

La intervención pública en el cine

Miguel Ángel Casado del Río

PID_00198299



Los textos e imágenes publicados en esta obra están sujetos –excepto que se indique lo contrario– a una licencia de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 España de Creative Commons. Podéis copiarlos, distribuirlos y transmitirlos públicamente siempre que citéis el autor y la fuente (FUOC. Fundación para la Universitat Oberta de Catalunya), no hagáis de ellos un uso comercial y ni obra derivada. La licencia completa se puede consultar en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.es>

Índice

1. ¿Qué es la política cinematográfica?	5
1.1. Orígenes de la política cinematográfica	6
1.2. Herramientas de la política cinematográfica	8
2. El marco internacional de de la política cinematográfica. La Organización Mundial del Comercio y la excepción cultural	11
2.1. El marco internacional. Organización Mundial del Comercio ...	11
3. La política cinematográfica en Europa	14
3.1. Regulación: La Directiva de Televisión sin Fronteras	15
3.2. Medidas de fomento: El programa Media	16
3.2.1. La fase piloto de MEDIA y MEDIA I	17
3.2.2. MEDIA II y Media Plus	18
3.2.3. MEDIA 2007	20
3.3. La política comunitaria sobre competencia, ayudas nacionales a la cinematografía	23
3.4. Eurimages	24
3.5. Balance y perspectivas de la política cinematográfica europea ...	25
4. El marco estatal para la promoción de la cinematografía	27
4.1. La promoción de la cinematografía en los principales estados europeos	27
4.1.1. Francia	27
4.1.2. Gran Bretaña	28
4.1.3. Alemania	28
4.1.4. Italia	29
5. La política cinematográfica en España	30
5.1. Regulación: la normativa comunitaria en el ordenamiento jurídico español. La transposición de la Directiva de Televisión sin Fronteras	30
5.2. Promoción: Ley 55/2007 del Cine	33
5.2.1. La regulación administrativa	34
5.2.2. La protección del cine español	36
5.3. Herramientas para la mejora de la financiación	39
5.3.1. El instituto de crédito oficial	39
5.3.2. Audiovisual SGR	40
5.3.3. El ICEX y el comercio exterior	40
5.3.4. Ibermedia	41
5.3.5. Balance y perspectivas de la política cinematográfica española	41

6. El marco autonómico cinematográfico.....	43
6.1. Balance y perspectivas de la política cinematográfica autonómica	45
Bibliografía.....	47

1. ¿Qué es la política cinematográfica?

Por política cinematográfica entendemos el conjunto de acciones vinculadas a la cinematografía que una administración –sea del nivel que sea, local, regional, estatal o supraestatal– lleva a cabo. Dentro de estas acciones podríamos diferenciar dos grandes áreas: la regulación, que rige el funcionamiento del sector cinematográfico –normativa para salas, calificación por edades, etc.–, y el fomento, que incluiría la conservación, que vela por el mantenimiento apropiado del patrimonio cinematográfico en consonancia con su valor cultural, y la promoción de la creación cinematográfica de cada país. Esta última área es la que más frecuentemente se identifica con la política cinematográfica y en la que se centra este capítulo.

Como se ha señalado en la introducción, los dos motivos principales para la intervención pública en el sector cultural, y dentro de este también en la cinematografía, son, por un lado, la defensa y protección de la identidad cultural, como motivo de carácter ideológico, y la protección económica de la producción cultural sobre la base de su peso cada vez más importante, tanto en el producto interior bruto de un país como en la creación de puestos de trabajo.

A estos objetivos habría que sumar algunas características propias de la cinematografía que hacen del sector una realidad más compleja y determinan un mayor nivel de apoyo por parte de las instituciones¹:

- Se trata de productos únicos y poco sustituibles, que además son alto coste (el presupuesto medio de un largometraje español es de 2,2 millones de euros).
- Son además productos arriesgados, tanto a nivel interno (originalidad, acierto, lenguaje), como externo (modas, innovación, estacionalidad, cambios tecnológicos). Esto supone una gran incertidumbre para el resultado y hace muy difícil la medición del valor y la atracción de capitales.
- Tienen grandes dificultades para la amortización de las inversiones en mercados de talla pequeña (sobre todo en áreas lingüísticas reducidas), en los que no pueden competir con las grandes producciones internacionales. Más aún cuando el mercado de la distribución está mayoritariamente copado por *majors* norteamericanas.

Estos factores hacen que para la mayoría de las administraciones la cinematografía sea tomada en cuenta como un elemento muy sensible, cuya promoción se aborda desde numerosas acciones que tratan de dar respuesta a estas problemáticas.

⁽¹⁾Ramón Zallo (2011). *Estructuras de la comunicación y de la cultura: políticas para la era digital*. Barcelona: Gedisa.

1.1. Orígenes de la política cinematográfica

Prácticamente desde sus orígenes los estados comprendieron la importancia y la influencia de la cinematografía y vieron la necesidad de establecer regulaciones para proteger sus industrias nacionales. Al poco de su nacimiento, el cine ya fue empleado como arma de propaganda por Estados Unidos en diversas películas relativas al enfrentamiento de 1898 con España², después se observaría también su influencia comercial. La idea de *trade follows film* ('el comercio sigue al cine') pone a EE. UU. en marcha en el apoyo a una industria cinematográfica nacional que, además de proporcionarle réditos políticos, puede mostrar sus productos a todo el mundo. El presidente Hoover lo expresó muy gráficamente: "En los países en los que penetran las películas norteamericanas, vendemos dos veces más automóviles norteamericanos, fonógrafos norteamericanos y gorras norteamericanas³".

⁽²⁾Román Gubern (2000). *Historia del cine*. Barcelona: Editorial Lumen.

⁽³⁾Herbert Hoover fue presidente de los Estados Unidos entre 1928 y 1932. Citado en Joël Augros (2000). *El dinero de Hollywood: financiación, producción, distribución y nuevos mercados*. Barcelona: Paidós.

En 1921 Alemania introdujo la primera medida para limitar la importación de obras cinematográficas. Al comienzo esta limitación se basaba en la fijación de un porcentaje determinado de "pies" de película a importar. Cuatro años después se estableció la importación de una película extranjera por cada película alemana distribuida. Paralelamente, otros países europeos como Gran Bretaña, Francia o Italia fueron tomando medidas similares para la protección y con el tiempo –especialmente tras la Segunda Guerra Mundial, con el aplastante dominio de la cinematografía norteamericana–, se generalizaron las instituciones dedicadas a la cinematografía y las medidas destinadas a su apoyo.

Esta situación no se daba únicamente en Europa (ver tabla 1), en 1938, Matías Sánchez Sorondo, senador argentino, presentó un proyecto de ley al Senado de la Nación, en el que se promovía la constitución del Instituto Cinematográfico del Estado sobre la base de una amplia intervención estatal. En su discurso, Sorondo señalaba: "...primero, el cinematógrafo, como industria, como comercio, como expresión artística, debe gozar de toda la libertad que nuestras leyes otorgan al ejercicio de los derechos privados y debe ser especialmente protegido por el Estado; segundo, el cinematógrafo, como factor de difusión de ideas y de cultura, debe estar sometido a la fiscalización del Estado, que ejerce así una función irrenunciable de gobierno⁴".

⁽⁴⁾Edwin R. Harvey (2005). *Política y financiación pública de la cinematografía: países iberoamericanos en el contexto internacional (antecedentes, instituciones y experiencias)*. Madrid: Fundación Autor.

Tabla 1. Primeras medidas establecidas para la protección de las cinematografías nacionales

País	Año	Medida
Alemania	1921	Cuota de entrada para películas extranjeras, basada inicialmente en una proporción importada sobre los pies de película y posteriormente con relación al número de películas.
Gran Bretaña	1927	Establecimiento por la Cinematograph Films Act (<i>quota act</i>) de una cuota de pantalla.

País	Año	Medida
Gran Bretaña	1927	Régimen de licencias de importación: La importación de una película extranjera no era autorizada más que a cambio de la producción de una película británica, hecho que regía bajo la responsabilidad del importador.
Francia	1927	La aplicación de la cuota de pantalla.
Brasil	1932	Un esbozo de cuota de pantalla promovido por la ley de cinematografía.
Brasil	1939	Establecimiento legal de una cuota de pantalla (<i>quota de tela</i>) equivalente al 2% de la programación anual de las salas de cine.
España	1941	Implantación del doblaje obligatorio al castellano de las películas en idiomas extranjeros, por aplicación de una norma que prohibía la proyección cinematográfica en otro idioma que no fuera el español.
España	1941	Establecimiento, en el mismo año, de cánones de importación sobre las películas extranjeras importadas en España.
España	1942	Fijación de un régimen de "cuota de pantalla", obligatorio en todas las salas de cine de España a partir del 1 de enero de 1942.
España	1943	Concesión de licencias o permisos de importación de películas extranjeras, a cambio de la producción de películas nacionales. Sistema que se basaba en conceder en exclusiva tales licencias #de acuerdo con un número que fue variando durante esos años# a los productores cinematográficos españoles.
Argentina	1944	Entrada en vigor durante la República de un sistema de cuota de pantalla.
Francia	1946	La aplicación de una cuota de pantalla de cuatro semanas de películas francesas por trimestre, que fue incrementada a cinco semanas en septiembre de 1948.

País	Año	Medida
España	1946	Regulación oficial #aunque de manera indirecta# de la importación de películas extranjeras, mediante el procedimiento de regular la concesión de permisos en exclusiva por el gobierno a los productores cinematográficos nacionales para el doblaje de las mismas al castellano, obligatorio, por otra parte, como requisito previo a su exhibición.
España	1946	Aplicación a la producción cinematográfica del Régimen sobre defensa de la industria nacional de 1939, lo cual significaba que todas las empresas de la industria cinematográfica debían constituirse con capital íntegramente español y acciones nominativas intransferibles a extranjeros.
Gran Bretaña	1949	Vigencia temporal de la <i>Dalton duty</i> , consistente en un gravamen del 75% aplicable sobre toda película extranjera importada, la mayoría de las cuales provenía de Estados Unidos.
México	1949	Vigencia desde un sistema de cuota de pantalla en salas de cine equivalente al 50% en favor de las películas nacionales.
Gran Bretaña	Tras II GM	Las restricciones, impuestas asimismo después de concluida la Segunda Guerra Mundial, a la transferencia al exterior de las regalías provenientes de la explotación y exhibición de películas norteamericanas.

Fuente: Harvey, 2005, pág. 30.

1.2. Herramientas de la política cinematográfica

Los diferentes objetivos con los que se puede plantear una política cinematográfica se materializan en multitud de medidas. Estas son las principales acciones que se pueden desarrollar para el fomento de la cinematografía:

- **Subvención.** Es la modalidad más extendida de acción de apoyo a la cinematografía. Busca aportar capital a las empresas para que puedan llevar a cabo sus proyectos. Se puede dividir en dos modalidades básicas: la selectiva, en la que una comisión de expertos valora el proyecto según unos criterios predeterminados –suelen ser de carácter artístico-cultural y económico– y la automática, en la que se conceden ayudas a todas las obras en función de unos criterios objetivos. La ayuda automática más extendida es la que se concede en función de la taquilla y que tiene como obje-

tivo que las obras se orienten a los gustos del público. Tradicionalmente, las subvenciones se han dirigido a la fase de producción de los proyectos cinematográficos, sin embargo, las carencias en otros ámbitos han hecho necesario orientar ayudas al desarrollo de proyectos, los guiones, la distribución o la promoción.

