

## **¿Podría el Drei-Stufen-Test alemán mejorar el valor de la TV pública estatal y autonómica en España?**

**Marta RODRÍGUEZ CASTRO**

*Investigadora de la Red Internacional de Gestión de la Comunicación (Xescom) del Grupo de Novos Medios de la Universidad de Santiago de Compostela (España)*  
[marta28793@gmail.com](mailto:marta28793@gmail.com)

**Francisco CAMPOS FREIRE**

*Profesor en la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Santiago de Compostela y Prometeo en las Universidades UTPL y PUCESI de Ecuador (España)*  
[francisco.campos.freire@gmail.com](mailto:francisco.campos.freire@gmail.com)

### **Resumen**

En este trabajo se estudia una de las primeras pruebas de evaluación previa implantadas en Europa, el *Drei-Stufen-Test* alemán. Desde 2009, el sistema de radiotelevisión público alemán, tanto a nivel nacional como regional, ha empleado este mecanismo para aprobar casi 40 servicios de las emisoras en los nuevos medios del entorno digital. Para ello, el *Drei-Stufen-Test* (prueba de tres pasos) valora tres elementos fundamentales de las propuestas de las emisoras: la adecuación de la propuesta a las necesidades de la sociedad alemana, su contribución a la competencia editorial, y los costes necesarios para llevar a cabo el servicio. Mediante el balance de los resultados de estos tres pasos se estructura una prueba que tiene como objetivo conciliar las protestas del sector privado ante el avance de las televisiones públicas en los nuevos medios, a la vez que éstas legitiman sus nuevas actividades en el entorno digital.

Debido a las particularidades del sistema de radiotelevisión pública alemán, el *Drei-Stufen-Test* resulta de especial interés como ejemplo para que otros países de estructura similar, entre ellos España, pueda proceder a diseñar e implantar su propia prueba. Mediante el análisis del funcionamiento general del *Drei-Stufen-Test*, complementado con un estudio de caso, se extraen los principales puntos de interés alrededor de la prueba alemana, con potencial de extrapolación a otros contextos. Pese a que las pruebas de valor público (PVP), que aplican la mayoría de las grandes radiotelevisiónes estatales europeas, son cuestionadas por algunos expertos como una desventaja frente a los operadores privados, también hay quien las defiende como un mecanismo de transparencia, rendición de cuentas y evaluación del impacto social. Por eso se plantea aquí la pregunta: *¿Podría el Drei-Stufen-Test alemán ayudar a mejorar el valor y la reputación de la radiotelevisión pública estatal y autonómica española?*

**Palabras clave:** *Drei-Stufen-Test, televisión pública, servicio público, políticas de comunicación, valor público*

## 1. INTRODUCCIÓN

Las fuertes críticas que las televisiones públicas europeas han recibido a lo largo de la última década ante su avance en los nuevos medios (especialmente por parte del sector privado), junto con la demanda de transparencia por parte de la ciudadanía, han obligado a dichas compañías a adaptarse y desarrollar nuevas estrategias que facilitasen un control mayor y mejor de su gestión, al mismo tiempo que a redefinir de forma más concreta sus funciones como servicio público.

El presente trabajo tiene como objeto de estudio la prueba de evaluación previa a la que se someten los nuevos servicios digitales del sistema alemán de radiotelevisión pública: el *Drei-Stufen-Test*, o prueba de los tres pasos. Esta prueba se enmarca dentro de una tendencia europea a someter los nuevos servicios de las televisiones públicas a una prueba de evaluación previa que evalúe dos aspectos fundamentales de la propuesta: su valor público potencial y su posible impacto de mercado. Desde que en el año 2007 la British Broadcasting Corporation (BBC) diseñase e implantase el *Public Value Test*, y a raíz de la Comunicación de la Comisión Europea sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión (2009), han sido varios los países europeos que han adaptado este procedimiento a sus contextos nacionales.

### 1.1 Objetivos

A lo largo de este artículo se tratará de desglosar las principales características y el funcionamiento del *Drei-Stufen-Test* para aportar un poco de luz sobre las pruebas de valor público que, a pesar de haberse introducido hace casi una década, suponen todavía un procedimiento desconocido y poco investigado. La escasa producción investigadora y teórica alrededor de este tema en España, país cuya radiotelevisión pública no cuenta con ningún proceso similar para la aprobación de nuevos servicios, hace necesario que se incida en la expansión de este tipo de pruebas dentro del panorama europeo.

