

# La revisión sobre el servicio público audiovisual en el Reino Unido: el debate entre la Ofcom y la BBC

**Martí Petit**

- *Este artículo analiza la revisión de servicio público que llevó a cabo la Ofcom, la autoridad reguladora del audiovisual y de las telecomunicaciones del Reino Unido. La Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting<sup>1</sup> fue una consulta que se llevó a cabo en tres fases a lo largo de los años 2004-05 y que partía de un análisis de la Ofcom que contenía algunos planteamientos de cariz liberalizador. Este hecho suscitó un intenso debate ideológico con la BBC, recogido en el presente artículo, y muestra la necesidad de una intervención pública decidida en el sector audiovisual. Finalmente, la mencionada revisión concluyó, entre otras cuestiones, que era necesario mantener el carácter de servicio público de todos los operadores de televisión, independientemente de su titularidad.*

## **Palabras clave**

Servicio público, digitalización, Ofcom, BBC, Reino Unido, mercado audiovisual

## **Contexto general del sector audiovisual en el Reino Unido**

Se puede decir que, hasta la década de los noventa, el modelo televisivo británico era un híbrido entre el sistema de la Europa continental y el de los EE. UU. En los países de la entonces llamada Comunidad Europea, la televisión era un servicio bajo el régimen de monopolio público, mientras que en los EE. UU. se estableció desde los inicios un sistema de oligopolio privado con una competencia restringida. La liberalización de los años noventa, previa a la digitalización, rompió los monopolios públicos en los Estados europeos y multiplicó la oferta televisiva en los EE. UU.

En el Reino Unido encontramos un sector público muy potente (BBC) acostumbrado desde sus inicios a la competencia con el sector privado (ITV, desde 1954). En 1981 se otorgó una nueva licencia a Channel 4, una sociedad anónima de titularidad pública, pero que se financia mediante la publicidad. Desde los inicios de la radiodifusión en el Reino Unido, la legislación estableció que se trataba de un servicio público, independientemente de la titularidad del operador. Así, tanto las televisiones públicas (BBC, Channel 4 y S4C) como las privadas (ITV y Five) son servicios públicos por ley, y están sujetos a reglamentaciones que enumeran sus obligaciones específicas.

La BBC, Channel 4 y S4C tienen acceso gratuito al uso del espectro radioeléctrico (un bien público escaso), circunstancia que les impone un plus de exigencia en cuanto a producción y programación. Por su parte, ITV y Five tienen

---

## **Martí Petit**

*Jefe de la unidad de Relaciones Internacionales del Consejo del Audiovisual de Cataluña y jefe de redacción de Quaderns del CAC*

**1** Hemos optado para traducir la expresión *Public Service Broadcasting* (PSB) por “servicio público audiovisual”. Las razones de esta opción son diversas: si bien la consulta de la Ofcom tiene como punto de partida la radiodifusión televisiva, plantea la ampliación del concepto de servicio público al ámbito del ancho de banda y de las nuevas aplicaciones digitales.

un acceso subvencionado al espectro (lo pagan por debajo del precio que el Gobierno les podría exigir de acuerdo con el rendimiento comercial que podrían sacar). En 2003, ITV pagó un total de 239 millones de libras (358 millones de euros) y Five 33 millones (49,5 millones). Las obligaciones de servicio público que tienen estos operadores, si bien son costosas, son menos exigentes que las de la BBC y Channel 4. Por otra parte, la BBC es el único operador que

recibe subvención directa, mediante el canon (o *licence fee*) que, según datos de la Ofcom, en 2004 fue de 3.000 millones de libras (4.500 millones de euros).

S4C es el canal en lengua galesa, creado en 1982, que emite unas horas al día utilizando la frecuencia de Channel 4 en el País de Gales. Recibe subvención directa del Departamento de Cultura, Medios de Comunicación y Deportes del Gobierno británico.

**Cuadro 1. Principales características del sistema televisivo británico hasta 1996**

	Año de creación	Titularidad	Financiación	Acceso al espectro
<b>BBC</b>	BBC1: 1922-27 * BBC2: 1964	Pública	Canon	Gratuito
<b>ITV</b>	1954	Privada	Publicidad	Subvencionado
<b>Channel 4</b>	1981	Pública	Publicidad	Gratuito
<b>Five</b>	1996	Privada	Publicidad	Subvencionado
<b>S4C</b>	1982	Pública	Subvención y publicidad	Gratuito

Fuente: Ofcom

\* La British Broadcasting Company (*sic*) se creó en 1922. La primera Royal Charter (licencia de la BBC que establece sus deberes y obligaciones) entró en vigor el 1 de enero de 1927 y estableció su nombre definitivo, British Broadcasting Corporation.

**Cuadro 2. Gasto total en programación de los cinco operadores de SP (BBC, ITV, Channel 4, Five y S4C) (en millones de libras y precios de 2002. 1 £ = 1,5 €)**

	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Horario máxima audiencia</b>	1.219	1.255	1.260	1.327	1.418
<b>Horario NO máxima Audiencia</b>	967	1.025	1.095	1.100	1.150
<b>Desconexiones regionales y Nacionales</b>	296	321	342	363	384
<b>TOTAL</b>	2.482	2.601	2.697	2.790	2.952

Fuente: Ofcom

Sin embargo, a raíz de la migración digital (*switchover*, en terminología británica), el modelo de servicio público vigente durante cincuenta años plantea algunas incógnitas. La digitalización reduce el valor de utilizar un bien escaso como el espectro (privilegio que, en contrapartida, obliga a los operadores a cumplir costosas obligaciones de servicio público). Además, los operadores comerciales (ITV y Five) compiten en un mercado publicitario cada vez más fragmentado, ven cómo sus ingresos económicos se reducen y, por lo tanto, mengua su capacidad de producir el servicio público tal y como establece la ley.

Sin embargo, los canales de servicio público aumentaron el gasto en programación un 19% en términos reales entre 1998 y 2002. Pero si excluimos los deportes y los derechos de cine (donde ha habido una alta inflación de precios), el crecimiento del gasto sólo ha sido del 8% en términos reales. Con todo, algunas áreas han reducido su presupuesto, como por ejemplo el arte y la cultura, la religión, infantil y la educación. En total, la industria televisiva británica genera unos ingresos superiores a los 9.000 millones de libras e invierte casi 5.000 en programación, 2.500 de los cuales corresponden a la producción original de programas por parte de las cinco principales cadenas (ver los cuadros 3, 4 y 5).

