

---

# Política y regulación de la cinematografía

---

PID\_00270899

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

---

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 4 horas

---



**José M. Vidal Beltrán**

Profesor titular de Derecho Constitucional en la Universidad de Valencia. Autor de numerosas publicaciones relacionadas con el derecho de la comunicación. Entre sus responsabilidades en el ámbito de la comunicación, podemos destacar: secretario autonómico de Comunicación de la Generalitat Valenciana, presidente del Alto Consejo Consultivo de Radiodifusión, Televisión y otros Medios de Comunicación de la Generalitat Valenciana, o jefe de Gabinete y Área Jurídica del Consejo de Administración del Ente Público Radiotelevisión Valenciana. También ha sido director del Departamento de Derecho Constitucional, Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Valencia; director general de Cooperación Autonómica del Ministerio de Administraciones Públicas; director del Centro de Nuevas Estrategias de Gobernanza Pública (INAP), y asesor del Gabinete del Ministro de Administraciones Públicas.

**Miguel Ángel Casado del Río**

Doctor europeo por la Universidad del País Vasco con una tesis doctoral sobre las políticas de fomento de la producción audiovisual en las comunidades autónomas españolas y en Escocia. Es además máster en Integración europea por la Universidad del País Vasco y experto universitario en derecho audiovisual por la UNED. En la actualidad es profesor del Departamento de Comunicación Audiovisual y Publicidad de la Universidad del País Vasco.

El encargo y la creación de este recurso de aprendizaje UOC han sido coordinados por la profesora: **Sílvia Martínez Martínez**

Primera edición: marzo 2020  
© José M. Vidal Beltrán, Miguel Ángel Casado del Río  
Todos los derechos reservados  
© de esta edición, FUOC, 2020  
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona  
Realización editorial: FUOC

*Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño general y la cubierta, puede ser copiada, reproducida, almacenada o transmitida de ninguna forma, ni por ningún medio, sea este eléctrico, mecánico, óptico, grabación, fotocopia, o cualquier otro, sin la previa autorización escrita del titular de los derechos.*

# Índice

<b>Introducción.....</b>	5
<b>Objetivos.....</b>	7
<b>1. Política y regulación de la cinematografía.....</b>	9
1.1. Orígenes .....	9
1.2. Mecanismos de actuación .....	11
<b>2. El marco internacional.....</b>	13
2.1. La Organización Mundial del Comercio y la excepción cultural .....	13
2.2. Perspectivas de presente y futuro .....	15
<b>3. La política y regulación cinematográfica en Europa.....</b>	16
3.1. Directivas de televisión sin fronteras / servicios de comunicación audiovisual .....	18
3.2. Medidas de fomento: el programa MEDIA .....	21
3.2.1. La fase piloto de MEDIA y MEDIA I .....	21
3.2.2. MEDIA II y MEDIA Plus .....	22
3.2.3. MEDIA 2007 .....	24
3.2.4. Europa Creativa, MEDIA .....	26
3.3. Regulación comunitaria sobre competencia, ayudas nacionales a la cinematografía .....	27
3.4. Eurimages .....	28
3.5. Perspectivas de la política y regulación cinematográfica europea .....	29
<b>4. El marco estatal para la promoción de la cinematografía.....</b>	31
4.1. Francia .....	31
4.2. Gran Bretaña .....	31
4.3. Alemania .....	32
4.4. Italia .....	32
<b>5. Política y regulación cinematográfica en España.....</b>	34
5.1. Las normativas sobre emisión y financiación de producción audiovisual europea .....	35
5.1.1. Porcentajes y requisitos de producción audiovisual europea en las emisiones televisivas .....	36
5.1.2. La inversión en producción audiovisual .....	38
5.2. Ley 55/2007, del cine .....	42
5.2.1. La ordenación de la cinematografía .....	43

5.2.2.	La protección del cine español .....	45
5.2.3.	Herramientas para la mejora de la financiación .....	47
5.2.4.	El registro administrativo de empresas cinematográficas y audiovisuales y las comisiones de apoyo .....	49
<b>6.</b>	<b>El marco cinematográfico autonómico.....</b>	<b>51</b>
	<b>Bibliografía.....</b>	<b>53</b>

## Introducción

En este módulo analizaremos el conjunto de acciones vinculadas a la cinematografía que una Administración –sea del nivel que sea, local, regional, estatal o supraestatal– lleva a cabo. Dentro de estas acciones podríamos diferenciar dos grandes áreas: la **regulación** y la **política de fomento de la cinematografía**.

