caso español la supresión es definitiva, la Corporación RTVE se financiará, vía Presupuestos Generales y a través de aportaciones obtenidas de la siguiente manera:

- Los operadores de televisión comercial que operan a nivel estatal o en más de una Comunidad Autónoma aportarán anualmente un 3 por 100 de sus ingresos brutos. La aportación para la televisión de pago está fijada en el 1,5 por 100. Los operadores de telecomunicaciones, también según el mismo criterio territorial, aportarán, por su parte, un 0,9 por 100 de sus ingresos brutos de explotación facturados en el año correspondiente, excluidos los obtenidos en el mercado de referencia al por mayor.
- La Corporación RTVE percibirá el 80 por 100 de lo recaudado por la tasa sobre reserva de dominio público radioeléctrico regulada en la Ley General de Telecomunicaciones.
- La radiotelevisión pública contará también con los ingresos obtenidos por el ejercicio de sus actividades y por la comercialización de sus servicios y productos.



**Gráfico 4:** Ingresos RTVE, 2010 (previsión)

Fuente: Anteproyecto de ley de financiación de la corporación RTVE (2009). \*PGE (Presupuestos Generales del Estado), S.P (servicio público).

Antes hemos visto que el *Drei-Stufen-Test* en Alemania incrementa la importancia de los órganos de control interno sobre la televisión pública, es decir, de los Consejos de Radiodifusión. No obstante, los Consejos Asesores en España, cuyas funciones se acercan a las funciones que cumplen estos órganos de representación civil, nunca han logrado una importancia significativa y por eso consideramos que sería demasiado arriesgado apostar por el modelo alemán (aunque ésta podría ser una medida de incrementar su poder). Por otra parte, el *Public Value Test* del Reino Unido ha sabido aprovechar el papel positivo de la discusión abierta incluso del choque de intereses de distintos órganos de control para una eficaz valoración de la oferta de la radiotelevisión pública.

En el caso español, sería apropiado que el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales decida sobre la puesta en marcha de nuevos servicios por parte de la radiotelevisión pública ya que según el artículo 45.d. de la Ley General de la Comunicación Audiovisual es la autoridad independiente supervisora y reguladora de “la

independencia e imparcialidad del sector público estatal de radio, televisión y servicios conexos e interactivos, y el cumplimiento de la misión de servicio público que le sea encomendada”.

A la hora de realizar un test, el Consejo debe tomar en cuenta las siguientes consideraciones: la medida en que el cambio afecta a los usuarios; implicaciones financieras; la medida en que el cambio supondría una nueva área de actividad, aún no probada; la duración. En segundo lugar, la evaluación debe tomar en cuenta si el cambio propuesto contribuye a los fines públicos que cumple RTVE. Además, en el proceso de evaluación el Consejo Audiovisual debe contar con distintos mecanismos incluida la consulta pública: previsión de la demanda, resultados de encuestas, investigaciones cualitativas y cuantitativas incluyendo análisis de los consumidores y técnicas deliberativas, análisis del mercado (interno y externo) así como el asesoramiento de expertos independientes.

Cada vez que se conduzca un test de valor público, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones tendría la responsabilidad de proporcionar la Evaluación del Impacto en el Mercado ya que según la Ley 12/1997, de 24 de abril, de Liberalización de las Telecomunicaciones, este órgano tiene por objeto “salvaguardar, en beneficio de los ciudadanos, las condiciones de competencia efectiva en el mercado de las telecomunicaciones y de los servicios audiovisuales, telemáticos e interactivos, velar por la correcta formación de los precios en este mercado y ejercer de órgano arbitral en los conflictos que surjan en el sector” (art. 1 equivalente al art. 48 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones). En estas ocasiones, ambos órganos deben formar un Grupo de trabajo (al modelo del *Joint Steering Group* en Reino Unido) cuyo papel sea establecer y publicar los términos de referencia para cada evaluación por realizar, acordar los mercados pertinentes respecto a los efectos y la garantía de que la evaluación se llevará a cabo de una manera apropiada y en los plazos correspondientes.

La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones es el organismo público regulador de los mercados nacionales de comunicaciones electrónicas y de servicios audiovisuales creada por el Real Decreto-Ley 6/1996, de 7 de junio, de Liberalización de las Telecomunicaciones. Posteriormente, la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, establece su régimen jurídico, patrimonial y presupuestario, así como su objeto y funciones, y la composición de su Consejo.

