

Las pruebas de valor público como adaptación de la gobernanza a los nuevos medios

Public Value Tests as a result of governance adaptation to Public Service Media

Marta Rodríguez Castro – Universidade de Santiago de Compostela –
marta.rodriguez.castro@rai.usc.es

Abstract: El desarrollo de las actividades de las radiotelevisiónes públicas europeas en los nuevos medios no ha estado exento de reproches por parte de los medios privados. La necesidad de gestionar mejor esta evolución mediática ha derivado en nuevas formas de gobernanza, entre las que se encuentran las denominadas pruebas de valor público. Desde que el Reino Unido desarrollase el *Public Value Test* en 2007 y la Comisión Europea recomendase la implantación de un mecanismo de evaluación previa similar, diez Estados miembros y otros dos no comunitarios han adoptado este procedimiento de aprobación de nuevos servicios. En este artículo se trazará una pequeña panorámica sobre las pruebas europeas, con el objetivo de entender su implantación y funcionamiento dentro de un contexto marcado por la inestabilidad, la rapidez del desarrollo tecnológico y la necesidad de implantación de políticas de transparencia por parte de las instituciones públicas. Se prestará atención tanto a los puntos en común que comparten la mayoría de los procedimientos como a las diferencias que emergen de los distintos contextos nacionales.

Palabras clave: pruebas de valor público; gobernanza; Public Service Media; transparencia; Comisión Europea; Public Value Test; Dreistufentest.

1. Introducción

La entrada en el siglo XXI ha estado marcada, en lo que a medios de comunicación públicos se refiere, por una notable tensión entre éstos y el sector privado, lo que ha derivado en un conjunto de medidas de gobernanza, control e intento de legitimación de los medios públicos a nivel europeo. Entre estas medidas encontramos las denominadas pruebas de valor público o pruebas de evaluación previa, que se instalaron por primera vez en el Reino Unido en 2007 para que, dos años después, la Comisión Europea recomendase su adaptación a los distintos Estados miembros a través de la Comunicación de 2009. Las pruebas de valor público han sido objeto de un debate en torno a su pertinencia, su utilidad y, especialmente, su ambivalencia, ya que pueden usarse tanto a favor como en contra de los organismos de radiodifusión públicos.

Dicho debate ha marcado la paulatina introducción de la prueba en distintos contextos europeos. En la actualidad, 10 Estados miembros de la Unión Europea y otros 2 extracomunitarios pero enmarcados en el Espacio Económico Europeo (EEE) han optado por incluir este procedimiento como parte de sus políticas de gobernanza. Estos procesos de adaptación del test, sumados a la situación de *stand-by* en la que se encuentra la prueba en el caso español, hacen necesaria la revisión de lo que está sucediendo en Europa con las pruebas de valor público. En este artículo se realizará una panorámica en torno a la implantación de este mecanismo de evaluación previa, profundizando especialmente en los casos de Reino Unido y Alemania, por constituirse como las pruebas pioneras y las más populares. Para la elaboración de esta investigación se ha optado por un análisis combinado tanto de los marcos legales de cada una de las pruebas como de casos concretos desarrollados hasta la fecha, situándonos siempre dentro de un contexto marcado por la transición del *public service broadcasting* al *public service media*.

2. La conversión digital de los medios públicos: hacia el *Public Service Media*

El desarrollo de los medios de comunicación siempre estuvo marcado por los avances tecnológicos. El origen de las pruebas de evaluación previa se

Del verbo al bit

Universidad de La Laguna, 2017

encuentra en la transición de las radiotelevisiónes públicas al nuevo entorno digital, caracterizado por su carácter multimedia, la interconectividad y la interactividad.

Los medios de comunicación públicos intentaron beneficiarse de las ventajas que traen consigo las nuevas plataformas y el nuevo entorno digital a la hora de desarrollar su misión de servicio público. En los últimos años, por lo tanto, se ha pasado del denominado *Public Service Broadcasting* (PSB, radio y televisión públicas) al *Public Service Media* (PSM), un concepto mucho más amplio que engloba estas nuevas actividades de servicio público que no están limitadas a los medios de difusión tradicionales.