Ante todo, debe señalarse que en la base de estas acciones regulatorias y políticas, subyace el desarrollo de todos los derechos relacionados con las libertades de expresión y creación, así como la cultura y la identidad cultural. Aunque también está conectado con la necesidad de apoyar a un sector económico con evidentes debilidades en el ámbito nacional o europeo.

Al respecto, basta con apuntar algunas características propias de la cinematografía que hacen del sector una realidad compleja y necesitada de un cierto nivel de apoyo por parte de las instituciones (Ramón Zallo, 2011):

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

Todos estos factores hacen que para la mayoría de las administraciones, la cinematografía sea considerada como un elemento muy sensible, cuya regulación y promoción se aborda desde diversas acciones que tratan de dar respuesta a estas problemáticas.

Y, para abordar su estudio, lo hemos estructurado, en primer lugar, con una reflexión inicial en torno a los orígenes y los mecanismos de actuación de las políticas y regulación de la cinematografía. Acto seguido, entramos en el análisis del marco internacional de estas políticas, como paso previo para adentrarnos en la política y regulación cinematográfica en la Unión Europea, con sus directivas y sus medidas de fomento. A continuación, descendemos a los marcos nacionales de estas políticas y regulación en torno a la cinematografía

y, como es lógico, nos centramos en España, en especial en las normativas sobre emisión y financiación de producción audiovisual y en la legislación sobre cine. Por último, damos una breve pincelada al marco cinematográfico autonómico.

## Objetivos

Con la lectura y el estudio del presente módulo didáctico, deberán adquirirse conocimientos suficientes para conocer y aplicar, en el ejercicio práctico de la actividad comunicativa, los siguientes contenidos:

- 1.** Los ejes fundamentales de la política y regulación de la cinematografía.
- 2.** Las políticas y el comercio internacional de los productos cinematográficos.
- 3.** Las regulaciones y las políticas de la Unión Europea sobre la cinematografía y la producción audiovisual.
- 4.** Las normativas que ha adoptado la Unión Europea respecto a la televisión sin fronteras y los servicios de comunicación audiovisual (Directivas televisión sin fronteras, programas MEDIA, etc.).
- 5.** Las políticas sobre el cine en otros países europeos.
- 6.** Las políticas que se han aplicado en España en materia de cinematografía.
- 7.** Las normativas españolas que inciden sobre la emisión y financiación de producción audiovisual y la legislación sobre cine.





# 1. Política y regulación de la cinematografía

## 1.1. Orígenes

Prácticamente, desde sus orígenes, los Estados comprendieron la importancia y la influencia de la cinematografía y vieron la necesidad de establecer regulaciones para proteger sus industrias nacionales. Al poco de su nacimiento, el cine ya fue empleado como **arma de propaganda** por Estados Unidos en diversas películas relativas al enfrentamiento de 1898 con España (Román Gubern, 2000), después se observaría también su **influencia comercial**. La idea de *trade follows film* (el comercio sigue al cine) pone a **Estados Unidos** en marcha en el apoyo a una industria cinematográfica nacional que, además de proporcionarle réditos políticos, puede mostrar sus productos a todo el mundo. El presidente Herbert Hoover –fue presidente de Estados Unidos entre 1928 y 1932– lo expresó muy gráficamente:

«En los países en los que penetran las películas norteamericanas, vendemos dos veces más automóviles norteamericanos, fonógrafos norteamericanos y gorras norteamericanas» (Joël Augros, 2000).

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

Esta situación no se daba únicamente en Europa (ver tabla 1), en 1938, Matías Sánchez Sorondo, senador argentino, presentó un proyecto de ley al **Senado de la Nación Argentina**, en el que se promovía la constitución del Instituto Cinematográfico del Estado sobre la base de una amplia intervención estatal. En su discurso, Sorondo señalaba:

«... primero, el cinematógrafo, como industria, como comercio, como expresión artística, debe gozar de toda la libertad que nuestras leyes otorgan al ejercicio de los derechos privados y debe ser especialmente protegido por el Estado; segundo, el cinematógrafo, como factor de difusión de ideas y de cultura, debe estar sometido a la fiscalización del Estado, que ejerce así una función irrenunciable de gobierno» (Edwin R. Harvey, 2005).

