

---

# Política i regulació de la cinematografia

---

PID\_00270869

José M<sup>a</sup> Vidal Beltrán  
Miguel Ángel Casado del Río

---

Temps mínim de dedicació recomanat: 4 hores

---



**José M. Vidal Beltrán**

Professor Titular de Dret Constitucional. Universitat de València. Autor de nombroses publicacions relacionades amb el Dret de la Comunicació. Entre les seves responsabilitats en l'àmbit de la comunicació podem destacar: secretari autonòmic de Comunicació de la Generalitat Valenciana, president de l'Alt Consell Consultiu de Radiodifusió, Televisió i Altres Mitjans de Comunicació de la Generalitat Valenciana, o cap de gabinet i Àrea Jurídica del Consell d'Administració de l'Ens Públic Radiotelevisió Valenciana. També ha estat director del Departament de Dret Constitucional, Ciència Política i de l'Administració de la Universitat de València; director general de Cooperació Autonòmica del Ministeri d'Administracions Públiques; director del Centre de Noves Estratègies de Governança Pública (INAP), i assessor del Gabinet del Ministre d'Administracions Públiques.

**Miguel Ángel Casado del Río**

Doctor europeu per la Universitat del País Basc amb una tesi doctoral sobre les polítiques de foment de la producció audiovisual a les comunitats autònomes espanyoles i a Escòcia. Màster en Integració europea per la Universitat del País Basc i expert universitari en Dret audiovisual per la UNED. Actualment, professor del Departament de Comunicació Audiovisual i Publicitat de la Universitat del País Basc.

L'encàrrec i la creació d'aquest recurs d'aprenentatge UOC han estat coordinats per la professora: **Sílvia Martínez Martínez**

Primera edició: febrer 2020  
© José M. Vidal Beltrán, Miguel Ángel Casado del Río  
Tots els drets reservats  
© d'aquesta edició, FUOC, 2020  
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona  
Realització editorial: FUOC

*Cap part d'aquesta publicació, incloent-hi el disseny general i la coberta, no pot ser copiada, reproduïda, emmagatzemada o transmesa de cap manera ni per cap mitjà, tant si és elèctric com mecànic, òptic, de gravació, de fotocòpia o per altres mètodes, sense l'autorització prèvia per escrit del titular dels drets.*

# Índex

<b>Introducció</b> .....	5
<b>Objectius</b> .....	7
<b>1. Política i regulació de la cinematografia</b> .....	9
1.1. Orígens .....	9
1.2. Mecanismes d'actuació .....	11
<b>2. El marc internacional</b> .....	13
2.1. L'Organització Mundial del Comerç i l'excepció cultural .....	13
2.2. Perspectives de present i futur .....	15
<b>3. La política i regulació cinematogràfica a Europa</b> .....	16
3.1. Directives de televisió sense fronteres / serveis de comunicació audiovisual .....	18
3.2. Mesures de foment: el programa MEDIA .....	21
3.2.1. La fase pilot de MEDIA i MEDIA I .....	21
3.2.2. MEDIA II i MEDIA Plus .....	22
3.2.3. MEDIA 2007 .....	23
3.2.4. Europa Creativa, MEDIA .....	26
3.3. Regulació comunitària sobre competència, ajudes nacionals a la cinematografia .....	26
3.4. Eurimages .....	27
3.5. Perspectives de la política i regulació cinematogràfica europea .....	28
<b>4. El marc estatal per a la promoció de la cinematografia</b> .....	30
4.1. França .....	30
4.2. Gran Bretanya .....	30
4.3. Alemanya .....	31
4.4. Itàlia .....	31
<b>5. Política i regulació cinematogràfica a Espanya</b> .....	33
5.1. Les normatives sobre emissió i finançament de producció audiovisual europea .....	34
5.1.1. Percentatges i requisits de producció audiovisual europea en les emissions televisives .....	35
5.1.2. La inversió en producció audiovisual .....	37
5.2. Llei 55/2007, del cinema .....	41
5.2.1. L'ordenació de la cinematografia .....	41
5.2.2. La protecció del cinema espanyol .....	44

---

5.2.3.	Eines per a la millora del finançament .....	46
5.2.4.	El registre administratiu d'empreses cinematogràfiques i audiovisuals i les comissions de suport .....	48
<b>6.</b>	<b>El marc cinematogràfic autonòmic.....</b>	<b>50</b>
	<b>Bibliografia.....</b>	<b>53</b>

## Introducció

En aquest mòdul analitzarem el conjunt d'accions vinculades a la cinematografia que una Administració –sigui del nivell que sigui, local, regional, estatal o supraestatal– duu a terme. Dins d'aquestes accions podríem diferenciar dues grans àrees: la **regulació** i la **política de foment de la cinematografia**.

Abans de res, s'ha d'assenyalar que a la base d'aquestes accions regulatòries i polítiques, al darrere hi ha desenvolupament de tots els drets relacionats amb les llibertats d'expressió i creació, així com la cultura i la identitat cultural. Encara que també està connectat amb la necessitat de donar suport a un sector econòmic amb evidents febleses en l'àmbit nacional o europeu.

Sobre aquest tema, n'hi ha prou amb apuntar algunes característiques pròpies de la cinematografia que fan del sector una realitat complexa i necessitada d'un cert nivell de suport per part de les institucions (Ramón Zallo, 2011):

1) Es tracta de **productes únics i poc substituïbles**, que a més són d'alt cost (el pressupost mitjà d'un llargmetratge espanyol és de 2,2 milions d'euros).

2) Són, a més, **productes arriscats**, tant internament (originalitat, encert, llenguatge) com externament (modes, innovació, estacionalitat, canvis tecnològics). Això suposa una gran incertesa per al resultat i fa molt difícil el mesurament del valor i l'atracció de capitals.

3) Tenen grans dificultats per a l'**amortització de les inversions en mercats de talla petita** (sobretot en àrees lingüístiques reduïdes), en els quals no poden competir amb les grans produccions internacionals. Més encara, quan el mercat de la distribució està majoritàriament copat per les *majors* nord-americanes.

Tots aquests factors fan que per a la majoria de les administracions, la cinematografia sigui considerada com un element molt sensible, la regulació i promoció del qual s'aborda des de diverses accions que tracten de donar resposta a aquestes problemàtiques.

I, per abordar-ne l'estudi, l'hem estructurat, en primer lloc, amb una reflexió inicial entorn dels orígens i els mecanismes d'actuació de les polítiques i la regulació de la cinematografia. Tot seguit, entrem en l'anàlisi del marc internacional d'aquestes polítiques, com a pas previ per endinsar-nos en la política i regulació cinematogràfica a la Unió Europea, amb les seves directives i les seves mesures de foment. A continuació, descendim als marcs nacionals d'aquestes polítiques i d'aquesta regulació entorn de la cinematografia i, com

és lògic, ens centrem en Espanya, especialment en les normatives sobre emissió i finançament de producció audiovisual i en la legislació sobre cinema. Finalment, donem una breu pinzellada al marc cinematogràfic autonòmic.

## Objectius

Amb la lectura i l'estudi del present mòdul didàctic, s'hauran d'adquirir coneixements suficients per a conèixer i aplicar, en l'exercici pràctic de l'activitat comunicativa, els continguts següents:

1. Els eixos fonamentals de la política i la regulació de la cinematografia.
2. Les polítiques i el comerç internacional dels productes cinematogràfics.
3. Les regulacions i les polítiques de la Unió Europea sobre la cinematografia i la producció audiovisual.
4. Les normatives que ha adoptat la Unió Europea respecte a la televisió sense fronteres i els serveis de comunicació audiovisual (directives televisió sense fronteres, programes MEDIA, etc.).
5. Les polítiques sobre el cinema en altres països europeus.
6. Les polítiques que s'han aplicat a Espanya en matèria de cinematografia.
7. Les normatives espanyoles que incideixen sobre l'emissió i el finançament de producció audiovisual i la legislació sobre cinema.





# 1. Política i regulació de la cinematografia

## 1.1. Orígens

Pràcticament, des dels seus orígens, els Estats van comprendre la importància i la influència de la cinematografia i van veure la necessitat d'establir regulacions per a protegir les seves indústries nacionals. Poc després del seu naixement, el cinema ja va ser emprat com a **arma de propaganda** pels Estats Units en diverses pel·lícules relatives a l'enfrontament de 1898 amb Espanya (Román Gubern, 2000), després s'observaria també la seva **influència comercial**. La idea de *trade follows film* (el comerç segueix al cinema) posa a **Estats Units** en marxa en el suport a una indústria cinematogràfica nacional que, a més de proporcionar-li rèdits polítics, pot mostrar els seus productes a tothom. El president Herbert Hoover –va ser president d'Estats Units entre 1928 i 1932– ho va expressar molt gràficament:

«En els països en els quals penetren les pel·lícules nord-americanes, venem dues vegades més automòbils nord-americans, fonògrafs nord-americans i gorres nord-americanes» (Joël Augros, 2000).

El 1921, **Alemanya** va introduir la primera mesura per a **limitar la importació** d'obres cinematogràfiques. Al començament aquesta limitació es basava en la fixació d'un percentatge determinat de «peus» de pel·lícula per importar. Quatre anys després, es va establir la importació d'una pel·lícula estrangera per cada pel·lícula alemanya distribuïda. Paral·lelament, altres països europeus com Gran Bretanya, França o Itàlia van anar prenent mesures similars per a la protecció i, amb el temps –especialment després de la Segona Guerra Mundial, amb l'aclaparador domini de la cinematografia nord-americana–, es van generalitzar les institucions dedicades a la cinematografia i les mesures destinades al seu suport.

Aquesta situació no es donava únicament a Europa (vegeu taula 1), el 1938, Matías Sánchez Sorondo, senador argentí, va presentar un projecte de llei al **Senat de la Nació Argentina**, en el qual es promovia la constitució de l'Institut Cinematogràfic de l'Estat sobre la base d'una àmplia intervenció estatal. En el seu discurs, Sorondo assenyalava:

«... primer, el cinematògraf, com a indústria, com a comerç, com a expressió artística, ha de gaudir de tota la llibertat que les nostres lleis atorguen a l'exercici dels drets privats i ha de ser especialment protegit per l'Estat; segon, el cinematògraf, com a factor de difusió d'idees i de cultura, ha d'estar sotmès a la fiscalització de l'Estat, que exerceix així una funció irrenunciable de govern» (Edwin R. Harvey, 2005).

Taula 1. Primeres mesures establertes per a la protecció de les cinematografies nacionals

País	Any	Mesura
<b>Alemanya</b>	1921	Quota d'entrada per a pel·lícules estrangeres, basada inicialment en una proporció importada sobre els peus de pel·lícula i posteriorment en relació amb el nombre de pel·lícules.
<b>Gran Bretanya</b>	1927	Establiment per la Cinematograph Films Act ( <i>quota act</i> ) d'una quota de pantalla. Règim de llicències d'importació: La importació d'una pel·lícula estrangera no era autoritzada més que a canvi de la producció d'una pel·lícula britànica, fet que regia sota la responsabilitat de l'importador.
<b>França</b>	1927	L'aplicació de la quota de pantalla.
<b>Brasil</b>	1932	Un esbós de quota de pantalla promogut per la llei de cinematografia.
<b>Brasil</b>	1939	Establiment legal d'una quota de pantalla ( <i>quota de tela</i> ) equivalent al 2 % de la programació anual de les sales de cinema.
<b>Espanya</b>	1941	Implantació del doblatge obligatori al castellà de les pel·lícules en idiomes estrangers, per aplicació d'una norma que prohibia la projecció cinematogràfica en un altre idioma que no fos el castellà.
<b>Espanya</b>	1941	Establiment, en el mateix any, de cànons d'importació sobre les pel·lícules estrangeres importades a Espanya.
<b>Espanya</b>	1942	Fixació d'un règim de «quota de pantalla», obligatori en totes les sales de cinema d'Espanya a partir de l'1 de gener de 1942.
<b>Espanya</b>	1943	Concessió de llicències o permisos d'importació de pel·lícules estrangeres, a canvi de la producció de pel·lícules nacionals. Sistema que es basava a concedir en exclusiva tals llicències –d'acord amb un nombre que va ser variant durant aquests anys– als productors cinematogràfics espanyols.
<b>Argentina</b>	1944	Entrada en vigor durant la República d'un sistema de quota de pantalla.
<b>França</b>	1946	L'aplicació d'una quota de pantalla de quatre setmanes de pel·lícules franceses per trimestre, que va ser incrementada a cinc setmanes al setembre de 1948.
<b>Espanya</b>	1946	Regulació oficial –encara que de manera indirecta– de la importació de pel·lícules estrangeres, mitjançant el procediment de regular la concessió de permisos en exclusiva pel Govern als productors cinematogràfics nacionals per al doblatge d'aquestes al castellà, obligatori, d'altra banda, com a requisit previ a la seva exhibició.
<b>Espanya</b>	1946	Aplicació a la producció cinematogràfica del règim sobre defensa de la indústria nacional de 1939, la qual cosa significava que totes les empreses de la indústria cinematogràfica s'havien de constituir amb capital íntegrament espanyol i accions nominatives intransferibles a estrangers.
<b>Gran Bretanya</b>	1949	Vigència temporal de la <i>Dalton duty</i> , consistent en un gravamen del 75 % aplicable sobre tota pel·lícula estrangera importada, la majoria de les quals provenia d'Estats Units.
<b>Mèxic</b>	1949	Vigència des d'un sistema de quota de pantalla en sales de cinema equivalent al 50 % en favor de les pel·lícules nacionals.

País	Any	Mesura
Gran Bretanya	Després II GM	Les restriccions, imposades així mateix després de concloure la Segona Guerra Mundial, a la transferència a l'exterior de les regalies provinents de l'explotació i exhibició de pel·lícules nord-americanes.

Font: Harvey (2005, pàg. 30).

## 1.2. Mecanismes d'actuació

Els diferents objectius amb els quals es pot plantejar una regulació i una política cinematogràfica es materialitzen en multitud de mesures. Entre elles, podem apuntar, com a principals accions que es poden desenvolupar per al foment de la cinematografia:

1) **Subvenció.** És la modalitat més estesa d'acció de suport a la cinematografia. Busca aportar capital a les empreses perquè puguin dur a terme els seus projectes. Es pot dividir en dues modalitats bàsiques:

- la **selectiva**, en la qual una comissió d'experts valora el projecte segons uns criteris predeterminats –solen ser de caràcter artísticocultural i econòmic–;
- l'**automàtica**, en la qual es concedeixen ajudes a totes les obres en funció d'uns criteris objectius. L'ajuda automàtica més estesa és la que es concedeix en funció de la taquilla i que té com a objectiu que les obres s'orientin als gustos del públic. Tradicionalment, les subvencions s'han dirigit a la fase de producció dels projectes cinematogràfics, no obstant això, les mancances en altres àmbits han fet necessari orientar ajudes al desenvolupament de projectes, els guions, la distribució o la promoció.