La Comisión es un organismo público dotado de personalidad jurídica y plena capacidad pública y privada (art.48.1 de la Ley 32/2003), así como de patrimonio propio, independiente del patrimonio del Estado (art. 48.13 de la Ley 32/2003).<sup>22</sup>

La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones tiene por objeto el establecimiento y supervisión de las obligaciones específicas que hayan de cumplir los operadores en los mercados de telecomunicaciones y el

---

<sup>22</sup> Los recursos de la Comisión provienen, en su práctica totalidad, de los ingresos obtenidos por la liquidación de tasas en materia de telecomunicaciones devengadas por la realización de actividades de prestación de servicios, así como por el rendimiento de sus recursos propios (artículo 48.14 de la Ley 32/2003): tasa general de operadores que exploten redes o presten servicios de comunicaciones electrónicas; tasas de telecomunicaciones, por la emisión de certificaciones registrales, dictámenes técnicos y realización de actividades inspectoras o comprobaciones técnicas.

fomento de la competencia en los mercados de los servicios audiovisuales, conforme a lo previsto por su normativa reguladora, la resolución de los conflictos entre los operadores y, en su caso, el ejercicio como órgano arbitral de las controversias entre los mismos (art. 48.2 de la Ley 32/2003). Entre las funciones que debe cumplir están:

- arbitrar en los conflictos que puedan surgir entre los operadores del sector de las comunicaciones electrónicas;
- asignar la numeración a operadores y vigilar la correcta utilización de los recursos públicos de numeración;
- garantizar la adecuada financiación de las obligaciones de servicio público impuestas a los operadores, incluidas las de prestación de servicio universal.
- intervenir en conflictos planteados entre operadores en materia de acceso e interconexión, así como en materias relacionadas con las guías telefónicas, la financiación del servicio universal y el uso compartido de infraestructuras, dictando resolución vinculante sobre los mismos;<sup>23</sup>

En resumen, las etapas en el proceso de evaluación del impacto en el mercado serían las siguientes:

- *Identificación de los productos y servicios que puedan ser afectados por el nuevo servicio:* Etapa que se basará en el análisis previo del mercado por parte de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, las opiniones de los interesados y los resultados de cualquier investigación de mercado. Se identificarán las características del servicio en cuestión y se determinarán los posibles sustitutos de la demanda teniendo en cuenta la similitud y/o el análisis del consumo, y/o datos secundarios.

- *Análisis de aceptación y uso:* Análisis a partir de la información disponible: observaciones de los interesados, investigaciones de mercado. La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones se pondrá en contacto con el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales tratando de acordar, si es posible, el conjunto de proyecciones sobre el uso.

-*Análisis estático del Impacto en el Mercado:* Se tendrá en cuenta la reducción de plusvalías para los consumidores asociadas con la reducción de la demanda de servicios comerciales. Es el momento de definición de las hipótesis. Cuando sea posible, esta etapa del análisis incluirá una estimación cuantitativa del impacto en los consumidores y los productores.