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

País	Año	Medida
<b>Alemania</b>	1921	Cuota de entrada para películas extranjeras, basada inicialmente en una proporción importada sobre los pies de película y posteriormente con relación al número de películas.
<b>Gran Bretaña</b>	1927	Establecimiento por la Cinematograph Films Act ( <i>quota act</i> ) de una cuota de pantalla. Régimen de licencias de importación: La importación de una película extranjera no era autorizada más que a cambio de la producción de una película británica, hecho que regía bajo la responsabilidad del importador.
<b>Francia</b>	1927	La aplicación de la cuota de pantalla.
<b>Brasil</b>	1932	Un esbozo de cuota de pantalla promovido por la ley de cinematografía.
<b>Brasil</b>	1939	Establecimiento legal de una cuota de pantalla ( <i>quota de tela</i> ) equivalente al 2 % de la programación anual de las salas de cine.
<b>España</b>	1941	Implantación del doblaje obligatorio al castellano de las películas en idiomas extranjeros, por aplicación de una norma que prohibía la proyección cinematográfica en otro idioma que no fuera el español.
<b>España</b>	1941	Establecimiento, en el mismo año, de cánones de importación sobre las películas extranjeras importadas en España.
<b>España</b>	1942	Fijación de un régimen de «cuota de pantalla», obligatorio en todas las salas de cine de España a partir del 1 de enero de 1942.
<b>España</b>	1943	Concesión de licencias o permisos de importación de películas extranjeras, a cambio de la producción de películas nacionales. Sistema que se basaba en conceder en exclusiva tales licencias –de acuerdo con un número que fue variando durante esos años– a los productores cinematográficos españoles.
<b>Argentina</b>	1944	Entrada en vigor durante la República de un sistema de cuota de pantalla.
<b>Francia</b>	1946	La aplicación de una cuota de pantalla de cuatro semanas de películas francesas por trimestre, que fue incrementada a cinco semanas en septiembre de 1948.
<b>España</b>	1946	Regulación oficial –aunque de manera indirecta– de la importación de películas extranjeras, mediante el procedimiento de regular la concesión de permisos en exclusiva por el Gobierno a los productores cinematográficos nacionales para el doblaje de estas al castellano, obligatorio, por otra parte, como requisito previo a su exhibición.
<b>España</b>	1946	Aplicación a la producción cinematográfica del Régimen sobre defensa de la industria nacional de 1939, lo cual significaba que todas las empresas de la industria cinematográfica debían constituirse con capital íntegramente español y acciones nominativas intransferibles a extranjeros.

Fuente: Harvey (2005, pág. 30).

País	Año	Medida
Gran Bretaña	1949	Vigencia temporal de la <i>Dalton duty</i> , consistente en un gravamen del 75 % aplicable sobre toda película extranjera importada, la mayoría de las cuales provenía de Estados Unidos.
México	1949	Vigencia desde un sistema de cuota de pantalla en salas de cine equivalente al 50 % en favor de las películas nacionales.
Gran Bretaña	Tras II GM	Las restricciones, impuestas asimismo después de concluida la Segunda Guerra Mundial, a la transferencia al exterior de las regalías provenientes de la explotación y exhibición de películas norteamericanas.

Fuente: Harvey (2005, pág. 30).

## 1.2. Mecanismos de actuación

Los diferentes objetivos con los que se puede plantear una regulación y una política cinematográfica se materializan en multitud de medidas. Entre ellas, podemos apuntar, como principales acciones que se pueden desarrollar para el fomento de la cinematografía:

1) **Subvención.** Es la modalidad más extendida de acción de apoyo a la cinematografía. Busca aportar capital a las empresas para que puedan llevar a cabo sus proyectos. Se puede dividir en dos modalidades básicas:

- la **selectiva**, en la que una comisión de expertos valora el proyecto según unos criterios predeterminados –suelen ser de carácter artístico-cultural y económico–, y
- la **automática**, en la que se conceden ayudas a todas las obras en función de unos criterios objetivos. La ayuda automática más extendida es la que se concede en función de la taquilla y que tiene como objetivo que las obras se orienten a los gustos del público. Tradicionalmente, las subvenciones se han dirigido a la fase de producción de los proyectos cinematográficos, sin embargo, las carencias en otros ámbitos han hecho necesario orientar ayudas al desarrollo de proyectos, los guiones, la distribución o la promoción.