La transición hacia el PSM ha sido altamente cuestionada por el sector privado, que durante años presentó quejas ante la Comisión Europea en relación a la expansión de las actividades de las entidades públicas hacia los nuevos medios, alegando conflictos con respecto a su financiación pública o su escasa relación con la misión de servicio público establecida. Esta situación puso de manifiesto la necesidad de una regulación adecuada al entorno digital, en la cual el Consejo de Europa jugó un rol fundamental con la publicación de la Recomendación del año 2007 con respecto a la misión de los PSM en la sociedad de la información (Comité de Ministros, 2007). Este documento recoge los principales cambios que experimentaba el mundo de las comunicaciones, como la integración internacional, la concentración horizontal y vertical de los medios privados o la migración de audiencias de los medios tradicionales a los nuevos medios.

El Comité de Ministros, por lo tanto, insta a los Estados miembros a que adapten la regulación de sus organismos de PSB para convertirlos progresivamente en PSM, legitimando el uso de los nuevos medios por parte de las entidades públicas y atendiendo a las necesidades de una necesidad cada vez más digital e interconectada.

La legitimación política, sumado al innegable apoyo de la audiencia hacia nuevas formas de consumo, son dos de los pilares básicos sobre los que se sustenta el desarrollo de los PSM. Según Bardoel y Ferrell Lowe (2007), se pueden establecer tres criterios fundamentales empleados por la Comisión Europea para determinar una financiación correcta del PSM:

- “1. ¿Cuenta con una definición clara y precisa y una vinculación con la misión de servicio público, especialmente en lo relativo a las nuevas actividades mediáticas?
2. ¿Cuenta con una definición apropiada y transparente de las actividades comerciales y de servicio público?
3. ¿Cuenta con una financiación proporcionada para las actividades de radiodifusión pública (PSB) que evite la sobrecompensación y las subvenciones cruzadas?” (Bardoel y Ferrell Lowe, 2007).

La adaptación de la misión de servicio público es uno de los pasos más importantes a dar en el proceso de transformación hacia el PSM. Este cambio no se puede producir sin repensar y reafirmar la necesidad del concepto *servicio* (Jakubowicz, 2007). El entorno mediático actual hace que los PSM sean más necesarios que nunca. La tendencia en los medios digitales es la migración de usuarios hacia servicios de pago o suscripción, en contraposición a la idea de acceso universal que se encuentra en la misión de servicio público de cualquier medio público. La segmentación de audiencias y la creación de contenidos nicho también ponen de manifiesto la necesidad de un servicio público dirigido a audiencias amplias, al mismo tiempo que mientras la tendencia de globalización de las empresas mediáticas se consolida, los PSM pueden proporcionar el contrapunto más local, regional y nacional que todo ecosistema mediático necesita para mantener la cohesión social.

3. El proceso de adaptación de las pruebas en Europa

Esta adaptación de las radiotelevisiónes públicas hacia el ecosistema digital estuvo rodeada de protestas por parte de los medios de comunicación privados, tanto los tradicionales como los que emergieron en torno al mundo digital. Éstos consideraban que el hecho de contar con fondos públicos y de no estar sometidos a la necesidad de obtener beneficios económicos concedía a los medios públicos una ventaja competitiva que mermaba las posibilidades de que las iniciativas privadas fuesen bien acogidas y consiguiesen consolidarse en un mercado todavía incipiente e inestable.

Del verbo al bit

Universidad de La Laguna, 2017

Las protestas de los medios de comunicación privados surgen en el marco nacional, pero pronto se elevan hasta la Comisión Europea, ante la que se alegan fallos de mercado fruto de una doble provisión de servicios y se denuncia la posible doble financiación de las radiotelevisiónes públicas. A todo esto también hay que sumar numerosas quejas por falta de transparencia en los procesos de negociación y desarrollo de las políticas de comunicación.

De esta forma se detonaron una serie de investigaciones llevadas a cabo por la Dirección General de Competencia de la Comisión Europea en torno a la financiación de las televisiones públicas. Estas investigaciones desembocaron en la negociación de la Comisión Europea con los Estados miembros para que éstos elaborasen una mejor definición de su misión de servicio público, así como para que ejerciesen un mayor control sobre su financiación e inversión de recursos en los nuevos medios. El debate generado alrededor de esta situación tendrá repercusiones a nivel europeo a raíz de la revisión de la Comunicación de 2001, relevada por la Comunicación de 2009.