2) **Crèdit.** Davant la necessitat de realitzar grans inversions, les empreses productores han de recórrer a crèdits per a poder emprendre els seus projectes. No obstant això, davant el risc i la incertesa de les obres cinematogràfiques, el sector financer tradicional és bastant reticent a la concessió de crèdits. Això ha portat a moltes institucions o organismes públics a concedir directament crèdits en condicions avantatjoses al sector cinematogràfic.

3) **Aval.** De cara a l'obtenció de finançament dels bancs, algunes entitats com les societats de garantia recíproca operen concedint avals a les productores –previ compliment de determinades condicions– perquè aquestes puguin obtenir crèdit dels bancs.

4) **Premis.** La concessió de premis ha estat un dels mètodes més efectius a l'hora de cridar l'atenció sobre les produccions cinematogràfiques d'un país. A l'estil de Hollywood amb els seus Oscars, en tots els àmbits es realitzen aquest tipus d'actes en els quals les institucions locals per a la promoció de les obres

nacionals els donen suport. És el cas dels premis Bafta britànics, els Cesar francesos o els Goya afavorits per l'Acadèmia de les Arts i les Ciències Cinematogràfiques.

**5) Beneficis fiscals.** Pretenen atreure capitals a la producció cinematogràfica proporcionant-los un tractament fiscal avantatjós. Les empreses que inverteixen en projectes cinematogràfics es beneficien de deduccions fiscals en diferents àmbits.

**6) Règim aranzelari.** En la majoria dels casos persegueixen dificultar l'entrada de pel·lícules estrangeres en un país. La primera mesura de política cinematogràfica a Espanya va ser la pujada de les taxes aranzelàries per a les pel·lícules importades el 1923 (Antonio Vallés, 2000).

**7) Suport a la instal·lació industrial.** Les administracions sempre han buscat la implantació d'empreses audiovisuals als seus territoris com a via per a obtenir rèdits en termes de riquesa o ocupació. Podem veure exemples com la Ciutat de la Llum d'Alacant, o el Parc Audiovisual de Catalunya, però en els anys seixanta l'Administració ja va promoure la creació de les instal·lacions cinematogràfiques d'Almeria que il·luminarien els *spaghetti western*.

**8) Suport a la producció audiovisual amb obligacions d'inversió de les televisions.** Aquesta mesura, adoptada a partir de les normatives europees, ha estat una de les grans potenciadores del cinema europeu.

**9) Quotes de pantalla.** La quota de pantalla busca limitar el temps que les pel·lícules estrangeres estan en pantalla per a possibilitar l'accés de les obres nacionals a la cartellera. A Espanya va ser introduïda després de la Guerra Civil i segueix vigent en l'actualitat. Fins i tot, s'ha ampliat a la regulació de les televisions.

## 2. El marc internacional

### 2.1. L'Organització Mundial del Comerç i l'excepció cultural

Des dels inicis de la marxa d'aquest organisme, el cinema ha gaudit d'una consideració especial, en forma de diverses excepcions a les normes generals del GATT (1947), que han permès continuar amb les polítiques cinematogràfiques proteccionistes. Però l'evolució del sector audiovisual no trigaria a generar controvèrsies quant a la regulació del seu comerç. La televisió, que encara no havia aconseguit un important grau de desenvolupament, no havia entrat en l'Acord del GATT i els països van començar a aplicar a les importacions televisives les mateixes restriccions permeses per al comerç cinematogràfic. Davant aquesta situació, Estats Units va promoure la creació d'un grup de treball dedicat a examinar l'aplicació del GATT al comerç internacional de programes de televisió i el repartiment equitatiu entre els temps reservats als programes nacionals i estrangers. La creació d'aquest grup va suposar l'inici del pols que es lliuraria posteriorment en l'anomenada **Ronda Uruguai** de negociació de l'OMC.

A l'hora de resumir el resultat de les negociacions, vistes a la introducció, se sol utilitzar l'expressió en anglès *an agreement to disagree*, que ve a significar que es va arribar a l'acord per a com estar en desacord. Les ajudes a l'agricultura i a la indústria aeroespacial partien com els principals esculls en les negociacions de la Ronda Uruguai; no obstant això, la liberalització dels serveis audiovisuals també les va acompanyar com una de les principals traves per al tancament de l'acord. A Europa i a Estats Units es van posar en marxa tots els grups de pressió en contra i a favor de la liberalització respectivament.

La **Motion Picture Association** (MPAA) va mobilitzar els directors més prestigiosos de Hollywood, com **Martin Scorsese** o **Steven Spielberg**, que van posar una pàgina completa de publicitat a *Variety* per a atacar la posició europea. Mentre que, per la seva banda, els directors europeus feien el mateix als seus països intentant pressionar perquè els seus Governes es mantinguessin fermes en les seves posicions. Alguns caps d'Estat van prendre part directament en les negociacions, amb trucades telefòniques de Bill Clinton al president alemany Helmut Kohl i al francès Eduard Balladur per a confirmar la duresa de la seva postura (David Puttnam; Neil Watson, 1997). Aquest interès personal del president nord-americà és fàcilment explicable tenint en compte les bones relacions/donacions que Hollywood sol mantenir amb el partit demòcrata.

#### Els interessos de Hollywood

Una defensa dels interessos de Hollywood que va tenir, fins i tot, el seu episodi de pel·lícula d'espies quan el Govern francès va expulsar el febrer de 1995 cinc agents de la CIA a París, que tenien entre les missions obtenir informació sobre la posició francesa en matèria de política audiovisual i en el camp de les telecomunicacions (*El País*, 23/2/1995).

Un exemple del ressentiment de les postures pot ser representat per aquestes cites de Jack Valenti, llavors president de la MPAA i de Francois Mitterrand, llavors president de la República de França.

Jack Valenti, president de la MPAA. Discurs al Senat nord-americà el 1991:

«Per què una quota comunitària? Els seus defensors, els mateixos que construirien en el mur de la vergonya exclamen: “La nostra cultura està en joc!”. Això pot ser cert? Es poden col·lapsar mil o dos mil anys de cultura d’una nació per l’exhibició de programes americans de televisió? Es troba la cultura de qualsevol país europeu tan poc subjecta, tan feblement arrelada, que els espectadors europeus han de ser engabiats i engegats perquè els seus llaços amb el seu honorable i distingit passat no s’esvaeixin de sobte com un estel en explotar al cel?».

Francois Mitterrand. President de la República de França el 1993:

«Les creacions de l’esperit no són simplement mercaderies; els elements de la cultura no són simples negocis. Defensar el pluralisme de les obres d’art i la llibertat del públic per a triar és una obligació. El que està en joc és la identitat cultural de les nostres nacions. És el dret de les gents a la seva pròpia cultura, la llibertat per a crear i triar les nostres pròpies imatges. Una societat que deixa en mans d’altres la responsabilitat de mostrar el seu reflex, la manera en la qual presentar-se a si mateixa, és una societat esclavitzada».

En qualsevol cas, el reconeixement del sector audiovisual com un sector clau és el que va permetre als Estats membres de la Unió Europea consensuar els **sis punts de Mons**, denominació de l’acord que es va aconseguir, en aquesta ciutat, pel Consell informal de Ministres de Cultura celebrat el 5 d’octubre de 1993. I que va permetre, amb el suport dels països europeus, que la **tesi de l’excepció cultural** s’imposés en les negociacions GATT que en aquells dies estaven tenint lloc i que va culminar en una reunió celebrada aquest any a Marrakech (Marroc) i la signatura de l’Acta final de la denominada Ronda Uruguai.

En aquest marc també es va aprovar l’Acord pel qual s’estableix l’Organització Mundial del Comerç, que substituïa les negociacions GATT i que culminarien en la creació de l’Organització Mundial del Comerç (OMC) el 1995.

A partir de llavors, aquestes negociacions es duen a terme en el si de l’OMC i el 2001 es va iniciar la **Ronda de Doha**, el nom oficial de la qual és Agenda de Doha per al Desenvolupament, en la qual els serveis audiovisuals també van formar part de l’agenda de negociacions. No obstant això, els únics documents presentats sobre les negociacions en matèria audiovisual van ser els de Suïssa, Brasil i Estats Units, essent els més rellevants els dos últims.

- En el cas de **Brasil**, la seva proposta plantejava un complex equilibri entre els seus interessos com un dels principals actors audiovisuals de la regió (principalment com a exportador de telenovel·les) i la seva resistència a l’entrada lliure d’altres obres, sobretot cinematogràfiques, en les quals la seva indústria està menys desenvolupada.
- Per la seva banda, **Estats Units** continuava criticant les quotes europees, però va admetre les subvencions com a eines importants per a mantenir les tradicions i la cultura dels països.

## 2.2. Perspectives de present i futur

Conforme hem constatat, el marc regulatori internacional es mou en la tensió entre els aspectes culturals i econòmics de l'obra cinematogràfica.

- Com s'ha vist en pàgines precedents, la defensa del **caràcter cultural de l'audiovisual** i de la necessitat de la seva **protecció** està, també, emparada per la **Unesco** i, en particular, per la Convenció sobre la Protecció i Promoció de la Diversitat de les Expressions Culturals (2005).
- Enfront d'aquesta posició es troba l'**Organització Mundial del Comerç** (OMC), partidària de la **liberalització plena** del comerç, que mira d'avançar en l'eliminació de les polítiques de protecció esperonada per Estats Units i amb la resistència de molts Estats encapçalats per França.

En qualsevol cas i malgrat la prevalença dels interessos defensius enfront dels ofensius (solament Estats Units és partidari de la liberalització total), el marge de maniobra de la UE està limitat per les tendències a la liberalització plena dels serveis.

El principal repte que es planteja a la UE és la convergència tecnològica i el comerç electrònic.

El desenvolupament dels serveis audiovisuals a través d'internet sembla que fa impossible (o almenys molt difícil) els controls de quotes que es duen a terme avui dia. Per a molts, la intenció d'Estats Units és penetrar als mercats per mitjà de les noves xarxes, lliures de qualsevol trava proteccionista, i deixar més de costat la batalla de les quotes. El camí que pot seguir Estats Units és el de buscar una classificació o remodelació de la classificació existent de serveis audiovisuals, que permeti les excepcions actuals en els vells mitjans, però que estiguin completament liberalitzats en les vies de comerç electrònic.

### 3. La política i regulació cinematogràfica a Europa

La política i la regulació sobre la cinematografia a escala paneuropea té el seu exponent més rellevant a la Unió Europea, però no és l'únic actor; paral·lelament, el Consell d'Europa ha desenvolupat diferents actuacions, de les quals el **programa Eurimages** n'és el millor exponent.

Tal com s'assenyalava en el primer punt d'aquest mòdul, la complexitat de la indústria cinematogràfica fa que la seva regulació depengui de molts factors i tingui diversos orígens.

En el cas de les polítiques comunitàries, aquesta situació es fa encara més complexa, ja que la potestat per a actuar en els diferents terrenys en els quals conflueix la política cinematogràfica ha sorgit en el si de la UE a partir de la jurisprudència o dels nous tractats. El que avui es coneix com a Unió Europea té el seu origen en l'enfortiment de llaços comercials entre diferents Estats europeus. Primer la Comunitat Europea del Carbó i de l'Acer (CECA, 1950) i posteriorment la Comunitat Econòmica Europea (CEE, 1957), que van anar avançant en l'anomenada construcció europea a partir de les vies exclusivament econòmiques. No és fins el 1992, amb el Tractat de Maastricht, quan la cultura apareix com a part de la construcció europea.

La consideració cultural de l'audiovisual, a partir del Tractat de Maastricht, té una rellevància extraordinària, entre altres raons perquè, en virtut del que es disposa a l'apartat 3.d) de l'article 107 del Tractat de Funcionament de la UE, es poden considerar compatibles amb el Mercat Comú:

«Les ajudes destinades a promoure la cultura i la conservació del patrimoni, quan no alterin les condicions dels intercanvis i de la competència a la Comunitat, en contra de l'interès comú».

La casuística i la interpretació dels articles citats són amb prou feines existents, però es pot aventurar que aquests dos conceptes suposen factors de dinamització d'una banda i, de l'altra, d'excepció al tractament de les ajudes dels Estats amb càrrec a fons estatals a determinades empreses o produccions, tot i que poguessin afectar els intercanvis comercials entre els Estats membres.

A més, amb l'actual article 167 del Tractat de Funcionament de la UE (antic 151 del TCE) es van facilitar les primeres intervencions de la UE en aquest terreny. No obstant això, la fórmula emprada per a definir la seva tasca en aquest àmbit deixa clar que l'acció comunitària no priva els Estats de cap de les seves funcions. El text assenyalava que la Comunitat «donarà suport i complementarà» l'acció dels Estats en la difusió de la cultura, la conservació del patrimoni i la creació artística i literària, incloent el sector audiovisual.



Al seu torn, com ja hem apuntat, en un acord crucial per al sector audiovisual i cinematogràfic, els Estats membres de la Unió Europea van consensuar els sis punts de Mons, denominació de l'acord que es va aconseguir, en aquesta ciutat, pel **Consell informal de Ministres de Cultura celebrat el 5 d'octubre de 1993**. Els referits sis punts diuen el següent:

- 1) Excepció de la clàusula de nació més afavorida per a tots els programes de suport al sector audiovisual, tant de la Comunitat com dels països membres.
- 2) Sosteniment i desenvolupament de les ajudes públiques i les subvencions de funcionament, tant de la Comunitat com dels països membres, en la mesura en què aquests les jutgin necessàries.
- 3) Sosteniment de la facultat de regular les tecnologies i els sistemes de transmissió existents, així com de les noves tecnologies i els nous sistemes de transmissió de programes audiovisuals, tant per la Comunitat com pels seus Estats membres.
- 4) Sosteniment de la llibertat de la Comunitat i dels Estats membres per a desenvolupar en el futur totes les polítiques i mesures susceptibles d'ajudes al sector audiovisual, en tots els aspectes, particularment la creació, la producció, la difusió, la radiodifusió, la distribució i l'explotació.
- 5) No submissió del sector audiovisual al principi d'elevació progressiva del nivell de liberalització definit en l'article XIX del projecte d'acord.
- 6) Sosteniment del patrimoni comunitari i en primer lloc de la Directiva de televisió sense fronteres i la posada en funcionament efectiu d'aquesta.