- **Crédito.** Ante la necesidad de realizar grandes inversiones, las empresas productoras han de recurrir a créditos para poder acometer sus proyectos. Sin embargo, ante el riesgo y la incertidumbre de las obras cinematográficas, el sector financiero tradicional es bastante reacio a la concesión de créditos. Esto ha llevado a muchas instituciones u organismos públicos a conceder directamente créditos en condiciones ventajosas al sector cinematográfico.
- **Aval.** De cara a la obtención de financiación de los bancos, algunas entidades como las sociedades de garantía recíproca operan concediendo avales a las productoras –previo cumplimiento de determinadas condiciones– para que estas pueden obtener crédito de los bancos.
- **Premios.** La concesión de premios ha sido uno de los métodos más efectivos a la hora de llamar la atención sobre las producciones cinematográficas de un país. Al estilo de Hollywood con sus Óscar, en todos los ámbitos se realizan este tipo de actos apoyados por las instituciones locales para la promoción de las obras nacionales. Es el caso de los premios Bafta británicos, los Cesar franceses o los Goya auspiciados por la Academia de las Artes y las Ciencias Cinematográficas.
- **Beneficios fiscales.** Pretenden atraer capitales a la producción cinematográfica proporcionándoles un tratamiento fiscal ventajoso. Las empresas que invierten en proyectos cinematográficos se benefician de deducciones fiscales en diferentes ámbitos.
- **Régimen arancelario.** En la mayoría de los casos persiguen dificultar la entrada de películas extranjeras en un país. La primera medida de política cinematográfica en España fue la subida de las tasas arancelarias para las películas importadas en 1923⁵.
- **Apoyo a la instalación industrial.** Las administraciones siempre han buscado la implantación de empresas audiovisuales en sus territorios como vía para obtener réditos en términos de riqueza o empleo. Podemos ver ejemplos como la Ciudad de la Luz de Alicante, o el Parque Audiovisual de Cataluña, pero en los años sesenta la Administración ya promovió la creación de las instalaciones cinematográficas de Almería que alumbrarían los *spaghetti-western*.
- **Cuotas de pantalla.** La cuota de pantalla busca limitar el tiempo que las películas extranjeras están en pantalla para posibilitar el acceso de las obras

⁽⁵⁾Antonio Vallés Copeiro del Villar (2000). *Historia de la política de fomento del cine español*. Valencia: Filmoteca, Generalitat Valenciana, Conselleria de Cultura i Educació, Direcció General de Promoció Cultural i Patrimoni Artístic.

nacionales a la cartelera. En España fue introducida después de la Guerra Civil y sigue vigente en la actualidad.

2. El marco internacional de de la política cinematográfica. La Organización Mundial del Comercio y la excepción cultural

El marco regulatorio internacional también se mueve en la tensión entre los aspectos culturales y económicos de la obra cinematográfica. Como se ha visto en la introducción, la defensa del carácter cultural del audiovisual y de la necesidad de su protección está representada por la Unesco y, en particular, por la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005). Frente a esta posición, la Organización Mundial del Comercio (OMC), partidaria de la liberalización plena del comercio, trata de avanzar en la eliminación de las políticas de protección espoleada por Estados Unidos y con la resistencia de muchos Estados encabezados por Francia.

2.1. El marco internacional. Organización Mundial del Comercio

Como explicábamos en la introducción de esta asignatura, desde los inicios de la andadura de este organismo el cine ha gozado de una consideración especial en forma de diversas excepciones a las normas generales del *GATT* (1947), que han permitido continuar con la política cinematográfica. Pero la evolución del sector audiovisual no tardaría en generar controversias en cuanto a la regulación de su comercio. La televisión, que aún no había alcanzado un importante grado de desarrollo, no había entrado en el Acuerdo del *GATT* y los países comenzaron a aplicar a las importaciones televisivas las mismas restricciones permitidas para el comercio cinematográfico. Ante esta situación EE. UU. promovió la creación de un grupo de trabajo dedicado a examinar la aplicación del *GATT* al comercio internacional de programas de televisión, el reparto equitativo entre los tiempos reservados a los programas nacionales y extranjeros. La creación de este grupo supuso el inicio del pulso que se libraría posteriormente en la llamada Ronda Uruguay de negociación de la OMC. A la hora de resumir el resultado de las negociaciones, vistas en la introducción, se suele utilizar la expresión en inglés *an agreement to disagree*, que viene a significar que se llegó al acuerdo para cómo estar en desacuerdo.

Las ayudas a la agricultura y a la industria aeroespacial partían como los principales escollos en las negociaciones de la Ronda Uruguay, sin embargo, la liberalización de los servicios audiovisuales también acompañó a estas como una de las principales trabas para el cierre del acuerdo. En Europa y en EE. UU. se pusieron en marcha todos los grupos de presión en contra y a favor de la liberalización respectivamente.

La Motion Picture Association (MPAA) movilizó a los directores más prestigiosos de Hollywood, como Martin Scorsese o Steven Spielberg, que pusieron una página completa de publicidad en *Variety* para atacar la posición europea. Mientras que, por su parte, los directores europeos hacían lo propio en sus países intentando presionar para que sus gobiernos se mantuviesen firmes en sus posiciones. Algunos jefes de Estado tomaron parte directamente en las negociaciones, con llamadas telefónicas de Bill Clinton al presidente alemán Helmut Kohl y al francés Eduard Balladur para confirmar la dureza de su postura⁶. Este interés personal del presidente norteamericano es fácilmente explicable teniendo en cuenta las buenas relaciones/donaciones que Hollywood mantiene con el partido demócrata⁷.

⁶David Puttnam; Neil Watson (1997). *The undeclared war: the struggle for control of the world's film industry*. Londres: HarperCollins.

⁷La defensa de los intereses de Hollywood tuvo incluso su episodio de película de espías cuando el Gobierno francés expulsó en febrero de 1995 a cinco agentes de la CIA en París, que tenían entre sus misiones obtener información sobre la posición francesa en materia de política audiovisual y en el campo de las telecomunicaciones (*El País*, 23/2/1995).

En cualquier caso, el ejemplo máximo del enconamiento de las posturas puede ser representado por estas citas de Jack Valenti, entonces presidente de la MPAA y de Francois Mitterrand, entonces presidente de la República de Francia.

“¿Por qué una cuota comunitaria? Sus defensores, los mismos que construirían en el muro de la vergüenza exclaman: “¡Nuestra cultura está en juego!” ¿Puede ser esto cierto? ¿Se pueden colapsar mil o dos mil años de cultura de una nación por la exhibición de programas americanos de televisión? ¿Se encuentra la cultura de cualquier país europeo tan poco sujeta, tan débilmente enraizada, que los espectadores europeos deben ser enjaulados y cegados para que sus lazos con su honorable y distinguido pasado no se desvanezcan de repente como una estrella al explotar en el cielo?”.

Jack Valenti, presidente de la MPAA. Discurso en el Senado norteamericano en 1991.

“Las creaciones del espíritu no son simplemente mercancías; los elementos de la cultura no son simples negocios. Defender el pluralismo de las obras de arte y la libertad del público para elegir es una obligación. Lo que está en juego es la identidad cultural de nuestras naciones. Es el derecho de las gentes a su propia cultura, la libertad para crear y elegir nuestras propias imágenes. Una sociedad que deja en manos de otros la responsabilidad de mostrar su reflejo, el modo en el que presentarse a sí misma, es una sociedad esclavizada.”

Francois Mitterrand. Presidente de la República de Francia en 1993.

Los servicios audiovisuales también forman parte de la actual ronda de negociaciones de la OMC, conocida como Ronda de Doha. Sin embargo, hasta el momento casi ninguna delegación ha efectuado movimientos en este terreno. Los únicos documentos presentados sobre las negociaciones en materia audiovisual han sido los de Suiza, Brasil y EE. UU., siendo los más relevantes los dos últimos. En el caso de Brasil, su propuesta busca un complejo equilibrio entre sus intereses como uno de los principales actores audiovisuales de la región (principalmente como exportador de telenovelas) y su resistencia a la entrada libre de otras obras, sobre todo cinematográficas, en las que su industria está menos desarrollada. Por su parte, EE. UU. continúa criticando las cuotas europeas, pero admite las subvenciones como herramientas importantes para mantener las tradiciones y la cultura de los países.

En cualquier caso y a pesar de la prevalencia de los intereses defensivos frente a los ofensivos (solo EE. UU. es partidario de la liberalización total) el margen de maniobra de la UE está limitado por las tendencias a la liberalización plena de los servicios. El principal reto que se le plantea a la UE es la convergencia tecnológica y el comercio electrónico.

El desarrollo de los servicios audiovisuales a través de Internet parece que hace imposible (o al menos muy difícil) los controles de cuotas que se llevan a cabo hoy en día. Para muchos la intención de EE. UU. es intentar penetrar en los mercados por medio de las nuevas redes libres de cualquier traba proteccionista, dejando más de lado la batalla de las cuotas. El camino que puede seguir EE. UU. es el de buscar una clasificación o remodelación de la clasificación existente de servicios audiovisuales, que permita las excepciones actuales en los viejos medios pero que estén completamente liberalizados en las vías de comercio electrónico.

3. La política cinematográfica en Europa

La política cinematográfica a escala paneuropea tiene su exponente más relevante en la Unión Europea, sin embargo, no es el único actor; paralelamente, el Consejo de Europa ha desarrollado diferentes actuaciones de las que el programa Eurimages es el mejor exponente.

Tal y como se señalaba en el primer punto de este capítulo, la complejidad de la industria cinematográfica hace que su regulación dependa de muchos factores y tenga diversos orígenes. En el caso de las políticas comunitarias, esta situación se hace aún más compleja, ya que la potestad para actuar en los diferentes terrenos en los que confluye la política cinematográfica ha surgido en el seno de la UE a partir de la jurisprudencia o de los nuevos tratados.

Lo que hoy se conoce como Unión Europea tiene su origen en el fortalecimiento de lazos comerciales entre diferentes estados europeos. Primero la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA, 1950) y posteriormente la Comunidad Económica Europea (CEE, 1957) fueron avanzando en la llamada construcción europea a partir de las vías exclusivamente económicas. No es hasta 1992, con el Tratado de Maastricht, cuando la cultura aparece en la como parte de la construcción europea.

El artículo 128 TCE (actual 151) de este tratado da pie a las primeras intervenciones de la UE en este terreno. Sin embargo, la fórmula empleada para definir su labor en este terreno deja claro que la acción comunitaria no priva a los Estados de ninguna de sus funciones. El texto señala que la comunidad “apoyará y complementará” la acción de los Estados en la difusión de la cultura, la conservación del patrimonio y la creación artística y literaria, incluyendo el sector audiovisual. El propio Parlamento Europeo⁸ señala que la fórmula hace que “no se pueda esperar de la Unión Europea una intervención demasiado marcada en el ámbito cultural. Sin embargo, esto no impide dar a las industrias culturales la visibilidad política que merecen con objeto de conducir al lanzamiento futuro de las medidas que necesitan”.

⁽⁸⁾Parlamento Europeo. “Las Industrias Culturales y el empleo en los países de la Unión Europea”.PE 167.889 - Resumen.

También resulta significativo observar cómo, dentro de las materias que se señalan para el apoyo comunitario, se incluye explícitamente el sector audiovisual (creación artística y literaria, incluido el sector audiovisual). Esta inclusión resultará de vital importancia a la hora de emprender las actuaciones comunitarias. Sin embargo, antes de esta atribución de competencias culturales la UE ya había puesto en marcha las que serían sus dos principales herramientas de política cinematográfica: La Directiva de Televisión sin Fronteras –hoy conocida como Directiva de Servicios Audiovisuales– y el programa Media.

La primera es el marco común regulador de la política audiovisual para todos los países miembros. Aunque el ámbito de actuación de esta norma no es el cinematográfico, las cuotas de pantalla que se incluyen de obras europeas y de productores independientes para los operadores televisivos han convertido esta norma en un apoyo capital para la industria cinematográfica europea.

La segunda herramienta para el fortalecimiento de la industria cinematográfica Europea es el programa MEDIA. También lanzado en el año 1989, en este caso el programa se apoyó en sus inicios exclusivamente en las competencias de ámbito industrial de la CEE.

Ambas herramientas tienen además un importante condicionante: la política de competencia. Su objetivo es que las políticas de apoyo a la cinematografía se mantengan dentro de unos límites que interfieran lo menos posible dentro del libre comercio y que estas sean de aplicación para todos los Estados de la UE sin distinciones.

3.1. Regulación: La Directiva de Televisión sin Fronteras

Mediante esta Directiva, y como veremos en el capítulo dedicado a la política televisiva, la Unión extendió su campo de acción y proclamó la libre emisión y recepción de señales televisivas dentro de los países miembros de la UE. Pero además de esto, la Directiva abordaba los otros campos clave: la promoción de la distribución y la producción audiovisual europea, la publicidad, el patrocinio y la televenta, la defensa de los menores y el derecho de réplica. Dentro de estos, el capítulo más interesante para nuestro campo de estudio es el relativo al fomento de la industria audiovisual europea.