La «Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión» (Comisión Europea, 2009) constituye el primer texto legal europeo que recoge la sugerencia de implantar una prueba de evaluación previa orientada a la aprobación de las actividades de las radiotelevisiónes públicas en los nuevos medios. La definición de prueba que se propone en dicha Comunicación es básica y no entra a detallar el proceso en profundidad, dejando libertad para adaptar este instrumento a los países que opten por incorporarlo a su contexto nacional. El párrafo 84 de la Comunicación de 2009 recoge la idea esencial de la prueba:

“Como se ha indicado anteriormente, la ayuda estatal a los organismos públicos de radiodifusión puede utilizarse para distribuir servicios audiovisuales en todas las plataformas siempre que se cumplan los requisitos materiales del Protocolo de Ámsterdam. Para ello, los Estados miembros deberán examinar, mediante un procedimiento de evaluación previa basado en una consulta pública abierta, si los nuevos servicios audiovisuales previstos por los organismos públicos

Del verbo al bit

Universidad de La Laguna, 2017

de radiodifusión cumplen los requisitos del Protocolo de Ámsterdam, es decir, si satisfacen las necesidades democráticas, sociales y culturales de la sociedad, teniendo también en cuenta debidamente sus efectos potenciales en las condiciones comerciales y en la competencia.” (Comisión Europea, 2009: 22 §84).

Así, la prueba propuesta por la Comisión Europea (también denominada *prueba de Ámsterdam* debido a su vinculación con el protocolo homónimo) recoge tres partes fundamentales a la hora de evaluar *ex ante* un nuevo servicio: el análisis de su valor público, el de su impacto de mercado, y la realización de una consulta pública abierta.

Para la Comisión, el valor público de la propuesta debe medirse a partir de la «satisfacción de los valores sociales, democráticos y culturales de la sociedad» (Comisión Europea, 2009, §87), mientras que el impacto de mercado se debería determinar en función de elementos como «la existencia de ofertas similares o sustituibles, la competencia editorial, la estructura del mercado, la posición de mercado del organismo público de radiodifusión, el nivel de competencia, y el posible impacto sobre las iniciativas privadas» (Comisión Europea, 2009, §87).

A pesar de que la Comisión Europea reconoce la competencia de los Estados miembros en materia de radiodifusión, dejándoles margen para la adaptación de la prueba en función de las características de cada contexto nacional, en algún otro aspecto se muestra menos flexible. Es el caso de, por ejemplo, la necesidad de que el organismo que lleve a cabo la evaluación sea independiente de la dirección del organismo público de radiodifusión (Comisión Europea, 2009, §86) o de que se incluya un proceso de consulta abierta en la que los distintos grupos de interés puedan expresar sus opiniones sobre la propuesta de nuevo servicio (Comisión Europea, 2009, §87).

La resolución de la prueba se debe basar en la contraposición de las dos evaluaciones que la componen, considerando también los resultados de la consulta. Según la Comunicación de 2009,

Del verbo al bit

Universidad de La Laguna, 2017

“si los efectos en el mercado son predominantemente negativos, la financiación estatal de los servicios audiovisuales parecerá proporcional únicamente si se justifica por el valor añadido de los valores sociales, democráticos y culturales de la sociedad, teniendo en cuenta también la oferta general de servicio público existente.”
(Comisión Europea, 2009:22, §88)

Desde la publicación de la Comunicación de 2009, un total de 10 países de la Unión Europea –Reino Unido, Alemania, la región belga de Flandes, Irlanda, Austria, los Países Bajos, Dinamarca, Suecia, Finlandia y Croacia- y otros 2 pertenecientes al Espacio Económico Común –Islandia y Noruega- han adoptado y adaptado este procedimiento *ex ante*, tal y como se representa en el siguiente mapa.