2) **Crédito.** Ante la necesidad de realizar grandes inversiones, las empresas productoras han de recurrir a créditos para poder acometer sus proyectos. Sin embargo, ante el riesgo y la incertidumbre de las obras cinematográficas, el sector financiero tradicional es bastante reacio a la concesión de créditos. Esto ha llevado a muchas instituciones u organismos públicos a conceder directamente créditos en condiciones ventajosas al sector cinematográfico.

3) **Aval.** De cara a la obtención de financiación de los bancos, algunas entidades como las sociedades de garantía recíproca operan concediendo avales a las productoras –previo cumplimiento de determinadas condiciones– para que estas pueden obtener crédito de los bancos.

4) **Premios.** La concesión de premios ha sido uno de los métodos más efectivos a la hora de llamar la atención sobre las producciones cinematográficas de un país. Al estilo de Hollywood con sus Óscar, en todos los ámbitos se realizan este tipo de actos apoyados por las instituciones locales para la promoción de las obras nacionales. Es el caso de los premios Bafta británicos, los Cesar franceses o los Goya auspiciados por la Academia de las Artes y las Ciencias Cinematográficas.

5) **Beneficios fiscales.** Pretenden atraer capitales a la producción cinematográfica proporcionándoles un tratamiento fiscal ventajoso. Las empresas que invierten en proyectos cinematográficos se benefician de deducciones fiscales en diferentes ámbitos.

6) **Régimen arancelario.** En la mayoría de los casos persiguen dificultar la entrada de películas extranjeras en un país. La primera medida de política cinematográfica en España fue la subida de las tasas arancelarias para las películas importadas en 1923 (Antonio Vallés, 2000).

7) **Apoyo a la instalación industrial.** Las administraciones siempre han buscado la implantación de empresas audiovisuales en sus territorios como vía para obtener réditos en términos de riqueza o empleo. Podemos ver ejemplos como la Ciudad de la Luz de Alicante, o el Parque Audiovisual de Cataluña, pero en los años sesenta la Administración ya promovió la creación de las instalaciones cinematográficas de Almería que alumbrarían los *spaghetti-western*.

8) **Apoyo a la producción audiovisual con obligaciones de inversión de las televisiones.** Esta medida, adoptada a partir de las normativas europeas, ha sido uno de los grandes potenciadores del cine europeo.

9) **Cuotas de pantalla.** La cuota de pantalla busca limitar el tiempo que las películas extranjeras están en pantalla para posibilitar el acceso de las obras nacionales a la cartelera. En España fue introducida después de la Guerra Civil y sigue vigente en la actualidad. Incluso, se ha ampliado a la regulación de las televisiones.

## 2. El marco internacional

### 2.1. La Organización Mundial del Comercio y la excepción cultural

Desde los inicios de la andadura de este organismo, el cine ha gozado de una consideración especial, en forma de diversas excepciones a las normas generales del GATT (1947), que han permitido continuar con las políticas cinematográficas proteccionistas. Pero la evolución del sector audiovisual no tardaría en generar controversias en cuanto a la regulación de su comercio. La televisión, que aún no había alcanzado un importante grado de desarrollo, no había entrado en el Acuerdo del GATT y los países comenzaron a aplicar a las importaciones televisivas las mismas restricciones permitidas para el comercio cinematográfico. Ante esta situación, Estados Unidos promovió la creación de un grupo de trabajo dedicado a examinar la aplicación del GATT al comercio internacional de programas de televisión y el reparto equitativo entre los tiempos reservados a los programas nacionales y extranjeros. La creación de este grupo supuso el inicio del pulso que se libraría posteriormente en la llamada **Ronda Uruguay** de negociación de la OMC.