El caso de Alemania ha sido escogido en función de dos parámetros. En primer lugar, el país germano fue el segundo en instalar un procedimiento de evaluación previa en el año 2009, siendo antecedido tan sólo por el *Public Value Test* británico, en funcionamiento desde el año 2007. Desde su implantación, el número de servicios sometidos a esta prueba roza los 40, convirtiéndose el *Drei-Stufen-Test* en la prueba más empleada de las operativas en Europa. Por otra parte, la prueba alemana constituye un ejemplo singular dentro de la tendencia europea, al estructurarse en correspondencia con la estructura federal del sistema de radiotelevisión pública alemán. De esta forma, en este artículo se intentarán destacar las claves del *Drei-*

*Stufen-Test* que podrían contribuir a trazar un hipotético modelo de prueba aplicable al contexto español, tanto a nivel nacional como autonómico.

## **1.2 Metodología**

Este artículo es fruto de una investigación realizada en torno a las principales pruebas de valor público europeas, prestando especial atención al caso alemán. Dicha investigación se desarrolló empleando una doble metodología. Por una parte, se analizaron las pruebas de forma cuantitativa, centrandó el interés tanto en el funcionamiento general de los procedimientos (mediante la consulta de las guías y pautas que suelen estar disponibles en las páginas web de las radiotelevisiónes públicas) como en casos concretos de propuestas de nuevos servicios. El principal caso alemán que ha sido estudiado es el relativo a la aprobación de la ampliación de la cobertura local en internet. (*Rundfunkrat des Rundfunk Berlin-Brandenburg*, 2012)

Por otra parte, también se realizaron cuestionarios a tres de los principales investigadores en materia de pruebas de valor público en Europa, con el objetivo de construir una perspectiva más amplia alrededor de este tema. Los expertos consultados han sido Karen Donders, investigadora de la Vrije Universiteit Brussel, Dimitrina J. Semova, profesora asociada de la Universidad Complutense de Madrid, y Jockum Hildén, investigador de la Universidad de Helsinki.

## **2. ANTECEDENTES Y CONTEXTO**

Para comprender mejor el *Drei-Stufen-Test* es necesario establecer un contexto tanto europeo como alemán que explique la necesidad de implantar este tipo de prueba.

### **2.1 El contexto europeo: los reproches al avance de las televisiones europeas en los nuevos medios**

El panorama de crisis económica y la paulatina consolidación del nuevo sistema mediático, donde el avance tecnológico marca el ritmo a seguir, supuso todo un desafío para los medios de comunicación en general, y para los de carácter público en particular. Las emisoras públicas europeas intentaron situarse siempre en la vanguardia, convirtiéndose en pioneras en la introducción de las novedades del ecosistema mediático en sus respectivos países. En este proceso de renovación y adaptación a los nuevos medios, las televisiones públicas tuvieron que hacer frente a los reproches de los medios de comunicación privados –tanto los tradicionales como los que nacen de mano de los nuevos medios, para explorarlos y explotarlos.

Las protestas de las televisiones privadas se sostenían en la denuncia de un fallo de mercado, fruto de una doble provisión (pública y privada) de contenidos de entretenimiento o deportivos, así como en la inclusión de publicidad como vía de financiación de las televisiones públicas, que derivaría en una doble financiación de los medios públicos: ayudas estatales por un lado, e ingresos por publicidad y

patrocinios por otro (Donders y Raats, 2012). Posteriormente, las empresas de radiodifusión privadas comenzaron a presentar quejas relativas a la falta de transparencia en los procesos de negociación y desarrollo de las políticas de comunicación, además de recalcar sus protestas frente a los avances de las televisiones públicas en los nuevos medios digitales. Ante esta situación, se demanda una mayor definición de la misión de las radiodifusoras públicas.

Con todo, no sólo el sector privado presenta protestas ante los medios públicos. La sociedad civil, otras instituciones públicas, sindicatos, el mundo de la cultura o representantes de minorías son algunos de los sectores que intensificaron su demanda de ser tomados en consideración en la gestión de los medios de comunicación públicos, convirtiéndose en grupos de interés (*stakeholders*) con un peso cada vez mayor en las empresas de radiodifusión europeas. La Comisión Europea llegó a señalar la necesidad de que los distintos *stakeholders* de cada contexto nacional contasen con la participación necesaria dentro de los procesos de evaluación previa de los nuevos servicios de las televisiones públicas (Donders y Pauwels, 2010).

## **2.2 El contexto alemán: regular la aprobación de los servicios del sistema de radiotelevisión público alemán**

La televisión pública alemana resulta peculiar por su estructura federal. La radiodifusión es una competencia cultural de cada uno de los *Länder* (Estados federales) que componen Alemania. Las primeras emisoras regionales se fueron organizando en una red de carácter nacional denominada ARD (*Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland*), que empieza a emitir regularmente en 1954. En 1963, los 11 *Länder* de la Alemania Occidental firman un contrato (*Staatsvertrag*) por el que se crea una segura emisora pública a nivel nacional, la *Zweite Deutsche Fernsehsehen* (ZDF).