També resulta significatiu observar com, dins de les matèries que s'assenyalen per al suport comunitari, s'inclou explícitament el sector audiovisual (creació artística i literària, inclòs el sector audiovisual). Aquesta inclusió resultarà de vital importància a l'hora d'emprendre les actuacions comunitàries. No obstant això, abans d'aquesta atribució de competències culturals, la UE ja havia posat en marxa les que serien les seves dues principals eines de política cinematogràfica: la **Directiva de televisió sense fronteres** –avui coneguda com a Directiva de serveis de comunicació audiovisual– i el **programa MEDIA**.

- La primera és el marc comú regulador de la política audiovisual per a tots els països membres. Encara que l'àmbit d'actuació d'aquesta norma no és el cinematogràfic, les quotes de pantalla que s'inclouen d'obres europees i de productors independents per als operadors televisius han convertit aquesta norma en un suport cabdal per a la indústria cinematogràfica europea.
- La segona eina per a l'enfortiment de la indústria cinematogràfica Europa és el programa MEDIA. També llançat l'any 1989, en aquest cas el programa es va basar en els seus inicis exclusivament en les competències d'àmbit industrial de la CEE.

Ambdues eines tenen, a més, un important condicionant: la **política de competència**.

El seu objectiu és que les polítiques de suport a la cinematografia es mantinguin dins d'uns límits que interfereixin el menys possible dins del lliure comerç i que aquestes siguin aplicables per a tots els Estats de la UE sense distincions.

### **3.1. Directives de televisió sense fronteres / serveis de comunicació audiovisual**

Ja hem analitzat, en el mòdul relatiu als mitjans audiovisuals, les Directives 89/552/CEE, 97/36/CE, 2007/65/CE, 2010/13/UE i (UE) 2018/1808, col·loquialment denominades de «televisió sense fronteres» o de «serveis de comunicació audiovisual», a les pàgines de les quals ens remetem respecte al seu règim jurídic i als seus continguts.

Com hem constatat, mitjançant aquestes directives, la Unió Europea va estendre el seu camp d'acció i va proclamar la lliure emissió i recepció de senyals televisius dins dels països membres de la UE. Però, a més, es van abordar els altres camps clau que analitzem en aquest mòdul: la **promoció de la distribució** i la **producció audiovisual europea**.

Així, dins del capítol tercer de la Directiva de televisió sense fronteres, l'article quatre, relatiu a l'emissió d'una proporció d'obres europees més gran, i l'article cinc, sobre l'obligació d'inversió en produccions europees independents, són una demostració d'aquests objectius de suport a la producció audiovisual europea.

L'article 4.1 del text de la Directiva 89/552/CEE assenyalava:

«Els Estats membres vetllaran, sempre que sigui possible i amb els mitjans adequats, perquè els organismes de radiodifusió televisiva reservin per a obres europees, conformement a l'article 6, una proporció majoritària del seu temps de difusió, a exclusió del temps dedicat a les informacions, a manifestacions esportives, a jocs, a la publicitat o als serveis de teletext. Aquesta proporció, tenint en compte les responsabilitats de l'organisme de radiodifusió televisiva envers el seu públic en matèria d'informació, d'educació, de cultura i d'entreteniment, s'haurà d'aconseguir progressivament conformement a criteris adequats».

Mentre que l'article 5 establia:

«Els Estats membres vetllaran, sempre que sigui possible i amb mitjans apropiats, perquè els organismes de radiodifusió televisiva reservin, com a mínim, el 10 % del seu temps d'emissió, exceptuant el temps dedicat a la informació, a manifestacions esportives, a jocs, a publicitat o a serveis de teletext o, alternativament, a elecció de l'Estat membre, el 10 % com a mínim del seu pressupost de programació, a obres europees de productors independents dels organismes de radiodifusió televisiva. Tenint en compte les responsabilitats dels organismes de radiodifusió televisiva envers el seu públic en matèria d'informació, d'educació, de cultura i d'entreteniment, aquesta proporció s'haurà d'aconseguir progressivament mitjançant criteris apropiats; s'haurà d'aconseguir reservant una proporció adequada a obres recents, és a dir, obres difoses en un espai de temps de cinc anys després de la seva producció».

Aquest marc legal i les obligacions que se'n deriven, van continuar amb la revisió de la Directiva de 1989 i l'aprovació de la nova **Directiva 97/36/CE** i també amb la reforma següent l'any 2007, amb la nova **Directiva 2007/65/CE**, que va realitzar importants modificacions, al mateix temps que va començar una nova etapa del programa MEDIA.

Entre les reformes introduïdes podem apuntar que les obligacions ja no depenien del tipus de plataforma de distribució, sinó de la pròpia naturalesa del servei.

D'aquesta manera, la regulació distingeix entre **serveis audiovisuals lineals**, que inclouen la difusió tradicional així com la difusió per xarxes IP, l'*streaming* o el *webcasting*, i **no lineals**, els continguts sota demanda.

D'altra banda, la possibilitat de recórrer a tècniques de *product placement* és assenyalada per la Comissió com una mesura a favor de la diversitat cultural, ja que permetia als productors audiovisuals gaudir d'un nombre de recursos més gran per a les seves obres i competir en millors condicions amb les pel·lícules nord-americanes que ja l'inclouen.

Pel que fa a la promoció de l'audiovisual europeu, encara que no es va realitzar cap canvi en els articles 4 i 5, s'inclou, també, l'obligació per als Estats de presentar un informe que inclogui la contribució d'aquests serveis a la producció d'obres europees i a l'adquisició de drets, així com el percentatge d'obres europees dins del seu catàleg audiovisual.

Així, per exemple, es pot citar com, en la Setena Comunicació, de 14 d'agost de 2006, relativa a l'aplicació dels articles 4 i 5 de la Directiva 89/552/CEE televisió sense fronteres, modificada per la Directiva 97/36/CE, en el període 2003-2004 –[COM (2006) 459 final, no publicada en el Diari Oficial]–, es constata que el temps de difusió mitjà dedicat a obres europees per les empreses europees de teledifusió va ser lleugerament superior al 65 % el 2003 i del 63 % aproximadament el 2004 –any en el qual s'inclouen per primera vegada dades dels deu nous Estats membres, en les quals ni les empreses de radiodifusió ni les autoritats de reglamentació comptaven amb experiència en l'aplicació de l'article 4. Així mateix, la Comissió subratlla que, malgrat la tendència a curt termini lleugerament descendent, la programació d'obres europees s'ha estabilitzat a la UE a un nivell superior al 60 % del temps de difusió total. I, pel que fa a la proporció d'obres de productors independents, destaca un augment significatiu del seu temps de difusió en el conjunt de cadenes europees durant el període de referència (al voltant del 31,5 %).

Uns anys més tard, amb el text consolidat de la **Directiva 2010/13/UE** del Parlament Europeu i del Consell, de 10 de març de 2010, sobre la coordinació de determinades disposicions legals, reglamentàries i administratives dels Estats membres relatives a la prestació de serveis de comunicació audiovisual (Directiva de serveis de comunicació audiovisual), aquesta regulació passa al capítol VI, sobre «**Promoció de la distribució i de la producció de programes televisius**», amb el tenor literal següent:

«Article 16

1. Els Estats membres vetllaran, sempre que sigui possible i amb els mitjans adequats, perquè els organismes de radiodifusió televisiva reservin per a obres europees una pro-

porció majoritària del seu temps de difusió, a exclusió del temps dedicat a les informacions, a manifestacions esportives, a jocs, a la publicitat, als serveis de teletext i a la televenda. Aquesta proporció, tenint en compte les responsabilitats de l'organisme de radiodifusió televisiva envers el seu públic en matèria d'informació, d'educació, de cultura i d'entreteniment, s'haurà d'aconseguir progressivament conformement a criteris adequats.

2. Quan no es pugui aconseguir la proporció definida a l'apartat 1, aquesta no podrà ser inferior a la mitjana comprovada el 1988 a l'Estat membre que es tracti.

3. Els Estats membres comunicaran a la Comissió cada dos anys, començant a partir del 3 d'octubre de 1991, un informe sobre l'aplicació del present article i de l'article 17.

En aquest informe s'inclourà, en particular, les estadístiques de la realització de la proporció al fet que es refereix el present article i l'article 17 per a tots i cadascun dels programes de televisió que s'inclouen entre les competències de l'Estat membre de què es tracti, les raons per les quals, en cada cas, no hagi estat possible aconseguir aquesta proporció, així com les mesures adoptades o que es pensa adoptar per a aconseguir-la.

La Comissió donarà a conèixer aquests informes als altres Estats membres i al Parlament Europeu, que aniran acompanyats, si escau, d'un dictamen. La Comissió vetllarà per l'aplicació del present article i de l'article 17, de conformitat amb les disposicions del Tractat de Funcionament de la Unió Europea. En el seu dictamen, la Comissió podrà tenir en compte, en particular, els progressos realitzats en relació amb els anys anteriors, les obres de primera difusió a la programació, les circumstàncies particulars dels nous organismes de radiodifusió televisiva i la situació específica dels països amb escassa capacitat de producció audiovisual o amb àrees lingüístiques restringides.

#### Article 17

Els Estats membres vetllaran, sempre que sigui possible i amb mitjans apropiats, perquè els organismes de radiodifusió televisiva reservin, com a mínim, el 10 % del seu temps d'emissió, exceptuant el temps dedicat a la informació, a manifestacions esportives, a jocs, a publicitat, a serveis de teletext i a la televenda o, alternativament, a elecció de l'Estat membre, el 10 % com a mínim del seu pressupost de programació, a obres europees de productors independents dels organismes de radiodifusió televisiva. Tenint en compte les responsabilitats dels organismes de radiodifusió televisiva envers el seu públic en matèria d'informació, d'educació, de cultura i d'entreteniment, aquesta proporció s'haurà d'aconseguir progressivament mitjançant criteris apropiats. S'haurà d'aconseguir reservant una proporció adequada a obres recents, és a dir, obres difoses en un espai de temps de cinc anys després de la seva producció.

#### Article 18

El present capítol no s'aplicarà a les emissions de televisió destinades a una audiència local i que no formin part d'una xarxa nacional».

Amb l'última reforma d'aquestes directives, mitjançant la **Directiva (UE) 2018/1808** del Parlament Europeu i del Consell, de 14 de novembre de 2018, per la qual es modifica la Directiva 2010/13/UE sobre la coordinació de determinades disposicions legals, reglamentàries i administratives dels Estats membres relatives a la prestació de serveis de comunicació audiovisual (Directiva de serveis de comunicació audiovisual), tenint en compte l'evolució de les realitats del mercat, no s'ha modificat el redactat que hem recollit, per la qual cosa, en línies generals, les regulacions dels països de la Unió Europea hauran de mantenir les prescripcions respecte a la promoció i distribució d'obres audiovisuals, tant en els continguts de les gralles de les televisions europees (excepte les d'àmbit local) amb una proporció majoritària d'obres europees, com en la inversió d'aquestes televisions en obra audiovisual europea.

## 3.2. Mesures de foment: el programa MEDIA

A la segona meitat dels vuitanta, la política audiovisual europea adopta un enfocament cultural-industrial, que la porta a promoure la indústria de continguts considerant tant la seva perspectiva cultural com la seva capacitat per a generar riquesa i ocupació. Amb aquest objectiu es va posar en marxa el **programa MEDIA**. Les primeres propostes del programa realitzades en els anys 1987 i 1988 seguien un esquema similar al de qualsevol programa nacional d'ajudes, es basaven fonamentalment en els subsidis a la producció. No obstant això, el programa no va ser acceptat fins que va canviar de rumb i es va centrar en les fases de desenvolupament i de distribució de les pel·lícules europees<sup>1</sup>.

<sup>(1)</sup>DOTZE C 326, pàg. 308, 19/12/1988. *Resolution on the MEDIA programme and the European cinema and television year*. Unió Europea (1988).

### 3.2.1. La fase pilot de MEDIA i MEDIA I

Al marge de les quotes per a la introducció d'obres europees, la UE també es va plantejar donar suport directament al sector. Després d'una fase de consultes entre professionals del sector, el 1988 comença a operar la fase pilot del programa MEDIA amb l'estructura que es pot observar a la taula següent. Es posen en marxa una dotzena d'iniciatives amb l'objectiu de promoure les diferents fases de la cadena de producció audiovisual, encara que amb una especial atenció a la distribució i el desenvolupament.

L'aprovació de MEDIA I té el seu fonament jurídic en les disposicions dels tractats relatives a l'adopció de mesures per a l'obtenció d'un mercat comú. Aquesta primera edició de MEDIA hereta l'estructura de la fase pilot. Les principals novetats que presenta són una sèrie de subprogrames nous i, sobretot, un important increment pressupostari, 200 milions d'euros per al període 1991-1995, enfront dels 25 de la fase pilot.

Taula 2. Estructura de la fase pilot de MEDIA i de MEDIA I (principals iniciatives)

Línia	Programes d'actuació
Distribució	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Euro-Aim: Suport a la distribució.</li> <li>• Efdo: Millora de les condicions de distribució.</li> <li>• Babel: Ajudes al doblatge i a la subtitulació.</li> <li>• Cinema Club europeu: Emissió de pel·lícules per satèl·lit.</li> <li>• EVE: Espai Vídeo Europeu.</li> </ul>
Desenvolupament	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Script</i>: guió i preproducció.</li> <li>• Club d'inversió.</li> <li>• Cartoon (desenvolupament de projectes d'animació).</li> <li>• <i>Scale</i>.</li> </ul>
Formació	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EAVE.</li> <li>• Media Business School.</li> </ul>
Finançament	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Euro Media Garanties.</li> <li>• Media Venture.</li> </ul>

Font: elaboració pròpia a partir de Media Newsletter.

La principal novetat del model és que no es basa en la simple aportació de subvencions, sinó que aporta fons a manera de «cabdal llavor» (*seed-money*) com a bestreta sobre els ingressos o destinats a la reinversió.

De fet, la intenció del programa era poder arribar a operar de manera autònoma una vegada realitzades les devolucions dels primers anys de funcionament, tal com assenyalava el primer informe sobre el funcionament de Media<sup>2</sup>.