A la hora de resumir el resultado de las negociaciones, vistas en la introducción, se suele utilizar la expresión en inglés *an agreement to disagree*, que viene a significar que se llegó al acuerdo para cómo estar en desacuerdo. Las ayudas a la agricultura y a la industria aeroespacial partían como los principales escollos en las negociaciones de la Ronda Uruguay; sin embargo, la liberalización de los servicios audiovisuales también acompañó a estas como una de las principales trabas para el cierre del acuerdo. En Europa y en Estados Unidos se pusieron en marcha todos los grupos de presión en contra y a favor de la liberalización respectivamente.

La **Motion Picture Association** (MPAA) movilizó a los directores más prestigiosos de Hollywood, como **Martin Scorsese** o **Steven Spielberg**, que pusieron una página completa de publicidad en *Variety* para atacar la posición europea. Mientras que, por su parte, los directores europeos hacían lo propio en sus países intentando presionar para que sus Gobiernos se mantuviesen firmes en sus posiciones. Algunos jefes de Estado tomaron parte directamente en las negociaciones, con llamadas telefónicas de Bill Clinton al presidente alemán Helmut Kohl y al francés Eduard Balladur para confirmar la dureza de su postura (David Puttnam; Neil Watson, 1997). Este interés personal del presidente norteamericano es fácilmente explicable teniendo en cuenta las buenas relaciones/donaciones que Hollywood suele mantener con el partido demócrata.

#### Los intereses de Hollywood

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

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

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

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

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

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

En cualquier caso, el reconocimiento del sector audiovisual como un sector clave es lo que permitió a los Estados miembros de la Unión Europea consensuar los **seis puntos de Mons**, denominación del acuerdo que se alcanzó, en dicha ciudad, por el Consejo informal de Ministros de Cultura celebrado el 5 de octubre de 1993. Y que permitió, con el apoyo de los países europeos, que la **tesis de la excepción cultural** se impusiera en las negociaciones GATT que por entonces estaban teniendo lugar y que culminó en una reunión celebrada ese año en Marrakech (Marruecos) y la firma del Acta final de la denominada Ronda Uruguay.

En ese marco también se aprobó el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, que sustituía las negociaciones GATT y que culminarían en la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995.

A partir de entonces, estas negociaciones se llevan a cabo en el seno de la OMC y en 2001 se inició la **Ronda de Doha**, cuyo nombre oficial es Agenda de Doha para el Desarrollo, en la que los servicios audiovisuales también formaron parte de la agenda de negociaciones. Sin embargo, los únicos documentos presentados sobre las negociaciones en materia audiovisual fueron los de Suiza, Brasil y Estados Unidos, siendo los más relevantes los dos últimos.

- En el caso de **Brasil**, su propuesta planteaba un complejo equilibrio entre sus intereses como uno de los principales actores audiovisuales de la región (principalmente como exportador de telenovelas) y su resistencia a la entrada libre de otras obras, sobre todo cinematográficas, en las que su industria está menos desarrollada.
- Por su parte, **Estados Unidos** continuaba criticando las cuotas europeas, pero admitió las subvenciones como herramientas importantes para mantener las tradiciones y la cultura de los países.

## 2.2. Perspectivas de presente y futuro

Conforme hemos constatado, el marco regulatorio internacional se mueve en la tensión entre los aspectos culturales y económicos de la obra cinematográfica.

- Como se ha visto en páginas precedentes, la defensa del **carácter cultural del audiovisual** y de la necesidad de su **protección** está, también, amparada por la **Unesco** y, en particular, por la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005).
- Frente a esta posición se encuentra la **Organización Mundial del Comercio** (OMC), partidaria de la **liberalización plena** del comercio, que trata de avanzar en la eliminación de las políticas de protección espoleada por Estados Unidos y con la resistencia de muchos Estados encabezados por Francia.

En cualquier caso y a pesar de la prevalencia de los intereses defensivos frente a los ofensivos (solo Estados Unidos es partidario de la liberalización total), el margen de maniobra de la UE está limitado por las tendencias a la liberalización plena de los servicios.

El principal reto que se le plantea a la UE es la convergencia tecnológica y el comercio electrónico.

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

### 3. La política y regulación cinematográfica en Europa

La política y la regulación sobre la cinematografía a escala paneuropea tiene su exponente más relevante en la Unión Europea, pero no es el único actor; paralelamente, el Consejo de Europa ha desarrollado diferentes actuaciones, de las que el **programa Eurimages** es el mejor exponente.