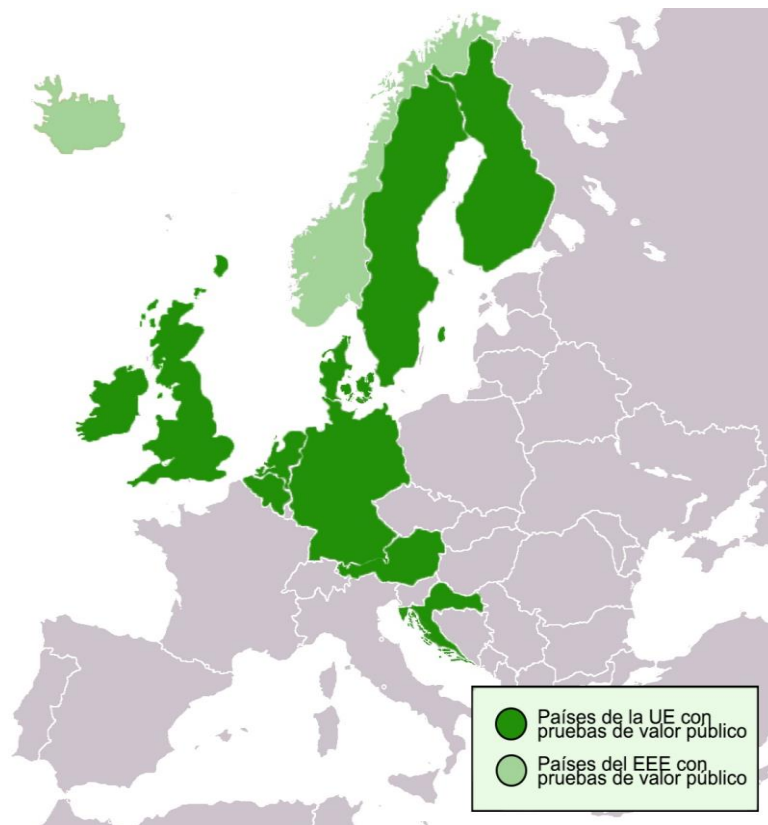


Ilustración 1. Mapa de países con prueba de evaluación previa. Fuente: elaboración propia

El caso de Reino Unido es especial, ya que las pruebas de evaluación previa se utilizaron por primera vez para la aprobación de los nuevos servicios de la BBC en el año 2007, es decir, con anterioridad a la recomendación de la Comisión

Europea. De hecho, ha sido el *Public Value Test* británico el que ha servido de modelo a Bruselas a la hora de recomendar su mecanismo *ex ante*. Debido a este carácter pionero, a continuación entraremos en detalle en su desarrollo, que servirá para entender un poco mejor el concepto y el funcionamiento general de las pruebas.

4. La primera prueba de valor público: el *Public Value Test* británico

La prueba de valor público británica es, debido a su carácter iniciático, la más popular de entre los mecanismos *ex ante* europeos. Se implantó en el año 2007 a raíz de la modificación de la BBC Charter, y desde entonces se han llevado a cabo un total de 5 pruebas que tuvieron como objeto de análisis las siguientes propuestas: un servicio de televisión bajo demanda, otro de televisión en alta definición, un canal de televisión digital orientado a la comunidad gaélica, un servicio de vídeo local y un paquete de cambios relativos a los servicios televisivos y online de la BBC. De las cinco propuestas anteriores, cuatro fueron aprobadas y tan sólo la relativa al servicio de vídeo local suspendió la prueba y no pudo llevarse a cabo.

Este mecanismo se entiende como un procedimiento dinámico frente al estatismo de la BBC Charter, lo que facilita una mejor adaptación a las transformaciones tecnológicas, culturales, de las expectativas del público y de las condiciones de mercado (BBC Agreement, 2006, art. 23(1)). El BBC Agreement establece la base legal del *Public Value Test* en los artículos 23 a 33, por lo que las cinco pruebas se han desarrollado de forma similar bajo estos parámetros.

El proceso se inicia cuando la BBC Executive presenta una solicitud de nuevo servicio ante el BBC Trust, acompañada de un informe que recoge toda la información relativa a su puesta en marcha y funcionamiento –como un presupuesto estimativo, objetivos a superar, escala potencial o incluso pilotos y pruebas-. El BBC Trust debe entonces valorar la necesidad de iniciar o no la prueba de valor público, en función de cuatro parámetros: el impacto potencial del servicio, sus implicaciones financieras, su innovación y su duración. Si el BBC Trust considera que la propuesta tiene un peso significativo dará paso a la

Del verbo al bit

Universidad de La Laguna, 2017

apertura oficial de proceso, que deberá completarse en un plazo máximo de 6 meses.