Dentro del capítulo tercero de la Directiva, los artículos 4 y 5 relativos a la emisión de una mayor proporción de obras europeas y a la obligación de inversión en producciones europeas independientes son los más significativos. El artículo cuatro señala que los Estados miembros han de velar “siempre que sea posible y con los medios adecuados, para que los organismos de radiodifusión televisiva reserven para obras europeas”, mientras que el artículo cinco dice que han de velar “siempre que sea posible y con los medios adecuados para que los organismos de radiodifusión televisiva reserven, como mínimo, el 10% de su tiempo de emisión”.

Analizando el texto de la Directiva, vemos cómo el uso del término *velarán* en ambos artículos, supone dotar a la Directiva de una escasa fuerza obligatoria. A esto hay que añadir, además, las características jurídicas propias de la Directiva. Esta es una norma equivalente a una ley de base, o a un principio de derecho interno, es una norma que fija los aspectos esenciales de regulación en una materia. Es decir, deja espacio a los Estados para regular fijando los resultados jurídicos últimos a los que deben llegar, que en este caso serían las cuotas señaladas en los artículos.

El año 2007 fue planteado por la Comisión como un punto de inflexión para resolver o al menos atenuar la situación del audiovisual europeo. En ese año se realizaron importantes modificaciones a la Directiva de Televisión sin Fronteras y comenzó una nueva etapa del programa MEDIA, durante los dos últimos años la Comisión ha llevado a cabo un periodo de consultas con los miembros del sector para orientarse en estos cambios.

Como resultado de estas consultas la Comisión publicó la nueva directiva⁹. La principal reforma introducida fue que la regulación no dependía ya del tipo de plataforma de distribución, sino de la propia naturaleza del servicio. De esta manera, la regulación distingue entre servicios audiovisuales lineales, que incluyen la difusión tradicional así como la difusión por redes IP, el *streaming* o el *webcasting*, y no lineales, los contenidos bajo demanda. Con esta reforma se consigue fundamentalmente extender el ámbito de actuación de la Directiva en regulación publicitaria o protección de menores a los nuevos métodos de difusión.

⁽⁹⁾Unión Europea (2005). "Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 89/552/EEC". COM (646 final). Bruselas: Comisión Europea.

Los servicios lineales siguen sujetos a las diferentes obligaciones de la Directiva, mientras que los no lineales quedan sujetos únicamente a una serie de principios básicos en las siguientes materias: protección de menores, prohibición de la incitación al odio, identificación del prestador del servicio, identificación de la comunicación comercial y algunas restricciones cualitativas en la comunicación comercial.

En lo que se refiere a la promoción del audiovisual europeo, no se realiza ningún cambio en los artículos 4 y 5. Se incluye también la obligación para los Estados de presentar un informe que incluya la contribución de estos servicios a la producción de obras europeas y a la adquisición de derechos, así como el porcentaje de obras europeas dentro de su catálogo audiovisual.

Por otro lado, la posibilidad de recurrir a técnicas de *product placement* es señalado por la Comisión como una medida a favor de la diversidad cultural, ya que permitirá a los productores audiovisuales disfrutar de un mayor número de recursos para sus obras y competir en mejores condiciones con las películas norteamericanas que ya lo incluyen.

3.2. Medidas de fomento: El programa Media

En la segunda mitad de los ochenta la política audiovisual europea adopta un enfoque cultural-industrial, que le lleva a promover la industria de contenidos considerando tanto su perspectiva cultural como su capacidad para generar riqueza y empleo. Con ese objetivo se puso en marcha el programa MEDIA. Las primeras propuestas del programa realizadas en los años 1987 y 1988 seguían un esquema similar al de cualquier programa nacional de ayudas, se basaban

⁽¹⁰⁾Unión Europea (1988). *Resolution on the MEDIA programme and the European cinema and television year* (DOCE C 326, pág. 308), 19.12.1988.

fundamentalmente en los subsidios a la producción. Sin embargo, el programa no fue aceptado hasta que cambió de rumbo y se centró en las fases de desarrollo y de distribución de las películas europeas¹⁰.

3.2.1. La fase piloto de MEDIA y MEDIA I

Al margen de las cuotas para la introducción de obras europeas, la UE también se planteó apoyar directamente al sector. Tras una fase de consultas entre profesionales del sector, en 1988 comienza a operar la fase piloto del programa MEDIA con la estructura que se puede observar en la siguiente tabla. Se ponen en marcha una docena de iniciativas con el objetivo de promover las diferentes fases de la cadena de producción audiovisual aunque con una especial atención a la distribución y el desarrollo.

La aprobación de MEDIA I tiene su fundamento jurídico en el artículo 308 del Tratado de la Unión (antiguo 235), relativo a la adopción de medidas para la obtención de un mercado común. Esta primera edición de MEDIA hereda la estructura de la fase piloto y las principales novedades que presenta son una serie de subprogramas nuevos y sobre todo, un importante incremento presupuestario, 200 millones de euros para el periodo 1991-1995, frente a los 25 de la fase piloto.

Tabla 2. Estructura de la fase piloto de Media y de Media I (principales iniciativas)

Línea	Programas de actuación
Distribución	Euro-Aim: Apoyo a la distribución Efdó: Mejora de las condiciones de distribución Babel: Ayudas al doblaje y al subtítulo Cine Club europeo: Emisión de películas por satélite. EVE: Espacio Video Europeo
Desarrollo	<i>Script</i> : guión y preproducción Club de inversión Cartoon (desarrollo de proyectos de animación) Scale
Formación	EAVE Media Business School
Financiación	Euro Media Garanties Media Venture

Fuente: Elaboración propia a partir de Media Newsletter.

La principal novedad del modelo es que no se basa en la simple aportación de subvenciones, sino que aporta fondos a modo de “capital semilla” (*seed-money*) como anticipo sobre los ingresos o destinado a la reinversión. De hecho, la intención del programa era poder llegar a operar de manera autónoma una vez realizadas las devoluciones de los primeros años de funcionamiento tal y como señala el primer informe sobre el funcionamiento de MEDIA¹¹.

⁽¹¹⁾Unión Europea (1990a). “Encouraging Europe’s media industry - a review of media 92 by a committee of experts appointed by the European Commission”. COM/90/132 Final. Bruselas: Comisión Europea.

3.2.2. MEDIA II y Media Plus

MEDIA II supone un importante cambio con respecto a la anterior edición. Las iniciativas de MEDIA I desaparecen casi por completo del programa y se crea una nueva estructura. El programa se divide en dos grandes áreas MEDIA Formación y MEDIA Desarrollo y Distribución. Ambas con diferentes convocatorias de ayudas, la primera dedicada a la formación y la segunda y la tercera, a la fase de preproducción de las obras y de distribución respectivamente (tabla 3). En cada uno de estos apartados se realizaban convocatorias de ayudas a las que debían presentarse los diferentes agentes interesados, productores, distribuidores, exhibidores, etc.

Tabla 3. Convocatorias de Media II

Líneas	Convocatorias
Desarrollo	<p>Desarrollo de obras audiovisuales de compañías europeas independientes (Apoyo a proyectos unitarios).</p> <p>Desarrollo de compañías europeas independientes de producción (Préstamos a compañías).</p> <p>Apoyo a plataformas industriales para fomentar la creación de redes entre las compañías (Plataformas industriales).</p> <p>Apoyo para el desarrollo de paquetes de proyectos (<i>Slate funding</i>).</p>
Distribución	<p>Apoyo "selectivo" para la distribución cinematográfica.</p> <p>Apoyo a la distribución en vídeo.</p> <p>Apoyo a las redes de salas.</p> <p>Apoyo a la difusión televisiva de obras europeas.</p> <p>Medidas para apoyar la promoción y el acceso a los mercados de los productores y distribuidores independientes europeos (Promoción).</p> <p>Apoyo a la promoción de catálogos de obras europeas.</p> <p>Apoyo automático a la distribución cinematográfica.</p> <p>Apoyo a festivales.</p> <p>Apoyo a agentes de ventas.</p>

Fuente: Informe de evaluación final de Media II

Con una estructura muy similar y un presupuesto mayor (400 millones de euros) las principales novedades de MEDIA Plus (2001-2006) son las nuevas líneas de apoyo: proyectos piloto e i2i audiovisual. La primera es un intento de la UE de no quedarse atrás en todos los aspectos relacionados con las nuevas tecnologías, desde el *video on demand* (VOD) hasta sistemas de interfaces para plataformas de televisión digital interactiva o bases de datos para el acceso *online* a las producciones europeas.

i2i audiovisual es una iniciativa puesta en marcha conjuntamente con el Banco Europeo de Inversiones y en algunos capítulos recupera acciones de MEDIA Venture el subprograma puesto en marcha durante MEDIA I. Otorga ayudas a las productoras para cubrir los costes de las garantías demandados por los bancos para acceder a sus préstamos.

Se trata de una línea de actuación que pretende separarse de los esquemas tradicionales de ayudas para crear una mejor relación entre el receloso sector financiero y el arriesgado sector de la producción audiovisual, de forma que se creen las condiciones para futuras y continuadas colaboraciones.

En lo que se refiere a las cifras de resultados y al impacto del programa, trabajaremos fundamentalmente con los datos de MEDIA II y MEDIA Plus.

Merece la pena que se remarque el creciente presupuesto dedicado al programa. De los 200 millones de euros de MEDIA I a los 400 de MEDIA Plus o los 750 para MEDIA 2007 (tabla 4). El aumento puede resultar más significativo cuando, tal y como ya hemos señalado, la Comisión pretendía que el programa llegase a funcionar de manera autónoma gracias a los reembolsos de las ayudas. A este objetivo se renunció cuando entró en funcionamiento MEDIA II, que en muchas de sus modalidades de ayudas sustituía el reembolso de la ayuda a la Comisión por la reinversión de esa ayuda en otros proyectos por parte de los beneficiarios.

A la hora de analizar el impacto sobre el conjunto del audiovisual europeo tendremos en cuenta fundamentalmente los resultados de las áreas de distribución y de desarrollo, las dos más importantes en lo que a presupuesto se refiere (tabla 5) y la influencia que estas han podido tener en la circulación de obras por el continente, el gran objetivo perseguido por parte del programa.

Tabla 4. Presupuesto programas Media (en millones de euros)

	Media I	Media II	Media +	Media 2007
Presupuesto solicitado por la Comisión	250	400	500	1.000
Presupuesto del programa	200	310	400	750

Fuente: Evaluación intermedia de Media Plus (abril, 2004).

Tabla 5. Presupuesto de Media Plus

Media Plus 2000-2005 400 millones €	
Media formación 40 millones €	Media Plus 350 millones €
	Distribución: 57,5%
	Desarrollo: 20%

Fuente: Evaluación intermedia de Media Plus (abril, 2004).

Media Plus 2000-2005 400 millones €	
	Promoción: 8,5%
	Proyectos piloto: 5%

Fuente: Evaluación intermedia de Media Plus (abril, 2004).

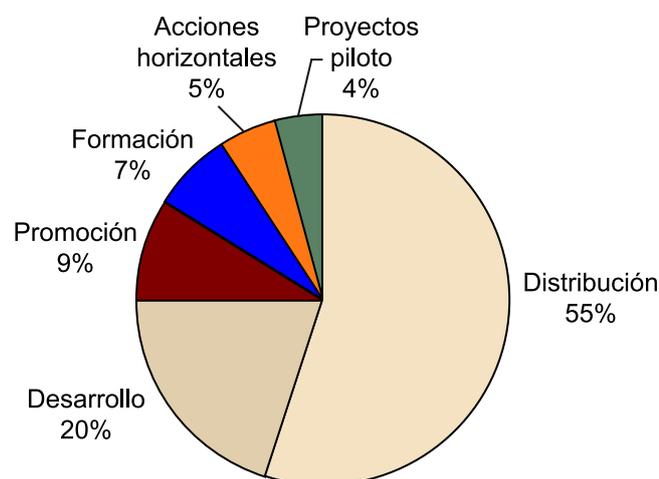
3.2.3. MEDIA 2007

En el 2006, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron un nuevo programa de apoyo al sector audiovisual europeo: MEDIA 2007¹². El presupuesto es de 755 millones de euros a lo largo de siete años (2007-13). Al igual que sus antecesores, MEDIA 2007 se centrará en el desarrollo y las actividades posteriores a la producción (la distribución y la promoción). Sin embargo, en contraste con MEDIA II (1996-2000) y MEDIA Plus y MEDIA Formación (2001-2006), la financiación de la UE se canaliza a través de un único programa (gráfica 1, tabla 6).