Con la llegada de los canales privados en 1984, Alemania diseñó un sistema de radiodifusión dual, en el cual las televisiones públicas ostentan la responsabilidad de proporcionar un servicio básico o esencial (*Grundversorgung*), que recoja información, formación y entretenimiento, y que aspire a satisfacer los intereses comunicativos de la sociedad (*Rundfunkstaatsvertrag*, 2007).

Con la llegada de los medios digitales y la expansión de la televisión pública, los medios privados presentaron numerosas quejas ante la Comisión Europea, que en 2007 concluyó que, según el artículo 87, párrafo 1 del Tratado Constitutivo de la Unión Europea, el régimen de financiación del servicio radiotelevisivo público alemán constituía un caso de ayuda estatal. En consecuencia, se debía cumplir con el párrafo 2 del artículo 86 del mismo Tratado, por lo que las televisiones públicas alemanas

quedarían sometidas a las normas de competencia, siempre y cuando esto no obstaculizase el desempeño de sus misiones.

El propio gobierno alemán era consciente de la necesidad de afrontar una situación compleja que Wolfgang Schulz (2008) describe como “crear una organización de los servicios públicos independientes del Estado, pero asegurando el servicio de las necesidades de la sociedad”. La Comisión Europea exigió a Alemania una definición más precisa de la misión de su servicio público de radiodifusión, ya que la propuesta en el artículo 11, párrafo 1 del *Rundfunkstaatsvertrag* (Tratado Interestatal de Radiodifusión) resulta demasiado amplia y ambigua, y debe por lo tanto ser concretada por las propias emisoras con efectos legales vinculantes.

Ante esta complicada situación, el gobierno alemán incluyó dentro del *Beihilfekompromiss* (Compromiso de Ayudas Estatales) un proceso consistente en llevar a cabo una prueba de valor público que permita valorar la relación concreta de un nuevo servicio con la misión de los organismos de radiodifusión públicos alemanes, teniendo en cuenta también el impacto que pueda tener en el mercado. De esta forma, en el año 2009 nace el *Drei-Stufen-Test*, que podría considerarse como una transformación resultante de un doble proceso de discusión entre el gobierno alemán y la Unión Europea, y entre el sector público y el privado.

Desde la implantación de esta versión de las pruebas de evaluación previa propuestas por la Comisión Europea, Alemania llevó a cabo casi 40 pruebas. Este elevado número de procesos es consecuencia de la estructura federal de la televisión germana, al contar cada una de las emisoras de los *Länder* que componen la ARD con sus propias pruebas (aunque también se han realizado pruebas en conjunto). Por su parte, la ZDF también debe aprobar sus servicios online aplicando este procedimiento. Todos los *Drei-Stufen-Test* llevados a cabo hasta la fecha resultaron en la aprobación de los conceptos propuestos, aunque se incluyesen modificaciones a la propuesta original.

### **3. RESULTADOS: FUNCIONAMIENTO DEL *DREI-STUFEN-TEST***

Una vez expuesto el contexto en el que surge el *Drei-Stufen-Test*, este apartado se centrará en la descripción del funcionamiento de la prueba.

El *Drei-Stufen-Test* se aplica a todos los servicios digitales de las emisoras públicas alemanas, es decir, tanto a los que ya estaban en funcionamiento cuando se implantó el uso de la prueba, como a las propuestas de actividades nuevas. Se trata de un proceso que aspira a conciliar las presiones del sector privado ante la Comisión Europea, legitimando las actividades de la televisión pública en los nuevos medios



mediante el balance de tres aspectos clave de las propuestas, de los tres pasos que dan nombre a la prueba:

1. ¿Se corresponde la propuesta con las necesidades democráticas, sociales y culturales de la sociedad?
2. ¿En qué medida contribuye la propuesta a la competencia editorial?
3. ¿Cuál es el gasto financiero necesario para llevar a cabo la propuesta?

El primero de los tres pasos de la prueba tiene como objetivo evaluar si la propuesta se puede incluir dentro de la misión de servicio público de la televisión pública correspondiente. Para esto, es necesario identificar y definir de forma minuciosa el servicio que se está evaluando.

El segundo paso hace hincapié en uno de los aspectos más importantes dentro de la estructura de la comunicación pública alemana: la competencia editorial. El nuevo servicio debe contribuir a aumentar la diversidad informativa y de opiniones dentro del entorno mediático, nunca podrá ir en contra de la competencia editorial. Para estudiar esta contribución, se debe conocer primeramente cuál es la competencia que se pretende mantener, realizando un análisis de mercado que permita dimensionar el impacto potencial del servicio evaluado. Para esta fase de la prueba, es fundamental contar con el asesoramiento de expertos y con el informe realizado por una consultora externa.

Finalmente, el tercer paso del *Drei-Stufen-Test* está dedicado a determinar los gastos necesarios para llevar a cabo el servicio propuesto. Esta información la aportan las emisoras que realizan la propuesta.