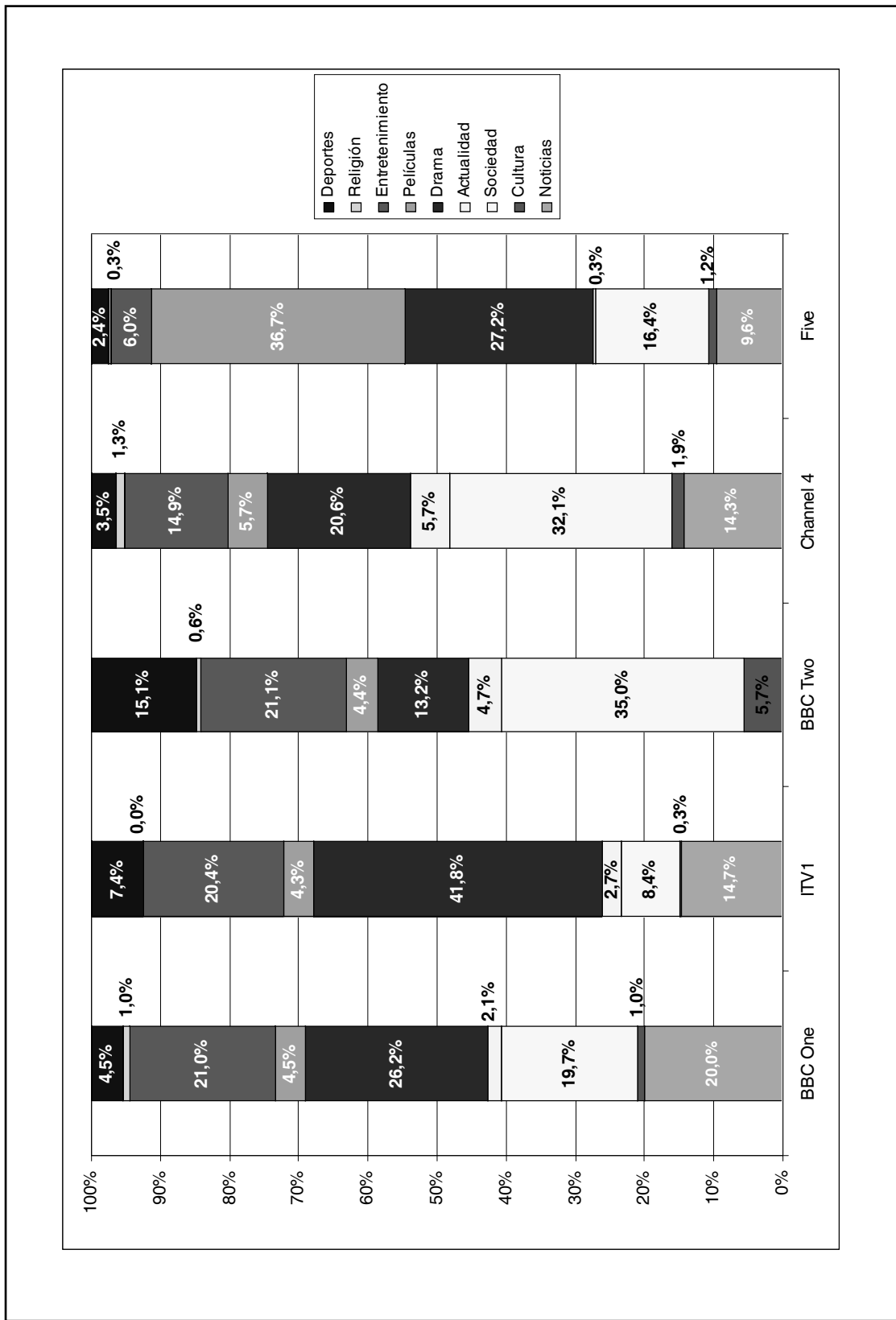
**Cuadro 3. Gasto total por género de los cinco operadores de SP (BBC, ITV, Channel 4, Five y S4C). Año 2002 (en miles de libras. 1 £ = 1,5 €)**

Género	Gasto total	Gasto/ Hora*	Variación % desde 1998
Noticias ( <i>News</i> )	175.000	34	13%
Actualidad ( <i>Current affairs</i> )	84.000	62	8%
Parlamento	8.000	44	10%
Cultura ( <i>Arts</i> )	49.000	93	-1%
Infantil	111.000	23	-7%
Religión	19.000	49	-20%
Sociedad ( <i>Factual</i> )	357.000	58	0%
Educación	8.000	3	-58%
Drama	669.000	129	16%
Películas	165.000	30	3%
Entretenimiento	411.000	80	12%
Deporte	512.000	102	90%

Fuente: Ofcom

\* Coste medio del gasto de producción de programas de los cinco operadores: 61.000 libras por hora.

**Cuadro 4. Géneros televisivos por canal en hora de máxima audiencia. Año 2002 (No incluye las desconexiones regionales y nacionales)**



Fuente: Ofcom

## La *Communications Act 2003* y la definición de servicio público audiovisual

El 17 de julio de 2003, la Corona británica sancionó la *Communications Act 2003* (CA 2003)<sup>2</sup>, una iniciativa del Go-bierno Blair para unificar y actualizar la legislación relativa al sector audiovisual. Una de las novedades de esta ley fue la creación de una única autoridad reguladora convergente llamada Office of Communications (Ofcom). La Ofcom tiene competencias tanto en el audiovisual como en las telecomunicaciones y, de esta manera, asume las funciones de los organismos reguladores preexistentes, que se disolvieron.

En su capítulo IV, la CA 2003 define el servicio público (SP) como una política pública que debe desplegar una amplia intervención en el mercado audiovisual británico. Esta intervención incluye la legislación, la regulación y la financiación pública del servicio. El SP es también el conjunto de los operadores terrestres que tienen licencia, así como la tipología de programas que estos operadores

tienen que producir y emitir de acuerdo con la licencia que han obtenido.

Así, los propósitos del SP audiovisual establecidos por la CA 2003 son:

- Alta calidad: la producción de programas debe tener unos estándares de calidad elevados.
- Diversidad: la parrilla debe tratar un amplio abanico de temas.
- Multiculturalidad: las lenguas y los grupos sociales del Reino Unido deben tener acceso y representación en el audiovisual de servicio público.
- Descentralización: las políticas audiovisuales han de potenciar la producción fuera del área M25 (Londres). Los estudios centralizados y la integración vertical de la producción pueden ser una consecuencia del antiguo duopolio.
- Originalidad: los contenidos deben ser de estreno y de producción británica, y no reposiciones o programación comprada en el extranjero.
- Carácter atractivo: si la programación recibe dinero públi-

**Cuadro 5. Cuotas de producción por año natural. Cadenas analógicas terrestres (en % de las horas)**

	BBC1	BBC2	ITV	Channel 4	Five
<b>Independiente</b>	25%	25%	25%	25%	25%
<b>Total original<sup>i</sup></b>	70%	70%	65%	60%	51% (5)
<b>Original en horario de máxima audiencia</b>	90%	80%	85%	70%	42%
<b>Producción regional<sup>ii</sup></b>	25% en total BBC	ídem BBC1	33%	30%	10%
<b>Producción regional (% gasto)</b>	30% en total BBC	ídem BBC1	40%	30%	10%
<b>Programación de proximidad<sup>iii</sup></b>	95% en total BBC1 y BBC2	ídem BBC1	90%	-	-
<b>Producción europea<sup>iv</sup></b>	50%	50%	50%	50%	50%
<b>Producción europea independiente</b>	10%	10%	10%	10%	10%

Fuente: Ofcom

(i) Incluye las reemisiones.

(ii) Producción de fuera del área M25 (Londres), incluye las reemisiones.

(iii) Porcentaje del total de la programación regional.

(iv) La Directiva Europea TV Sin Fronteras excluye las noticias, deportes y concursos de la cuota de producción europea.

(v) En 2009 ha de ser del 60%.

2 *Communications Act 2003*. <<http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/20030021.htm>>

**Cuadro 6. Cuotas de programación semanal (incluye reemisiones). Cadenas analógicas terrestres (expresado en horas: minutos)**

	BBC1	BBC2	ITV <sup>i</sup>	Channel 4	Five <sup>ii</sup>
<b>General (sin desconexiones)</b>					
Noticias e información meteorológica	26: 28 <sup>v</sup>	Artículo I. No cuota	7: 00 <sup>vi</sup>	4: 00 <sup>vi</sup>	9:00 <sup>vii</sup>
Actualidad <sup>iii</sup>	7: 00 <sup>viii</sup>	<sup>viii</sup>	1: 30	4: 00	2: 30
Religión			2: 00	1: 00	1: 00
Total infantil			7: 30 <sup>ix</sup>		10: 56
Drama infantil			1: 26		0: 46
Info. infantil			1: 00		9: 10 <sup>x</sup>
Preescolar			1: 21		<sup>x</sup>
Documentales <sup>iv</sup>			1: 45		2: 00
Educación <sup>iv</sup>			1: 45	7: 00	3: 00
Cultura <sup>iv</sup>			0: 45		0: 30
Escuelas				6: 20	
Multicultural				3: 00	
<b>Total general</b>	<b>33: 28<sup>viii</sup></b>	<sup>viii</sup>	<b>22: 15</b>	<b>25: 20</b>	<b>29: 40</b>
<b>General máxima audiencia</b>					
Noticias	5: 16	Artículo II. No cuota	2: 24	4: 00	2: 41
Actualidad	2: 00 <sup>viii</sup>	<sup>viii</sup>	0: 40	1: 32	0: 12
<b>Desconexiones nacionales y regionales</b>	126: 12 <sup>viii</sup>	<sup>viii</sup>			
Noticias			5: 30 <sup>xi</sup>		
Actualidad			0: 26 <sup>iv</sup>		
Otros			2: 34 <sup>iv</sup>		
<b>Total nacional y regional</b>			<b>8: 30<sup>iv</sup></b>		
<b>Nacional y regional máxima audiencia</b>			<b>3: 17<sup>xii</sup></b>		

Fuente: Ofcom

(i) Toda la programación (excepto la de producción ajena) emitida desde las 9.25 h a las 24 h, excepto para *Religión*, que incluye transmisiones hasta la 1 h.