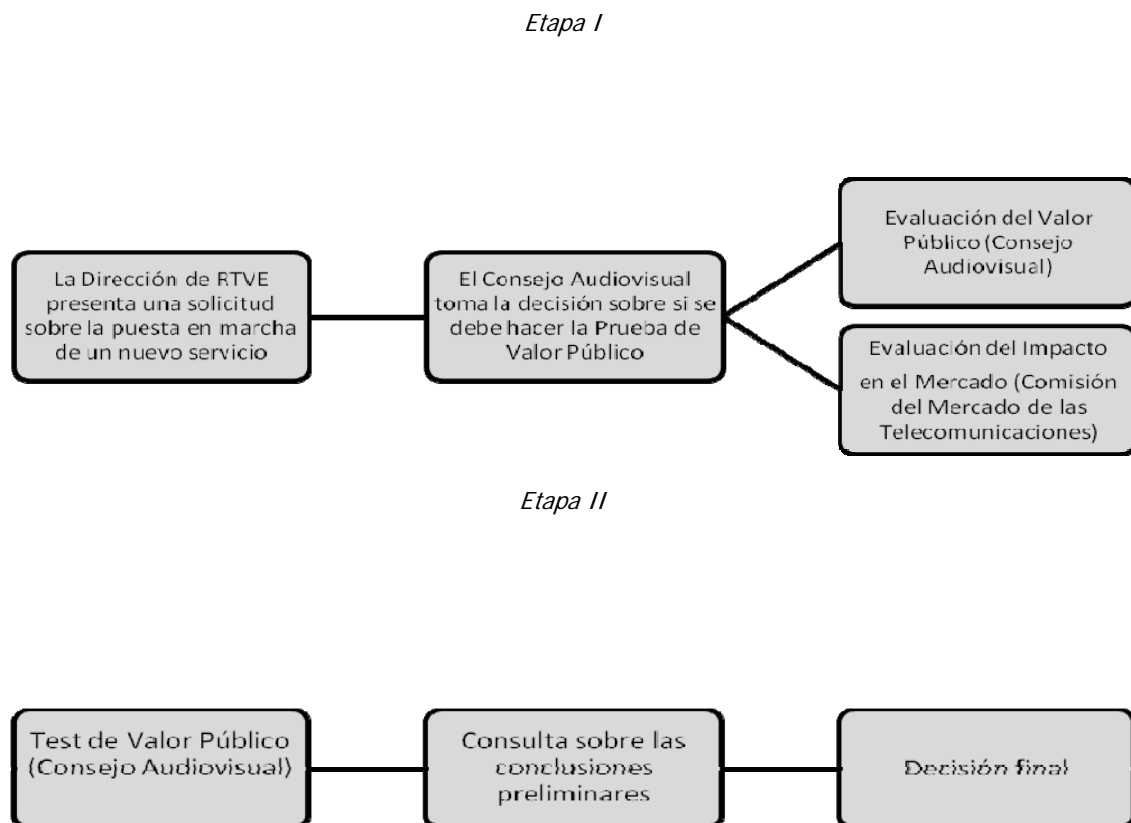
---

<sup>23</sup> También: adoptar las medidas necesarias para salvaguardar la pluralidad de oferta del servicio, el acceso a las redes de comunicaciones electrónicas por los operadores, la interconexión de las redes y la explotación de red en condiciones de red abierta, y la política de precios y comercialización por los prestadores de los servicios. A estos efectos, la CMT ejercerá las siguientes funciones; ejercer las funciones inspectoras en aquellos asuntos sobre los que tenga atribuida la potestad sancionadora; ejercer la potestad sancionadora respecto a los incumplimientos de las Instrucciones o Resoluciones que dicte en el ejercicio de sus competencias, así como respecto al incumplimiento de los requerimientos de información; a su vez, tiene otorgada la potestad sancionadora por los incumplimientos de las condiciones y requisitos para el ejercicio de la actividad de prestación de redes y servicios de comunicaciones electrónicas.

- *Análisis de los efectos dinámicos*: En el punto de mira estará la posible respuesta de la competencia, a corto y a largo plazo. Los efectos dinámicos se analizarán exclusivamente sobre la base cuantitativa considerando ejemplos como comportamiento en el pasado o efectos de planes de negocio relevantes.
- *Evaluación del impacto más amplio*: Evaluación, ante todo cualitativa, del efecto sobre, por ejemplo, los contenidos de los medios o las plataformas que participan en la prestación de servicios.
- *Estudio de posibles modificaciones*: Análisis que llevará a cabo el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales junto con la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. Se buscarán las modificaciones que reducirían el impacto negativo sobre el servicio.

Finalmente, el Test de Valor Público en España debe incluir los siguientes pasos:

**Figura 4:** Etapas del Test de Valor Público en España (propuesta)



## Conclusiones

La radiotelevisión pública será objeto de críticas cada vez más severas por parte del sector privado ya que con los nuevos canales digitales se deberán replantear muchos aspectos. A la hora de introducir el test hay que tomar en cuenta la experiencia de otros países y así evitar algunas tendencias negativas (como ocurre en el caso alemán). Por tanto, sería conveniente contar con la opinión de expertos externos (el mundo académico, profesionales de reconocido prestigio, etc.) para la evaluación del valor público y del impacto en el mercado. Además, no hay que olvidarse del sector privado y su opinión respecto a cualquier cambio porque todos los cambios que se introducen en el sector público afectan inminentemente a los medios comerciales y al revés. La experiencia inglesa puede servir de ejemplo ya que se ha logrado establecer un mecanismo para crear una discusión abierta cada vez que se realiza el test, repartiéndose las tareas entre órganos internos y externos (el BBC Trust y el Ofcom).

Para sobrevivir en el nuevo entorno digital, el sector público audiovisual debe emprender un cambio fundamental cuyo objetivo sería convertirse en una estructura multimedia. Esto significa la coexistencia de programas lineales tradicionales para el público general junto con servicios lineales temáticos dirigidos a una audiencia especializada y también, servicios personalizados (Jakubowicz, 2007: 35). Con respecto a los servicios on-line, es imprescindible que la radiotelevisión pública española mejore con urgencia su oferta. De esta manera se podrán poner en marcha "modelos de cooperación" como los que se han creado en Alemania y Reino Unido, por ejemplo, entre la televisión pública y la prensa privada y así resolver parte de los problemas a los que se enfrentan los periódicos hoy en día colaborando en su desarrollo como plataformas multimedia.