Para evaluar estos tres aspectos, se desarrolla un proceso complejo que se puede estructurar en cinco grandes fases: un examen preliminar, la apertura del procedimiento, la recogida de información, la decisión y el cierre del procedimiento.

El examen preliminar que actúa como detonante del *Drei-Stufen-Test* comprende la elaboración de un informe por parte de la emisora correspondiente (representada en su director o directora como solicitante principal). Este informe debe recoger detalladamente el concepto de la propuesta, incluyendo aspectos como la audiencia a la que se dirige, su contenido o su futura organización. El director de la emisora entregará este informe al *Rundfunkrat* (Consejo de Radiodifusión), que considerará la pertinencia de la propuesta y decidirá si iniciar o no de forma oficial un *Drei-Stufen-Test*.

Si el concepto presentado está completo y cumple con el marco legal, el *Rundfunkrat* procederá a realizar la apertura formal del procedimiento. Se elabora un calendario en el que se asignan las tareas de los distintos órganos participantes y los plazos de la prueba (que se suele desarrollar a lo largo de 6 meses). Al mismo tiempo, se abre un proceso de consulta pública en la que los grupos interesados podrán realizar comentarios sobre la propuesta durante un plazo de 6 semanas.

La tercera etapa del *Drei-Stufen-Test* consiste en la recogida de toda la información necesaria para tomar una decisión final fundamentada. Para ello, una empresa consultora externa elegida mediante concurso contará con un plazo de 2 meses para elaborar un informe de mercado en el que considere fuentes diversas, incluidos los principales grupos de interés. Por otra parte y de forma paralela, las opiniones presentadas por terceros en la consulta pública serán consideradas por el *Rundfunkrat* a la hora de tomar una decisión.

La decisión del *Rundfunkrat* sobre la propuesta de la emisora se toma una vez analizada toda la información recogida. Es entonces cuando el *Rundfunkrat* puede aplicar los tres criterios del *Drei-Stufen-Test* –la adecuación a las necesidades de la sociedad, contribución a la competencia editorial y coste económico de la propuesta– para decidir si aprobar o no el nuevo servicio (o bien aprobar el concepto con la condición de realizar ciertas modificaciones).

El *Rundfunkrat* toma la decisión en un pleno donde la opción más votada debe superar los dos tercios de los miembros presentes, incluyendo al director. Una vez tomada la decisión, debe ser publicada acompañada por los motivos que llevaron a la misma.

Ya para finalizar el proceso del *Drei-Stufen-Test*, una vez anunciada la decisión lo único que resta es la preparación de toda la documentación necesaria para que pase a supervisión legal, así como publicar las conclusiones del *Rundfunkrat* junto con las principales fuentes de información empleadas tanto en la página web de la emisora como en el boletín oficial del estado federado (o nacional) pertinente.

#### **4.1 Aspectos generales del *Drei-Stufen-Test***

Tras la exposición del funcionamiento del *Drei-Stufen-Test*, es necesario ahondar un poco más en la naturaleza de la prueba de valor público alemana. Para ello, se prestará especial atención a los agentes que intervienen en el proceso, y que son fundamentalmente tres: la emisora (la ZDF o alguna de las emisoras federales de la ARD), el Consejo de Radiodifusión (*Rundfunkrat*) y la empresa consultora externa.

La emisora es la encargada de detectar nuevos servicios o cambios significativos y de proponerlos para aprobación mediante el *Drei-Stufen-Test*. El director de la emisora es quien asume la responsabilidad de representar a la radiotelevisión pública como solicitante principal ante el *Rundfunkrat*. El rol principal de la televisión durante el proceso es la elaboración del concepto del servicio digital. La descripción de la propuesta debe ser detallada, clara y concreta. Además, el director de la emisora pública tiene que ofrecer argumentos suficientes como para probar que la propuesta está relacionada con la misión de servicio público.

El actor con mayor peso y responsabilidad dentro del proceso del *Drei-Stufen-Test* es el *Rundfunkrat*. Es necesario matizar que los Consejos de Radiodifusión también se estructuran a partir del sistema federal, por lo que cada *Länder* cuenta, al igual que con una emisora propia, con un *Rundfunkrat* propio. Además de los 10 Consejos de Radiodifusión federales, también existe uno a nivel estatal para la ZDF, conocido como *Fernsehrat*.

Estos organismos representan los intereses del público alemán y supervisan que se cumplan los principios de programación de las televisiones públicas. Su número de miembros varía en cada caso, pero oscilan entre los 20 y los 50. En el caso del *Fernsehrat*, se llega a un total de 77 miembros. De cualquier forma, todos los Consejos comparten una formación que aspira a representar la diversidad de la sociedad alemana, por lo que se incluyen grupos de interés como gobiernos federales, sindicatos, prensa, académicos e intelectuales, grupos religiosos (católicos, judíos...), representantes del mundo de la cultura y del deporte, y otros sectores de la sociedad (ecologistas, agricultores, miembros de la comunidad educativa...). Así, se aspira a enriquecer de la forma más amplia posible la composición de los Consejos.