⁽¹²⁾ Decisión n.º 1718/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre del 2006, relativa a la aplicación de un programa de apoyo al sector audiovisual europeo.

Las consecuencias de la revolución digital y la ampliación de la UE para el mercado audiovisual europeo exigen un replanteamiento radical de las prioridades y la estructura del nuevo programa. La consulta pública realizada por la Comisión en la preparación de MEDIA 2007 identificó áreas en las que era preciso introducir cambios. En primer lugar, la acción en el marco del programa MEDIA debía adaptarse a la evolución de la tecnología y el mercado, a fin de reflejar las consecuencias de la digitalización.

Gráfica 1. Distribución del presupuesto de MEDIA 2007 por áreas



Fuente: MEDIA Programme

Tabla 6. Distribución del presupuesto de Media 2007 por años

Año	Cantidad (m €)
2007	75
2008	93

Fuente: Media Programme

Año	Cantidad (m €)
2009	97
2010	100
2011	103
2012	105
2013	107

Fuente: Media Programme

Entre los objetivos que se marca el nuevo programa están:

- Preservar y valorizar la diversidad cultural europea y su patrimonio cinematográfico y audiovisual, garantizar la accesibilidad a este para los europeos y favorecer el diálogo intercultural.
- Aumentar la circulación de obras audiovisuales europeas dentro y fuera de la UE.
- Reforzar la competitividad del sector audiovisual europeo en el marco de un mercado abierto y competitivo.
- Tener en cuenta la importancia del proceso creativo en el sector audiovisual europeo y el valor cultural de la Europa del patrimonio cinematográfico y audiovisual.
- Fortalecer las estructuras de producción de las pequeñas empresas para que el sector audiovisual europeo sea más competitivo, puesto que constituyen su núcleo. Esto significa contribuir a la difusión de una cultura empresarial para el sector y facilitar la inversión privada.
- Reducir los desequilibrios entre los países europeos con una alta capacidad de producción audiovisual y los países con baja capacidad de producción o de área lingüística reducida. Esta prioridad responde a la necesidad de preservar y valorizar la diversidad cultural y el diálogo intercultural en Europa. Asimismo, fomentará la transparencia y la competencia en el mercado único, y por lo tanto, el potencial de crecimiento económico para el conjunto de la Unión.
- Por último, el programa seguirá la evolución del mercado y de apoyo con respecto a la digitalización. Se pondrán en marcha medidas de acompañamiento de los cambios que está produciendo la digitalización en el sector audiovisual en todas las fases de la cadena de producción y distribución, incluso en términos de nuevos conocimientos para los profesionales del sector.

Los objetivos que se presentan se concretan en diferentes modalidades de ayudas que se pueden dividir entre las siguientes líneas: formación, producción/desarrollo; distribución, promoción, festivales, nuevas tecnologías y exhibición (gráfica 2).

Gráfica 2. Líneas de acción de MEDIA 2007



Fuente: Media Antena Euskal Herria

Dentro de estas líneas, incidiremos en las de **distribución, exhibición y nuevas tecnologías**.

Distribución

Es la parte más importante de la acción de MEDIA. Las ayudas se conceden a las empresas distribuidoras para facilitar la circulación de películas europeas por el continente. Dentro de este esquema de ayudas, distribuidoras de Bélgica, Francia, Grecia, Italia, Holanda Polonia, Portugal o Rumanía recibieron subvenciones para la distribución en sus respectivos países de la película de Alex de la Iglesia *Balada triste de trompeta*, *Buried* de Rodrigo Cortés o *Los abrazos rotos* de Pedro Almodóvar.

Además de a las distribuidoras, las ayudas también se dirigen a los agentes de ventas para la promoción de películas.

Exhibición

Las ayudas a la exhibición del programa MEDIA se articulan en dos esquemas, uno destinado a la creación de redes de salas que proyecten cine europeo y otro destinado a la digitalización de las salas.

En el primer caso los objetivos concretos de las redes han de ser:

- Mejorar la circulación de las películas europeas no nacionales en los mercados europeo e internacional con medidas que fomenten su exportación, su distribución en todos los soportes y su programación en salas de cine.
- Fomentar la proyección de películas europeas no nacionales en el mercado europeo, en particular, mediante el apoyo a la coordinación de un circuito de salas cinematográficas.

Actualmente está en marcha una gran red de cines europeos llamada Europa Cinemas. Esta red se creó en 1992 con el apoyo del programa MEDIA y el Centre Nationale de la Cinematographie francés. En la actualidad está presente en 32 países, 512 ciudades, 864 cines, 2.123 pantallas europeas, gracias al apoyo del programa MEDIA. En España, Europa Cinemas está presente en más de 50 salas. Entre los representantes más significativos en España se sitúan las cadenas Verdi y Renoir.

Nuevas tecnologías

Dentro de la línea de nuevas tecnologías, MEDIA concede dos líneas de ayudas, una destinada a financiar proyectos innovadores desde un punto de vista tecnológico que puedan mejorar la competitividad de las empresas europeas. La otra línea de ayudas se dedica a las iniciativas de distribución *on-line*. Dentro de esta línea, el portal español FILMIN –resultado de la unión de algunas de las más destacadas distribuidoras independientes: Alta Films, Cameo, El Deseo, Golem, Tornasol, Wanda Visión and Vértigo Films– es el único proyecto de *VOD* que ha salido beneficiado por las ayudas MEDIA en este campo en España.

3.3. La política comunitaria sobre competencia, ayudas nacionales a la cinematografía

Aunque el programa MEDIA y la Directiva de Televisión sin Fronteras son las dos herramientas activas de la política audiovisual europea, la política de competencia resulta fundamental, ya que es la que marca los límites y los parámetros en los que han de moverse las políticas de los Estados miembros. Estos parámetros se describen en la comunicación de la Comisión sobre determinados aspectos jurídicos vinculados a las obras cinematográficas y audiovisuales¹³.

⁽¹³⁾COM (2001) 534 final de 26-9-2001.

A nivel general las normas básicas del Tratado de la UE sobre las ayudas estatales prohíben las ayudas que falseen o amenacen con falsear la competencia y el libre comercio entre los Estados miembros, y obligan a los Estados a informar sobre nuevas ayudas o variaciones en las vigentes. En la práctica las normas relativas a la cinematografía se basan en los siguientes principios:

El principio de legalidad general implica el cumplimiento de las normas básicas de la UE que prohíben la discriminación por motivos de nacionalidad, garantizan la libertad de establecimiento, la libre circulación de mercancías y la libre prestación de servicios. Siguiendo estos principios, los regímenes de ayudas no pueden, por ejemplo:

- Reservar las ayudas a los nacionales del país exclusivamente.
- Exigir a los beneficiarios que sean empresas nacionales establecidas conforme derecho mercantil nacional (las empresas establecidas en un Estado miembro que actúen en otro por sucursales u oficinas permanentes deben poder recibir ayudas).
- Exigir que los trabajadores de empresas extranjeras que proporcionan servicios cinematográficos respeten las normas de trabajos nacionales.
- En el caso de los sistemas de ayudas que se financian con tasas parafiscales, se exige que si el sistema de ayudas únicamente ayuda a los productores nacionales (o lo hace en mayor medida) no puede gravar los productos importados o aplicar un tipo impositivo menor a los productos nacionales cuando son exportados.
- Han de destinarse a un producto cultural. Esta calificación corresponde a cada Estado y deberá atender a criterios verificables.
- El productor debe poder gastar, al menos, el 20% del presupuesto de la película en otros Estados miembros. Se admite como válida la territorialización de hasta el 80% de los gastos del presupuesto de producción.
- La subvención no debe sobrepasar el 50% del presupuesto de producción (excepto en el caso de películas difíciles o de bajo presupuesto).
- No están autorizadas las subvenciones suplementarias destinadas a actividades cinematográficas específicas, como por ejemplo la postproducción.

Otro aspecto controvertido y de especial interés por su aplicación en España es la obligación de las televisiones de invertir en productos audiovisuales. Según la Comisión esta obligación no constituye una medida estatal en la medida en que la inversión proporcione a la televisión un rendimiento económico razonable.

3.4. Eurimages

Eurimages es el programa puesto en marcha por el Consejo de Europa¹⁴ en 1988 para el desarrollo de la cinematografía Europea. En el 2012, 36 estados – entre ellos España– forman parte del programa. La actividad de Eurimages se

divide en cuatro áreas en las que publica diferentes convocatorias de ayudas: ayudas a la coproducción, a la distribución, ayudas a la exhibición y ayudas a la digitalización de la red de cines de Eurimages.

⁽¹⁴⁾El Consejo de Europa, nace tras la Segunda Guerra Mundial de la unión de diez países europeos. En la actualidad forman parte de él 47 Estados, todos los de la UE más Rusia, Suiza, Turquía y varias exrepúblicas soviéticas. Mientras que la UE nació como una unión comercial, el Consejo de Europa tiene como principal objetivo la promoción de la democracia en los Estados europeos a partir de la Convención Europea de los Derechos Humanos. Como parte de esta convención, el acceso a la cultura forma parte de las misiones del Consejo de Europa, y lleva a cabo acciones como Eurimages, así como numerosas recomendaciones a los Estados miembros con el objetivo de proteger y promover la cultura europea –el observatorio audiovisual europeo depende también depende del Consejo de Europa. A diferencia de las normas comunitarias, las recomendaciones del Consejo de Europa no son en la mayoría de los casos vinculantes, por lo que no llegan a tener un efecto importante.

Dentro de estas cuatro áreas, la mayor parte de los fondos del programa (cerca del 90%, alrededor de 20 millones de euros) van destinados a la coproducción. En este punto se da la principal diferencia con el programa MEDIA, mientras que este pone el foco en la circulación de las obras, Eurimages se centra fundamentalmente en apoyar los proyectos de coproducción europeos. Es decir, se trata de un apoyo a la creación y no tanto a la rentabilización de los productos, por lo que se puede hablar de una óptica más cultural que industrial en el caso de este programa.

Desde su puesta en marcha en 1988, Eurimages ha apoyado la coproducción de cerca de 1.400 largometrajes. Entre los proyectos españoles con apoyo de Eurimages destacan *Los pasos dobles*, de Isaki Lacuesta (Concha de Oro el Festival de San Sebastián de 2012) o *También la lluvia*, de Iciar Bollaín.

En el terreno de la exhibición, Eurimages también apoya la red Europa Cines de un modo similar al que lo hace MEDIA pero en un número menor de países. En el caso de Eurimages, los cines de la red se encuentran fundamentalmente en los países del este de Europa.

3.5. Balance y perspectivas de la política cinematográfica europea

Las acciones de la UE en materia cinematográfica merecen un balance muy desigual. Sus acciones de fomento –fundamentalmente el programa MEDIA– se han configurado como una herramienta importante para la industria europea facilitando la circulación de obras europeas por el continente. El resultado, sin embargo, dista mucho de ser el deseado. Las películas norteamericanas siguen copando las pantallas europeas de manera abrumadora. El foco del programa es acertado, partiendo de un nivel de producciones anuales muy importante –mucho mayor que el norteamericano– se busca promover que esas películas que se producen circulen con más facilidad por el continente y que, además, lo hagan con una mayor inversión en promoción para poder competir en un entorno dominado por las distribuidoras norteamericanas.

Sin embargo, el presupuesto del programa hace que su eficacia sea muy limitada. 750 millones de euros en siete años (algo más de 100 millones al año), es una cantidad importante pero, dimensionada en términos cinematográficos, es menos de lo que cuesta una sola superproducción norteamericana (*El Caballero Oscuro*, cerca de 200 millones de dólares). MEDIA tiene una repercusión notable, nos acerca obras a las que difícilmente tendríamos acceso sin su acción, pero difícilmente tendrá alguna incidencia en el equilibrio de poder entre la cinematografía europea y la norteamericana.