El *Public Value Test* consiste en dos evaluaciones distintas que se desarrollan de forma simultánea en un plazo de 3 meses: la evaluación del valor público (PVA), llevada a cabo por el BBC Trust, y el estudio del impacto de mercado (MIA), a cargo de la Ofcom. Estos dos análisis, como ya se mencionó arriba, son parte esencial de la prueba recomendada por la Comisión Europea y están presentes en la gran mayoría de los mecanismos *ex ante* europeos¹.

El PVA tiene como objeto de análisis un concepto, el de «valor público», complejo y muy difícil de definir y cuantificar. Para facilitar la tarea del BBC Trust durante la evaluación del valor público, en el BBC Agreement se desglosan tres concepciones a partir de las que abordarlo (BBC Agreement, art. 28(2)):

1. El valor que cada ciudadano que abone el canon pueda ver en el cambio propuesto de forma individual.
2. El valor que el cambio propuesto aporte a la sociedad como conjunto, es decir, en relación a los *Public Purposes* de la BBC y su misión de servicio público.
3. La relación de calidad y precio de la propuesta y sus costes potenciales.

Teniendo esto en cuenta, junto con otros criterios como la calidad de los resultados o el impacto individual y social, el BBC Trust evaluará el valor público de la propuesta. Para ello, podrá contar con recursos como predicciones de demanda, resultados de pruebas piloto, opiniones de expertos y estudios de mercado. Sin embargo, una de las fuentes fundamentales para este apartado la constituyen los resultados de la consulta pública abierta, realizada durante un periodo de 28 días durante los cuales los ciudadanos británicos y los distintos grupos de interés pueden manifestar sus opiniones y visiones con respecto al nuevo servicio propuesto.

De forma paralela al PVA, y en estrecha relación con el BBC Trust, la Ofcom desarrolla el MIA. La evaluación del impacto de mercado combina pruebas empíricas con consultas a expertos, con el objetivo de valorar el impacto directo

¹ La única prueba de evaluación previa que no cuenta con ambas evaluaciones es la de los Países Bajos. El mecanismo *ex ante* opta por suprimir el análisis del impacto de mercado, centrándose tan solo en la evaluación del valor público del servicio propuesto.

que la implantación del servicio pudiese tener tanto en los consumidores como en los productores de servicios similares, así como su influencia, positiva o negativa, en la competencia y en el desarrollo del mercado.

La Ofcom y el BBC Trust intentarán publicar los resultados de sus respectivas evaluaciones de forma simultánea. Una semana más tarde, el BBC Trust deberá anunciar sus conclusiones provisionales fruto de la confrontación de ambos informes. Se abrirá entonces una consulta pública de 28 días orientada a la recopilación de comentarios sobre este resultado, tras la cual se publicará la decisión final: aprobar el cambio, aprobarlo sujeto a condiciones, o rechazarlo. La conclusión de la prueba debe ser comunicada a la Secretaría de Estado de Cultura, Medios de Comunicación y Deporte, que podría ejercer su derecho de veto, no en función de los méritos de la propuesta, sino de la corrección con la que se haya desarrollado la prueba.

5. El *Drei-Stufen-Test*, una prueba regional

Alemania fue el primer país en implantar de forma estable una prueba de evaluación previa tras la Comunicación de 2009, después de años de negociaciones entre el gobierno alemán y la Comisión Europea en torno a la financiación de su sistema público de radiodifusión, que concluyeron con la recomendación de la Comisión de implantar un mecanismo de evaluación *ex ante* que regulase la aprobación de nuevos servicios. De esta forma, el *Drei-Stufen-Test* (prueba de los tres pasos) se materializaba en el año 2009 con la modificación del *Rundfunkstaatsvertrag*, la ley alemana de radiodifusión acordada por consenso de los *Länder*.