El papel de los Consejos de Radiodifusión en el *Drei-Stufen-Test* es determinante, al ser los encargados de decidir, en primer lugar, si iniciar o no el proceso y, al final, si aprobar o no la propuesta de la emisora. Además, los Consejos son el ente encargado de llevar a cabo la prueba, con la ayuda de la consultora externa y de los comentarios de terceros en el proceso de consulta pública.

En cuanto al tercer actor involucrado en el desarrollo de la prueba de valor público, el *Rundfunkstaatsvertrag* especifica en su artículo 11f[5] que el *Rundfunkrat* debe acudir a un experto externo para la elaboración del informe sobre el impacto. El nombre de la consultora elegida debe ser publicado de forma accesible, y en caso de que el precio supere los 206.000€, la selección de la empresa deberán realizarse siguiendo las normas de contratación de servicios independientes, mediante un procedimiento de adjudicación oficial.

Otro de los aspectos más destacables del *Drei-Stufen-Test* es la aparente ausencia de intervención política en el proceso. El sistema de radiotelevisión pública alemán aspiró siempre a la construcción de unos medios que contasen con el mayor grado de independencia posible. Los *Rundfunkrats* son los encargados de llevar a cabo la prueba porque la ley defiende que no haya instituciones gubernamentales involucradas directamente ni en el control ni en la gestión de los medios de comunicación públicos. Sin embargo, los miembros que componen los *Rundfunkrat* pueden ser escogidos en función de intereses partidistas, por lo que la ausencia de influencia política nunca puede ser garantizada con una seguridad absoluta.

Por su parte, los distintos grupos de interés de la sociedad alemana, los *stakeholders*, cuentan con representación por partida doble. En primer lugar, la mayor parte de estos *stakeholders* están representados dentro de los *Rundfunkrat*, lo que les



concede una considerable inclusión en el proceso. Por otro lado, los distintos grupos de interés son invitados a comentar sobre el concepto de servicio digital evaluado durante un plazo de 6 semanas. Estas observaciones constituyen una de las principales fuentes de información a tener en cuenta a la hora de proceder a tomar la decisión final sobre la propuesta.

#### **4.2 El caso de la ampliación de la cobertura local en internet**

Para ejemplificar el funcionamiento complejo del *Drei-Stufen-Test*, en este apartado se resumirá el desarrollo del proceso de evaluación y posterior aprobación de la ampliación de la cobertura local en internet por parte de la emisora RBB (*Rundfunk Berlin-Brandenburg*, la emisora federal operativa en Berlín y Brandemburgo, miembro de la ARD). En Consejo de Radiodifusión que se encargó de desarrollar y aprobar el servicio fue el *rbb-Rundfunkrat*, compuesto por un total de 29 miembros que representan la vida pública de las dos regiones, incluyendo miembros de distintas confesiones religiosas, de la universidad, del mundo empresarial, y representantes de minorías, de las artes y del deporte.

El objeto de esta prueba, realizada en el año 2012, fue la ampliación de la información local de la RBB en internet. La propuesta de la emisora consistía en poner a disposición de sus usuarios noticias y contenidos relacionados estrechamente con las regiones de Berlín y Brandemburgo a través de su página web. Para ello, se prestaría especial atención al sector más joven del público, que ya emplea internet como medio predominante a la hora de acceder a la información. Este nuevo servicio de la rbb orientaría su página web hacia temas relacionados con la vida de las personas de las dos regiones, además de contribuir a la adaptación de la transmisión de la información local a los dispositivos móviles. Se trata, por lo tanto, de un caso claro de expansión de la actividad de la radiotelevisión pública hacia los nuevos medios, explotando los avances tecnológicos para poder expandir así su misión de servicio público, empleando contenidos multimedia para abarcar contenidos de temática variada (informativos y de entretenimiento) unidos por el nexo común de su corte regional.

El proceso arrancó el 3 de abril de 2012, cuando la RBB publica su concepto de propuesta. Un mes después, el 3 de mayo, el *rbb-Rundfunkrat* decide iniciar formalmente el procedimiento del *Drei-Stufen-Test*, elaborando junto con el Comité de Nuevos Medios un calendario que marcara el rumbo a seguir. De forma paralela, el *rbb-Rundfunkrat* publica la convocatoria para la elección de la empresa consultora que se encargará de llevar a cabo el informe de mercado. Dos empresas se presentaron, siendo seleccionada finalmente *Goldmedia*.