Donde reside la verdadera influencia de la política cinematográfica europea es en el respaldo de las políticas de promoción de la diversidad cultural –materializadas en la Convención de la Unesco antes mencionada y la postura mantenida en la OMC– que legitiman el desarrollo de políticas activas para la promoción de las culturas nacionales.

Este posicionamiento político permite no solo el mantenimiento de MEDIA, sino también el de las cuotas vigentes en la Directiva de Medios Audiovisuales. Las obligaciones de esta Directiva para los Estados miembros suponen un pilar fundamental para la financiación de las obras en Europa.

Sin embargo, este posicionamiento parece ir erosionándose poco a poco. Las políticas de competencia de la UE amenazan con lograr lo que los EE. UU. no han conseguido en las negociaciones para la liberalización del comercio internacional. Como se ha señalado anteriormente, las políticas cinematográficas nacionales han de pasar el filtro de la dirección comunitaria de competencia que vela por que se respeten las condiciones del libre mercado. Hasta el 2013, el régimen que regulaba estas ayudas será el de la norma “COM 2001/534 de Aspectos Legales sobre la Cinematografía y otras Obras Audiovisuales”. Atendiendo a esta norma, la UE ha respaldado la mayoría de los esquemas de ayudas nacionales¹⁵. Sin embargo, algunas de sus últimas decisiones en la evaluación de las ayudas hacen pensar que para los próximos años se verán limitadas. En particular, la Comisión ha empezado a poner un especial énfasis en la naturaleza cultural de las obras que reciban las ayudas. De seguir esta línea, buena parte de los incentivos fiscales o de ayudas automáticas de las que se nutre la industria podrían verse abocados a la desaparición. Una circunstancia que el sector difícilmente podría superar.

⁽¹⁵⁾ La cadena Francesa TF1 y la UTECA denunciaron en diferentes momentos la obligatoriedad de invertir en obras cinematográficas, sin embargo, desde la justicia europea se respaldó esta política al no considerarla estrictamente una ayuda nacional.

4. El marco estatal para la promoción de la cinematografía

4.1. La promoción de la cinematografía en los principales estados europeos

Como se ha señalado anteriormente, las políticas de fomento de la cinematografía son una práctica generalizada en la mayoría de los países. La intensidad de estas políticas y su organización depende de los objetivos concretos de cada país y del equilibrio entre los objetivos de carácter industrial y cultural. Según los datos del Observatorio Audiovisual Europeo, los diferentes países europeos invierten anualmente más de 2000 millones de euros en la promoción del sector audiovisual, cerca del 70% de esa cantidad proviene de cinco países: Francia, Alemania, Italia, Gran Bretaña y España.

4.1.1. Francia

Como abanderado del concepto de excepción cultural, Francia es el Estado europeo que desarrolla una política de fomento de la cinematografía más ambiciosa. Desde su creación en 1946, el Centro Nacional de la Cinematografía (CNC) es el encargado de gestionar todos los esfuerzos de promoción del sector. Creado en sus inicios en el seno del Ministerio de Industria, en 1958 pasó a formar parte del Ministerio de Asuntos Culturales de la mano de André Malraux, una de las figuras fundamentales en la configuración del concepto de política cultural, que reconoció la creación cinematográfica en lengua francesa como “obra de arte” que debía ser reconocida y protegida por los poderes públicos. El presupuesto anualmente dedicado a la promoción del sector por parte de este organismo es de más de 500 millones de euros.

Es interesante señalar que estas cantidades se derivan, en una parte muy importante, de un sistema fiscal que grava los ingresos producidos en las diferentes fases de explotación de la obra audiovisual, creando un fondo que luego es redistribuido en forma de ayudas a la cinematografía francesa. Además de este sistema de ayudas, el sistema francés cuenta con una herramienta muy importante para la promoción de la cinematografía de carácter fiscal, las conocidas como *SOFICAS*¹⁶, sociedades anónimas cuyo objeto social es la financiación de obras cinematográficas francesas, y que permiten a los inversores alcanzar desgravaciones de hasta en 25%.

⁽¹⁶⁾Sociétés de Financement du Cinéma et de l'Audiovisuel.

4.1.2. Gran Bretaña

En el caso del Reino Unido, la entidad encargada de velar por el desarrollo de la cinematografía es el British Film Institute (BFI). Creado en 1933 como una organización privada para la interlocución con las instituciones públicas, en 1949 pasó a ser un organismo público, dedicado a la promoción de las artes del cine y la televisión en el Reino Unido. Además de esta labor de apoyo a la creación, el BFI ha desarrollado también una labor muy destacada en el terreno de la educación y la conservación del patrimonio audiovisual británico.

La inversión realizada por el Reino Unido para la promoción del sector audiovisual es muy inferior a la de Francia, anualmente supone un inversión de cerca de 130 millones de euros. La mayoría de esta cantidad se gestiona a través del BFI, aunque a diferencia de Francia, donde casi toda la actividad está centralizada en el CNC, en el Reino Unido también tienen protagonismo los organismos para la promoción del sector de las diferentes nacionalidades como Escocia (Scottish Screen), Gales (Cymru Wales) e Irlanda del Norte (Northern Ireland Film and Television Commission). Merece la pena señalar también que las televisiones británicas tienen la obligación de realizar el 10% de sus producciones audiovisuales fuera de Londres (*out of London quota*) en un intento de que la capital no absorba toda la inversión y el empleo de la industria.

Otro aspecto remarcable de la política cinematográfica es la captación de fondos para el sector a través del fondo de la lotería nacional. Este sistema instaurado en la década de los noventa provee buena parte de los que se nutre la industria británica.

4.1.3. Alemania

Como hemos apuntado antes, Alemania es, tras Francia, el Estado europeo que más invierte en la promoción de la industria audiovisual. En gran medida este importante nivel de inversión corresponde a la naturaleza federal del estado. Al disponer de amplias competencias en el terreno cultural, los *Länder* alemanes cuentan con sus propias instituciones para la promoción de su cinematografía. Así, por ejemplo, FilmFernsehFonds Bayern, el organismo para la promoción del sector en Baviera, cuenta anualmente con un presupuesto cercano a los 30 millones de euros, y el de Sajonia (Mitteldeutsche Medienförderung) de cerca de 15 millones. En total las aportaciones de los *Länder* a la promoción del sector en Alemania suponen más de la mitad de la inversión en promoción del sector. El resto viene fundamentalmente de dos organismos de ámbito estatal, el German Film Fund y el German Federal Film Board.

4.1.4. Italia

En Italia la mayor parte de la actividad de fomento la desarrolla la Dirección General para el Cine, dependiente del Ministerio de Bienes y Actividad Cultural. Anualmente desde la dirección se destinan al cine más de 120 millones de euros, de los que 70 se dedican a la subvención de producciones cinematográficas. Otra parte importante de la inversión se destina al mantenimiento del Holding Cinecittà Luce¹⁷ y al Festival Internacional de Cine de Venecia. En Italia, a pesar de gozar de cierto nivel de competencias, estas casi no se desarrollan en el fomento de la industria cinematográfica, aunque sí en otras políticas culturales como la conservación del patrimonio.

⁽¹⁷⁾Cinecittà Luce tiene como principal objetivo la atracción de rodajes en Italia, la serie *Roma*, entre otras, producida por la BBC y HBO fue rodada en estos estudios italianos.

5. La política cinematográfica en España

5.1. Regulación: la normativa comunitaria en el ordenamiento jurídico español. La transposición de la Directiva de Televisión sin Fronteras

Hemos visto anteriormente cómo la Directiva de Televisión sin Fronteras marca los parámetros en los que han de moverse las cuotas para el fomento de la producción de obras audiovisuales europeas. La figura legal de la directiva marca unos objetivos a los países miembros, pero deja abierto el modo en el que estos han de legislar para conseguirlos. Así, son los países miembros quienes han de transponer las directivas a sus ordenamientos jurídicos instaurando las herramientas que consigan cumplir, como mínimo, los objetivos marcados en la Directiva.

En España, es la Ley 25/1994 de 12 de julio la que incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE. Esta ley se divide en cinco capítulos relativos a los principales ámbitos de actuación de la Directiva. El capítulo I, de disposiciones generales, “garantiza la libertad de recepción de las emisiones de televisión procedentes de otro Estado miembro de la Unión Europea”. El capítulo II se refiere a la “promoción, difusión y producción de determinados programas de televisivos”, el capítulo III se centra en “la publicidad y el patrocinio televisivo” y el capítulo IV en “la protección de menores”.

Aquí nos centraremos en el capítulo II de promoción y difusión de ciertos programas televisivos. El artículo cinco es el principal del capítulo, ya que marca las obligaciones de las televisiones en cuanto a cuotas de programación y obligaciones de inversión en obras cinematográficas. Desde su redacción original en la ley 25/1994, este artículo ha sufrido dos modificaciones. La primera como consecuencia de la ley 22/1999 de 7 de junio y la segunda por la ley 15/2001 de Fomento de la Cinematografía.

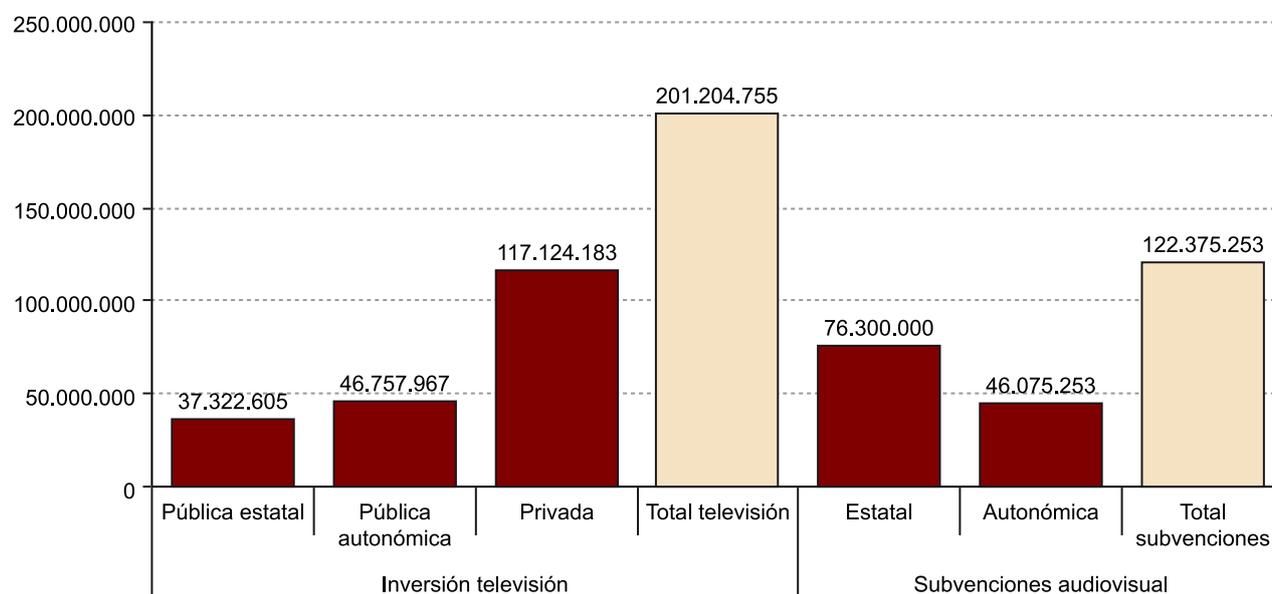
De la redacción original del artículo cinco en la ley 25/1994 se extraen tres preceptos fundamentales:

- Obligación a las televisiones de reservar el 51% de su tiempo anual de emisión a obras europeas.
- Que la mitad de esa reserva de tiempo sea dedicada a obras cuya expresión originaria fuese alguna de las lenguas españolas.

- Las obras audiovisuales que pueden considerarse o no como europeas de cara a estas obligaciones.