(ii) Toda la programación (excepto la de producción ajena) emitida desde las 6 h a las 24 h.

(iii) No incluye programas sobre consumo.

(iv) Cuotas indicativas sólo para ITV y Five.

(v) Incluye *Breakfast news*.

(vi) Excluye *Breakfast news*.

(vii) Incluye *News Headlines*.

(viii) BBC1 y BBC2 conjuntamente, en todas las naciones y las regiones.

(ix) Si se incluye la producción ajena (comprada), la programación infantil de ITV no debe sumar menos de 10 horas semanales.

(x) Incluye *Preescolares*.

(xi) Sólo se cuentan las primeras emisiones de los programas entre las 9.25 h hasta las 12.30 h. Estas cifras corresponden a una región típica inglesa. Cada ITV regional y nacional tiene cuotas específicas, algunas de las cuales son más altas que el tiempo estándar anotado. La programación en desconexiones de la BBC no responde a cuotas fijadas para cada región y nación, a pesar de que el documento *BBC Statement of Programme Policy 2005-06*<sup>3</sup> dona cifras indicativas, a l'apartat "Nations & regions".

(xii) Esta cifra incluye la obligación de emitir programas de 30 minutos de duración de lunes a viernes con temática regional y subregional, además del compromiso de otros espacios en horario de máxima audiencia los días laborables y los fines de semana, tal y como se especifica en la *ITV Charter*.

3 <<http://www.bbc.co.uk/info/statements2005/>>

co, tiene que llegar a una amplia mayoría de ciudadanos, debe tener un nivel accesible y tiene que entretener.

- De audiencia masiva: el conjunto de las emisiones debe servir a la audiencia más amplia posible, en el conjunto de las diferentes franjas horarias del día y mediante distintos tipos de programas (el horario de máxima audiencia —*peak-time*, en denominación británica— es de 18 a 22.30 h).
- Innovación: la programación debe ofrecer ideas nuevas o reinventar enfoques ya establecidos, y no copiar programas o planteamientos antiguos.
- Estimulante (*challenging*): siempre hay que hacer pensar a los espectadores.

Como sucede en otros Estados de la Unión Europea, el Reino Unido aplica una política de cuotas que la Ofcom, de manera flexible, tiene que supervisar. Así, son objeto de apoyo y seguimiento los siguientes tipos de programación:

- Programación que refleje la actividad cultural del Reino Unido (ya sea mediante el drama, la comedia, la cultura, la música o el cine).
- Noticias y actualidad (británicas e internacionales).
- Deporte y ocio.
- Educación.
- Ciencia.

- Religión (incluyendo los actos litúrgicos).
- Programas referentes a cuestiones sociales e internacionales.
- Programación infantil.
- Programación que refleje las diferentes comunidades, intereses y tradiciones dentro del Reino Unido (incluyendo aspectos de las comunidades locales).

## La BBC

Tal y como establece la sección 198 de la *Communications Act 2003*, la Ofcom regula la BBC de acuerdo con los preceptos de la *Royal Charter* y del *Agreement*. La *Charter* es la licencia real por la que quedan definidas las obligaciones de la corporación pública británica. El *Agreement* es el acuerdo detallado entre la BBC y el Gobierno que deriva de la *Charter*, en el que se reconoce la independencia editorial de los medios estatales y donde se detallan las obligaciones de servicio público.

La *Charter* tiene una vigencia de 10 años, circunstancia que permite al Gobierno una redefinición del rol, de las funciones y de la estructura de la BBC cada cierto periodo de tiempo. La octava *Charter* fue aprobada en 1996 y dejó de

**Cuadro 7. Cuotas de producción por año natural en las cadenas digitales de la BBC (en % de las horas)**

	BBC3	BBC4	CBeebies	CBBC	News 24	Parliament
<b>Total original*</b>	80%	70% aprox.	80% aprox.	70%	90%	90%
<b>Original máx. aud.**</b>	70%	50%				
<b>Prod. europea</b>	90%	70% aprox.	90% aprox.	75% aprox.		
<b>Prod. indep.</b>	25%	25% en el conjunto del resto de canales				
<b>Prod. regional</b>	25% en el conjunto de los canales					
<b>Prod. reg. (% gasto)</b>	33%***	30% en el conjunto del resto de canales				

Fuente: Ofcom

\* En los canales CBeebies, CBBC, News 24, Parliament, los porcentajes incluyen la reemisión de programas estrenados en cualquier canal de la BBC. Este criterio no es aplicable a BBC3 y BBC4.

\*\* El horario de máxima audiencia en BBC3 y BBC4 es de 19 h a 24 h. En el resto de canales es de 18 h a 22.30 h.

\*\*\* Desde abril de 2004, BBC3 tiene un compromiso específico del 33% del gasto de producción regional.

ser vigente el 31 de diciembre de 2006. Con el objetivo de renovar la licencia de la BBC, el 9 de marzo de 2005, la Cámara de los Lores creó el comité de redacción de las nuevas atribuciones de la Corporación. Este comité llevó a cabo una serie de consultas con los agentes implicados, entre los cuales destacan la propia BBC, la Ofcom y el Departamento de Cultura, Medios de Comunicación y Deportes del Gobierno británico, el responsable político en última instancia de la *Royal Charter*<sup>4</sup>. Su Majestad renovó la licencia el 19 de julio de 2006, que entró en vigor el primero de enero de 2007. Se trata de un documento de una treintena de páginas en el que se enumeran los principios genéricos que deben regir la BBC. En cualquier caso, el debate serio sobre el futuro de la televisión pública británica reside en la naturaleza de su financiación. Y éste fue uno de los temas clave de la consulta de la Ofcom.

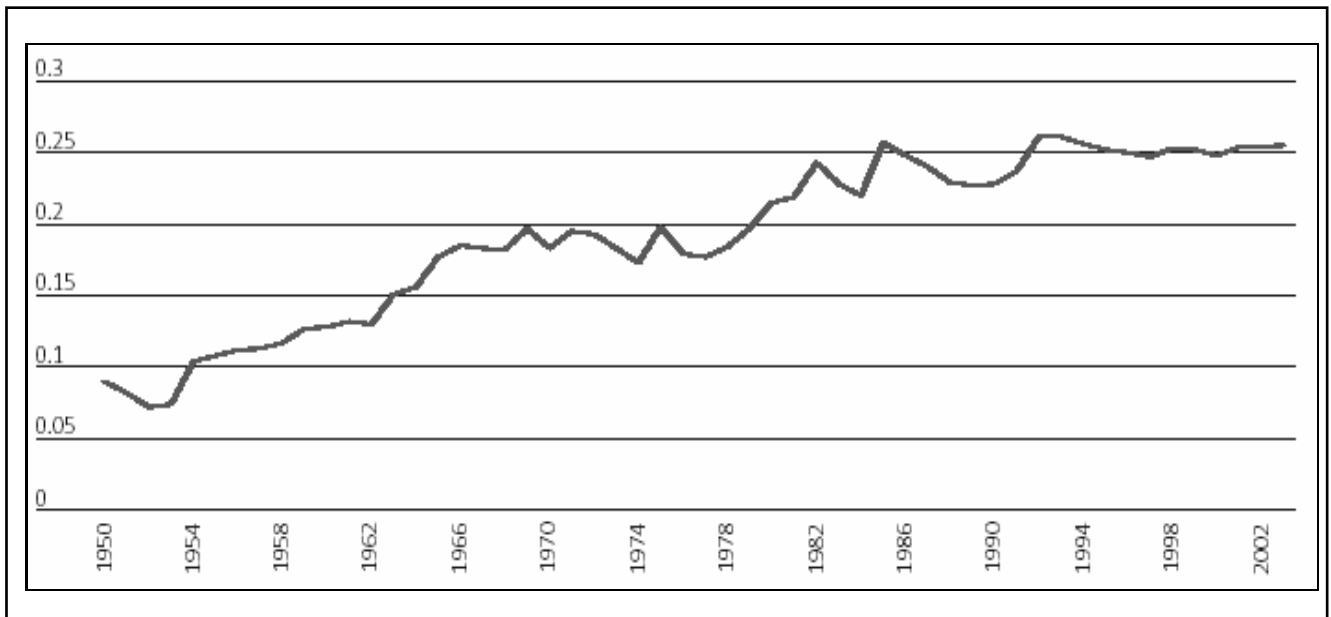
Por ley, cada hogar con un televisor debe pagar un canon

(*licence fee*), que en 2004-05 era de 121 libras (185,5 euros). Gracias a este impuesto, la BBC obtuvo en 2003-2004 un total de 2.820 millones de libras (4.230 euros), 408 de los cuales fueron una subvención directa del Gobierno, que asume el canon de los ciudadanos mayores de 75 años. De todas formas, como sucede con todos los impuestos, hay bolsas de fraude que son difíciles de cuantificar.