En la actual situación, no debemos dejar a parte advertencias como la que hace Garnham (1991) quien pronostica que "el servicio público, si sobrevive, será marginal" porque está siendo reemplazado "por un sistema fragmentado" que nada tiene que ver con el modelo clásico de televisión que se basaba en el "equilibrio entre Estado, usuarios, anunciantes y emisoras":

En tal situación es probable que ocurran dos cosas. La primera, que las políticas actuales de emisión de servicio público y la fuerza política y cultural que supone se abandonen, mientras el servicio se concentra en zonas urbanas rentables y segmentos de mercado. En segundo lugar, el mercado de la televisión probablemente se fragmente hasta el punto de que ya no sea atractivo para los anunciantes (esta tendencia ya está apareciendo, pues los gastos de marketing se equiparan a las ventas). En una situación como ésta la recepción de la televisión parece que se convertirá en un servicio que habrá que pagar por canal o por programa, incluso podrá financiarse a través de la fórmula que utilizan hoy periódicos y revistas, y que consiste en una mezcla de pago y publicidad. Cualquier canal público que sobreviva se alimentará como los servicios marginales

subvencionados por la beneficencia o como ofertas subvencionadas para la elite cultural como ocurre actualmente con la ópera.

Finalmente, hay que seguir el desarrollo de una propuesta que nació en los años 80 con el informe Peacock y que está cobrando importancia en la sociedad británica últimamente. Se trata de una idea que puede convertirse en un posible escenario para el futuro del servicio público de radiotelevisión. En junio de 2009 el Gobierno británico anunció una propuesta para destinar un 3,5% de los ingresos del canon para la financiación de programas educativos y de noticias regionales en otros canales. Nos encontramos por tanto con un posible cambio radical que incluso pone en cuestión la esencia de la radiotelevisión pública tal y como la conocemos, introduciendo la posibilidad real de que sus funciones sean repartidas entre medios privados.

#### Referencias:

Barnett S. (2007): "Can the Public Service Broadcasting Survive? Renewal and Compromise in the BBC Charter" en Lowe G., Bardeel J. (coord.), *From Public Service Broadcasting to Public Service Media*. RIPE @2007, Nordicom Göteborg University, Göteborg, pp. 87- 104.

*BBC Charter Review, 2003 - 2006* Department for Culture, Media and Sport, Reino Unido. Disponible en: [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.bbccharterreview.org.uk/publications/CR\\_PUBS/cr\\_pubs\\_home.html](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.bbccharterreview.org.uk/publications/CR_PUBS/cr_pubs_home.html)

Berger V. (2008): *Der deutsche Fernsehmarkt*. Wilhelm Fink, Raderborn.

Bungle M. (1969): *La investigación científica. Su estrategia y su filosofía*. Ediciones Ariel. Barcelona.

Bustamante E. (2006): *Radio y televisión en España. Historia de una asignatura pendiente de la democracia*. Gedisa, Barcelona.

Chinchilla Marín C. (1988): *La radiotelevisión como servicio público esencial*. Tecnos, Madrid.

*Communications Act 2003*. Office of the Public Sector Information, Reino Unido. Disponible en: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents>

*Consideraciones sobre el Informe de la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones al Anteproyecto de Ley de Financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española*, Ministerio de la Presidencia, 25 de mayo de 2009.

Curran, J. (2005): *Medios de comunicación y poder en una sociedad democrática*. Hacer Editorial, Barcelona.

Garnham N. (1991): "La economía política de la comunicación: el caso de la televisión" en *Telos*, nº 28, diciembre- febrero. Disponible en:

[http://www.quadernsdigitals.net/datos\\_web/hemeroteca/r\\_32/nr\\_355/a\\_4596/4596.html](http://www.quadernsdigitals.net/datos_web/hemeroteca/r_32/nr_355/a_4596/4596.html)

*Green paper. Review of the BBC's Royal Charter: A strong BBC, independent of Government*, Department for Culture, Media and Sport, 2/03/2005. Disponible en:

[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.bbccharterreview.org.uk/publications/CR\\_PUBS/cr\\_pubs\\_home.html](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.bbccharterreview.org.uk/publications/CR_PUBS/cr_pubs_home.html)

*Green paper response on Charter Review*, Department for Culture, Media and Sport mayo de 2005. Disponible en:

[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.bbccharterreview.org.uk/publications/CR\\_PUBS/cr\\_pubs\\_home.html](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.bbccharterreview.org.uk/publications/CR_PUBS/cr_pubs_home.html)

Hallin D., Mancini P. (2004): *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*. Cambridge University Press, Cambridge.