La ley 22/1999 –impulsada durante el periodo de gobierno del PP– incorpora un nuevo precepto en este artículo que se convertirá en parte fundamental del debate sobre política cinematográfica en España. La ley obliga a las televisiones a invertir el 5% de la “cifra total de ingresos devengados durante el ejercicio anterior, conforme a su cuenta de explotación a la financiación de largometrajes cinematográficos y películas para televisión europeas”. Con la incorporación de ese precepto, la cantidad destinada por parte de las televisiones llega a ser incluso mayor que las subvenciones concedidas por distintas administraciones para ayudas al cine (gráfica 3). Es decir, la obligación de inversión se convierte en la mayor herramienta de promoción de la cinematografía en España.

Gráfica 3. Inversión televisiva y subvenciones a la cinematografía (2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de informes de cumplimiento de la inversión del 5% del Ministerio de Industria (Informe Cumplimiento Estatal 2008 e Informe Cumplimiento Autonómico 2008), y Memoria anual FAPAE.

Desde su aprobación, esta normativa se ha enfrentado a una fuerte contestación por parte de las televisiones privadas. UTECA ha recurrido la legalidad de la norma en varias ocasiones, en marzo del 2009 los tribunales europeos avalaron la legalidad de la norma con respecto a la normativa comunitaria, pero en diciembre de ese mismo año, el Tribunal Supremo elevó al Constitucional una moción de inconstitucionalidad contra esta obligación de inversión por una supuesta “vulneración de la libertad de empresa”. Por su parte, la voz del sector de la producción podría ejemplificarse en las palabras de Andrés Vicente Gómez: “Todos los responsables de las cadenas de televisión conocen su fortuna al disfrutar de concesiones gratuitas y emitir en un espacio radioeléctrico propiedad de todos los españoles. Sus cuentas anuales arrojan, sin duda gracias a su eficaz gestión, beneficios millonarios. Parece razonable y desde luego

está lejos de ser escandaloso, como sus voceros pregonan, que el Gobierno les obligue a invertir, no a subvencionar, en la creación de contenidos de cuyo producto y derivados habrán de disfrutar ellos mismos" (*El País*, 2/3/2007).

Dentro de este tira y afloja, la norma ha sufrido diferentes modificaciones hasta su estado actual, tras la aprobación de la Ley 7/2010 General de Comunicación Audiovisual. Los cambios más sustanciales incluidos en la nueva ley son el diferente grado de obligaciones impuestas a los operadores públicos y a los privados y la diversificación de las obras a las que se puede destinar la inversión del 5%. Así, las cadenas públicas habrán de invertir el 6% de sus ingresos en obras audiovisuales, mientras que las privadas continuarán con la inversión del 5% vigente hasta la actualidad. En lo que se refiere a las obras objeto de inversión, la novedad más importante y aplaudida por los operadores privados, pero criticada por los productores, ha sido la inclusión de las series para televisión en el cómputo de esta inversión. Las cadenas privadas tendrán que invertir como mínimo el 60% de la cantidad destinada a la inversión en largometrajes cinematográficos, con lo que el restante 40% pueden emplearlo en series, miniserias y películas para televisión. En la práctica, lo que supone esta modificación es una rebaja del 40% en esta obligación, ya que con el coste de las series se alcanza fácilmente ese 40%. En el caso de las televisiones públicas, la cantidad mínima de inversión en largometrajes cinematográficos es del 75%. Del restante 25% solo la mitad puede invertirse en series para televisión y el resto habrá de destinarse a miniserias y películas para televisión (tabla 7).

Tabla 7. Obligaciones de emisión e inversión en obras europeas Ley 7/2010

			Privadas	Públicas
Cuotas de emisión	Tiempo de emisión obras europeas		51%	50% de la reserva en lenguas españolas
	Tiempo de emisión de obras de productores independientes		10%	50% de la reserva obras producidas en los últimos 5 años
Cuota de inversión (%sobre los ingresos devengados del anterior año)			5%	6%
Destino de la inversión obligatoria	Por tipo de producción	Largometrajes cinematográficos	60%	75%
		Películas o miniserias	40%	12,5%
		Series		12,5%
	Reserva para producción independiente		Mínimo 50%	
	Reserva para obras en lenguas oficiales en España		Mínimo 60%	

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 7/2010

5.2. Promoción: Ley 55/2007 del Cine

El marco normativo fundamental para el desarrollo de toda la actividad cinematográfica en España es la ley 55/2007 de 28 de diciembre, del Cine. Esta ley se aprobó tras un intenso periodo de debate y de enfrentamiento entre los diferentes actores del sector audiovisual sustituyendo a la ley 15/2001. Las principales oposiciones a la ley venían, de un lado, de las televisiones privadas reunidas en UTECA, que se mostraban (y se muestran) contrarias a la obligación de invertir en cine comunitario, de otro, de los exhibidores que criticaban las cuotas de obras comunitarias en salas.

Para Rafael Albero, director general de la Federación de Cines de España (FECE), el proyecto de ley era una “ley a medida de aquellos productores que viven de las subvenciones públicas y de las subvenciones indirectas que se sufragan a través de los exhibidores de España. Estábamos dispuestos a discutir la cuota de pantalla, pero ahora retiramos la propuesta. Otra petición era la de fijar los plazos de las distintas ventanas de exhibición (DVD, televisión...). Si no hay plazos razonables se producirá una crisis del sector de dimensiones colosales”. (*ABC*, 1/3/07). Por su parte, el presidente de UTECA, Alejandro Echeverría, refiriéndose al anteproyecto de ley afirmó: “la ley es muy mala, malísima”. (*LíderDigital.com*, 23/03/2007)¹⁸.

⁽¹⁸⁾ Como hemos visto anteriormente con la Ley 7/2010 del Audiovisual esta obligación se rebajó notoriamente para satisfacción de las televisiones.

De cara a las comunidades autónomas, la nueva ley es particularmente importante, ya que incorpora la creación de un fondo que será destinado para la producción en comunidades autónomas en lenguas distintas al español (artículo 36). La cantidad del fondo será íntegramente transferida a la Comunidad para que la gestione según sus competencias. La aportación que se realice a las comunidades autónomas será “equivalente a la suma de aportaciones que dicha Comunidad haya destinado en el ejercicio anterior para el soporte y fomento de la producción, distribución, exhibición y promoción del audiovisual en lengua cooficial distinta al castellano” y no podrá ser superior al 50% del total de las ayudas que las empresas audiovisuales residentes en dicha Comunidad hayan recibido del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales en el ejercicio anterior” (Disposición Adicional Sexta).

En la práctica esto supone un importante incentivo para aquellas comunidades con lengua propia, ya que de un año a otro pueden ver doblado el presupuesto para la producción de obras en su lengua. En el caso de Cataluña, teniendo en cuenta únicamente las ayudas a la explotación de obras en catalán, accedería a más de un millón de euros.

5.2.1. La regulación administrativa

Al margen de estas posiciones, en esta ley se pueden distinguir dos preceptos fundamentales: una primera parte dedicada a la ordenación de la cinematografía y el audiovisual, y una segunda parte destinada a las medidas de fomento e incentivos a la cinematografía.

Dentro de la primera se contemplan los principales aspectos de tipo administrativo:

- Nacionalidad de las obras cinematográficas y audiovisuales.
- Protección del patrimonio cinematográfico y audiovisual.
- Registro Administrativo de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales.
- Calificación de las películas y obras audiovisuales.
- Publicidad de la calificación de las películas y obras audiovisuales.
- Defensa de la libre competencia.
- Normas generales.
- Certificado de nacionalidad española de una obra cinematográfica o audiovisual.
- Acreditación del coste de las películas.
- Control de asistencia y rendimientos de las obras cinematográficas.
- Normas generales para salas X.
- Cuota de pantalla.

Dentro de todas ellas nos detendremos brevemente en dos aspectos clave dentro de la política cinematográfica: la nacionalidad de las películas y la cuota de pantalla.

La nacionalidad de la película

Para ser reconocida como española, una producción ha de ser realizada por una empresa de “producción española, o de otro Estado miembro de la Unión Europea establecida en España” y además se plantean una serie de condiciones sobre la nacionalidad del equipo, la lengua y el lugar de rodaje:

- El 75% de los autores –el director, el guionista, el director de fotografía y el compositor de la música–, el 75% de los actores y otros artistas y el 75% del resto del personal creativo y técnico sean personas con nacionalidad española o de cualesquiera de los otros Estados miembros de la Unión Europea, de los Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, o que posean tarjeta o autorización de residencia en vigor en España o en cualesquiera de dichos Estados.
- La obra cinematográfica o audiovisual se realice preferentemente en su versión original en cualquiera de las lenguas oficiales del Estado español.
- El rodaje, salvo exigencias del guión, la posproducción en estudio y los trabajos de laboratorio se realicen en territorio español o de otros Estados miembros de la Unión Europea. En el caso de las obras de animación, los procesos de producción también deberán realizarse en dichos territorios.

Dentro de la nacionalidad española también se consideran las realizadas en régimen de coproducción con empresas extranjeras, de acuerdo con las condiciones exigidas a tal efecto por la regulación específica sobre la materia o por los correspondientes convenios internacionales y los que afectan a la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

En la práctica estos aspectos son muy relevantes para el desarrollo de la política cinematográfica. En la medida en que una empresa multinacional –cualquier *major*– puede tener empresas asentadas en países comunitarios y realizar producciones con repartos europeos. En Francia, los tribunales obligaron a retirar la nacionalidad francesa a la película *Largo domingo de noviazgo*, así como las ayudas que había recibido de la Administración francesa. Aunque la película fue inicialmente aprobada por el CNC, dos asociaciones de productores denunciaron que la presencia de capital americano era demasiado importante para que la cinta pudiese acceder a las ayudas públicas. Los tribunales franceses respaldaron la denuncia al señalar que la compañía productora “2003 productions” fue creada por Warner Bros Francia únicamente para conseguir las ayudas del CNC.

En España, el rodaje en inglés de películas con nacionalidad española como *Los otros*, de Amenabar, también ha despertado polémica, ya que llevó a competir por los Goya a la actriz australiana Nicole Kidman frente a Pilar López de Ayala, que finalmente se alzó con el galardón.

La cuota de pantalla

Como se apuntó al principio de este capítulo, la cuota de pantalla es uno de los primeros instrumentos que se puso en marcha para la protección de las cinematografías nacionales. Según la norma, al menos el 25% del total de las

sesiones que se hayan programado debe ser con obras cinematográficas comunitarias. Hay que tener en cuenta que para la realización de ese cómputo las siguientes modalidades tienen un valor doble:

- Películas comunitarias de ficción en versión original subtitulada a alguna de las lenguas oficiales españolas.
- Películas comunitarias de animación.
- Documentales comunitarios.
- Programas compuestos por grupos de cortometrajes comunitarios cuya duración total sea superior a sesenta minutos.
- Películas comunitarias que incorporen sistemas de accesibilidad para personas con discapacidad física o sensorial, en especial el subtulado y la audiodescripción.
- Películas comunitarias que se proyecten en salas o complejos cinematográficos que en el transcurso del año de cómputo obtengan una recaudación bruta inferior a 120.000 euros.
- Películas comunitarias cuando permanezcan en explotación en una misma sala más de 18 días consecutivos, o un período consecutivo en el que existan 3 fines de semana.

Esta norma es muy cuestionada por el sector de la exhibición, que la considera “obsoleta e injusta” por obligarles a emitir películas europeas, que suponen – en la mayoría de los casos– un menor rendimiento para las salas¹⁹. Sin embargo, más grave que esta cuota es el abuso de posición dominante que sufren por parte de las distribuidoras norteamericanas. Entre las prácticas que más ha sufrido el sector de la exhibición está la imposición de la venta por lotes por la que se ven obligados a adquirir películas sin potencial de éxito para poder acceder a los *blockbusters*. En el 2006 el Tribunal de Defensa de la competencia condenó a las cinco distribuidoras norteamericanas a pagar 2,4 millones de euros por uniformizar sus políticas comerciales²⁰.

5.2.2. La protección del cine español

El Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales tiene, entre otras funciones, la de fomentar, promocionar y ordenar las actividades cinematográficas y audiovisuales españolas en sus tres aspectos de producción, distribución y exhibición. Para llevar a cabo dichas funciones, dispone de algunas medidas tales como la concesión de ayudas y subvenciones que se agrupan en las siguientes modalidades.