(<sup>2</sup>)Unió Europea (1990). «Encouraging Europe's media industry, a review of media 92 by a committee of experts appointed by the European Commission». COM/90/132 Final. Brussel·les: Comissió Europea.

### 3.2.2. MEDIA II i MEDIA Plus

El programa MEDIA II suposa un important canvi pel que fa a l'anterior edició. Les iniciatives de MEDIA I desapareixen gairebé per complet del programa i es crea una nova estructura. El programa es divideix en dues grans àrees: MEDIA Formació i MEDIA Desenvolupament i Distribució. Ambdues amb diferents convocatòries d'ajudes, la primera dedicada a la formació i la segona i la tercera, a la fase de preproducció de les obres i de distribució respectivament (taula 3). En cadascun d'aquests apartats es realitzaven convocatòries d'ajudes a les quals s'havien de presentar els diferents agents interessats, productors, distribuïdors, exhibidors, etc.

Taula 3. Convocatòries de MEDIA II

Línies	Convocatòries
<b>Desenvolupament</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolupament d'obres audiovisuals de companyies europees independents (suport a projectes unitaris).</li> <li>• Desenvolupament de companyies europees independents de producció (préstecs a companyies).</li> <li>• Suport a plataformes industrials per a fomentar la creació de xarxes entre les companyies (plataformes industrials).</li> <li>• Suport per al desenvolupament de paquets de projectes (<i>slate funding</i>).</li> </ul>
<b>Distribució</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suport «selectiu» per a la distribució cinematogràfica.</li> <li>• Suport a la distribució en vídeo.</li> <li>• Suport a les xarxes de sales.</li> <li>• Suport a la difusió televisiva d'obres europees.</li> <li>• Mesures per a donar suport a la promoció i l'accés als mercats dels productors i distribuïdors independents europeus (promoció).</li> <li>• Suport a la promoció de catàlegs d'obres europees.</li> <li>• Suport automàtic a la distribució cinematogràfica.</li> <li>• Suport a festivals.</li> <li>• Suport a agents de vendes.</li> </ul>

Font: informe d'avaluació final de MEDIA II.

Amb una estructura molt similar i un pressupost més gran (400 milions d'euros), les principals novetats de MEDIA Plus (2001-2006) són les noves línies de suport: **projectes pilot** i **i2i audiovisual**. La primera és un intent de la UE de no quedar-se enrere en tots els aspectes relacionats amb les noves tecnologies, des del *video on demand* (VOD) fins a sistemes d'interfícies per a plataformes de televisió digital interactiva o bases de dades per a l'accés en línia a les produccions europees.

El projecte pilot, i i2i audiovisual, és una iniciativa posada en marxa conjuntament amb el Banc Europeu d'Inversions i en alguns capítols recupera accions de MEDIA Venture –el subprograma posat en marxa durant MEDIA I. Atorga ajudes a les productores per a cobrir els costos de les garanties demandats pels bancs per a accedir als seus préstecs.

Es tracta d'una línia d'actuació que es pretén separar dels esquemes tradicionals d'ajudes, per a crear una millor relació entre el recelós sector financer i l'arriscat sector de la producció audiovisual, de manera que es creuen les condicions per a futures i continuades col·laboracions.

Pel que fa a les xifres de resultats i a l'impacte dels programes MEDIA I, II i Plus, val la pena que es remarqui el creixent pressupost dedicat al programa: dels 200 milions d'euros de MEDIA I als 400 de MEDIA Plus o els 750 per a MEDIA 2007 (taula 4). L'augment pot resultar més significatiu quan, tal com ja hem assenyalat, la Comissió pretenia que el programa arribés a funcionar de manera autònoma gràcies als reemborsaments de les ajudes. Es va renunciar a aquest objectiu quan va entrar en funcionament MEDIA II, que en moltes de les seves modalitats d'ajudes substituïa el reemborsament de l'ajuda a la Comissió per la reinversió d'aquesta ajuda en altres projectes per part dels beneficiaris.

A l'hora d'analitzar l'impacte sobre el conjunt de l'audiovisual europeu tindrem en compte fonamentalment els resultats de les àrees de distribució i de desenvolupament, les dues més importants quant a pressupost es refereix, i la influència que aquestes han pogut tenir en la circulació d'obres pel continent, el gran objectiu perseguit per part del programa.

Taula 4. Pressupost programes MEDIA (en milions d'euros)

	<b>MEDIA I</b>	<b>MEDIA II</b>	<b>MEDIA +</b>	<b>MEDIA 2007</b>
<b>Pressupost sol·licitat per la Comissió</b>	250	400	500	1.000
Pressupost del programa	200	310	400	750

Font: avaluació intermèdia de MEDIA Plus (abril, 2004).

### 3.2.3. MEDIA 2007

L'any 2006, el Parlament Europeu i el Consell van adoptar un nou programa de suport al sector audiovisual europeu: **MEDIA 2007**<sup>3</sup>. Per a aquest programa es va destinar un pressupost de 755 milions d'euros durant set anys (2007-2013).

<sup>(3)</sup>Decisió núm. 1718/2006/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 15 de novembre del 2006, relativa a l'aplicació d'un programa de suport al sector audiovisual europeu.

Igual que els seus antecessors, MEDIA 2007 se centrava en el desenvolupament i les activitats posteriors a la producció (la distribució i la promoció). No obstant això, en contrast amb MEDIA II (1996-2000) i MEDIA Plus i MEDIA Formació (2001-2006), el finançament de la UE es canalitzava a través d'un únic programa.

Les conseqüències de la revolució digital i l'ampliació de la UE per al mercat audiovisual europeu exigien un replantejament radical de les prioritats i l'estructura del nou programa. La consulta pública realitzada per la Comissió en la preparació de MEDIA 2007 va identificar àrees en les quals calia introduir canvis. En primer lloc, l'acció en el marc del programa MEDIA s'havia d'adaptar a l'evolució de la tecnologia i el mercat, a fi de reflectir les conseqüències de la digitalització.

Entre els objectius i les accions, en el marc del programa MEDIA 7, es pretenia facilitar l'adaptació a l'evolució de la tecnologia i el mercat, a fi de reflectir les conseqüències de la digitalització, amb accions com:

- 1) Preservar i valoritzar la diversitat cultural europea i el seu patrimoni cinematogràfic i audiovisual, garantir-ne l'accessibilitat per als europeus i afavorir el diàleg intercultural.
- 2) Augmentar la circulació d'obres audiovisuals europees dins i fora de la UE.
- 3) Reforçar la competitivitat del sector audiovisual europeu en el marc d'un mercat obert i competitiu.
- 4) Tenir en compte la importància del procés creatiu en el sector audiovisual europeu i el valor cultural de l'Europa del patrimoni cinematogràfic i audiovisual.
- 5) Enfortir les estructures de producció de les petites empreses perquè el sector audiovisual europeu sigui més competitiu, ja que constitueixen el seu nucli. Això significa contribuir a la difusió d'una cultura empresarial per al sector i facilitar la inversió privada.
- 6) Reduir els desequilibris entre els països europeus amb una alta capacitat de producció audiovisual i els països amb baixa capacitat de producció o d'àrea lingüística reduïda. Aquesta prioritat respon a la necessitat de preservar i valoritzar la diversitat cultural i el diàleg intercultural a Europa. Així mateix, fomentarà la transparència i la competència al mercat únic i, per tant, el potencial de creixement econòmic per al conjunt de la Unió.



7) Posar en marxa mesures d'acompanyament dels canvis que està produint la digitalització en el sector audiovisual en totes les fases de la cadena de producció i distribució, fins i tot en termes de nous coneixements per als professionals del sector.

Aquests objectius es concreten en diferents modalitats d'ajudes que es poden dividir entre les línies següents: formació, producció/desenvolupament; distribució, promoció, festivals, noves tecnologies i exhibició. Dins d'aquestes línies, incidirem en les de distribució, exhibició i noves tecnologies.

1) **Distribució.** És la part més important de l'acció de MEDIA. Les ajudes es concedeixen a les empreses distribuïdores per a facilitar la circulació de pel·lícules europees pel continent. Dins d'aquest esquema d'ajudes, distribuïdores de Bèlgica, França, Grècia, Itàlia, Holanda, Polònia, Portugal o Romania van rebre subvencions per a la distribució als seus respectius països de la pel·lícula d'Álex de la Iglesia *Balada triste de trompeta*, *Buried* de Rodrigo Cortés o *Los abrazos rotos* de Pedro Almodóvar. A més de les distribuïdores, les ajudes també es dirigeixen als agents de vendes per a la promoció de pel·lícules.

2) **Exhibició.** Les ajudes a l'exhibició del programa MEDIA s'articulen en dos esquemes, un destinat a la creació de xarxes de sales que projectin cinema europeu i un altre destinat a la digitalització de les sales.

En el primer cas, els **objectius concrets de les xarxes** han de ser:

- Millorar la circulació de les pel·lícules europees no nacionals als mercats europeu i internacional amb mesures que en fomentin l'exportació, la distribució en tots els suports i la programació en sales de cinema.
- Fomentar la projecció de pel·lícules europees no nacionals al mercat europeu, en particular, mitjançant el suport a la coordinació d'un circuit de sales cinematogràfiques.

Respecte a la digitalització de les sales, es va posar en marxa una gran xarxa de cinemes europeus anomenada Europa Cinemas. Aquesta xarxa es va crear el 1992 amb el suport del programa MEDIA i el Centre Nationale de la Cinematographie francès. En l'actualitat està present en més de trenta països.

3) **Noves tecnologies.** Dins de la línia de noves tecnologies, MEDIA va concedir dues línies d'ajudes, una destinada a finançar projectes innovadors des d'un punt de vista tecnològic per a millorar la competitivitat de les empreses europees i una altra línia d'ajudes per a iniciatives de distribució en línia. Dins d'aquesta línia, el portal espanyol FILMIN<sup>4</sup> va tenir una important ajuda.

<sup>(4)</sup>Resultat de la unió d'algunes de les més destacades distribuïdores independents: Alta Films, Cameo, El Deseo, Golem, Tornasol, Wanda Visión i Vértigo Films.

### 3.2.4. Europa Creativa, MEDIA

Per al període 2014-2020, el programa MEDIA es va convertir en un subprograma del **Programa Europa Creativa**. Per a aquest període, MEDIA disposa d'un pressupost de 817,6 milions d'euros –el 56 % del pressupost del programa multianual de set anys Europa Creativa 2014-2020 (1.460 milions d'euros).

D'acord amb els programes anteriors, les línies de suport per part de MEDIA es destinen a formació, desenvolupament, distribució, agents de vendes, promoció (mercats i festivals) i xarxes d'exhibidors. Per això, les pel·lícules i obres audiovisuals, inclosos els llargmetratges, els drames televisius i els documentals, es poden servir del subprograma per a trobar nous mercats, més enllà de les fronteres nacionals i europees, a més de trobar finançament per a projectes de capacitació i de desenvolupament cinematogràfic. En concret, les línies d'ajudes estan enfocades als àmbits següents:

- Suport al desenvolupament de contingut audiovisual (projecte individual).
- Suport al desenvolupament de continguts audiovisuals (paquets de projectes).
- Suport al desenvolupament de videojocs europeus.
- Suport a la distribució de pel·lícules no nacionals –la distribució de cinema selectiu.
- Suport a la distribució de pel·lícules no nacionals –la distribució de cinema automàtic.
- Suport a la promoció d'obres europees en línia.
- Suport a la programació televisiva d'obres audiovisuals.
- Suport als agents de vendes internacionals de pel·lícules cinematogràfiques europees.
- Suport als festivals de cinema.
- Suport a l'accés als mercats.
- Suport a l'educació cinematogràfica.
- Suport als fons de coproducció internacionals.

### 3.3. Regulació comunitària sobre competència, ajudes nacionals a la cinematografia

Encara que el programa MEDIA i la Directiva de televisió sense fronteres són les dues eines actives de la política audiovisual europea, la **política de competència** resulta fonamental, ja que és la que marca els límits i els paràmetres en els quals s'han de moure les polítiques dels Estats membres. Aquests paràmetres es descriuen en la Comunicació de la Comissió sobre determinats aspectes jurídics vinculats a les obres cinematogràfiques i audiovisuals –COM (2001) 534 final, 26/9/2001.

En l'àmbit general, les normes bàsiques del Tractat de la UE sobre les ajudes estatals prohibeixen les ajudes que falsegin o amenacin amb falsejar la competència i el lliure comerç entre els Estats membres, i obliguen els Estats a informar sobre noves ajudes o variacions en les vigents.

En la pràctica, les normes relatives a la cinematografia es basen en el **principi de legalitat general**, que implica el compliment de les normes bàsiques de la UE que prohibeixen la discriminació per motius de nacionalitat, garanteixen la llibertat d'establiment, la lliure circulació de mercaderies i la lliure prestació de serveis. Seguint aquests principis, els règims d'ajudes no poden, per exemple:

- Reservar les ajudes als nacionals del país exclusivament.
- Exigir als beneficiaris que siguin empreses nacionals establertes conforme dret mercantil nacional (les empreses establertes en un Estat membre que actuïn en un altre per sucursals o oficines permanents han de poder rebre ajudes).
- Exigir que els treballadors d'empreses estrangeres que proporcionen serveis cinematogràfics respectin les normes de treball nacionals.
- En el cas dels sistemes d'ajudes que es financen amb taxes parafiscals, s'exigeix que si el sistema d'ajudes únicament ajuda els productors nacionals (o ho fa més) no pot gravar els productes importats o aplicar un tipus impositiu més petit als productes nacionals quan són exportats.
- S'han de destinar a un producte cultural. Aquesta qualificació correspon a cada Estat i haurà d'atendre criteris verificables.
- El productor ha de poder gastar, almenys, el 20 % del pressupost de la pel·lícula en altres Estats membres. S'admet com a vàlida la territorialització de fins al 80 % de les despeses del pressupost de producció.
- La subvenció no ha de sobrepassar el 50 % del pressupost de producció (excepte en el cas de pel·lícules difícils o de baix pressupost).
- No estan autoritzades les subvencions suplementàries destinades a activitats cinematogràfiques específiques, com per exemple la postproducció.

Un altre aspecte controvertit i d'especial interès per incidència en tot el cinema europeu i, lògicament, en l'aplicació a Espanya, és l'**obligació de les televisions d'invertir en productes audiovisuals**, que comentem en altres pàgines. Segons la Comissió, aquesta obligació no constitueix una mesura estatal mentre que la inversió proporcioni a la televisió un rendiment econòmic raonable.