El gasto total de la BBC en 2003-2004 fue de 2.994 millones de libras, 4.491 millones de euros (esta cifra incluye gastos generales de administración, costes de transmisión y recaudación del canon). El diferencial negativo de los ingresos por canon (2.820 M libras) y de los gastos (2.994 M libras) se cubre con ingresos comerciales y con déficit. En cuanto a los servicios televisivos, la Ofcom calcula que el gasto alcanza 2.320 millones de libras (3.480 M €).

Es en este contexto de cambios tecnológicos, transformaciones en el mercado y con dos procesos de revisión del

**Cuadro 8. Porcentaje del producto interior bruto del Reino Unido destinado al canon**



Fuente: Ofcom

4 Documentación sobre la renovación de la *Royal Charter*. BBC: <<http://www.bbc.co.uk/thefuture/charter/charter.shtml>>  
 Departamento de Cultura, Medios y Deportes:  
 <[http://www.culture.gov.uk/what\\_we\\_do/Broadcasting/bbc\\_public\\_service\\_broadcasting/bbccharterreview.htm](http://www.culture.gov.uk/what_we_do/Broadcasting/bbc_public_service_broadcasting/bbccharterreview.htm)>  
 Web específica: <<http://www.bbccharterreview.org.uk/>>



**Cuadro 9. Coste de los servicios televisivos de la BBC. 2003-04 (en millones de libras. 1 £ = 1,5 €)**

<b>Costes por servicios de televisión*</b>	
BBC 1	812,3
BBC 2	365,2
TV nacional y regional	212,3
BBC 3	99,4
BBC 4	35,2
Cbeebies y CBBC	46,2
BBC News 24	23,5
BBC Parliament	2,5
TV interactiva	15,3
<b>Costes por programación</b>	
Informativos	73,5
Marketing, publicidad y acontecimientos	42,4
Costes de emisión y navegación ( <i>On-air trails and navigation</i> )	18,4
Investigación de mercado	11,4
Programas especiales (maratón, etc.)	64,2
Administración	258,9
Recaudación canon	119,8
Costes transmisión	120,8
<b>TOTAL</b>	<b>2.321,4</b>

Fuente: Ofcom, a partir del *Informe anual BBC 2003-04*

\* BBC 1 es el canal generalista en abierto de la Corporación.

BBC 2 es el segundo canal en abierto.

BBC 3 es el canal dedicado a la innovación, orientado a la audiencia más joven.

BBC 4 es el canal cultural de contenidos más intelectuales.

Cbeebies es el canal didáctico para niños menores de 5 años.

CBBC es el canal infantil para niños de 6 a 12 años.

BBC News 24 es el canal informativo.

BBC Parliament es el canal de información parlamentaria.

servicio público, en el que la BBC publicó su posicionamiento de futuro, *Building Public Value*. En este documento, la BBC define los objetivos de servicio público en una triple vertiente:

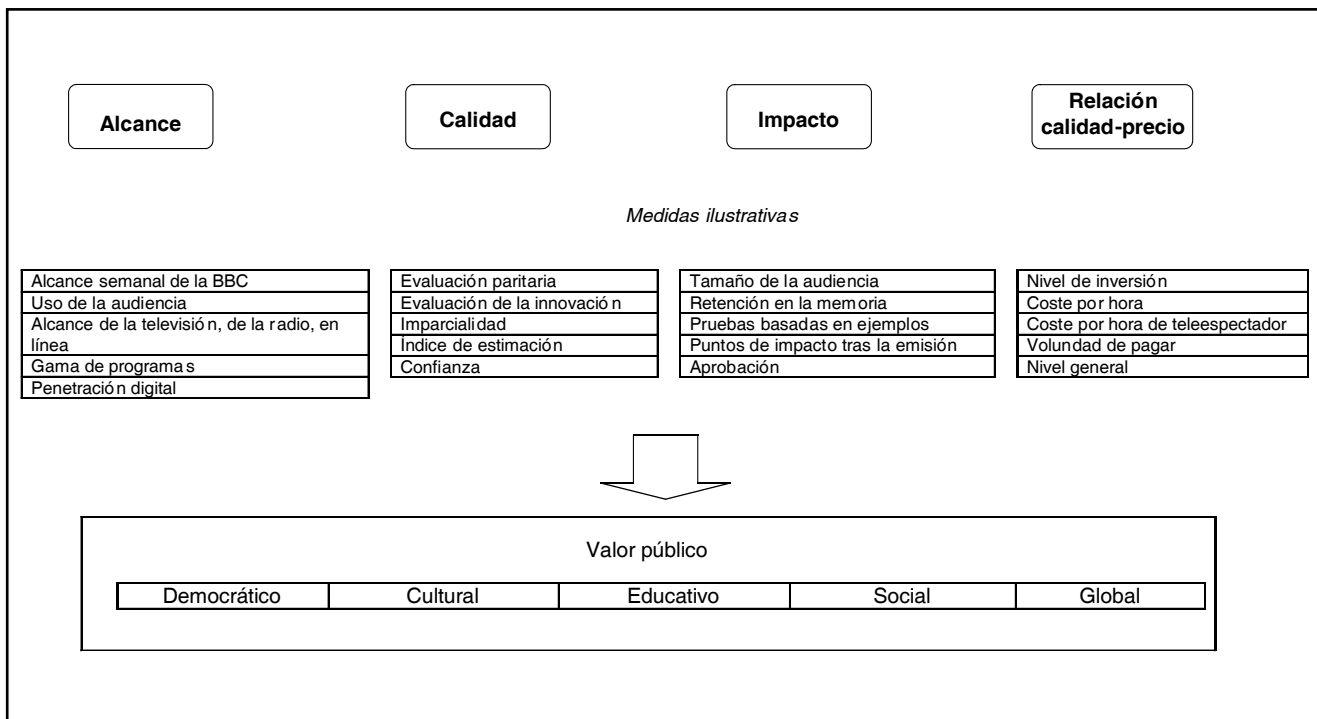
- Generar valor para las personas como individuos.
- Generar valor para la sociedad en su conjunto (para las personas como ciudadanos).
- Generar valor en el mercado aumentando su rendimiento económico.

La BBC reconoce las dificultades para medir el valor público de sus servicios y propone aplicar un número de medidas alternativas como por ejemplo el alcance semanal, la variedad de programas, la valoración cualitativa que hace la audiencia, las dimensiones de la audiencia y la evaluación de expertos.

En un contexto de digitalización sin regular, la BBC se podría convertir en un cuasimonopolio en la provisión de servicio público. A opinión de la Ofcom, ésta no sería una buena evolución: la falta de competencia en la programación de SP podría desembocar en una autocomplacencia, una producción ineficiente, una falta de innovación, una programación de baja calidad, una falta de variedad de puntos de vista y la pérdida de programación de SP para determinados grupos. En vista de la necesidad de mantener y reforzar la calidad del SP, este panorama no favorecería el interés de la sociedad ni tampoco los intereses de la BBC.