De igual forma, los terceros interesados en ofrecer su perspectiva sobre la propuesta de la RBB pudieron hacerlo entre el 3 de mayo y el 15 de junio, durante un total de 6 semanas. El *rbb-Rundfunkrat* también consideró los comentarios realizados por la VPRT (*Verband Privater Rundfunk und Telemedien*, Asociación de Televisión y Nuevos Medios Privados) y de la VZBO (*Verbands der Zeitungsverlage in Berlin und Ostdeutschland*, Asociación de editores periodísticos de Berlín y el Este de Alemania). Los informes de estas dos asociaciones, junto con la evaluación del impacto de mercado realizada por *Goldmedia* y los comentarios del director de la RBB fueron los principales pilares considerados por el *rbb-Rundfunkrat*.

El proceso de evaluación de la propuesta se extendió desde mayo hasta el 1 de noviembre, cuando el *rbb-Rundfunkrat* publica su decisión de aprobar la ampliación de la cobertura local en internet de la RBB (*rbb-Rundfunkrat*, 2012). Esta decisión se asienta en el balance de los resultados obtenidos en cada uno de los tres pasos que compone la prueba, tal y como se detallan a continuación

#### **4.2.1 Adecuación a las necesidades democráticas, sociales y culturales de la sociedad**

Tras proceder a la valoración de los comentarios de la VPRT y de la VZBO, así como de los realizados por el director de la RBB, el *rbb-Rundfunkrat* consideró que la propuesta del medio público cumplía con las necesidades democráticas, sociales y culturales de la sociedad.

Para llegar a esta conclusión, el *rbb-Rundfunkrat* tuvo en cuenta el cambio en el comportamiento de los usuarios derivado de la expansión de Internet, al que la RBB debe adaptarse. Además, los contenidos regionales son fundamentales para los ciudadanos, que con la aprobación de esta propuesta podrían obtener una información más cercana a partir de la cual formar una opinión sobre su entorno diario.

La cobertura regional, sin embargo, resulta un asunto delicado, ya que en intentos anteriores la ampliación de la cobertura local de la *rbbonline* ya había sido rechazada. Sin embargo, la ampliación prevista en esta propuesta no puede considerarse como cobertura local integral, por lo que el *rbb-Rundfunkrat* da su visto bueno al servicio en este primer paso.

#### **4.2.2 Contribución a la competencia editorial**

Para evaluar la contribución de la propuesta a la competencia editorial, el *rbb-Rundfunkrat* encargó a la consultora externa *Goldmedia* la elaboración de un informe de mercado. En dicho informe, *Goldmedia* debe definir el mercado económico y el sector del ámbito periodístico que se verían afectados por la puesta en marcha de la propuesta. Para ello, se empleó una metodología basada en entrevistas con el director del proyecto y en la comparación con otros servicios existentes. Los servicios comerciales online afectados se definieron y se determinó el tamaño del mercado en términos de volumen, utilización y ventas.

Además, la propuesta de la RBB fue sometida a una prueba de monopolio hipotético, un procedimiento de control de concentración de mercado empleado en la Unión Europea con el objetivo de comprobar si las ofertas de la competencia seguirían disponibles para el usuario tras la implantación del servicio de la RBB, o si por el contrario ésta constituiría un monopolio al que migraría la audiencia. Para llevar a cabo esta parte de la evaluación se realizaron 500 encuestas, a partir de las que se simuló el comportamiento de la demanda ante la introducción de la propuesta, evaluando la medida en la que la competencia se vería afectada tanto a niveles de usuarios como de ventas de publicidad.

Los resultados de las investigaciones de *Goldmedia* concluyeron que la introducción de la propuesta de la RBB no suponía un riesgo para el mercado ni para la competencia editorial. El sector más perjudicado sería el de la prensa escrita, dadas las mutaciones en el uso de los medios de comunicación por parte de la audiencia. El sector de las apps móviles fue considerado demasiado joven todavía como para ser evaluado adecuadamente, aunque no se consideró la existencia de un impacto relevante en este mercado en el medio plazo.

#### **4.2.3 Gasto financiero necesario para llevar a cabo la propuesta**

La última parte del *Drei-Stufen-Test* evalúa los costes derivados de la introducción del servicio. El *rbb-Rundfunkrat* determinó que la financiación de este servicio cumpliría con los requisitos establecidos en la Comunicación de la Comisión Europea sobre ayudas estatales, aunque el desarrollo del servicio debería ser vigilado de cerca para evitar un exceso de compensación económica en el futuro.

Una vez analizadas estas tres fases de la prueba, el *rbb-Rundfunkrat* concluyó que la propuesta de ampliación del contenido regional online de la RBB cumplía con los requisitos establecidos en el *Rundfunkstaatsvertrag*. Por tanto, al cubrirse la misión de servicio público, la propuesta de la RBB fue aprobada el 1 de noviembre de 2012.