### 3.4. Eurimages

**Eurimages** és el programa posat en marxa pel Consell d'Europa el 1988 per al suport i desenvolupament de la cinematografia Europea.

#### El Consell d'Europa

El Consell d'Europa neix després de la Segona Guerra Mundial de la unió de deu països europeus. En l'actualitat l'integren 47 Estats, tots els de la UE més Rússia, Suïssa, Turquia i diverses exrepúbliques soviètiques. Mentre que la UE va néixer com una unió comercial, el Consell d'Europa té com a principal objectiu la promoció de la democràcia en els Estats europeus a partir de la Convenció Europea dels Drets Humans.

Com a part d'aquesta convenció, l'accés a la cultura forma part de les missions del Consell d'Europa, i aquest duu a terme accions com Eurimages, així com nombroses recomanacions als Estats membres amb l'objectiu de protegir i promoure la cultura europea – l'observatori audiovisual europeu depèn també del Consell d'Europa. A diferència de les normes comunitàries, les recomanacions del Consell d'Europa no són en la majoria dels casos vinculants, per la qual cosa no arriben a tenir un efecte important.

L'activitat d'Eurimages es divideix en quatre àrees, en les quals publica diferents convocatòries d'ajudes:

- 1) a la coproducció,
- 2) a la distribució,
- 3) a l'exhibició, i
- 4) a la digitalització de la xarxa de cinemes d'Eurimages.

Dins d'aquestes quatre àrees, la major part dels fons del programa (prop del 90 %) van destinats a la **coproducció**. En aquest punt es dona la principal diferència amb el programa:

Mentre que MEDIA posa el focus en la circulació de les obres, Eurimages se centra fonamentalment a donar suport als projectes de coproducció europeus.

És a dir, es tracta d'un **suport a la creació** i no tant a la rendibilització dels productes, per la qual cosa es pot parlar d'una òptica més cultural que industrial en el cas d'aquest programa. Des de la seva posada en marxa el 1988, Eurimages ha donat suport a la coproducció de prop de dos mil llargmetratges.

En el terreny de l'exhibició, Eurimages també dona suport a la xarxa **Europa Cinemas**, d'una manera similar a la que ho fa MEDIA, però en un nombre més petit de països. En el cas d'Eurimages, els cinemes de la xarxa es troben fonamentalment als països de l'est d'Europa.

### **3.5. Perspectives de la política i regulació cinematogràfica europea**

Les accions de la UE en matèria cinematogràfica mereixen un balanç molt desigual. Les seves accions de foment –fonamentalment el programa MEDIA– s'han configurat com una eina important per a la indústria europea i faciliten la circulació d'obres europees pel continent.

El resultat, no obstant això, dista molt de ser el desitjat. Les pel·lícules nord-americanes segueixen copant les pantalles europees de manera aclaparadora.

El focus del programa és encertat, partint d'un nivell de produccions anuals molt important –molt més gran que el nord-americà– es busca promoure que aquestes pel·lícules que es produeixen circulin amb més facilitat pel continent i que, a més, ho facin amb una inversió més gran en promoció per a poder competir en un entorn dominat per les distribuïdores nord-americanes.

No obstant això, el pressupost del programa fa que la seva eficàcia sigui molt limitada. Encara que l'aportació de la UE al programa MEDIA és una quantitat important, dimensionada en termes cinematogràfics, és menys del que costa una sola superproducció nord-americana (*El caballero oscuro*, prop de 200 milions de dòlars). MEDIA té una repercussió notable, però difícilment tindrà alguna incidència en l'equilibri de poder entre la cinematografia europea i la nord-americana.

On resideix la veritable influència de la política cinematogràfica europea és en el suport de les **polítiques de promoció de la diversitat cultural** –materialitzades en la Convenció de la Unesco abans esmentada i la postura mantinguda en l'OMC–, que legitimen el desenvolupament de polítiques actives per a la promoció de les cultures nacionals, així com en les mesures i obligacions de quotes i la inversió de les televisions de les Directives de televisió sense fronteres / serveis de comunicació audiovisual. Les obligacions d'aquestes directives per als Estats membres han suposat i suposen un pilar fonamental per al finançament de les obres a Europa.

D'altra banda, existeixen alguns problemes en el marc de la lliure competència, tant per la liberalització del comerç internacional en el si de l'OMC, com, conforme s'ha assenyalat anteriorment, pel filtre de la direcció comunitària de competència, que vetlla perquè es respectin les condicions del lliure mercat –COM 2001/534 d'aspectes legals sobre la cinematografia i altres obres audiovisuals–, que en recents decisions en l'avaluació de les ajudes fan pensar que per als propers anys es veuran limitades. En particular, la Comissió ha començat a posar una especial èmfasi en la naturalesa cultural de les obres que rebin les ajudes. Una circumstància que bona part del sector difícilment podria assumir.

## 4. El marc estatal per a la promoció de la cinematografia

Com s'ha assenyalat anteriorment, les polítiques de foment de la cinematografia són una pràctica generalitzada en la majoria dels països. La intensitat d'aquestes polítiques i la seva organització depenen dels objectius concrets de cada país i de l'equilibri entre els objectius de caràcter industrial i cultural. Segons les dades de l'Observatori Audiovisual Europeu, els diferents països europeus inverteixen anualment més de 2.000 milions d'euros en la promoció del sector audiovisual; i prop del 70 % d'aquesta quantitat prové de cinc països: França, Alemanya, Itàlia, Gran Bretanya i Espanya.

### 4.1. França

Com a capdavanter del concepte d'**excepció cultural**, França és l'Estat europeu que desenvolupa una política de foment de la cinematografia més ambiciosa. Des de la seva creació el 1946, el **Centre National de la Cinematografia** (CNC) és l'encarregat de gestionar tots els esforços de promoció del sector. Creat en els seus inicis en el si del Ministeri d'Indústria, el 1958 va passar a formar part del Ministeri d'Assumptes Culturals de la mà d'**André Malraux**, una de les figures fonamentals en la configuració del concepte de política cultural, que va reconèixer la creació cinematogràfica en llengua francesa com a «**obra d'art**» que havia de ser reconeguda i protegida pels poders públics. El pressupost anualment dedicat a la promoció del sector per part d'aquest organisme sol ser superior als 500 milions d'euros.

És interessant assenyalar que aquestes quantitats es deriven, en una part molt important, d'un sistema fiscal que grava els ingressos produïts en les diferents fases d'explotació de l'obra audiovisual, creant un fons que després és redistribuït en forma d'ajudes a la cinematografia francesa. A més d'aquest sistema d'ajudes, el sistema francès compta amb una eina molt important per a la promoció de la cinematografia de caràcter fiscal, les conegudes com **SOFICAS**<sup>5</sup>, societats anònimes l'objecte social de les quals és el finançament d'obres cinematogràfiques franceses, i que permeten als inversors aconseguir desgravaments de fins al 25 %.

<sup>(5)</sup>SOFICAS: Sociétés de Financement du Cinéma et de l'Audiovisuel.

### 4.2. Gran Bretanya

En el cas del Regne Unit, l'entitat encarregada de vetllar pel desenvolupament de la cinematografia és el **British Film Institute** (BFI). Creat el 1933 com una organització privada per a la interlocució amb les institucions públiques, el 1949 va passar a ser un organisme públic, dedicat a la promoció de les arts del

cinema i la televisió en el Regne Unit. A més d'aquesta tasca de suport a la creació, el BFI ha desenvolupat també una tasca molt destacada en el terreny de l'educació i la conservació del patrimoni audiovisual britànic.

La inversió realitzada pel Regne Unit per a la promoció del sector audiovisual és molt inferior a la de França. La majoria d'aquesta quantitat es gestiona a través del BFI, encara que a diferència de França, on gairebé tota l'activitat està centralitzada en el CNC, en el Regne Unit també tenen protagonisme els organismes per a la promoció del sector de les diferents nacionalitats, com Escòcia (Scottish Screen), Gal·les (Cymru Wales) i Irlanda del Nord (Northern Ireland Film and Television Commission). Val la pena assenyalar també que les televisions britàniques tenen l'obligació de realitzar el 10 % de les seves produccions audiovisuals fora de Londres (*out of London quota*) en un intent que la capital no absorbeixi tota la inversió i l'ocupació de la indústria.

Un altre aspecte remarcable de la política cinematogràfica és la captació de fons per al sector a través del fons de la loteria nacional. Aquest sistema instaurat en la dècada dels noranta proveeix bona part dels fons dels quals es nodreix la indústria britànica.

### 4.3. Alemanya

Com hem apuntat abans, Alemanya és, després de França, l'Estat europeu que més inverteix en la promoció de la indústria audiovisual. En gran manera aquest important nivell d'inversió correspon a la naturalesa federal de l'Estat.

En disposar d'àmplies competències en el terreny cultural, els **Länder alemanys** compten amb les seves pròpies institucions per a la promoció de la seva cinematografia. Així, per exemple, FilmFernsehFonds Bayern, l'organisme per a la promoció del sector a Baviera i el de Saxònia (Mitteldeutsche Medienförderung) compten, anualment, amb pressupostos importants. En total les aportacions dels Länder a la promoció del sector a Alemanya suposen més de la meitat de la inversió en promoció del sector. La resta ve fonamentalment de dos organismes d'àmbit estatal, el German Film Fund i el German Federal Film Board.

### 4.4. Itàlia

A Itàlia la major part de l'activitat de foment la desenvolupa la **Direcció General per al Cinema**, dependent del Ministeri que gestiona l'activitat cultural, amb uns fons que superen àmpliament el centenar de milions d'euros, amb un ampli percentatge dedicat a la subvenció de produccions cinematogràfiques. Una altra part important de la inversió es destina al manteniment del Holding Cinecittà Luce –que té com a principal objectiu l'atracció de rodatges a Itàlia–, i al Festival Internacional de Cinema de Venècia. A Itàlia, a pesar que

#### **Holding Cinecittà Luce**

El Holding Cinecittà Luce té com a principal objectiu l'atracció de rodatges a Itàlia.

les regions gaudeixen de cert nivell de competències, aquestes gairebé no es desenvolupen en el foment de la indústria cinematogràfica, encara que sí en altres polítiques culturals, com la conservació del patrimoni cinematogràfic.



## 5. Política i regulació cinematogràfica a Espanya

La cinematografia espanyola reuneix un conjunt de paradoxes. Ocupa un lloc destacat en el conjunt de la cinematografia occidental, quant al volum de producció acumulada i actual, i quant al prestigi de directors, actors, guionistes, etc. No obstant això, el cinema espanyol està en una permanent crisi, que no sembla tractar-se d'una crisi de creixement, sinó d'una crisi estructural a la qual sembla difícil posar-hi fi.

Els factors que han provocat la crisi del cinema espanyol i europeu, com ja hem analitzat, són múltiples, però si calgués assenyalar els fonamentals aquests serien, com és sabut:

- la competència del cinema nord-americà i
- la generalització dels consums de productes televisius/audiovisuals, en la versió que coneixem en l'actualitat.

Al seu torn, si calgués assenyalar les causes que el cinema espanyol hagi resistit l'embat d'aquests factors, caldria assenyalar el proteccionisme i les ajudes de l'Estat i la Unió Europea i, encara que pugués semblar contradictori, la televisió, amb les normes relatives a percentatges d'obres europees i inversió en producció audiovisual. Solament han resistit l'embat del cinema nord-americà, a Europa, cinematografies com les d'Alemanya, França, Itàlia, Gran Bretanya i Espanya, és a dir, cinematografies d'Estats que han protegit el seu cinema. En els altres països, en termes generals, la indústria cinematogràfica o és testimonial, o és un subsector de la televisió.

Conforme a aquestes premisses, és evident que la regulació i la política cinematogràfica-audiovisual resulta clau en aquest sector. Ara bé, l'estratègia de defensa de la cinematografia s'ha de desenvolupar, d'altra banda, en dues coordenades bàsiques. En l'àmbit europeu i el nacional. Tan imprescindible és que s'adoptin mesures en el marc del dret de la Unió Europea com en els específics marcs dels drets interns dels Estats membres, que disposen d'amplis marges d'actuació compatibles amb una política comunitària per a l'audiovisual.

Precisament, sobre aquestes dues coordenades pivota la política cinematogràfica espanyola, basada en dos marcs regulatoris. El primer, derivat de les Directives europees de televisió sense fronteres / serveis de comunicació audiovisual i, el segon, coordinat amb la resta de les polítiques i normatives comunitàries, com és la legislació específica sobre cinema. Vegem, ara, cadascun d'aquests àmbits.

## 5.1. Les normatives sobre emissió i finançament de producció audiovisual europea

Hem vist anteriorment com les Directives de televisió sense fronteres / serveis de comunicació audiovisual, davant les dificultats de la indústria audiovisual europea per a mantenir una presència important en les graelles de les televisions europees, estableixen unes **obligacions de percentatges d'emissió** en les graelles d'aquestes i, a més, fixen uns percentatges mínims d'inversió en producció d'obres audiovisuals europees.

No obstant això, la figura legal de les directives solament marca uns paràmetres en els quals s'ha de moure la legislació nacional, i són els països membres els que, en un termini determinat, han de traslladar les directives als seus ordenaments jurídics instaurant les eines legals que aconseguixin complir, com a mínim, els objectius marcats en la directiva.

D'altra banda, també hem d'apuntar que a Espanya, en la línia de la regulació que s'estava preparant a la Unió Europea, ja a la Llei 10/1988 de televisió privada i en la Resolució de 25 de gener de 1989 per la qual es va aprovar el Plec de bases del concurs per a la gestió indirecta del servei públic de televisió, s'havien establert uns percentatges del 40 % de producció originària dels països integrants de la Comunitat Europea (la meitat dels quals havien de ser en expressió originària espanyola) en el còmput total de les pel·lícules comercials que havien d'emetre les televisions privades, així com altres percentatges de producció pròpia del titular de la concessió, de programació originària espanyola, etc.

Amb la transposició a l'ordenament espanyol de la Directiva 89/552/CEE (de televisió sense fronteres), aquestes obligacions es van modificar i es van ampliar a altres operadors de televisió, al mateix temps que es van acordar altres obligacions relatives a les inversions dels operadors televisius en producció audiovisual, mitjançant la Llei 25/1994 d'incorporació a l'ordenament jurídic espanyol de la citada directiva, i amb la seva reforma, mitjançant la Llei 22/1999 que incorporava la Directiva 97/36/CEE.