Tal y como se señalaba en el primer punto de este módulo, la complejidad de la industria cinematográfica hace que su regulación dependa de muchos factores y tenga diversos orígenes.

En el caso de las políticas comunitarias, esta situación se hace aún más compleja, ya que la potestad para actuar en los diferentes terrenos en los que confluye la política cinematográfica ha surgido en el seno de la UE a partir de la jurisprudencia o de los nuevos tratados. Lo que hoy se conoce como Unión Europea tiene su origen en el fortalecimiento de lazos comerciales entre diferentes Estados europeos. Primero la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA, 1950) y posteriormente la Comunidad Económica Europea (CEE, 1957), que fueron avanzando en la llamada construcción europea a partir de las vías exclusivamente económicas. No es hasta 1992, con el Tratado de Maastricht, cuando la cultura aparece como parte de la construcción europea.

La consideración cultural del audiovisual, a partir del Tratado de Maastricht, tiene una relevancia extraordinaria, entre otras razones porque, en virtud de lo dispuesto en el apartado 3.d) del artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la UE, pueden considerarse compatibles con el Mercado Común:

«Las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Comunidad, en contra del interés común».

La casuística y la interpretación de los artículos citados son apenas existentes, pero puede aventurarse que estos dos conceptos suponen factores de dinamización por un lado y, por otro, de excepción al tratamiento de las ayudas de los Estados con cargo a fondos estatales a determinadas empresas o producciones, aun cuando pudieran afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros.

Además, con el actual art. 167 del Tratado de Funcionamiento de la UE (antiguo 151 del TCE) se facilitaron las primeras intervenciones de la UE en este terreno. Sin embargo, la fórmula empleada para definir su labor en este ámbito deja claro que la acción comunitaria no priva a los Estados de ninguna de



sus funciones. El texto señala que la Comunidad «apoyará y complementará» la acción de los Estados en la difusión de la cultura, la conservación del patrimonio y la creación artística y literaria, incluyendo el sector audiovisual.

A su vez, como ya hemos apuntado, en un acuerdo crucial para el sector audiovisual y cinematográfico, los Estados miembros de la Unión Europea consensuaron los seis puntos de Mons, denominación del acuerdo que se alcanzó, en dicha ciudad, por el **Consejo informal de Ministros de Cultura celebrado el 5 de octubre de 1993**. Los referidos seis puntos dicen lo siguiente:

- 1) Excepción de la cláusula de nación más favorecida para todos los programas de apoyo al sector audiovisual, tanto de la Comunidad como de los países miembros.
- 2) Sostenimiento y desarrollo de las ayudas públicas y las subvenciones de funcionamiento, tanto de la Comunidad como de los países miembros, en la medida en que estos las juzguen necesarias.
- 3) Sostenimiento de la facultad de regular las tecnologías y los sistemas de transmisión existentes, así como de las nuevas tecnologías y los nuevos sistemas de transmisión de programas audiovisuales, tanto por la Comunidad como por sus Estados miembros.
- 4) Sostenimiento de la libertad de la Comunidad y de los Estados miembros para desarrollar en el futuro todas las políticas y medidas susceptibles de ayudas al sector audiovisual, en todos los aspectos, particularmente la creación, la producción, la difusión, la radiodifusión, la distribución y la explotación.
- 5) No sumisión del sector audiovisual al principio de elevación progresiva del nivel de liberalización definidos en el artículo XIX del proyecto de Acuerdo.
- 6) Sostenimiento del acervo comunitario y en primer lugar de la Directiva televisiva sin fronteras y la puesta en funcionamiento efectivo de esta.

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

- La primera es el marco común regulador de la política audiovisual para todos los países miembros. Aunque el ámbito de actuación de esta norma no es el cinematográfico, las cuotas de pantalla que se incluyen de obras europeas y de productores independientes para los operadores televisivos han convertido esta norma en un apoyo capital para la industria cinematográfica europea.
- La segunda herramienta para el fortalecimiento de la industria cinematográfica Europa es el programa MEDIA. También lanzado en el año 1989,

en este caso el programa se apoyó en sus inicios exclusivamente en las competencias de ámbito industrial de la CEE.