Por otra parte, la BBC debe ejercer una función importante a la hora de reflejar las naciones y las regiones del Reino Unido. A principios de los años noventa, la programación producida fuera de Londres por la BBC era una quinta parte de sus horas emitidas. En 2003, el porcentaje de pro-

### Cuadro 10. Propuesta de la BBC sobre cómo medir el servicio público



Fuente: BBC, *Building Public Value. Renewing the BBC for a Digital World*

### Cuadro 11. Comparativa de las propuestas sobre servicio público de la Ofcom y la BBC

Objetivos de SP de la Ofcom	Objetivos de SP de la BBC
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informarnos a nosotros mismos y a los demás.</li> <li>• Despertar nuestro interés y conocimiento.</li> <li>• Reflejar y reforzar nuestra identidad cultural.</li> <li>• Ponernos al corriente de las diferentes culturas y puntos de vista alternativos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valor democrático: proporcionar noticias e información fiables e imparciales.</li> <li>• Valor educativo: construir una sociedad fuerte en conocimientos y capacidades.</li> <li>• Valor cultural y creativo: enriquecer la vida cultural del Reino Unido.</li> <li>• Valor social y colectivo: relacionar comunidades.</li> <li>• Valor global: apoyar el rol del Reino Unido en el mundo.</li> </ul>

Fuente: Ofcom *PSB Review* y BBC, *Building Public Value*.

ducción regional y nacional llegó al 31% del total de los servicios televisivos de la Corporación, lo cual representaba el 33% del gasto en producción. Aun así, este nivel de descentralización no se considera suficiente, y el Consejo de Gobierno de la Corporación (*Board of Governors*) expresó su preocupación porque durante la temporada 2003-2004 no se emitía suficiente material de la BBC Nations.<sup>5</sup>

Uno de los compromisos de futuro de la BBC va en esta línea, y así se expone en el documento *Building Public Value*. Las propuestas de contenidos locales y de proximidad expresadas por la Corporación son:

- Reforzamiento de los servicios en Escocia, Gales e Irlanda del Norte, que incluye un compromiso continuado con todas las lenguas del Reino Unido.
- Servicios de noticias por televisión ultralocales para 50-60 ciudades y condados de todo el Reino Unido, inicialmente proporcionados por banda ancha, y posiblemente después por televisión digital.
- Creación de más oportunidades de participación e implicación ciudadana en las comunidades locales, gracias a las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías.

### **Punto de partida de la consulta de la OFCOM: desregular el mercado**

El servicio público audiovisual en el Reino Unido se ha mantenido durante medio siglo gracias a una combinación de instituciones, financiación y regulación que se reforzaba mutuamente. El punto de partida de la consulta de la Ofcom planteaba que este entorno cambiaría radicalmente en los próximos años. La digitalización hará aumentar los canales de distribución de contenidos audiovisuales (TDT, banda ancha, *personal video recorder* - PVR, etc.). Esto comportará una mayor competencia y una fragmentación progresiva del mercado publicitario. En este contexto, los operadores reducirán sus ingresos para realizar sus obligaciones de servicio público. Además, la fragmentación de la audiencia puede deslegitimar las ayudas públicas, directas o indirectas, a los operadores. ¿Cómo se justifica una ayuda para un servicio que cada año tiene menos audiencia y, en consecuencia, un impacto social menor? Si el público de la

BBC mengua progresivamente, se podría cuestionar el mantenimiento de las ayudas a la Corporación.

Por otra parte, añadía la Ofcom, la digitalización transformará los hábitos de consumo audiovisual, que dejarán de ser tan uniformes y de reunir a grandes masas de audiencia. Debe tenerse en cuenta, a modo de ejemplo, que a principios de 1996 nadie tenía televisión digital. En 2005, en cambio, el 50% de los hogares tenía equipamiento digital, lo que les daba acceso a una amplia oferta en TDT, cable y/o satélite. Y como dato relevante del año 2004, la audiencia global de la oferta digital fue mayor que la de ningún canal analógico en los *hogares multicanal (multichannel homes)*.

Como dato revelador, en el año 2005 los ingresos por suscripción de BskyB fueron superiores al canon de la BBC. El total de los ingresos de la industria televisiva aumentaron un 11% entre 1998 y 2002, pero en los operadores terrestres de servicio público el porcentaje del *pastel* de ingresos disminuyó del 65% al 57%.

Esta evolución del mercado publicitario crea dificultades para el pacto histórico sobre servicio público que ofrecen los operadores privados. En virtud de este pacto, las televisiones comerciales como ITV y Five estaban dispuestas a cumplir las obligaciones de SP y a pagar al Gobierno las licencias de radiodifusión. A cambio, los operadores gozaban del privilegio de utilizar el espectro analógico por un precio inferior al valor de escasez del espectro (*spectrum scarcity value*). El valor económico de este privilegio es la financiación implícita que reciben las televisiones comerciales para el servicio público.

Pero a medida que la audiencia se fragmenta en un entorno digital, se reduce el valor de este acceso privilegiado al espectro analógico. La publicidad analógica ya no es la única fuente de ingresos de los operadores comerciales, y posiblemente ni tan siquiera es la principal.

De todas formas, la percepción de la Ofcom sobre el futuro es claramente optimista. Según el regulador británico, había hasta el momento presente dos objetivos básicos que justificaban la intervención pública en el sector audiovisual:

- Por una parte, se trataba de asegurar un funcionamiento eficaz del mercado para garantizar el derecho de los **consumidores** a acceder a todos los contenidos que quisiesen ver.

5 BBC (2004), *Annual Report and Accounts 2003/2004*

**Cuadro 12. Audiencias televisivas del Reino Unido. 1998-2003 (en porcentaje). Comparación entre el porcentaje general y el de los hogares multicanal (HM que reciben TV por satélite, cable y/o TDT)**

	BBC1	BBC2	ITV	Channel 4	Five	Otros
<b>1998</b>						
<b>General</b>	29,5	11,3	31,7	10,3	4,3	12,9
<b>HM</b>	21,5	6,7	24,5	6,8	3,2	37,2
<b>1999</b>						
<b>General</b>	28,4	10,8	31,2	10,3	5,4	14,0
<b>HM</b>	20,8	6,5	24,5	6,9	4,3	37,0
<b>2000</b>						
<b>General</b>	27,2	10,8	29,3	10,5	5,7	16,6
<b>HM</b>	20,0	6,6	22,3	7,2	4,2	39,8
<b>2001</b>						
<b>General</b>	26,9	11,1	26,7	10,0	5,8	19,6
<b>HM</b>	20,2	6,8	20,5	7,0	4,3	41,2
<b>2002</b>						
<b>General</b>	26,2	11,4	24,1	10,0	6,3	22,0
<b>HM</b>	20,0	7,1	19,7	7,1	4,6	41,5
<b>2003</b>						
<b>General</b>	25,6	11,0	23,7	9,6	6,5	23,6
<b>HM</b>	19,3	7,0	19,2	6,9	4,7	42,9

Fuente: Ofcom

- Por otra, la regulación tenía que asegurar unos valores y unos objetivos sociales amplios para la ciudadanía británica en su conjunto (como, por ejemplo, asegurar una democracia informada y una identidad cultural).

En cuanto a la vertiente mercantil, la Ofcom argumenta que la digitalización multiplicará las opciones del consumidor. Así, un mercado audiovisual competitivo fomentará que los operadores proporcionen calidad, innovación, variedad y posibilidad de elección en su búsqueda de espectadores y anunciantes. Según el regulador, a medida que se acerque el apagón analógico, el mercado audiovisual del Reino Unido funcionará de una manera cada vez más eficaz para proporcionar aquello que los consumidores quieren y pueden pagar. Los fracasos de mercado (*market failures*) del pasado —asociados a la naturaleza de *bien público* de la radiodifusión, la escasez del espectro, la falta de mecanismos de pago directo y la falta de información al consumidor— se reducirán de forma significativa.

Además, la Ofcom considera probable que las nuevas tecnologías digitales tengan un profundo impacto sobre la forma en que vemos la televisión:

- En la próxima década, el cumplimiento de la digitaliza-

ción comportará que toda la población británica tenga acceso a un mínimo de 30 servicios audiovisuales.