Uns anys més tard, la Llei 7/2010, general de comunicació audiovisual, ha derogat tant la Llei 10/1988 de televisió privada com la Llei 25/1994 –reformada el 1999– de transposició de la Directiva de televisió sense fronteres, i ha establert unes noves obligacions en les emissions dels operadors televisius, que podem concretar en:

- els percentatges majoritaris i requisits per a la inclusió d'obres audiovisuals europees en les emissions televisives; i
- l'obligació que s'imposa als operadors de televisió per a la inversió d'un percentatge dels seus ingressos en la producció audiovisual d'obres europees.

### Vegeu també

Tot això ho detallarem als apartats següents.

Al seu torn, i en desenvolupament d'aquestes obligacions, també s'ha d'apuntar que el Reial decret 1652/2004, de 9 de juliol, pel qual es va aprovar el Reglament que regula la inversió obligatòria per al finançament anticipat de llargmetratges i curtmetratges cinematogràfics i pel·lícules per a televisió, va desenvolupar aquests mandats, encara que, també, ha estat derogat i substituït pel Reial decret 988/2015, de 30 d'octubre, pel qual es regula el règim jurídic de l'obligació de finançament anticipat de determinades obres audiovisuals europees, que és el que regeix en aquests moments.

### **5.1.1. Percentatges i requisits de producció audiovisual europea en les emissions televisives**

Un dels grans **objectius** de la **Directiva de televisió sense fronteres** era reforçar la presència de continguts i produccions europees en les graelles de les televisions.

Amb això, es pretenia ampliar la projecció de les cultures europees en les seves pròpies televisions i, a més, donar suport a la indústria de producció audiovisual europea.

Aquest objectiu, que va provocar fortes tensions durant el procés d'elaboració de l'esmentada Directiva, es va concretar en els articles 4, 5 i 6, que ja hem analitzat.

A Espanya, la Llei 25/1994 va recollir aquests mandats de la Directiva de televisió sense fronteres en els articles 5, 6 i 7, mentre que la Llei 22/1999 ho va ajustar a l'estipulat en la Directiva de 1997 i, fins i tot, els va ampliar en alguns aspectes, com el finançament de la producció d'obres europees, dins del capítol II de l'esmentada llei, titulat «De la promoció, difusió i producció de determinats programes televisius». Al seu torn, la Llei 7/2010, general de comunicació audiovisual, ha regulat aquests aspectes en els articles 2 i 5, establint-ho com un dret al fet que la comunicació audiovisual reflecteixi la diversitat cultural i lingüística de la ciutadania, en el qual, també, les comunitats autònomes amb llengua pròpia podran aprovar normes addicionals per al seu àmbit competencial amb la finalitat de promoure la producció audiovisual en la seva llengua pròpia.

Per a analitzar els **principals continguts de la regulació espanyola**, no obstant això, és aconsellable detallar:

- el **règim general** que imposa als operadors de televisió respecte a l'emissió d'obres europees;
- les **característiques** que han de reunir les obres audiovisuals per a poder-les considerar com a «obres europees»; i

- el **seguiment** de l'aplicació d'aquestes normes.

1) El **règim general** que s'imposa als operadors de televisió respecte a l'emissió d'obres europees es pot concretar en les obligacions següents:

a) Els prestadors del servei de comunicació televisiva «de cobertura estatal o autonòmica» han de reservar a obres europees el 51 % del temps d'emissió anual de cada canal o del conjunt de canals d'un mateix prestador. En aquest cas, la interpretació de la «o» per l'analogia amb el primer paràgraf s'hauria d'entendre com una obligació per a cada canal, amb les excepcions que després comentarem, i no com un còmput de conjunt que pugui eximir d'aquesta obligació de difusió d'obres audiovisuals europees a determinats canals autonòmics (art. 5.2, primer paràgraf).

b) Per als prestadors d'un catàleg de programes aquesta obligació es reduirà a un 30 %.

c) En tot cas, més de la meitat d'aquests percentatges, del 51 i 30 % de temps de reserva que s'ha de dedicar a l'emissió d'obres europees, hauran de ser en expressió originària en qualsevol llengua espanyola (art. 5.2).

d) Així mateix, del citat temps de reserva per a la difusió d'obres europees, s'ha de dedicar un mínim del 10 % a l'emissió d'obres europees de produccions independents respecte de les entitats de televisió, de les quals més de la meitat han d'haver estat produïdes en els últims cinc anys (art. 5.2). Tenen la consideració de «productors independents» la persona física o jurídica que assumeix la iniciativa, la coordinació i el risc econòmic de la producció de continguts audiovisuals, o que produeix aquests continguts, per iniciativa pròpia o per encàrrec, i a canvi de contraprestació els posa a la disposició d'un prestador de servei de comunicació audiovisual amb el qual no està vinculat de forma estable en una estratègia empresarial comuna. Es presumeix que estan vinculats de manera estable quan són part del mateix grup de societats conforme a l'article 42 del Codi de comerç, o quan existeixen acords estables d'exclusivitat que limiten l'autonomia de les parts per a contractar amb tercers (article 2.22).

e) A l'efecte del temps reservat a la difusió d'obres europees, no es computarà com a temps d'emissió el dedicat a informacions, manifestacions esportives, jocs, publicitat, televenda i serveis de teletext (art. 5.2). Es tracta que almenys la meitat de les produccions audiovisuals de pel·lícules, sèries, documentals, produccions musicals, magazins i altres produccions de programes específics per a televisió, excepte les expressament excloses, que es difonen per televisió tinguin el seu origen en inversions, produccions, autors o treballadors europeus.

2) Quant al concepte i les **característiques que han de revestir les obres audiovisuals per a catalogar-les com a «obres europees»**, podem apuntar que:

a) Tindran la consideració d'obres europees les obres originàries dels Estats membres; i les obres originàries de tercers Estats europeus que siguin part del Conveni Europeu sobre la Televisió Transfronterera del Consell d'Europa, sempre que les obres dels Estats membres no estiguin sotmeses a mesures discriminatòries al tercer país de què es tracti. Per a això, es considera obra originària la realitzada essencialment amb la participació d'autors i treballadors que resideixin en un o diversos Estats dels esmentats en el paràgraf anterior. Sempre que, a més, compleixi una de les tres condicions següents:

- que les obres siguin realitzades per un o més productors establerts en un o diversos d'aquests Estats;
- que la producció de les obres sigui supervisada i efectivament controlada per un o diversos productors establerts en un o diversos d'aquests Estats;
- que la contribució dels coproductors d'aquests Estats sigui majoritària en el cost total de la coproducció, i aquesta no sigui controlada per un o diversos productors establerts fora d'aquests Estats (article 2.12.a).

b) Així mateix, tindran la consideració d'obres europees les obres coproduïdes en el marc d'acords relatius al sector audiovisual concertats entre la Unió Europea i tercers països que satisfacin les condicions fixades en aquests, sempre que les obres dels Estats membres no estiguin sotmeses a mesures discriminatòries en aquest país (article 2.12.b)

c) També es podran considerar obres europees les que s'hagin produït en el marc de tractats de coproducció bilaterals celebrats entre els Estats membres i tercers països, sempre que la contribució dels coproductors comunitaris en el cost total de la producció sigui majoritària i que aquesta producció no estigui controlada per un o diversos productors establerts fora del territori dels Estats membres (article 2.12.c).

3) El seguiment de l'aplicació d'aquests percentatges correspondrà a la Comissió Nacional de Mercats i Competència, i el seu incompliment, en un percentatge superior al 10 %, conforme a l'article 57.3, es considerarà una infracció molt greu.

### 5.1.2. La inversió en producció audiovisual

Una altra de les obligacions que es desprenia de la Llei 25/1994, en la redacció donada en la reforma de 1999, era l'obligació que els operadors de televisió destinaran en cada exercici pressupostari un **mínim del 5 %** del total d'ingressos reportats durant l'exercici anterior, conforme al seu compte d'explotació, al **finançament de llargmetratges cinematogràfics i pel·lícules per a televisió de producció europea**. Aquesta redacció es va modificar amb l'establert en la disposició addicional segona de la Llei 15/2001, de 9 de juliol, de foment i pro-

moció de la cinematografia i el sector audiovisual, que va matisar i va detallar aquesta obligació, que, a més, es va seguir declarant vigent per la Llei 55/2007, de 28 de desembre, del cinema, en la seva disposició derogatòria única.

La Llei 7/2010, general de comunicació audiovisual, de nou, ha modificat aquests criteris. Així, a l'apartat 12 de la disposició derogatòria, ha derogat expressament la disposició addicional segona de la Llei 15/2001, de 9 de juliol, de foment i promoció de la cinematografia i el sector audiovisual, mentre que a l'apartat tercer de l'article 5 ha establert unes noves obligacions per a aquest finançament.

En aquest article es concreten aquestes **obligacions d'inversió i els prestadors del servei de comunicació audiovisual televisiva** que l'hauran de complir, al mateix temps que se'n preveu el seguiment i control, així com les possibilitats d'acords i autoregulació en l'aplicació, conforme als criteris següents:

1) Abans de res es fixen aquestes obligacions d'inversió per al finançament anticipat de la producció europea de pel·lícules cinematogràfiques, pel·lícules i sèries per a televisió, així com documentals i pel·lícules i sèries d'animació. El percentatge haurà de ser el 5 % dels ingressos reportats en l'exercici anterior, conforme al seu compte d'explotació, tant per als prestadors privats que emetin el seu senyal a través de repetidors terrestres –de cobertura estatal o autonòmica, els de cobertura local solament quan formin part d'una xarxa nacional– com per als prestadors del servei de comunicació electrònica que difonguin canals de televisió i per als prestadors de serveis de catàlegs de programes. Aquest percentatge serà del 6 % per als prestadors de serveis de comunicació audiovisual de titularitat pública de cobertura estatal o autonòmica.

2) Aquesta inversió haurà d'estar dedicada a «pel·lícules cinematogràfiques, pel·lícules i sèries per a televisió, així com documentals i pel·lícules i sèries d'animació». No obstant això, per a evitar diferents interpretacions de cadascuna d'elles, en l'article 2 es defineixen de la manera següent:

- **«Pel·lícules cinematogràfiques de llargmetratge.** La pel·lícula cinematogràfica que tingui una durada de seixanta minuts o superior, així com la que, amb una durada superior a quaranta-cinc minuts, sigui produïda en suport de format 70 mm amb un mínim de 8 perforacions per imatge.
- **Pel·lícules cinematogràfiques de curtmetratge.** La pel·lícula cinematogràfica que tingui una durada inferior a seixanta minuts, excepte les de format de 70 mm que es contemplen com a llargmetratges.
- **Pel·lícula per a televisió.** L'obra audiovisual unitària de ficció, amb característiques creatives similars a les de les pel·lícules cinematogràfiques, la durada de les quals sigui superior a 60 minuts i inferior a 200 minuts, tingui desenllaç final i amb la singularitat que la seva explotació comercial estigui destinada a l'emissió o radiodifusió per operadors de televisió i no inclogui, en primer terme, l'exhibició en sales de cinema. Quan sigui oportú en raó de la seva durada, podrà ser objecte d'emissió dividida en dues parts.
- **Minisèries de televisió.** Aquelles pel·lícules per a televisió que, per raó de la durada, puguin ser objecte d'emissió dividida en dues parts i que, quan tingui lloc l'emissió en aquestes condicions, la durada conjunta d'aquestes pel·lícules no superi els 200 minuts.
- **Sèries de televisió.** L'obra audiovisual formada per un conjunt d'episodis de ficció, animació o documental amb o sense títol genèric comú, destinada a ser emesa o radiodifosa per operadors de televisió de forma successiva i continuada; cada episodi pot correspondre a una unitat narrativa o tenir continuació en l'episodi següent».

3) El finançament de les esmentades obres audiovisuals podrà consistir en la participació directa en la seva producció o en l'adquisició dels seus drets d'explotació.

4) Com a mínim, el 60 % d'aquesta obligació de finançament en el cas dels prestadors privats, i el 75 % en el cas dels prestadors de serveis de comunicació audiovisual de titularitat pública, s'haurà de dedicar a pel·lícules cinematogràfiques de qualsevol gènere. Almenys la meitat d'aquests percentatges –tant en els prestadors privats com en els públics– s'haurà d'aplicar a obres de productors independents. En aquest còmput respecte del percentatge de productors independents no es comptabilitzaran les coproduccions.

5) Al seu torn, segons l'establert per la disposició addicional tercera del Reial decret llei 14/2011, de 16 de setembre, de mesures complementàries en matèria de polítiques d'ocupació i de regulació del règim d'activitat de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat, que, curiosament, modifica el paràgraf sisè de l'apartat 3 de l'article 5 de la Llei 7/2010, els prestadors privats de serveis de comunicació audiovisual podran dedicar fins a un 40 % –i els prestadors de titularitat pública un 25 %– del total de la seva respectiva obligació de finançament a pel·lícules, sèries o minisèries per a televisió. Dins d'aquests percentatges, els prestadors de serveis de comunicació audiovisual de titularitat pública hauran de dedicar un mínim del 50 % a pel·lícules o minisèries per a televisió.

6) Per als prestadors de serveis de comunicació audiovisual l'obligació d'inversió dels quals vingui derivada de l'emissió, en exclusiva o en un percentatge superior al 70 % del temps total d'emissió anual, d'un únic tipus de continguts com: pel·lícules cinematogràfiques, sèries de televisió, produccions d'animació o documentals, podran materialitzar la totalitat de la inversió que els correspongui en aquest tipus de continguts, amb l'única condició de registrar-ho en suport fotoquímic o en suport digital d'alta definició.

7) Com a aspectes comuns en el còmput d'aquests percentatges, s'ha de citar l'obligació que com a mínim el 60 % del finançament previst per a cada operador s'haurà de destinar a la producció en alguna de les llengües oficials d'Espanya. D'altra banda, s'ha de tenir en compte que a aquests efectes no es podrà computar la inversió o la compra de drets de pel·lícules que siguin susceptibles de rebre la qualificació X, de conformitat amb la Llei 55/2007, de 28 de desembre, del cinema.

8) El control i seguiment d'aquestes obligacions correspondrà a la Comissió Nacional de Mercats i Competència, previ dictamen preceptiu de l'Institut de la Cinematografia i de les Arts Audiovisuals, i sense perjudici de les seves competències en l'àmbit de la indústria cinematogràfica. Reglamentàriament s'establiran el procediment, els mecanismes de còmput i la informació que es podrà recaptar dels operadors. En les emissions de cobertura limitada a l'àmbit d'una comunitat autònoma, no obstant això, aquest control i seguiment correspondrà a l'autoritat audiovisual que s'hagi determinat en virtut del seu àmbit competencial.