El *Drei-Stufen-Test* se recoge en este artículo por contar con ciertas particularidades que detallaremos a continuación, pero también por ser la prueba europea que más veces se ha llevado a cabo: hasta el momento, un total de 45 servicios han sido aprobados mediante este procedimiento. Esta situación excepcional se debe, por una parte, a que su alcance no está limitado a la evaluación de nuevos servicios o modificaciones significativas, sino que los servicios vinculados a los nuevos medios que estuviesen activos antes de 2009 también tuvieron que superar la prueba para garantizar su continuación; por otro

Del verbo al bit

Universidad de La Laguna, 2017

lado, ese elevado número de pruebas está vinculado con la estructura regional de la radiodifusión alemana, ya que tanto las emisoras que emiten a nivel nacional (ARD y ZDF) como las 9 emisoras regionales deben aplicar el procedimiento.

El desarrollo del *Drei-Stufen-Test* está ligado a los tres pasos o aspectos de los servicios propuestos que se deben analizar:

1. La relación del servicio con las necesidades democráticas, sociales y culturales de la sociedad,
2. La contribución de la propuesta a la competencia editorial, y
3. El gasto financiero necesario para llevar a cabo la propuesta

El proceso del *Drei-Stufen-Test* se desarrolla en cinco fases que, en conjunto, no deben superar los seis meses de duración. La primera de estas fases sería el examen preliminar, que se inicia con la elaboración por parte de la emisora pública de un concepto de la propuesta, con información relativa a su contenido, target o futura organización. El director de la emisora entregará este informe al Consejo de Radiodifusión correspondiente (*Rundfunkrat*), que valorará la pertinencia de abrir o no el procedimiento oficial, pudiendo rechazar directamente en esta fase la propuesta en caso de que ésta no se adapte a las restricciones legales².

En caso de que el *Rundfunkrat* considere necesario iniciar el *Drei-Stufen-Test* se procederá a la apertura formal del procedimiento. En esta segunda fase se marcará el calendario de la prueba, con una duración máxima de seis meses, y se asignarán las distintas tareas a los órganos pertinentes. Al mismo tiempo, es en esta segunda fase cuando se abre la consulta pública de seis semanas a través de la que los terceros interesados podrán expresar su opinión sobre la propuesta.

La tercera etapa del *Drei-Stufen-Test* consiste en la recopilación de toda la información necesaria para la evaluación y posterior toma de decisiones. El informe de mercado es encargado a una consultora externa elegida por concurso público, que dispondrá de dos meses para la elaboración del informe. Para ello,

² La legislación alemana en materia de radiodifusión incluye una lista negativa en la que se detallan todos los servicios vetados a los medios de comunicación públicos, en función de su escasez de valor democrático, cultural o social (Dörr, 2011:78)

podrá recurrir a fuentes diversas, entre las que pueden incluirse las opiniones recabadas durante la consulta pública.

Tras esta fase de recopilación de información, el *Rundfunkrat* deberá aplicar los tres criterios que vertebran el *Drei-Stufen-Test* y decidir si aprobar o no la propuesta analizada. Esta fase de toma de decisiones se produce en un pleno del *Rundfunkrat* donde el resultado debe ser aprobado por mayoría de dos tercios. Tras la pronunciación del *Rundfunkrat* se procede a la etapa final del proceso, su cierre oficial, publicándose toda la documentación relevante empleada durante el transcurso de la prueba, así como la justificación de la decisión final.

6. Otras experiencias europeas en torno a las pruebas de evaluación previa

Como ya se apuntó antes, un total de 12 países europeos han optado por adaptar un mecanismo *ex ante* para aprobar los nuevos servicios de sus radiotelevisiones públicas. En este artículo nos hemos centrado en el funcionamiento de dos de los principales paradigmas de prueba, el británico y el alemán, pero en este apartado se trazará un pequeño panorama general alrededor de las pruebas europeas, de tal manera que quede mejor perfilada una idea global sobre su funcionamiento y utilidad.

La estructura global de las pruebas europeas consiste en la evaluación del valor público y del impacto de mercado, siguiendo de forma bastante directa la recomendación de la Comisión Europea. El único mecanismo *ex ante* que rompe con esta regla es el de los Países Bajos, que no incluye la evaluación del impacto de mercado y se basa únicamente en el criterio del valor público. Otro aspecto en el que sí coinciden todas las pruebas es en la inclusión de la consulta pública abierta en la que los terceros interesados puedan expresar su punto de vista sobre la propuesta analizada. El período durante el que se desarrolla esta consulta oscila entre las 3 y las 6 semanas.