## **5 CONCLUSIONES: ¿UNA PRUEBA DE VALOR PÚBLICO PARA ESPAÑA?**

Uno de los principales motivos que impulsaron esta investigación alrededor del *Drei-Stufen-Test* era su posible adaptación al sistema de radiotelevisión público español. En España la Ley General de Comunicación Audiovisual 7/2010 contempla la posibilidad de poder realizar una prueba de valor público pero hasta ahora no se estableció su regulación. Sin embargo son varios los países que han instaurado este tipo de procesos en sus medios de comunicación públicos, pero el caso alemán resulta de alto interés debido a la estructura federal y regional de su sistema de radiotelevisión pública.

De forma similar a la emisora nacional ZDF y a la agrupación de emisoras de las *Länder* en la ARD, el sistema español de radiotelevisión pública también cuenta con una emisora a nivel nacional, RTVE, y las televisiones autonómicas (CRTVG en Galicia, EITB en el País Vasco, RTVA en Andalucía, la CCMA en Cataluña, Telemadrid en la Comunidad de Madrid, RTVC en Canarias, RTVCM para Castilla La Mancha, RTRM en Murcia, la CARTV en Aragón, RTPA en Asturias y EPRTVIB en las Islas Baleares) agrupadas en la Federación de Organismos o Entidades de Radio y Televisión Autonómicas (FORTA). Sin integrarse en FORTA existe también la CEXMA de Extremadura.

Los modelos español y alemán no son exactamente iguales aunque tienen algunas características parecidas. El sistema audiovisual público español podríamos decir que es una síntesis de convergencias con los modelos alemán y belga, también de fuertes diversidades regionales e identidades culturales y lingüísticas diferenciadas. También Bélgica tiene implantado el test de valor público.

¿Sería posible entonces implantar una prueba de valor público a través de la cual aprobar (o no) los nuevos servicios de todas las televisiones públicas de España? Por lo de ahora esta pregunta no cuenta con una respuesta contundente e irrefutable, pero conviene plantearla para añadir un punto más a la lista de retos a los que debe enfrentarse la televisión pública española. Sin embargo, en un nivel hipotético, sí que es posible esbozar el posible funcionamiento de una prueba de valor público española partiendo del análisis de los ejemplos europeos en general y del alemán en particular.

La primera cuestión que surge a la hora de plantear esta adaptación de la prueba al contexto español es la relativa al organismo que se encargaría de llevarlo a cabo. Como se ha explicado más arriba, en Alemania esta tarea la desempeñan los *Rundfunkrat*, los Consejos de Radiodifusión correspondientes a la cadena que presenta el nuevo servicio. En España, por su parte, no existe un organismo que se corresponda de forma directa con los *Rundfunkrat*. El organismo equivalente a esos consejos serían los Consejos Asesores pero su operatividad es diferente aquí.

Actualmente, el control sobre el cumplimiento de la misión de servicio público de RTVE lo realizan las Cortes Generales, ante la ausencia de un organismo



independiente específicamente encargado de esta tarea a nivel nacional. Podría ser la Comisión Nacional del Mercado de la Competencia, que actúa como regulador audiovisual sectorial con parte de las competencias que tenía atribuidas el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales previsto en la Ley General 7/2010, que fue suprimido en 2013 y reemplazado por la CNMC. Pero este órgano sería más adecuado para realizar, en particular, la prueba de impacto del mercado.

A nivel autonómico, destacan tres Comunidades Autónomas que cuentan con Consejos Audiovisuales: Andalucía (CAA), Baleares (CAB, solo regulado) y Cataluña (CAC). Navarra también contó con su propio Consejo (CoAN) durante 10 años, hasta que en 2011 se derogó la ley por la que se creó este organismo (Ley Foral 15/2011, de 21 de octubre, por la que se deroga la Ley Foral 18/2001, de 5 de julio).

El nuevo contexto político español surgido de las elecciones generales de 2016 deja en el aire la continuidad o no de las competencias del audiovisual dentro de la CNMC, cuyo modelo fue promovido por el PP, ya que varios partidos (propugnan en sus programas la recuperación y funcionamiento del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, aprobado en la Ley 7/2010 General del Audiovisual y derogado posteriormente por el gobierno de los populares.

A pesar de que la mayoría de las pruebas de evaluación previa europeas se centran en el balance de dos aspectos fundamentales, el valor público y el impacto de mercado, en el *Drei-Stufen-Test* se incorpora un tercer elemento a la ecuación: la consideración de los costes necesarios para implantar el servicio propuesto. En el caso de la implantación de la prueba en España, este aspecto sería fundamental tanto a la hora de comprobar la correcta utilización de los fondos públicos como para legitimar la gestión de la radiotelevisión pública española.

En lo relativo a las necesidades específicas del contexto español, es necesario tener en cuenta dos aspectos fundamentales vinculados a la crisis de RTVE. En primer lugar, los problemas económicos que atraviesa el ente público exigen que la hipotética prueba exprima al máximo los recursos invertidos en su realización. El *Drei-Stufen-Test* es una prueba cara, debido fundamentalmente a su duración y a la complejidad del sistema federal, por lo que esta circunstancia ya añade un problema a la debilidad estructural del sistema de financiación audiovisual español.