- Cada vez es más probable que la población quiera escoger la hora, el lugar y el ritmo con el que quiere ver la televisión.
- La Internet de banda ancha y alta velocidad (más de 2 megabits por segundo) permitirá diferentes servicios audiovisuales a la carta y nuevas formas de interactividad.
- La mejora de la tecnología de compresión digital podría doblar, como mínimo, el número de canales en el futuro.
- Las comunicaciones inalámbricas en red distribuirán los medios de comunicación por toda la casa.
- Los dispositivos móviles cada vez se usarán más para ver los servicios de televisión.
- El perfeccionamiento de las pantallas planas y de plasma mejorará la visión, y la televisión de alta definición creará nuevas oportunidades a medio plazo.
- Los hogares estarán equipados con servidores multimedia, que personalizarán el contenido a consumir y permitirán un almacenaje y un acceso eficientes. Los vídeos digitales o *personal video recorder* (PVR) serán cada vez más habituales.

- Las guías electrónicas de programación (EPG), cada vez más perfeccionadas, añadirán nuevas y potentes funciones al consumo de televisión.
- El desarrollo de los mecanismos de pago podrá crear diferentes modalidades para que los espectadores paguen en función de los contenidos a los que quieran tener acceso.
- A medio y largo plazo, las programaciones de la televisión tradicional pueden ser desplazadas por los servicios totalmente a la carta (*on demand*).

## Respuesta de la BBC: la regulación es necesaria

La respuesta de la BBC a las previsiones optimistas de la Ofcom es especialmente contundente, por lo que merece la pena hacer una mención detallada.<sup>6</sup> Así, la BBC dice comprender los argumentos teóricos del modelo consumidor-ciudadano propuestos por el regulador, pero advierte de que esta distinción no debe llevarse demasiado lejos por varias razones importantes.

En primer lugar, la BBC observa que todos los servicios audiovisuales tienen el carácter de bien público, sean en tecnología digital o analógica. Desde una perspectiva económica, tienen costes fijos de producción muy elevados y, una vez producidos, el coste marginal para cada nuevo espectador es prácticamente cero. La Corporación pone el ejemplo de la iluminación de la calle o de la defensa nacional, “que comparten el carácter de bien público con el audiovisual”. Para poner un caso concreto, la BBC cita el programa *Blue Planet*, que tuvo un coste en producción de 6 millones de libras (unos 9 millones de euros), pero cuya emisión costaba lo mismo a 250 hogares que a 25 millones. Y el hecho de que un espectador viese este programa no impedía que otros también lo pudiesen ver. Todo esto hace que el audiovisual sea un bien no excluyente (*non-rivalrous*); es decir, su consumo por parte de un individuo no reduce su disponibilidad ante terceros.

El problema, argumenta la BBC, es que, en un contexto en que el mercado determina los precios de los bienes públicos, los precios tienden a ser más elevados y la calidad

más baja. Como es obvio, esta circunstancia desfavorece al consumidor-ciudadano. Por lo tanto, la propuesta de un bien público como el audiovisual distribuido mediante un sistema de pago por visión (*pay-per-view*) es una contradicción que pervertiría el correcto funcionamiento que ha tenido el mercado audiovisual hasta ahora: el consumidor sólo debe pagar individualmente por aquellos bienes y servicios que tienen unos costes marginales elevados (un reloj, una auditoría financiera específica, etc.).

Pero en el sector audiovisual, los costes (fijos) de producción en contenidos de calidad se mantendrán invariables en un contexto digital, del mismo modo que los costes (marginales) de distribución continuarán siendo casi cero para cada nuevo espectador. En consecuencia, la digitalización no cambia el marco ni exige una redefinición de servicio público en el sector audiovisual, puesto que continuará siendo un bien público en los términos económicos utilizados.

Y por lo que respecta a los contenidos, las propias conclusiones de la Ofcom constatan que hay una gran coincidencia entre los tipos de programa que los espectadores valoran personalmente y lo que consideran importante para la sociedad. Además, tal y como reconoce la propia Ofcom, para cumplir con eficacia los propósitos de servicio público, los operadores tienen que conseguir captar una masa crítica de consumidores que vean sus programas y que sean sensibles a su influencia. No tiene demasiado sentido tener un SP que no llegue a amplias capas de la población o que actúe en la periferia del mercado: no podría cumplir sus ambiciosos propósitos públicos. Uno de los puntos fuertes de televisiones como la BBC e ITV es su capacidad de captar grandes audiencias con programación seria y que invita a la reflexión.

La BBC no acepta la conclusión de la Ofcom de que la digitalización comportará una mejora automática del funcionamiento del mercado que deslegitimará la intervención pública para garantizar la provisión de servicio público. El informe de la Ofcom afirma que el mercado proporcionará de manera progresiva los contenidos que piden los consumidores. A partir de aquí, cree la Ofcom, la ley de la libre competencia será más eficaz que una intervención pública

<sup>6</sup> La respuesta de la BBC está disponible en: <[http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb/responses/a\\_c/bbc.pdf](http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb/responses/a_c/bbc.pdf)>

- Las guías electrónicas de programación (EPG), cada vez más perfeccionadas, añadirán nuevas y potentes funciones al consumo de televisión.
- El desarrollo de los mecanismos de pago podrá crear diferentes modalidades para que los espectadores paguen en función de los contenidos a los que quieran tener acceso.
- A medio y largo plazo, las programaciones de la televisión tradicional pueden ser desplazadas por los servicios totalmente a la carta (*on demand*).

## Respuesta de la BBC: la regulación es necesaria

La respuesta de la BBC a las previsiones optimistas de la Ofcom es especialmente contundente, por lo que merece la pena hacer una mención detallada.<sup>6</sup> Así, la BBC dice comprender los argumentos teóricos del modelo consumidor-ciudadano propuestos por el regulador, pero advierte de que esta distinción no debe llevarse demasiado lejos por varias razones importantes.

En primer lugar, la BBC observa que todos los servicios audiovisuales tienen el carácter de bien público, sean en tecnología digital o analógica. Desde una perspectiva económica, tienen costes fijos de producción muy elevados y, una vez producidos, el coste marginal para cada nuevo espectador es prácticamente cero. La Corporación pone el ejemplo de la iluminación de la calle o de la defensa nacional, “que comparten el carácter de bien público con el audiovisual”. Para poner un caso concreto, la BBC cita el programa *Blue Planet*, que tuvo un coste en producción de 6 millones de libras (unos 9 millones de euros), pero cuya emisión costaba lo mismo a 250 hogares que a 25 millones. Y el hecho de que un espectador viese este programa no impedía que otros también lo pudiesen ver. Todo esto hace que el audiovisual sea un bien no excluyente (*non-rivalrous*); es decir, su consumo por parte de un individuo no reduce su disponibilidad ante terceros.

El problema, argumenta la BBC, es que, en un contexto en que el mercado determina los precios de los bienes públicos, los precios tienden a ser más elevados y la calidad

más baja. Como es obvio, esta circunstancia desfavorece al consumidor-ciudadano. Por lo tanto, la propuesta de un bien público como el audiovisual distribuido mediante un sistema de pago por visión (*pay-per-view*) es una contradicción que pervertiría el correcto funcionamiento que ha tenido el mercado audiovisual hasta ahora: el consumidor sólo debe pagar individualmente por aquellos bienes y servicios que tienen unos costes marginales elevados (un reloj, una auditoría financiera específica, etc.).

Pero en el sector audiovisual, los costes (fijos) de producción en contenidos de calidad se mantendrán invariables en un contexto digital, del mismo modo que los costes (marginales) de distribución continuarán siendo casi cero para cada nuevo espectador. En consecuencia, la digitalización no cambia el marco ni exige una redefinición de servicio público en el sector audiovisual, puesto que continuará siendo un bien público en los términos económicos utilizados.