La duración de las pruebas de valor público europeas oscila entre los 3 y los 6 meses. La mayor o menor duración de la prueba tiene consecuencias directas en su presupuesto. Países como Reino Unido y Alemania apuestan por mecanismos que se extienden hasta los 6 meses y que requieren un gran

Del verbo al bit

Universidad de La Laguna, 2017

desembolso económico (entre 500.000 y 1.000.000€). Otros como Noruega o Suecia fijan la duración de sus pruebas en 3 meses, lo que aporta dinamismo y rapidez a la toma de decisiones.

Uno de los aspectos de las pruebas que presenta mayor diversidad tiene que ver con los agentes encargados del desarrollo de la prueba y de la toma de decisiones. Mientras que en algunos casos se opta por organismos independientes, tanto del sector político como de la propia dirección de la radiotelevisión pública (el BBC Trust, en Reino Unido o los *Rundfunkrat* alemanes), en otros contextos la prueba corre a cargo de un agente político o éste cuenta con un peso importante en la toma de decisiones. Así sucede en Noruega, donde la influencia del agente político se sitúa en el extremo: la aprobación o no de la propuesta de la NRK reside en el *Kongen i statsråd*, que además puede desestimar la recomendación a la que la Autoridad de Medios haya llegado después de la evaluación. La independencia supone una característica muy deseable a la hora de diseñar y desarrollar una prueba de valor público, ya que sólo a través de este camino se podrán alcanzar resultados justos que contribuyan a la legitimación del papel de la radiotelevisión pública y a su avance en los nuevos medios.

En cuanto al contexto español, la prueba de valor público no ha llegado a desarrollarse, a pesar de que la Ley de la Comunicación Audiovisual de 2010 aprobada durante la segunda legislatura de José Luis Rodríguez Zapatero recoge en su artículo 41(3) la definición de este procedimiento:

“En particular, las autoridades audiovisuales competentes deberán evaluar si los nuevos servicios significativos que se pretendan incluir se ajustan a la misión de servicio público encomendada y si alteran la competencia en el mercado audiovisual. Durante la evaluación se deberá otorgar audiencia a los distintos interesados, y sus resultados deberán publicarse.” (Ley de la Comunicación Audiovisual, 2010, art.41(3).

Sin embargo, la prueba de evaluación previa española nunca superó esta dimensión teórica y su introducción, a día de hoy, no se ha hecho efectiva. El

principal motivo de este estancamiento se encuentra en que el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA), incluido en el Título V de la misma ley, tampoco llegó a crearse nunca. Con la llegada del Gobierno de Mariano Rajoy se optó por la derogación del CEMA, siendo absorbidas sus competencias por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). En la actualidad, y a pesar de que el artículo 41 no ha sido suprimido ni modificado, la prueba de valor público española sigue sin ser una realidad.

De forma general, el estudio de las pruebas de valor público en Europa deja entrever que donde mejor acogida ha tenido este procedimiento ha sido en los países que ya contaban con un sistema de medios públicos fuerte y consolidado en su mercado.

7. Conclusiones: adaptando la gobernanza a los nuevos medios

Las pruebas de valor público, tal y como se ha intentado perfilar en este artículo, constituyen una reacción institucionalizada a la urgente necesidad de adaptar la gobernanza de las radiotelevisiónes públicas al desarrollo de sus actividades en los nuevos medios. En un contexto de tecnología y medios en constante cambio, la gobernanza debe ser capaz de lidiar con la oposición del sector privado al mismo tiempo que asegura el desarrollo óptimo de la misión de servicio público de los medios de comunicación estatales.

Una aproximación crítica a las pruebas obliga a entenderlas como un arma de doble filo. Si bien existe un cierto consenso en torno a los aspectos positivos de los procedimientos de evaluación *ex ante* –legitimación de las actividades del sector público en los nuevos medios (Thoresen y Bolstad, 2011), freno de las críticas del sector comercial (Wormbs, 2011), uso como herramienta de transparencia y escrutinio público o incluso el uso de los nuevos medios de forma más selectiva y efectiva (Bardoel y Vochteloo, 2011)-; también son muchas las sombras que se han generado alrededor de estas pruebas.