⁽¹⁹⁾En protesta por el mantenimiento de esta medida en la ley del 2007, las salas cerraron durante un día en junio del 2007. El director general de la Federación de Cines de España (FECE) se quejaba de tener que emitir películas españolas cuando estas “no interesan al público”.

⁽²⁰⁾Resolución 588/05 de la Comisión Nacional de la Competencia. (<http://www.cncompetencia.es/Inicio/Expedientes/tabid/116/Default.aspx?numero=588/05&ambito=Conductas>)

Ayudas a la producción

Las subvenciones a la producción suponen más del 75% del total de las ayudas que concede el ministerio. Dentro de las ayudas a la producción, es necesario distinguir dos modalidades fundamentales: las ayudas sobre proyecto –una comisión decide la concesión de una determinada subvención a un proyecto– o a las ayudas a la amortización de un proyecto –se conceden de manera automática una vez estrenado el proyecto y varían en función del número de espectadores. La mayoría de las ayudas que se conceden en España se otorgan mediante la amortización. Estas ayudas tienen una vocación eminentemente industrial, priman la taquilla y la inversión del productor como criterio para conceder subvenciones por encima de los aspectos culturales. Su misión fundamental sería conseguir la capitalización de la industria cinematográfica española.

Las ayudas a la amortización contemplan a su vez dos modalidades: la ayuda general y la complementaria. La ayuda general contempla una subvención para el productor equivalente al 15% de la recaudación en taquilla, calculada sobre la recaudación de 12 meses y precio medio de entrada prefijado. Dentro de esta modalidad, la película *La teta asustada*, de Claudia Llosa obtuvo una ayuda de amortización de 29.161,90 euros por una recaudación declarada de 187.745, 53 euros.

La modalidad complementaria se suma a la ayuda a la amortización general. En este caso las ayudas se conceden a partir de un sistema de puntuación que toma en cuenta diferentes aspectos, como la participación mediante invitación en la sección oficial de festivales de reconocido prestigio internacional; si se trata de un documental; si la película fue calificada para su exhibición como “Especialmente recomendada para la infancia”; si se trata de una película de animación; cuando la inversión mayoritaria en la película corresponda a empresas productoras de carácter independiente en el momento de la calificación. Sin embargo, el grueso de la puntuación se obtiene en función de la inversión del productor, cuanto mayor es la inversión mayor es la ayuda que puede recibir.

En la convocatoria de ayudas del 2012, el límite máximo que una película podía obtener de la suma de la ayuda general y la complementaria era de 1.500.000 euros.

El resto de las ayudas a la producción se reparten en proyectos que son presentados a la comisión de ayudas específica. Estas ayudas se destinan a diferentes tipos de obras:

Ayudas a la producción de largometrajes

Como hemos visto anteriormente, el grueso de las ayudas a la producción se dedica a la amortización desde un punto de vista eminentemente industrial. Estas ayudas, en cambio, priman el aspecto cultural, ya que solo pueden optar proyectos que “posean un especial valor cinematográfico, cultural o social, que incorporen nuevos realizadores o que sean de carácter documental”. *El perfecto desconocido* de Toni Bestard, obtuvo una subvención de 315.000,00 euros, series de animación y cortometrajes.

El resto de las ayudas son de una cuantía mucho menor y se dividen en las siguientes convocatorias:

- Ayudas a la creación y al desarrollo: con subvenciones para la financiación de los gastos necesarios para llevar a cabo desarrollo de proyectos de largometraje y al desarrollo de guiones para películas de largometraje.
- Ayudas a la minoración de intereses de préstamos bancarios: para la financiación de la producción y destinadas a la realización de películas de largometraje.
- Ayudas para la realización de obras audiovisuales con empleo de nuevas tecnologías: destinadas a la producción de obras audiovisuales que utilizando nuevas tecnologías e innovaciones que se vayan produciendo en este campo, se destinen a su difusión en medios distintos a las salas de exhibición, televisión o vídeo doméstico.
- Ayudas a la distribución de películas cinematográficas comunitarias: destinadas a mejorar la distribución, en salas de exhibición cinematográfica, de películas comunitarias de largometraje y de conjuntos de cortometrajes.
- Ayudas a la conservación de negativos y soportes originales: destinadas a la financiación de hasta el 50% de los costes de realización de interpositivos e internegativos de películas de largometraje españolas, con el fin de preservar el patrimonio cinematográfico.
- Ayudas para la participación y la promoción de películas en festivales internacionales: destinadas a los productores de las películas seleccionadas en festivales internacionales, para gastos de participación y de promoción durante el festival.

Al margen de estas subvenciones, la Ley 55/2007 también incluyó un disposición final que establecía el 18% de deducción para las inversiones en producciones cinematográficas, en el caso del coproductor financiero, el porcentaje a deducir es del 5% en el impuesto de sociedades. Esta medida es un primer paso para intentar atraer capitales a la industria cinematográfica y tratar de escapar de un modelo de subvenciones que parecía haber entrado en una es-

piral sin salida y que no había demostrado ser capaz de capitalizar la industria. En cualquier caso, la mayoría de la industria considera este primer paso aún demasiado tímido.

5.3. Herramientas para la mejora de la financiación

5.3.1. El instituto de crédito oficial

La otra herramienta fundamental para la cinematografía es la que busca facilitar el acceso al crédito mediante el convenio con el Instituto de Crédito Oficial (ICO). El convenio con el ICO permite que las empresas independientes de producción puedan acceder a condiciones ventajosas de financiación.

El ICO tiene suscritos dos convenios destinados a las empresas de producción cinematográfica.

Convenio ICO producción

Para poder acceder a esta financiación, es necesario que las empresas productoras tengan ya vendidos los derechos de la obra a una televisión que tenga suscrito el convenio con el ICO.

Como ya se ha señalado anteriormente, la televisión en la actualidad más que una ventana para la amortización es una parte fundamental de la financiación de casi todas las películas. Como consecuencia de la obligación de inversión del 5%, casi todas las obras cinematográficas venden sus derechos a alguna televisión. Sin embargo, en la mayoría de los casos, el pago por parte de las televisiones no se efectúa hasta la entrega del material terminado. Esto supone que las empresas de producción han de endeudarse para realizar la producción –recordemos que la mayoría de las empresas carecen de capacidad financiera para financiar por sí mismas sus obras– a la espera de obtener el pago por parte de la televisión.

Este convenio permite a las productoras acceder a una cantidad igual a la suscrita en el acuerdo de compra de derechos mediante un crédito en condiciones mucho más ventajosas que las del mercado. Así, las empresas pueden acceder a créditos con interés muy bajo²¹.

⁽²¹⁾En el 2012, el Euribor estaba por debajo del 1% y el interés de referencia ICO al 3%, lo que supone un interés menor del 4%, cuando en el mercado el riesgo de este tipo de créditos hace que su interés puede llegar al 10%. En una cantidad de 300.000 euros a cinco años esa diferencia supone más de 50.000 euros en gastos financieros.

Convenio ICO producción ICAA

Este convenio es similar al anterior en cuanto a su mecanismo, la diferencia radica en que va dirigido a aquellas empresas que han obtenido una ayuda por proyecto del ICAA. Para poder disponer de esta ayuda desde el primer momento de la subvención, se accede a esa cantidad mediante un préstamo ventajoso.

5.3.2. Audiovisual SGR

Las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR) son entidades financieras cuyo objeto principal consiste en facilitar el acceso al crédito de las pequeñas y medianas empresas (pymes) y mejorar, en términos generales, sus condiciones de financiación, a través de la prestación de avales ante bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito, Administraciones públicas y clientes y proveedores. Audiovisual SGR se constituyó en el 2005 contando con el Ministerio de Cultura a través del ICAA y EGEDA, FAPAE, FECE ADICINE y AITE como socios protectores, es decir, a modo de garantes del fondo que se emplea como garantía para avalar a las empresas que solicitan el crédito.

Como ya se ha señalado anteriormente, una de las primeras dificultades de la industria audiovisual es el acceso a la financiación en bancos y cajas. El primer obstáculo es la obtención del crédito. Al tratarse de un sector de riesgo, las entidades son muy recelosas y exigen una serie de avales muy difíciles de conseguir para muchas productoras, además de cobrar importantes comisiones en concepto de estudio de préstamo.

Para poder obtener esos avales las empresas han de asociarse a Audiovisual SGR. Posteriormente, han de enviar la documentación para que audiovisual SGR analice la viabilidad del proyecto, este aspecto es uno de los más relevantes porque la banca tradicional en pocas ocasiones dispone de analistas que conozcan la realidad del mundo audiovisual. Cuando el proyecto es aceptado por Audiovisual SGR, esta se pone contacto con la entidad para ofrecer su aval a la empresa solicitante. En casi todos los casos la entidad acepta el aval y la empresa puede acceder al crédito.

5.3.3. El ICEX y el comercio exterior

El Instituto de Comercio Exterior es una entidad que tiene la misión de promover los productos y servicios españoles en todo el mundo. La escasa internacionalización de las obras españolas es uno de los principales problemas de la industria nacional. Mediante un convenio con FAPAE, el ICEX facilita el acceso del sector audiovisual español a las citas más relevantes del mercado audiovisual. Así, las empresas españolas interesadas tienen la oportunidad de acudir a mercados como el MIPTV o el MIPCOM, o los más destacados festivales internacionales, bajo un paraguas común que proporciona el ICEX en el *stand* "Audiovisual from Spain".

5.3.4. Ibermedia

El Fondo Iberoamericano de Ayuda Ibermedia fue creado en noviembre de 1997 sobre la base de las decisiones adoptadas por la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Margarita, Venezuela. En la actualidad Ibermedia está compuesto por 19 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, España, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. La inspiración de este programa es muy similar a la de Eurimages, y aunque cuenta con varias áreas de actuación –formación, desarrollo, y coproducción– el grueso de las ayudas se destina a la coproducción

5.3.5. Balance y perspectivas de la política cinematográfica española

La política cinematográfica española –se podría decir que el sector del cine en general– ha sufrido en España un continuo cuestionamiento. La escasa capacidad de recaudación de los títulos españoles ha servido como principal argumento para echar por tierra el trabajo de todo el sector. Es obvio que la taquilla es un indicador importante de la situación de una cinematografía, pero no es ni mucho menos el único. Un criterio tan limitado pasa por completo por alto el valor cultural de la creación cinematográfica, que es al fin y al cabo el aspecto en el que se apoyan estas políticas. Por poner unos ejemplos, las ayudas selectivas al cine, orientadas a directores noveles, han servido para que directores jóvenes como José Antonio Bayona o Alejandro Amenabar iniciasen sus carreras con buenas acogidas de público y crítica, o que otros autores más minoritarios, pero muy reconocidos, como Isaki Lacuesta, pudiesen desarrollar sus trabajos. Sin embargo, la política cinematográfica sigue teniendo su asignatura pendiente en la generación de un tejido industrial más sólido que permita la capitalización de las empresas para poder acometer proyectos más ambiciosos. En este sentido, las ayudas automáticas y la política de desgravaciones, aunque necesarias, se han mostrado claramente insuficientes.

Por otro lado, la Ley General de la Comunicación Audiovisual del 2010, al dejar la posibilidad de que las televisiones destinasen parte del 5% de financiación –que tradicionalmente iba destinado al cine– a las series, reducía también de manera drástica la obligación real de inversión en el cine y dejaba casi todo el peso de la inversión en cinematografía en las televisiones públicas.

A esta compleja situación hay que unir la coyuntura económica. Las políticas de austeridad han llevado a recortes muy importantes en los presupuestos de cultura, y particularmente dolorosos en el ámbito de la cinematografía. Del 2011 al 2012 el presupuesto del ICAA se redujo en un 35% y para el 2013 la reducción se sitúa en otro 20%. Es decir, el fondo para la protección de la cinematografía puede pasar prácticamente a la mitad en cuatro años. Sin olvidar la subida del IVA, en lo que el ministro de Hacienda llamó muy significativamente “productos de entretenimiento”²². La expresión *industria del entretenimiento*

⁽²²⁾El mes de septiembre del 2012 el IVA de las entradas de cine pasó del 8% al 21%.

es la usada fundamentalmente en EE. UU. para referirse la industria cinematográfica, deja de lado cualquier connotación cultural, y por tanto, la justificación de su protección” –entre otros, cine y teatro–, que supone otro varapalo para el sector. Si tenemos en cuenta que, como hemos visto anteriormente, España es el país –de los grandes productores europeos– que menos invierte en el fomento de la cinematografía, lo que se deja entrever es una planteamiento político –en este caso por parte del PP– que resta valor a la cinematografía no solo como valor cultural, sino como apuesta para un desarrollo económico en un sector de futuro como el de los contenidos.