Y por lo que respecta a los contenidos, las propias conclusiones de la Ofcom constatan que hay una gran coincidencia entre los tipos de programa que los espectadores valoran personalmente y lo que consideran importante para la sociedad. Además, tal y como reconoce la propia Ofcom, para cumplir con eficacia los propósitos de servicio público, los operadores tienen que conseguir captar una masa crítica de consumidores que vean sus programas y que sean sensibles a su influencia. No tiene demasiado sentido tener un SP que no llegue a amplias capas de la población o que actúe en la periferia del mercado: no podría cumplir sus ambiciosos propósitos públicos. Uno de los puntos fuertes de televisiones como la BBC e ITV es su capacidad de captar grandes audiencias con programación seria y que invita a la reflexión.

La BBC no acepta la conclusión de la Ofcom de que la digitalización comportará una mejora automática del funcionamiento del mercado que deslegitimará la intervención pública para garantizar la provisión de servicio público. El informe de la Ofcom afirma que el mercado proporcionará de manera progresiva los contenidos que piden los consumidores. A partir de aquí, cree la Ofcom, la ley de la libre competencia será más eficaz que una intervención pública

<sup>6</sup> La respuesta de la BBC está disponible en: <[http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb/responses/a\\_c/bbc.pdf](http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb/responses/a_c/bbc.pdf)>

a gran escala en el mercado audiovisual. La Ofcom basa su argumentación en el hecho de que el final de la escasez del espectro (debido a la digitalización) reducirá las barreras de entrada al mercado y que la tecnología de suscripción y de pago permitirá cobrar por contenidos de televisión, del mismo modo que se paga por otros productos de consumo.

La BBC no discute que, en condiciones de igualdad y transparencia, los mercados competitivos tienden a resultados *económicamente eficientes* para los consumidores.<sup>7</sup> Sin embargo, a pesar de que el mercado funciona bien a la hora de asignar los bienes privados *normales*, no lo hace en todos los casos. Cuando las condiciones económicas requeridas para un mercado libre no se mantienen, las fuerzas del mercado ya no pueden garantizar un resultado óptimo para los consumidores. La incapacidad de los mercados para funcionar de una manera óptima en determinadas condiciones es lo que justifica una intervención pública firme por motivos de eficiencia y bienestar de los consumidores. Sin esta intervención, existe el peligro real de que los consumidores reciban menos de lo que ellos valoran y lo paguen más caro.

Y el audiovisual es uno de estos sectores en que existe un riesgo efectivo de error del mercado por una serie de razones:

- Las economías de escala aumentan el valor de las inversiones y de sus rendimientos, circunstancia que genera una tendencia a la concentración y al oligopolio privado.
- La radiodifusión comporta la creación de externalidades que no quedan del todo reflejadas en los precios de mercado.
- En un mercado desregulado (o no suficientemente regulado), la falta de información y de garantías hace que la demanda no exija el nivel de calidad que el mercado podría llegar a proporcionar.

A medida que se despliega la migración digital, cada vez está más claro que se mantienen las razones de una quiebra de mercado en el audiovisual del Reino Unido. Esto se

debe sobre todo a la naturaleza económica duradera del audiovisual y a las características estructurales del mercado del Reino Unido. Según la opinión de la BBC, la valoración que hace la Ofcom sobre la evolución del audiovisual en la era digital es incompleta y corre el riesgo de:

- Exagerar el alcance con el que la digitalización bajará las barreras de acceso al mercado. Gracias a la digitalización, se reducirán las condiciones de exclusión, pero en ningún caso se superarán los errores del mercado que requieren una intervención pública.
- Subestimar la medida en que la fragmentación de la audiencia cambia la economía del audiovisual y las implicaciones que esto puede tener para el alcance y la calidad de la programación.
- Ser demasiado optimista sobre la medida en que el crecimiento de la televisión de pago, que representa el aumento de la comercialización del audiovisual, ofrecerá un resultado óptimo para los consumidores.

La BBC declara no estar convencida de que el análisis de la Ofcom sea suficientemente detallado o exhaustivo como para extraer conclusiones con fundamento. El informe económico, por ejemplo, parece tratar cada error del mercado por separado y no presta suficiente atención a las complejas interacciones que se establecen entre ellos. La producción y la distribución audiovisuales tienen lugar en el contexto de múltiples errores del mercado. La estructura altamente concentrada de los mercados audiovisuales, por ejemplo, tiene implicaciones claras para el problema de los bienes públicos.

Un tema clave del marco conceptual de la Ofcom es que las deficiencias actualmente asociadas a la televisión comercial serán mucho menos probables en un entorno financiado por las suscripciones, en el que los consumidores establecerán una relación transaccional directa con el operador. Sin embargo, la sentencia de la BBC al respecto es clara: el análisis de la Ofcom aún tiene mucho camino por recorrer si quiere demostrar que el crecimiento de la

7 La eficiencia económica requiere que se cumplan una serie de condiciones:

- Hay que *producir eficientemente* un determinado bien o servicio, es decir, hay que producir con el coste más bajo posible una cantidad determinada de un bien de una determinada calidad.
- Hay que *utilizar eficientemente* los bienes o servicios: todo aquel que valore un bien o servicio por encima de su coste de suministro tiene que consumir el bien o utilizar el servicio.

televisión de pago proporcionará un resultado óptimo para los consumidores del Reino Unido y una inversión suficiente en una variedad de programación original británica.

Hasta ahora, argumenta la Corporación, las plataformas digitales (sean de TDT o de satélite) no han contribuido de manera sustancial a la producción audiovisual británica, ni han invertido en géneros caros como el drama de alto nivel, los informativos serios y la comedia. El informe de la Ofcom dice claramente que los individuos, como consumidores, valoran muy positivamente estos contenidos y que esperan una dieta equilibrada de diferentes tipos de programas: una proporción elevada de programas producidos en el Reino Unido y una proporción elevada de estrenos. Los datos reiteran que los consumidores valoran las telenovelas, la comedia y el drama británicos muy por encima de sus equivalentes producidos en los EE. UU. Se corre un riesgo evidente de que la fragmentación de las audiencias y de los ingresos en un entorno atomizado exacerbe este problema en vez de subsanarlo.

La realidad de cualquier parte del mundo muestra que la competencia entre los operadores de la televisión de pago es difícil de mantener en todos los mercados, excepto en el mayor, los EE. UU. En la mayoría de países, las plataformas rivales se fusionan o se hunden hasta dejar a un solo operador de televisión de pago. Esta tendencia hacia el monopolio puede dificultar aún más los esfuerzos de inversión en producción propia, ya que la lógica empresarial busca aumentar sus márgenes de beneficio.

Además, los datos indican que la televisión de pago no puede proporcionar niveles de producción local comparables a los que ofrecen los operadores de servicio público. La televisión de pago depende en gran medida del cine de estreno y del deporte para conseguir penetración e ingresos per cápita. En cuanto al cine, la TV de pago es una buena vía (pero no la única) para la amortización de la inversión realizada. De todos modos, los operadores no cubren con las grandes películas los elevados costes fijos de una producción audiovisual ambiciosa. Incluso la cadena HBO, que tantos elogios ha recibido en los EE. UU., sólo emite 80 horas de programación televisiva de producción propia al año.

La mayoría de canales de suscripción del Reino Unido sólo pueden invertir una cantidad modesta en producción propia y dependen mucho de las importaciones a bajo precio y de las reposiciones. La televisión de pago tiene unos costes considerables de prestación y de distribución de los servicios, por lo que hace menguar la proporción de los ingresos que finalmente se destina a la inversión en programas. Así, las televisiones terrestres tradicionales del Reino Unido invierten más del 55% de sus ingresos en contenido original, mientras que el sector de la televisión de pago británica (relativamente desarrollada) sólo invierte en contenido británico original el 3% de sus ingresos (unos 105 millones de libras el año; unos 157,5 millones de euros)<sup>8</sup>. En los EE. UU., el líder de los canales de suscripción, HBO, sólo destina el 10% de sus ingresos brutos a producción de nueva programación televisiva.

### **Conclusiones: la noción de servicio público queda reforzada**

De entrada, es interesante remarcar que tanto la *Communications Act 2003* como toda la documentación de la Ofcom dejan claro que todos los operadores de televisión, independientemente de su titularidad, son un servicio público sujeto a condiciones y regulaciones. La migración digital (*switchover*) modifica importantes aspectos del mercado audiovisual, pero en ningún momento se plantea que el servicio público sea una noción obsoleta. La Ofcom tampoco pretende crear un *islote de servicio público* que restrinja este conjunto de obligaciones a un solo operador de propiedad estatal. Por el contrario, insiste en que tiene que haber multiplicidad de proveedores de servicio público.