Por otro lado, la experiencia europea constata que estas pruebas de valor público, independientemente de su complejidad y reticencia que despiertan ante quienes sostienen que son un freno más a la competitividad e innovación del servicio público audiovisual, pueden representar un instrumento de transparencia y de mejora de su reputación; es decir, un mecanismo para superar la crisis de imagen y confianza sobre el sistema de radiotelevisión. Un reto importante e inmediato que tienen delante las radiotelevisiónes públicas españolas.

La respuesta a la hipotética pregunta de esta comunicación es que las pruebas de valor público podrían ayudar a reforzar la reputación del sistema audiovisual público español pero, pese a que su previsión legal existe en España, no hay regulación prevista sobre su desarrollo ni órganos competentes para efectuarla. En cualquier caso, junto a la prioridad de mejorar la reputación, el servicio público audiovisual español necesita también afrontar la mejora de su sistema de financiación y la adaptación al nuevo ecosistema de la convergencia digital.

## 6. RECONOCIMIENTO

Este trabajo forma parte de las actividades desarrolladas por la Red Internacional de Investigación de Gestión de la Comunicación (R2014/026 XESCOM), coordinada desde el Grupo de Novos Medios da la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Santiago de Compostela, y del proyecto de I+D del MINECO CSO2015-66543-P sobre "Indicadores de gobernanza, financiación, rendición de cuentas, innovación, calidad y servicio público de las RTV europeas aplicables a España en el contexto digital".

## 7. REFERENCIAS

- BENSINGER, V. (2009). Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests. Retrieved from <http://www1.wdr.de/unternehmen/gremien/rundfunkrat/dreistufentest118.pdf>
- COMISIÓN EUROPEA (2009). Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión. 2 de Julio. Bruselas: Comisión Europea. Retrieved from [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/broadcasting\\_communication\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/broadcasting_communication_es.pdf)
- DONDERS, K., & PAUWELS, C. (2010). The introduction of an ex ante evaluation for new media services: Is Europe asking for it, or does public service broadcasting need it? *International Journal of Media & Cultural Politics*, 6(2), 133-148.
- DONDERS, K., & MOE, H. (Eds.). (2011). *Exporting the public value test: the regulation of public broadcasters' new media services across Europe*. Nordicom, University of Gothenburg.
- DONDERS, K. & RAATS, T. (2012). Measuring Public Value with the Public Value Test: Best of Worst Practice?. En K. Janssen e J. Comprovoets (eds.), *Geographic Data and the Law. Defining New Changes*. Leuven: Leuven University Press.

- DONDERS, K., & RAATS, T. (2012). Analysing national practices after European state aid control: are multi-stakeholder negotiations beneficial for public service broadcasting?. *Media, Culture & Society*, 34(2), 162-180.
- HILDÉN, J. (2013). European Public Service Broadcasting Online. *Helsinki: University of Helsinki*. Retrieved from <http://www.ndpnieuwsmedia.nl/wp-content/uploads/2015/04/Report-European-Public-Service-Broadcasting-Online-Services-and-Regulation-University-of-Helsinki.pdf>
- HUMPHREYS, P. (2011). Public Policies for Public Service Media: the UK and the German Cases (with warnings/lessons from the USA). Retrieved from <http://ripeat.org/wp-content/uploads/tdomf/1348/Humphreys.pdf>
- Ley General del Audiovisual 7/2010. Retrieved from <http://www.boe.es/boe/dias/2010/04/01/pdfs/BOE-A-2010-5292.pdf>
- MOE, H. (2010). Governing public service broadcasting: "Public value tests" in different national contexts. *Communication, Culture & Critique*, 3(2), 207-223.
- Rundfunkstaatsvertrag (s.d.) (2009). Retrieved from [http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Rechtsgrundlagen/Gesetze\\_aktuell/15\\_RStV\\_01-01-2013.pdf](http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Rechtsgrundlagen/Gesetze_aktuell/15_RStV_01-01-2013.pdf)
- Rundfunkrat des Rundfunk Berlin-Brandenburg (2012). *Beschluss zu der "Erweiterung des regionalen Informationsangebots im Internet"*. Retrieved from <http://www.rbb-online.de/rundfunkrat/dst/entscheidungsbegruendung4.file.html/121102-Entscheidungsbegr%C3%BCndung%20komplett%202022.10.2012.pdf>
- SEMOVA, D. J. (2011). Estrategia para la implantación del Test de Valor Público en España: propuesta de procedimiento. *Observatorio (OBS\*)*, 5 (1). Retrieved from <http://obs.obercom.pt/index.php/obs/article/view/471/413>