*Informe a la Vicepresidencia primera del Gobierno y Ministerio de la Presidencia sobre el Anteproyecto de Ley de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española*, Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, Expediente RO 2009/747, 21 de mayo de 2009. Disponible en:

[http://www.cmt.es/es/resoluciones/18-2009/PRO\\_4758472/RE-2009-5-21-8-1.htm](http://www.cmt.es/es/resoluciones/18-2009/PRO_4758472/RE-2009-5-21-8-1.htm)

*Informe para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado*, de 4 de febrero de 2005. Disponible en: <http://estaticos.elmundo.es/documentos/2005/02/21/reforma.pdf>





Jakubowicz K. (2007): "Public Service Broadcasting in the 21<sup>st</sup> Century. What Chance for a New Beginning?" en Lowe G., Bardeol J. (coord.), *From Public Service Broadcasting to Public Service Media*. RIPE @2007, Nordicom Göteborg University, Göteborg, pp. 29- 49.

Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones. Disponible en: [http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases\\_datos/doc.php?id=BOE-A-2003-20253](http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOE-A-2003-20253)

Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal. Disponible en: [http://www.rtve.es/files/70-9847-FICHERO/Ley\\_radio\\_television\\_estatales.pdf](http://www.rtve.es/files/70-9847-FICHERO/Ley_radio_television_estatales.pdf)

Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2009/08/31/pdfs/BOE-A-2009-13988.pdf>

Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. Disponible en: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/I7-2010.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/I7-2010.html)

Llorens Maluquer C. (2008): "Las Políticas de Internet de RTVE y la BBC: la redefinición e implementación del servicio público en los nuevos medios". *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación*, vol. X, nº 2, mayo-agosto, 2008.

López Candela J. E. (2004): *Sobre la necesidad de un concepto de servicio público*, Vol III. Consejo General del Poder Judicial, Madrid.

Mandato-marco de la RTVE aprobado el 11 (Congreso de los Diputados)- 12 (Senado) de diciembre de 2007. Disponible en: [http://www.rtve.es/contenidos/documentos/MANDATO\\_MARCO\\_18\\_12\\_07.pdf](http://www.rtve.es/contenidos/documentos/MANDATO_MARCO_18_12_07.pdf)

Manfredi Sánchez, J. L. (2008): *La televisión pública en Europa*. Ediciones y Publicaciones Autor, Madrid.

*Memorandum of Understanding between The Office of Communications (Ofcom) and the BBC Trust*, marzo, 2007, Reino Unido. Disponible en: <http://www.ofcom.org.uk/about/how-ofcom-is-run/committees/ofcom-bbc-joint-steering-group/memorandum-of-understanding-between-the-office-of-communications-ofcom-and-the-bbc-trust/>

*Methodology for Market Impact Assessments of BBC Services*, Ofcom, mayo, 2007, Reino Unido.

*Public Value Test (PVT): Guidance on the conduct of the PVT*, agosto, 2007, Reino Unido. Disponible en: [http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/regulatory\\_framework/pvt/pvt\\_guidance.pdf](http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/regulatory_framework/pvt/pvt_guidance.pdf)

Richeri G. (1994): *La transición de la televisión. Análisis del audiovisual como empresa de comunicación*. Bosch Comunicación Casa Editorial, Barcelona.

Splichal S. (2006): "Public Media in Service of Civil Society and Democracy" en Nissen Ch. (coord.) (2006), *Making a Difference. Public Service Broadcasting in the European Media Landscape*. John Libbey Publishing/ European Broadcasting Union, Eastleigh, UK, pp. 17- 34.

Taussig A. (2006): "Public Service Broadcasting. Theory and Reality- the Measurement Challenge" en Banerjee I., Seneviratne K. (coord.), *Public Service Broadcasting in the Age of Globalization* Asian Media Information and Communication Centre, Singapore, pp. 59- 93.

Tremblay G. (1988): "La noción de servicio público". *Telos* nº 14, junio-agosto 1988, pp. 57-63.

*White Paper. A public service for all: the BBC in the digital age*. 14 de marzo de 2006. Disponible en: [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.bbccharterreview.org.uk/publications/CR\\_PUBS/cr\\_pubs\\_home.html](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.bbccharterreview.org.uk/publications/CR_PUBS/cr_pubs_home.html)