Lo que parece claro es que las líneas de la política cinematográfica parecen alejarse cada vez más del papel subvencionador del Estado para dar protagonismo a otras estrategias, como el mecenazgo. La Ley De Mecenazgo aparecía como la gran apuesta del PP para el sector cultural con su llegada al Gobierno en el 2011. El objetivo era limitar el gasto público en cultura, animando el papel del sector privado mediante la figura del mecenas que obtiene como recompensa notables desgravaciones fiscales.

6. El marco autonómico cinematográfico

Tradicionalmente, el cine ha sido contemplado desde un punto de vista estatal. Es común hablar de cine francés, español o italiano, pero las realidades subestatales han estado prácticamente ausentes de la política cinematográfica. Sin embargo, desde la década del 2000 aproximadamente, las políticas de ámbito subestatal han cobrado una notable importancia. A nivel general, desde las instituciones se ha presentado a las industrias culturales como una de las grandes bazas de la nueva economía del conocimiento y han sido muchas las instituciones de todos los niveles que han decidido apostar por el sector, no tanto por su valor cultural sino por los réditos que en términos de empleo y riqueza se esperan del sector. Como consecuencia de esas políticas entre el 2004 y el 2009 se crearon en Europa 57 fondos nuevos de apoyo a la industria audiovisual de ámbito subestatal.

El caso español, sin embargo, es particular por dos razones fundamentales. Primero, las comunidades autónomas españolas gozan de una capacidad legislativa superior a la de cualquier región europea –solo superior en Alemania, donde la mayoría de la política cinematográfica se realiza desde los *Länder*– que les permite poner en práctica medidas de ámbito cultural. Segundo, el sistema de radiotelevisión pública autonómica no existe en ningún otro país europeo y las televisiones autonómicas –como el resto de operadores– también tienen la obligación de invertir el 6% de sus ingresos en producción audiovisual, que por su carácter autonómico se dirige fundamentalmente a obras locales.

De hecho, se puede decir que fue la obligación de inversión de las televisiones autonómicas la que puso en marcha las políticas de fomento del audiovisual de las CC. AA²³. Desde ese año se ha sucedido ininterrumpidamente la publicación de libros blancos y la creación de *clusters* o entidades para el desarrollo del sector audiovisual, con un aumento anual considerable de las cantidades de ayudas hasta acercarse a las de ámbito estatal (ver tabla 8).

⁽²³⁾En realidad, en algunas comunidades, particularmente en Cataluña, Euskadi y Galicia, ya se habían desarrollado algunas iniciativas de política cinematográfica a principios de los ochenta, donde primaron los aspectos culturales, lingüísticos e identitarios. Estas comunidades fueron además las primeras en contar con una televisión autonómica que se implicó con el audiovisual local, sin embargo, no fue hasta la entrada en vigor de la obligación de inversión cuando se desarrolló una política de mayor envergadura.

El componente cultural y lingüístico tampoco puede ser obviado, en muchas de las comunidades estas políticas cinematográficas posibilitan que se lleven a cabo proyectos que de otra manera serían inviables. Sin olvidar que esto daba respuesta a las quejas de los sectores audiovisuales de estas regiones, que siempre han criticado la dificultad para acceder a las ayudas que se concedían desde el Ministerio.

En cualquier caso, es difícil hablar de unos rasgos comunes de la política cinematográfica a escala autonómica. Las inversiones y las acciones desarrolladas poco tienen que ver en el caso de Castilla y León y Cataluña. En el caso de la primera, sin televisión autonómica y con una inversión inferior al millón de euros, mientras que en Cataluña, la política cinematográfica se desarrolla a partir de una institución como el Instituto Catalán de las Empresas Culturales –homologable a la de cualquier estado europeo de las dimensiones de Cataluña– y dedica una inversión de más de 20 millones de euros al sector.

En el caso de Cataluña se produce un desarrollo legal específico para el cine con la Ley 20/2010, de 7 de julio, que incluye una las pautas generales de fomento y de regulación del sector. Dentro de su ámbito de actuación, el aspecto más controvertido de esta ley ha sido la obligación de “distribuir el cincuenta por ciento de todas las copias analógicas en versión en lengua catalana” (art.18), cuando se trate de una “obra cinematográfica doblada o subtitulada”, de manera que se garantice el acceso lingüístico equilibrado de toda la población. El sector de la distribución criticó duramente la medida asegurando que no existe tal demanda de cine en catalán y apeló a la ya crítica situación de sector.

Desde el Departamento de Cultura de la Generalitat, sin embargo, se señalaba que la mayor parte del impacto de esta ley va dirigida al estreno de las grandes películas comerciales, ya que las españolas se exhiben en versión original y las cintas de carácter menos comercial se exhiben en muchos casos en VOS, siendo el coste del doblaje en catalán una carga mucho menor que el doblaje. Sin embargo, desde la Comisión Europea se ha rechazado este precepto al considerar que suponía una discriminación para las películas del resto de Europa –que habrían de ser dobladas en dos idiomas– frente a las españolas que no necesitarían de ningún doblaje.

Tabla 8. Evolución de las ayudas al sector audiovisual en las CC. AA. (2005-2010)

Comunidad	2005	2006	2007	2008	2009	2010
País Vasco	3.386.327	3.014.800	4.728.234	3.686.111	3.133.800	4.603.624
Navarra	408.000	396.000	390.000	417.481	354.724	733.400
Murcia	27.026	36.000	75.000	325.110	648.127	585.145
Madrid	917.732	950.000	1.001.000	2.160.000	1.998.700	2.142.401
La Rioja				4.800	202.300	148.200
Canarias	900.000	1.160.000	1.560.000	1.310.000	1.310.000	917.000
Galicia	4.494.617	7.696.412	4.300.746	4.289.508	5.547.330	5.553.374
Extremadura	195.738	489.738	564.738	460.150	732.738	713.246
C. Valenciana	1.593.100	1.562.000	5.310.760	4.437.201	6.044.141	5.896.217
Cataluña	14.789.000	11.932.000	17.274.000	21.202.405	17.223.384	21.824.836

Comunidad	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Castilla y León				672.000	692.601	88.617
Castilla-La Mancha	400.600	525.000	637.000	623.000	711.430	739.517
Cantabria			60.000	60.000	3.000	90.000
Baleares			200.000	780.000	845.000	807.505
Asturias		30.000	98.250	110.459	110.574	146.385
Aragón	171.500	126.285	130.956	186.000	180.000	163.145
Andalucía	3.484.200	5.140.931	5.631.682	5.351.028	5.212.999	2.486.392
Total	30.767.840	33.059.166	41.962.366	46.075.253	44.950.848	47.639.004

Fuente: Memorias anuales de FAPAE 2005-2010.

6.1. Balance y perspectivas de la política cinematográfica autonómica

Hacer un balance de estas políticas resulta muy complejo, ya que son muchas y muy diferentes las medidas puestas en marcha. Una primera lectura es positiva puesto que solo las políticas cinematográficas autonómicas van a poder desarrollar proyectos que están ligados a la realidad más cercana, sea esta catalana, gallega, vasca o andaluza. Más aún en el caso de comunidades con lenguas propias, ya que sin estas políticas las producciones audiovisuales en su idioma serían completamente inviables.

Resulta también positivo que se haga una apuesta económica por un sector de futuro en términos de riqueza y empleo, es más cuestionable, sin embargo, el modo en el que se ha llevado a cabo. En la mayoría de los casos la gestión de las mismas no ha sido la más adecuada. En muchos de ellos buena parte de los esfuerzos se han dedicado al desarrollo de infraestructuras de difícil rentabilización (Ciudad de la Cultura en Santiago de Compostela o Ciudad de la Luz en Alicante), mientras que en otros la canalización de las ayudas a través de sistemas selectivos no ha hecho sino alimentar la creación de pequeñas productoras de un solo proyecto sin propiciar la capitalización del sector. Es decir, se da una problemática muy similar a la estatal pero con una dimensión aún menor.

En la mayoría de los casos ha faltado énfasis en las ayudas al desarrollo, la promoción y la internacionalización de los proyectos que pudiesen permitir a las productoras empezar a vivir de clientes más allá de su televisión autonómica.

De cara al futuro, la apuesta por las políticas cinematográficas tiene, a corto plazo, un porvenir muy complejo. Por un lado, la crisis va a reducir las subvenciones al sector en la mayoría de las comunidades –ya se pueden ver algunos descensos significativos en el 2010 en la tabla 8. Por otro lado, las televisiones autonómicas se encuentran en un auténtico punto de inflexión. Prácti-

camente todas están recortando sus presupuestos, algunas pueden desaparecer y otras pasar a manos privadas con el impacto que esto puede suponer para la industria local. La situación va a ser especialmente dura para las productoras, ya que la mayoría de ellas no tiene la capacidad económica para aguantar este periodo.

Bibliografía

¿Qué es la política cinematográfica?

Alcantarilla Hidalgo, F. J. (2001). *Régimen jurídico de la cinematografía*. Granada: Comares.

Augros, J. (2000). *El dinero de Hollywood: financiación, producción, distribución y nuevos mercados*. Barcelona: Paidós.

Gubern, R. (2000). *Historia del cine*. Barcelona: Lumen.

Harvey, Edwin R. (2005). *Política y financiación pública de la cinematografía: países iberoamericanos en el contexto internacional (antecedentes, instituciones y experiencias)*. Madrid: Fundación Autor.

Vallés Copeiro del Villar, A. (2000). *Historia de la política de fomento del cine español*. Valencia: Filmoteca de la Generalitat Valenciana, Conselleria de Cultura i Educació, Direcció General de Promoció Cultural i Patrimoni Artístic, 2000.

Zallo, R. (2011). *Estructuras de la comunicación y de la cultura: políticas para la era digital*. Barcelona: Gedisa.

El marco legal de la política cinematográfica

Herold, A. (2010). *European Film Policies in EU and International Law: Culture and Trade–Marriage or Misalliance?* Europa Law Pub Netherlands.

Mattelart, A. (1998). *La mundialización de la comunicación*. Barcelona: Paidós.

Organización Mundial del Comercio

Puttnam, D.; Watson, N. (1997). *The undeclared war: the struggle for control of the world's film industry*. Londres: HarperCollins.

La política cinematográfica en Europa

Base de datos sobre ayudas audiovisuales Korda

Comisión Europea (2002). *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al seguimiento de la Comunicación de la Comisión sobre determinados aspectos jurídicos vinculados a las obras cinematográficas y a otras producciones del sector audiovisual*. (Comunicación sobre el cine) de 26.9.2001 (publicada en el DO C 43 de 16.2.2002) (texto pertinente a efectos del EEE) Política Audiovisual Europea.

Eurimages

Observatorio audiovisual europeo

Parlamento Europeo. “Las industrias culturales y el empleo en los países de la Unión Europea”. PE 167.889 (Resumen).

Programa MEDIA

TJCE “Sentencia Sacchi”. TJCE 155/73, sentencia de 15 de abril de 1974

UE (1989). *Directiva del Consejo de 3 de octubre de 1989 sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva*. (89/552/CEE). Directiva 97/36/CEE

UE (2005). “Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 89/552/eec”. COM (2005) 646 final. Bruselas, Comisión Europea.

UE (2006). Decisión nº 1718/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2006, relativa a la aplicación de un programa de apoyo al sector audiovisual europeo.

UE (2007). *Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007 por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva*.

El marco estatal para la promoción de la cinematografía

Ministerio de Cultura - Cine

Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine.

Audiovisual SGR

FAPAE

Ibermedia

Convenio ICO

El marco autonómico cinematográfico

Bustamante, E. (2002). *Comunicación y cultura en la era digital: industrias, mercados y diversidad en España*. Barcelona: Gedisa.

Miguel de Bustos, J. C.; Casado del Río M. Á. (2012). *Televisión autonómica: Evolución y crisis del modelo público de proximidad*. Barcelona: Gedisa.