Los datos obtenidos de la consulta *Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting* muestran que el público está a favor del nivel, la variedad y la financiación actuales en la prestación de servicio público. Esto garantiza que haya altos niveles de producción original del Reino Unido en horas de máxima audiencia y una elevada audiencia en la programación de SP

**8** De este porcentaje, hay que excluir las noticias, el deporte y la teletienda.



De todas formas, aunque el mercado televisivo ofrezca toda la programación que los consumidores quieren y están dispuestos a comprar, probablemente no ofrecerá suficientes programas que incorporen un valor para la sociedad en su conjunto. Por ello, el servicio público tendrá una función clave en una sociedad cada vez más compleja, con problemas crecientes de cohesión, que se encuentra en un momento de reformulación de las identidades culturales y en que los procesos democráticos se encuentran bajo presión.

El objetivo del servicio público audiovisual es, de algún modo, comparable con el de la educación: persigue una sociedad informada, tiene que reflejar y fortalecer la identidad cultural, estimular el conocimiento y construir una sociedad más tolerante y solidaria. El medio para hacerlo es una programación innovadora y de calidad.

Pero producir un SP con estos parámetros no es suficiente. El servicio público también tiene que llegar a franjas amplias de la población, ya que sólo así legitima las ayudas públicas que recibe. Esto quiere decir que el servicio público tiene que dialogar con los gustos cambiantes de la audiencia, para que siga siendo masiva y cohesionadora.

A partir de aquí, la Ofcom afirma que definir el servicio público en géneros específicos es un planteamiento estrecho de miras. Por el contrario, debe plantearse en propósitos y características generales. Muchos de los ejemplos de servicio público de los últimos cinco años escapan a la categorización tradicional de géneros y tienen más que ver con la confección de parrillas que atraen a un público masivo y que, al mismo tiempo, transmiten valores de servicio público. Las audiencias masivas, uno de los objetivos legitimadores del SP, se están alejando de los programas especializados en arte y cultura, programas sobre la religión o de análisis de la actualidad. Para la Ofcom, resulta problemático defender que estos programas sin audiencia sean vehículos de servicio público. En consecuencia, se puede decir que **el servicio público audiovisual no es un conjunto de programas concretos, sino una estrategia de programación.**

La regulación, por lo tanto, debe establecer y aplicar un marco más amplio y flexible que mida de una forma más

cualitativa si la programación cumple los requisitos de servicio público. Sería un error mantener las estrechas obligaciones de cuotas de programas por géneros en las diferentes franjas horarias.

En conjunto, la consulta de la Ofcom despertó un amplio consenso en unos puntos determinados:

- La televisión proporciona beneficios importantes tanto para la sociedad en general como para el consumidor individual.

La respuesta de la BBC a la consulta remite al documento *Building Public Value. Renewing the BBC for a Digital World*<sup>9</sup>. Sobre esta cuestión, afirma: “La radio y la televisión son un bien ciudadano (*civic art*). Son intrínsecamente públicas en ambición y en efecto. Podemos experimentarlas individualmente, pero no es nunca una transacción puramente privada. Poner en marcha una televisión o una radio es entrar en un espacio público y estar constantemente informado e influenciado por la actualidad. Esta experiencia compartida puede representar por ella misma un valor público importante, lo que algunos llaman *capital social*”.

- Los operadores de televisión cumplen sólo de forma parcial los requerimientos de servicio público de la *Communications Act 2003*. Han existido deficiencias importantes en este campo.
- El mercado continuará sin garantizar una programación con valor ciudadano y social.
- Es justificable y sostenible la intervención pública en el mercado audiovisual.
- La BBC debe continuar siendo una institución pública potente que haga de motor de la calidad y del servicio público, mediante un amplio abanico de actividades. Tiene que mantener su financiación basada en el canon (*licence fee*), si bien la próxima *Royal Charter* tiene que incorporar mecanismos de evaluación de los resultados y de la financiación de la Corporación.
- La pluralidad y la competencia comercial en la provisión del servicio público son un factor importante. La idea de que sólo la BBC ofrezca servicio público no es un modelo eficiente.

9 BBC (2004). *Building Public Value. Renewing the BBC for a Digital World*  
<[http://www.bbc.co.uk/thefuture/pdfs/bbc\\_bpv.pdf](http://www.bbc.co.uk/thefuture/pdfs/bbc_bpv.pdf)>

- Es necesaria una mayor descentralización de la producción audiovisual respecto de Londres, mediante una política de impulso para una producción en las regiones y las naciones del Reino Unido. El pluralismo también tiene una vertiente territorial.
- Un aspecto fundamental del pluralismo reside en una producción independiente de contenidos. Así, un sector de producción fuerte, con una gran diversidad de agentes y proveedores, es una fuente de competencia creativa que fortalece la pluralidad de puntos de vista.
- Es necesario garantizar un *entorno saludable* para los menores en horario protegido. De todas formas, los programas de la tarde (incluidas las teleseries) tienen un rol social importante en cuanto al tratamiento de cuestiones complejas y controvertidas.
- La tecnología digital ha comportado cambios importantes y permanentes para la industria audiovisual, y esta situación se acentuará en el futuro. La Ofcom tendrá que plantear nuevas formas de mantenimiento y fortalecimiento del servicio público a largo plazo. En este sentido, se plantea la creación de un Editor de Servicio Público (ESP) concebido como una plataforma multimedia de producción y distribución de contenidos digitales (TDT, televisión interactiva, banda ancha, TV por móvil, y todas las modalidades que puedan surgir en el futuro).
- La ampliación de la financiación pública más allá del canon (*licence fee*) y otras formas de ayuda directa o indirecta. En caso afirmativo, tampoco había consenso respecto a la forma que tendría que adoptar esta financiación pública adicional.
- Criterios para una distribución eficiente y equitativa de la financiación pública.
- ¿Cómo se debe equilibrar la exigencia de servicio público entre los operadores sin ánimo de lucro y los operadores comerciales? ¿Cuál es el futuro de Channel 4?

De todos modos, la consulta de la Ofcom generó puntos de desacuerdo entre los participantes:

- La forma de incorporar las nuevas características del servicio público en un marco regulador aplicable.
- Los criterios para medir el alcance y el impacto del servicio público.
- La capacidad de los operadores comerciales de seguir ofreciendo servicio público en los próximos 5 años y, sobre todo, después del apagón analógico de 2012.
- La mejor estrategia para garantizar la pluralidad: ¿promover la diversidad en la producción propia, en la externalización a productoras independientes o favoreciendo la existencia de muchos operadores?

## **Bibliografía y referencias**

BBC (2004). *Building Public Value. Renewing the BBC for a Digital World*

Documento de 135 páginas disponible en:

<[http://www.bbc.co.uk/thefuture/pdfs/bbc\\_bpv.pdf](http://www.bbc.co.uk/thefuture/pdfs/bbc_bpv.pdf)>

BBC (2004). *Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting. A BBC Response*

Documento de 48 páginas disponible en:

<[http://www.ofcom.co.uk/consult/condocs/psb/responses/a\\_c/bbc.pdf](http://www.ofcom.co.uk/consult/condocs/psb/responses/a_c/bbc.pdf)>

Communications Act 2003

<<http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/20030021.htm>>

### **Ofcom**

#### Fase I

Ofcom (2004). *Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting. Phase I – Is Television Special?*

Documento de 84 páginas disponible en:

<<http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb/psb/psb.pdf>>

#### Fase II

Ofcom (2004). *Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting. Phase II – Meeting the Digital Challenge*

Documento de 139 páginas disponible en:

<[http://www.ofcom.co.uk/consult/condocs/psb2/psb2/psb\\_phase2.pdf](http://www.ofcom.co.uk/consult/condocs/psb2/psb2/psb_phase2.pdf)>

#### Fase III

Ofcom (2005). *Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting. Phase III – Competition for quality*

Documento de 113 páginas disponible en:

<<http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb3/psb3.pdf>>