Entre estas cualidades negativas se incluye la reducción de estrategias de colaboración con terceros, al minarse el atractivo de la emisora pública (Thoresen y Bolstad, 2011), y con el propio público, o el hecho de que las pruebas de valor público sigan constituyendo un complejo proceso administrativo

que pone trabas a la agilidad y adaptación de los medios públicos a los cambios frenéticos que se producen en su entorno. De esta forma, hay quien considera que las pruebas de valor público suponen una nueva forma de escrutinio de los servicios de radiodifusión pública, y que no deberían ser un sustitutivo de políticas de comunicación claras y que defiendan el papel de los medios públicos dentro de la sociedad.

Las diferentes formas en las que la prueba se ha extrapolado a los distintos contextos nacionales de los 12 países que la han adoptado deja espacio para que los que todavía no lo han hecho pueden plantearse un diseño óptimo para esta adaptación de la gobernanza, en función de las necesidades de su sistema de radiodifusión pública, y conjugando las luces y sombras presentes en estos procedimientos.

8. Referencias bibliográficas

JLH Bardoel y M Vochteloo (2011). "Dutch Public Service Broadcasting Between Bureaucratic Burden and Political Choice. Implementing the Amsterdam Test in the Netherlands". En VV.AA., *Exporting the Public Value Test: The Regulation of Public Broadcasters's New Media Services Across Europe* (Eds. K. Donders y H. Moe). Gotemburgo: Nordicom.

JLH Bardoel y GF Lowe (2007). "From public service broadcasting to public service media: The core challenge". En VV. AA., *From public service broadcasting to public service media* (Eds. GF Lowe y JLH Bardoel). Göteborg: Nordicom.

BBC Trust (2012). *BBC Trust assessment processes. Guidance document*.

Recuperado de

http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/pvt/assessment_processes_guidance.pdf

Comisión Europea (27 de octubre de 2009). *Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión*. Bruselas: Comisión Europea. Recuperado de: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC1027\(01\)&from=ES](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC1027(01)&from=ES)

Del verbo al bit

Universidad de La Laguna, 2017

Comité de Ministros (2007). *Recommendation CM/Rec(2007)3 of the Committee of Ministers to members states on the remit of public service media in the information society*. Estrasburgo: Consejo de Europa; recuperado de <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089759&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAc75>

Department for Culture, Media and Sport (2006). *Broadcasting Agreement*. Recuperado de http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/agreement.pdf

K Donders (2011). "The Public Value Test. A Reasoned Response or Panic Reaction?". En VV.AA., *Exporting the Public Value Test: The Regulation of Public Broadcasters's New Media Services Across Europe* (Eds. K. Donders y H. Moe). Gotemburgo: Nordicom.

J Hilden (2013). *European Public Service Broadcasting Online*. Helsinki: University of Helsinki. Recuperado de: <http://teledetodos.es/index.php/documentacion/publicaciones-e-informes/239-european-public-service-broadcasting-online/file>

K Jakubowicz (2007). *Public service broadcasting: a new beginning, or the beginning of the end?* Londres: Knowledge Politics. Recuperado de <http://docplayer.net/309092-Public-service-broadcasting-a-new-beginning-or-the-beginning-of-the-end.html>

Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. Recuperada de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-5292>

Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (2009). Recuperado de http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Rechtsgrundlagen/Gesetze_aktuell/RS_tV_18.pdf

H Thoresen y E. Bolstad (2011). "Ex Ante Limits Public Broadcasting and Gives the Public Less Attractive Services". En VV.AA., *Exporting the Public Value Test: The Regulation of Public Broadcasters's New Media Services Across Europe* (Eds. K. Donders y H. Moe). Gotemburgo: Nordicom.

Del verbo al bit
Universidad de La Laguna, 2017

N Wormbs (2011). "Swedish Pre-Screening of New Services. Treading Lightly".
En VV.AA., *Exporting the Public Value Test: The Regulation of Public
Broadcasters's New Media Services Across Europe* (Eds. K. Donders y H.
Moe). Gotemburgo: Nordicom.