9) Una altra de les novetats que es contemplen en la Llei general de comunicació audiovisual és la possibilitat de realitzar acords entre un o diversos prestadors de serveis d'àmbit estatal o autonòmic subjectes a l'obligació de finançament i una o diverses associacions que agrupin a la majoria dels productors cinematogràfics –sense que es pugui limitar el seu compliment als productors membres de l'associació o associacions que l'haguessin subscrit–, per a pactar la forma d'aplicació de les obligacions de finançament, respectant-ne les proporcions establertes i previ informe de la Comissió Nacional de Mercats i Competència, sobre la conformitat de l'acord amb l'establert a la citada llei.

10) Finalment, hem de recordar que l'incompliment d'aquestes obligacions de finançament en un percentatge superior al 10 %, conforme a l'article 57.3, es considerarà una infracció molt greu.

Taula 5. Obligacions d'emissió i inversió en obres europees Llei 7/2010

			Privades	Públiques
Quotes d'emissió	Temps d'emissió obres europees		51 %	
			50 % de la reserva en llengües espanyoles	
	Temps d'emissió d'obres de productors independents		10 %	
			50 % de la reserva obres produïdes en els últims 5 anys	
Quota d'inversió (% sobre els ingressos reportats de l'any anterior)			5 %	6 %
Destinació de la inversió obligatòria	Per tipus de producció	Llargmetratges cinematogràfics	60 %	75 %

Font: elaboració pròpia a partir de la Llei 7/2010.



			Privades	Públiques
		Pel·lícules o mini-sèries	40 %	12,5 %
		Sèries		12,5 %
	Reserva per a producció independent		Mínim 50 %	
	Reserva per a obres en llengües oficials a Espanya		Mínim 60 %	

Font: elaboració pròpia a partir de la Llei 7/2010.

## 5.2. Llei 55/2007, del cinema

El marc normatiu fonamental per al desenvolupament de tota l'activitat cinematogràfica a Espanya és la **Llei 55/2007, de 28 de desembre, del cinema**.

Aquesta llei es va aprovar després d'un intens període de debat i d'enfrontament entre els diferents actors del sector audiovisual, i substitueix la Llei 15/2001. Les principals oposicions a la llei venien, d'una banda, de les televisions privades reunides a UTECA, que es mostraven (i es mostren) contràries a l'obligació d'invertir en cinema comunitari, i d'una altra, dels exhibidors, que criticaven les quotes d'obres comunitàries en sales.

D'altra banda, la Llei 55/2007 incorpora la creació d'un fons que serà destinat per a la producció en comunitats autònomes en llengües diferents al castellà (article 36). La quantitat del fons serà íntegrament transferida a la comunitat perquè la gestioni segons les seves competències. L'aportació que es realitzi a les comunitats autònomes serà:

«Equivalent a la suma d'aportacions que aquesta Comunitat hagi destinat en l'exercici anterior per al suport i foment de la producció, distribució, exhibició i promoció de l'audiovisual en llengua cooficial diferent al castellà i no podrà ser superior al 50 % del total de les ajudes que les empreses audiovisuals residents en aquesta Comunitat hagin rebut de l'Institut de la Cinematografia i de les Arts Audiovisuals en l'exercici anterior» (disposició addicional sisena).

En la pràctica, això suposa un important incentiu per a aquelles comunitats amb llengua pròpia, ja que d'un any a un altre poden veure doblat el pressupost per a la producció d'obres en la seva llengua.

Així mateix, els continguts d'aquesta Llei es van desenvolupar, primer, amb el Reial decret 2062/2008, de 12 de desembre, que el 2015 va ser derogat pel Reial decret 1084/2015, de 4 de desembre, pel qual es desenvolupa la Llei 55/2007, del cinema.

### 5.2.1. L'ordenació de la cinematografia

A la Llei del cinema es poden distingir dos àmbits regulatoris fonamentals:

- una primera part dedicada a l'ordenació de la cinematografia i l'audiovisual,
- i una segona part destinada a les mesures de foment i els incentius a la cinematografia.

Dins de la primera es contemplen els principals aspectes de tipus administratiu:

- Nacionalitat de les obres cinematogràfiques i audiovisuals.
- Protecció del patrimoni cinematogràfic i audiovisual.
- Registre Administratiu d'empreses Cinematogràfiques i Audiovisuals.
- Qualificació de les pel·lícules i obres audiovisuals.
- Publicitat de la qualificació de les pel·lícules i obres audiovisuals.
- Defensa de la lliure competència.
- Normes generals.
- Certificat de nacionalitat espanyola d'una obra cinematogràfica o audiovisual.
- Acreditació del cost de les pel·lícules.
- Control d'assistència i rendiments de les obres cinematogràfiques.
- Normes generals per a sales X.
- Quota de pantalla.

Dins de totes aquestes ens detindrem, breument, en dos aspectes clau dins de la política cinematogràfica: la **nacionalitat de la pel·lícula** i la **quota de pantalla**.

### **La nacionalitat de la pel·lícula**

Per a ser reconeguda com a espanyola, una producció ha de ser realitzada per una empresa de «producció espanyola», o d'un altre Estat membre de la Unió Europea establerta a Espanya i a més es plantegen una sèrie de condicions sobre la nacionalitat de l'equip, la llengua i el lloc de rodatge:

- Que el 75 % dels autors –el director, el guionista, el director de fotografia i el compositor de la música–, el 75 % dels actors i altres artistes i el 75 % de la resta del personal creatiu i tècnic siguin persones amb nacionalitat espanyola o de qualsevol dels altres Estats membres de la Unió Europea, dels Estats part en l'Acord sobre l'Espai Econòmic Europeu, o que posseïxin targeta o autorització de residència en vigor a Espanya o en qualsevol d'aquests Estats.
- Que l'obra cinematogràfica o audiovisual es realitzi preferentment en la versió original en qualsevol de les llengües oficials de l'Estat espanyol.
- Que el rodatge, excepte exigències del guió, la postproducció en estudi i els treballs de laboratori es realitzin en territori espanyol o d'altres Estats membres de la Unió Europea. En el cas de les obres d'animació, els processos de producció també s'hauran de realitzar en aquests territoris.

Dins de la nacionalitat espanyola també es consideren les realitzades en règim de coproducció amb empreses estrangeres, d'acord amb les condicions exigides a aquest efecte per la regulació específica sobre la matèria o pels corresponents convenis internacionals i els que afecten la Comunitat Iberoamericana de Nacions.

En la pràctica, aquests aspectes són molt rellevants per al desenvolupament de la política cinematogràfica, en la mesura en què una empresa multinacional –qualsevol *major*– pot tenir empreses instal·lades en països comunitaris i realitzar produccions amb repartiments europeus.

A França, els tribunals van obligar a retirar la nacionalitat francesa a la pel·lícula *Largo domingo de noviazgo*, així com les ajudes que havia rebut de l'Administració francesa. Encara que la pel·lícula va ser inicialment aprovada pel CNC, dues associacions de productors van denunciar que la presència de capital americà era massa important perquè la cinta pogués accedir a les ajudes públiques. Els tribunals francesos van donar suport a la denúncia en assenyalar que la companyia productora 2003 Productions va ser creada per Warner Bros France únicament per a aconseguir les ajudes del CNC.

A Espanya, el rodatge en anglès de pel·lícules amb nacionalitat espanyola com *Los otros*, d'Amenábar, també ha despertat polèmica, ja que va portar a competir pels Goya l'actriu australiana Nicole Kidman enfront de Pilar López de Ayala, que finalment es va quedar amb el guardó.

### **La quota de pantalla**

Com es va apuntar al principi d'aquest mòdul, la **quota de pantalla** és un dels primers instruments que es va posar en marxa per a la protecció de les cinematografies nacionals. Segons la norma, almenys el 25 % del total de les sessions que s'hagin programat ha de ser amb obres cinematogràfiques comunitàries. Cal tenir en compte que per a la realització d'aquest còmput les modalitats següents tenen un valor doble:

- Pel·lícules comunitàries de ficció en versió original subtitulada a alguna de les llengües oficials espanyoles.
- Pel·lícules comunitàries d'animació.
- Documentals comunitaris.
- Programes compostos per grups de curtsmetratges comunitaris la durada total dels quals sigui superior a seixanta minuts.
- Pel·lícules comunitàries que incorporin sistemes d'accessibilitat per a persones amb discapacitat física o sensorial, especialment la subtitulació i l'audiodescripció.
- Pel·lícules comunitàries que es projectin en sales o complexos cinematogràfics que en el transcurs de l'any de còmput obtinguin una recaptació bruta inferior a 120.000 euros.
- Pel·lícules comunitàries quan romanguin en explotació en una mateixa sala més de 18 dies consecutius, o un període consecutiu en el qual existeixin 3 caps de setmana.

Aquesta norma és molt qüestionada pel sector de l'exhibició, que la considera «obsoleta i injusta» per obligar-los a emetre pel·lícules europees, que suposen –en la majoria dels casos– un rendiment més petit per a les sales.

No obstant això, més greu que aquesta quota és l'abús de posició dominant que pateixen per part de les distribuïdores nord-americanes. Entre les pràctiques que més ha sofert el sector de l'exhibició hi ha la imposició de la venda per lots, per la qual es veuen obligats a adquirir pel·lícules sense potencial d'èxit per a poder accedir als *blockbusters*. En el 2006 el Tribunal de Defensa de la Competència va condemnar les cinc distribuïdores nord-americanes a pagar 2,4 milions d'euros per uniformitzar les seves polítiques comercials<sup>6</sup>.

<sup>6</sup>Resolució 588/05, de la Comissió Nacional de la Competència.

### 5.2.2. La protecció del cinema espanyol

La concreció d'aquestes normes, tant la Llei del cinema com el Reial decret que la desenvolupa, assigna a l'Institut de la Cinematografia i de les Arts Audiovisuals, entre altres funcions, la de fomentar, promocionar i ordenar les activitats cinematogràfiques i audiovisuals espanyoles en els tres aspectes de producció, distribució i exhibició. Per a dur a terme aquestes funcions, disposa d'algunes mesures, tals com la concessió d'ajudes i subvencions, que s'agrupen en les modalitats següents.

#### Ajudes a la producció

Les subvencions a la producció suposen més del 75 % del total de les ajudes que concedeix el Ministeri. Dins de les ajudes a la producció, és necessari distingir dues modalitats fonamentals:

- les ajudes sobre projecte –una comissió decideix la concessió d'una determinada subvenció a un projecte–, i
- les ajudes a l'amortització d'un projecte –es concedeixen de manera automàtica una vegada estrenat el projecte i varien en funció del nombre d'espectadors–.

La majoria de les ajudes que es concedeixen a Espanya s'atorguen mitjançant l'**amortització**. Aquestes ajudes tenen una vocació eminentment industrial, prevalen la taquilla i la inversió del productor com a criteris per a concedir subvencions per sobre dels aspectes culturals.

La seva missió fonamental seria aconseguir la capitalització de la indústria cinematogràfica espanyola.

Les ajudes a l'amortització contemplan al seu torn dues modalitats: l'ajuda general i la complementària. L'**ajuda general** contempla una subvenció per al productor equivalent al 15 % de la recaptació en taquilla, calculada sobre la recaptació de 12 mesos i preu mitjà d'entrada prefixat.

La **modalitat complementària** s'afegeix a l'ajuda a l'amortització general. En aquest cas, les ajudes es concedeixen a partir d'un sistema de puntuació que té en compte diferents aspectes, com la participació mitjançant invitació en la secció oficial de festivals de reconegut prestigi internacional; si es tracta d'un documental; si la pel·lícula va ser qualificada per a la seva exhibició com a «Especialment recomanada per a la infància»; si es tracta d'una pel·lícula d'animació; quan la inversió majoritària en la pel·lícula correspongui a empreses productores de caràcter independent en el moment de la qualificació. No obstant això, el gruix de la puntuació s'obté en funció de la inversió del productor; així, com més gran és la inversió més ho és l'ajuda que pot rebre.

La resta de les ajudes a la producció es reparteixen en projectes que són presentats a la comissió d'ajudes específica. Aquestes **ajudes** es destinen a diferents tipus d'obres:

#### 1) Ajudes a la producció de llargmetratges

Com hem vist anteriorment, el gruix de les ajudes a la producció es dedica a l'amortització des d'un punt de vista eminentment industrial. En aquestes ajudes, en canvi, preval l'aspecte cultural, ja que solament hi poden optar projectes que «posseeixin un especial valor cinematogràfic, cultural o social, que incorporin nous realitzadors o que siguin de caràcter documental».

La resta de les ajudes són d'una quantia molt més petita i es divideixen en les convocatòries següents:

**a) Ajudes a la creació i al desenvolupament:** amb subvencions per al finançament de les despeses necessàries per a dur a terme desenvolupament de projectes de llargmetratge i desenvolupament de guions per a pel·lícules de llargmetratge.

**b) Ajudes a la minoració d'interessos de préstecs bancaris:** per al finançament de la producció i destinades a la realització de pel·lícules de llargmetratge.

**c) Ajudes per a la realització d'obres audiovisuals amb ús de noves tecnologies:** destinades a la producció d'obres audiovisuals que, utilitzant noves tecnologies i innovacions que es vagin produint en aquest camp, es destinin a la difusió en mitjans diferents a les sales d'exhibició, televisió o vídeo domèstic.

**d) Ajudes a la distribució de pel·lícules cinematogràfiques comunitàries:** destinades a millorar la distribució, en sales d'exhibició cinematogràfica, de pel·lícules comunitàries de llargmetratge i de conjunts de curtmetratges.

**e) Ajudes a la conservació de negatius i suports originals:** destinades al finançament de fins al 50 % dels costos de realització d'interpositius i internegatius de pel·lícules de llargmetratge espanyoles, amb la finalitat de preservar el patrimoni cinematogràfic.

**f) Ajudes per a la participació i la promoció de pel·lícules en festivals internacionals:** destinades als productors de les pel·lícules seleccionades en festivals internacionals, per a despeses de participació i de promoció durant el festival.

Al marge d'aquestes subvencions, la Llei 55/2007 també va incloure un disposició final que establia el **18 % de deducció** per a les inversions en produccions cinematogràfiques; en el cas del coproductor financer, el percentatge a deduir és del 5 % en l'impost de societats. Aquesta mesura és un primer pas per a intentar atreure capitals a la indústria cinematogràfica i tractar d'escapar d'un model de subvencions que semblava haver entrat en una espiral sense sortida i que no havia demostrat ser capaç de capitalitzar la indústria. En qualsevol cas, la majoria de la indústria considera aquest primer pas encara massa tímid.

### 5.2.3. Eines per a la millora del finançament

#### L'Institut de Crèdit Oficial

L'altra eina fonamental per a la cinematografia és la que busca facilitar l'**accés al crèdit** mitjançant el conveni amb l'Institut de Crèdit Oficial (ICO).

El **conveni amb l'ICO** permet que les empreses independents de producció puguin accedir a condicions avantatjoses de finançament.

L'ICO té subscrits dos convenis destinats a les empreses de producció cinematogràfica: Conveni ICO producció i Conveni ICO producció ICAA.

1) El **Conveni ICO producció** es dirigeix a les empreses productores que tinguin ja venuts els drets de l'obra a una televisió que tingui subscrit el conveni amb l'ICO.

Com ja s'ha assenyalat anteriorment, la televisió en l'actualitat més que una finestra per a l'amortització és una part fonamental del finançament de gairebé totes les pel·lícules. Com a conseqüència de l'obligació d'inversió del 5 %, gairebé totes les obres cinematogràfiques venen els seus drets a alguna televisió. No obstant això, en la majoria dels casos, el pagament per part de les televisions no s'efectua fins al lliurament del material acabat. Això suposa

que les empreses de producció s'han d'endeutar per a realitzar la producció – recordem que la majoria de les empreses no tenen capacitat financera per a finançar per si mateixes les seves obres–, a l'espera d'obtenir el pagament per part de la televisió.

Aquest conveni permet a les productores accedir a una quantitat igual a la subscripta en l'acord de compra de drets mitjançant un crèdit en condicions molt més avantatjoses que les del mercat. Així, les empreses poden accedir a crèdits amb interès molt baix

2) El **Conveni ICO producció ICAA** és similar a l'anterior quant al mecanisme, la diferència rau que va dirigit a aquelles empreses que han obtingut una ajuda per projecte de l'ICAA. Per a poder disposar d'aquesta ajuda des del primer moment de la subvenció, s'accedeix a aquesta quantitat mitjançant un préstec avantatjós.

### **Audiovisual SGR**

Les **Societats de Garantia Recíproca (SGR)** són entitats financeres l'objecte principal de les quals consisteix a facilitar l'accés al crèdit de les petites i mitjanes empreses (pimes) i millorar, en termes generals, les seves condicions de finançament, a través de la prestació d'avalis enfront dels bancs, les caixes d'estalvis i cooperatives de crèdit, administracions públiques, i els clients i proveïdors.

**Audiovisual SGR** es va constituir en el 2005 comptant amb el Ministeri de Cultura a través de l'ICAA i EGEDA, FAPAE, FECE ADICINE i AITE com a socis protectors, és a dir, a tall de garants del fons que s'empra com a garantia per a avalar les empreses que sol·liciten el crèdit.

Com ja s'ha assenyalat, una de les primeres dificultats de la indústria audiovisual és l'accés al finançament en bancs i caixes. El primer obstacle és l'obtenció del crèdit. En tractar-se d'un sector de risc, les entitats són molt receloses i exigeixen una sèrie d'avalis molt difícils d'aconseguir per a moltes productores, a més de cobrar importants comissions en concepte d'estudi de préstec.

Per a poder obtenir aquests avalis, les empreses s'han d'associar a Audiovisual SGR. Posteriorment, han d'enviar la documentació perquè Audiovisual SGR analitzi la viabilitat del projecte; aquest aspecte és un dels més rellevants perquè la banca tradicional en poques ocasions disposa d'analistes que coneguin la realitat del món audiovisual. Quan el projecte és acceptat per Audiovisual SGR, aquesta es posa contacte amb l'entitat per a oferir el seu aval a l'empresa sol·licitant. En gairebé tots els casos l'entitat accepta l'aval i l'empresa pot accedir al crèdit.

## ICEX i el comerç exterior

L'Institut de Comerç Exterior és una entitat que té la missió de promoure els productes i serveis espanyols a tot el món.

L'escassa internacionalització de les obres espanyoles és un dels principals problemes de la indústria nacional. L'ICEX facilita l'accés del sector audiovisual espanyol a les cites més rellevants del mercat audiovisual. Així, les empreses espanyoles interessades tenen l'oportunitat d'acudir a mercats com el MIPTV o el MIPCOM, o els més destacats festivals internacionals, sota un paraigua comú que proporciona l'ICEX a l'*stand* «Audiovisual from Spain».

### Ibermedia

El Fons Iberoamericà d'Ajuda **Ibermedia** va ser creat el novembre de 1997 sobre la base de les decisions adoptades per la Cimera Iberoamericà de Caps d'Estat i de Govern celebrada a Margarita, Veneçuela. En l'actualitat, Ibermedia està compost per 19 països: Argentina, Bolívia, Brasil, Colòmbia, Costa Rica, Cuba, Xile, Equador, Espanya, Guatemala, Mèxic, Panamà, Paraguai, Perú, Portugal, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguai i Veneçuela. La inspiració d'aquest programa és molt similar a la d'Eurimages, i encara que compta amb diverses àrees d'actuació –formació, desenvolupament i coproducció– el gruix de les ajudes es destina a la coproducció.

#### 5.2.4. El registre administratiu d'empreses cinematogràfiques i audiovisuals i les comissions de suport

La producció, així com la distribució i exhibició d'obres cinematogràfiques en sales d'exhibició cinematogràfica, pot ser realitzada lliurement per les empreses distribuïdores legalment constituïdes, sempre que acreditin ser titulars dels seus drets d'explotació. Els únics requisits per a poder-se beneficiar del conjunt d'ajudes previstes, així com per a operar en el sector de la cinematografia, són els següents:

- el registre de l'empresa en qüestió;
- la qualificació de la pel·lícula;
- l'obtenció del certificat de nacionalitat espanyola;
- l'acreditació documental del seu cost de producció;
- el lliurament d'una còpia de l'obra cinematogràfica o audiovisual a la Filмотeca Espanyola, o de les comunitats autònomes;
- autoritzar l'ús de l'obra per l'ICAE per a la promoció de la cinematografia espanyola a l'exterior; així com mantenir temporalment la titularitat dels drets de la pel·lícula o de l'obra audiovisual de què es tracti en els termes que es determinin reglamentàriament.



L'únic requisit previ, reiterat per l'article 7 de la Llei 55/2007, és el de la inscripció de l'empresa en qüestió en el Registre Administratiu d'Empreses Cinematogràfiques i Audiovisuals, un registre de caràcter públic, integrat a l'Institut de la Cinematografia i de les Arts Audiovisuals (ICAA) adscrit al Ministeri de Cultura, al qual s'han d'inscriure.

Aquest Registre es regeix, en l'actualitat, pel que es disposa en el Reial decret 1084/2015, de 4 de desembre, pel qual es desenvolupa la Llei 55/2007, de 28 de desembre, del cinema, que ho regula en els articles 29, 30 i 31, on es detalla que s'han de registrar les persones físiques o jurídiques titulars de les empreses establertes a Espanya que realitzin activitats cinematogràfiques o audiovisuals de producció, de distribució i d'exhibició, així com laboratoris, estudis de rodatge, indústria tècnica per a la producció i postproducció, empreses de material audiovisual i altres connexes. Al mateix temps es preveu que la inscripció d'una empresa en el Registre de qualsevol de les comunitats autònomes que ho tinguin establert comportarà la inscripció en el Registre de l'ICAA, sense necessitat que l'empresa tramiti una segona sol·licitud.

D'altra banda, la Comissió de Qualificació de Pel·lícules Cinematogràfiques és l'òrgan assessor de la Direcció General de l'Institut de la Cinematografia i de les Arts Audiovisuals encarregat d'emetre informes sobre la qualificació per grups d'edat de les pel·lícules destinades a l'exhibició en sales cinematogràfiques i de les altres obres audiovisuals no sotmeses a autoregulació.

Finalment, la Comissió d'Ajudes a la Producció de Llargmetratges i Curtmetratges té la finalitat d'assessorar la Direcció General de l'Institut de la Cinematografia i de les Arts Audiovisuals en la concessió de les ajudes a la producció cinematogràfica previstes en la Llei 55/2007 (art. 33 del Reial decret 1084/2015).

## 6. El marc cinematogràfic autonòmic

Tradicionalment, el cinema ha estat contemplat des d'un punt de vista estatal. És comú parlar de cinema francès, espanyol o italià, però les realitats subestamentals han estat pràcticament absents de la política cinematogràfica. No obstant això, des de la dècada del 2000, les polítiques d'àmbit subestatal han cobrat una notable importància. En l'àmbit general, des de les institucions europees s'ha presentat les indústries culturals com una de les grans bases de la nova economia del coneixement i han estat moltes les institucions de tots els àmbits que han decidit apostar pel sector, no tant pel seu valor cultural sinó pels rèdits que en termes d'ocupació i riquesa se n'esperen.

El cas espanyol, no obstant això, és particular per dues raons fonamentals.

- Primer, les comunitats autònomes espanyoles **gaudeixen d'una capacitat legislativa superior** a la de qualsevol regió europea –solament superades per Alemanya, on la majoria de la política cinematogràfica es realitza des dels Länder–, que els permet posar en pràctica mesures d'àmbit cultural.
- Segon, el **sistema de radiotelevisió pública autonòmica no existeix a cap altre país europeu**, excepte a Alemanya, i les televisions autonòmiques –com la resta d'operadors– també tenen l'obligació d'invertir el 6 % dels seus ingressos en producció audiovisual, que pel seu caràcter autonòmic es dirigeix fonamentalment a obres locals.

De fet, es pot dir que va ser l'obligació d'inversió de les televisions autonòmiques la que va posar en marxa les polítiques de foment de l'audiovisual de les comunitats autònomes. Encara que, en algunes comunitats, particularment a **Catalunya, Euskadi i Galícia**, ja s'havien desenvolupat algunes iniciatives de política cinematogràfica a principis dels vuitanta, on van prevaler els aspectes culturals, lingüístics i identitaris, i aquestes comunitats van ser, a més, les primeres a comptar amb una televisió autonòmica que es va implicar amb l'audiovisual local, encara que no va ser fins a l'entrada en vigor de l'obligació d'inversió quan es va desenvolupar una política de més envergadura.

El component cultural i lingüístic tampoc es pot obviar: en moltes de les comunitats aquestes polítiques cinematogràfiques possibiliten que es duguin a terme projectes que d'una altra manera serien inviables. Sense oblidar que això donava resposta a les queixes dels sectors audiovisuals d'aquestes regions, que sempre han criticat la dificultat per a accedir a les ajudes que es concedien des del Ministeri.

En qualsevol cas, és difícil parlar d'uns trets comuns de la política cinematogràfica a escala autonòmica. A més, en algunes, com és el cas de Catalunya, es produeix un desenvolupament legal específic per al cinema amb la **Llei**

20/2010, de 7 de juliol, que inclou una les pautes generals de foment i de regulació del sector. Dins del seu àmbit d'actuació, l'aspecte més controvertit d'aquesta Llei ha estat l'obligació de «distribuir el cinquanta per cent de totes les còpies analògiques en versió en llengua catalana» (art. 18), quan es tracti d'una «obra cinematogràfica doblada o subtitulada», de manera que es garanteixi l'accés lingüístic equilibrat de tota la població. El sector de la distribució va criticar durament la mesura assegurant que no existeix tal demanda de cinema en català i va apel·lar a la ja crítica situació del sector. Des del Departament de Cultura de la Generalitat, no obstant això, s'assenyalava que la major part de l'impacte d'aquesta Llei va dirigida a l'estrena de les grans pel·lícules comercials, ja que les espanyoles s'exhibeixen en versió original i les cintes de caràcter menys comercial s'exhibeixen en molts casos en VOS, essent el cost del doblatge en català una càrrega molt més petita que el doblatge. No obstant això, des de la Comissió Europea s'ha rebutjat aquest precepte en considerar que suposava una discriminació per a les pel·lícules de la resta d'Europa –que haurien de ser doblades en dos idiomes– enfront de les espanyoles, que no necessitarien cap doblatge.



## Bibliografía

- Alcantarilla Hidalgo, F. J.** (2001). *Régimen jurídico de la cinematografía*. Granada: Comares.
- Boix, A.; Vidal J. M. (coords.)** (2014). *La nueva regulación del audiovisual: medios, derechos y libertades*. Cizur Menor, Aranzadi.
- Bustamante, E.** (2002). *Comunicación y cultura en la era digital: industrias, mercados y diversidad en España*. Barcelona: Gedisa.
- Gubern, R.** (2000). *Historia del cine*. Barcelona: Editorial Lumen.
- Harvey, E. R.** (2005). *Política y financiación pública de la cinematografía: países iberoamericanos en el contexto internacional (antecedentes, instituciones y experiencias)*. Madrid: Fundació Autor.
- Herold, A.** (2010). European Film Policies in EU and International Law: Culture and Trade–Marriage or Misalliance? Europa Law Pub Netherlands.
- Linde, E.; Vidal, J. M.; Medina, S.** (2013). *Derecho Audiovisual*. Madrid: Colex.
- Mattelart, A.** (1998). *La mundialización de la comunicación*. Barcelona: Paidós.
- Miguel de Busts, J. C.; Casado del Río M. Á.** (2012). *Televisión autonómica: Evolución y crisis del modelo público de proximidad*. Barcelona: Gedisa.
- Puttnam, D.; Watson, N.** (1997). *The undeclared war: the struggle for control of the world's film industry*. Londres: HarperCollins.
- Vallés, A.** (2000). *Historia de la política de fomento del cine español*. València: Filmoteca / Generalitat Valenciana.
- Vidal, J. M.** (2019). *Libertades informativas y medios de comunicación*. València: Tirant lo Blanch.
- Vidal, J. M.** (2015). «La incorporación del derecho de la Unión Europea en la regulación española del audiovisual. Marco jurídico, naturaleza e incidencia en la normativa estatal». *Revista de Derecho de la Unión Europea* (núm. 29, 2n semestre, pàg. 75-129).
- Zallo, R.** (2011). *Estructuras de la comunicación y de la cultura: políticas para la era digital*. Barcelona: Gedisa.