Ambas herramientas tienen, además, un importante condicionante: **la política de competencia**.

Su objetivo es que las políticas de apoyo a la cinematografía se mantengan dentro de unos límites que interfieran lo menos posible dentro del libre comercio y que estas sean de aplicación para todos los Estados de la UE sin distinciones.

### **3.1. Directivas de televisión sin fronteras / servicios de comunicación audiovisual**

Ya hemos analizado, en el módulo relativo a los medios audiovisuales, las Directivas 89/552/CEE, 97/36/CE, 2007/65/CE, 2010/13/UE y (UE) 2018/1808, coloquialmente denominadas de «televisión sin fronteras» o de «servicios de comunicación audiovisual», a cuyas páginas nos remitimos respecto a su régimen jurídico y contenidos.

Como hemos constatado, mediante estas directivas, la Unión Europea extendió su campo de acción y proclamó la libre emisión y recepción de señales televisivas dentro de los países miembros de la UE. Pero, además, se abordaron los otros campos clave que analizamos en este módulo: la **promoción de la distribución** y la **producción audiovisual europea**.

Así, dentro del capítulo tercero de la Directiva de televisión sin fronteras, el artículo cuatro, relativo a la emisión de una mayor proporción de obras europeas, y el artículo cinco, sobre la obligación de inversión en producciones europeas independientes, son una demostración de estos objetivos de apoyo a la producción audiovisual europea.

El artículo 4.1 del texto de la Directiva 89/552/CEE se señalaba:

«Los Estados miembros velarán, siempre que sea posible y con los medios adecuados, para que los organismos de radiodifusión televisiva reserven para obras europeas, con arreglo al artículo 6, una proporción mayoritaria de su tiempo de difusión, con exclusión del tiempo dedicado a las informaciones, a manifestaciones deportivas, a juegos, a la publicidad o a los servicios de teletexto. Dicha proporción, habida cuenta de las responsabilidades del organismo de radiodifusión televisiva para con su público en materia de información, de educación, de cultura y de entretenimiento, deberá lograrse progresivamente con arreglo a criterios adecuados».

Mientras que en el artículo 5 establecía:

«Los Estados miembros velarán, siempre que sea posible y con medios apropiados, para que los organismos de radiodifusión televisiva reserven, como mínimo, el 10 % de su tiempo de emisión, exceptuando el tiempo dedicado a la información, a manifestaciones deportivas, a juegos, a publicidad o a servicios de teletexto o, alternativamente, a elección del Estado miembro, el 10 % como mínimo de su presupuesto de programación, a obras europeas de productores independientes de los organismos de radiodifusión televisiva. Habida cuenta de las responsabilidades de los organismos de radiodifusión televisiva para con su público en materia de información, de educación, de cultura y de entretenimiento, dicha proporción deberá lograrse progresivamente mediante criterios apropiados; deberá alcanzarse reservando una proporción adecuada a obras recientes, es decir obras difundidas en un lapso de tiempo de cinco años después de su producción».

Este marco legal y las obligaciones que se derivan de él, continuaron con la revisión de la Directiva de 1989 y la aprobación de la nueva **Directiva 97/36/CE** y también con la siguiente reforma en el año 2007, con la nueva **Directiva 2007/65/CE**, que realizó importantes modificaciones, al tiempo que comenzó una nueva etapa del programa MEDIA.

Entre las reformas introducidas podemos apuntar que las obligaciones ya no dependían del tipo de plataforma de distribución, sino de la propia naturaleza del servicio.

De esta manera, la regulación distingue entre **servicios audiovisuales lineales**, que incluyen la difusión tradicional así como la difusión por redes IP, el *streaming* o el *webcasting*, y **no lineales**, los contenidos bajo demanda.

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

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

Así, por ejemplo, puede citarse cómo, en la Séptima Comunicación, de 14 de agosto de 2006, relativa a la aplicación de los artículos 4 y 5 de la Directiva 89/552/CEE televisión sin fronteras, modificada por la Directiva 97/36/CE, en el periodo 2003-2004 – [COM (2006) 459 final, no publicada en el Diario Oficial]–, se constata que el tiempo de difusión medio dedicado a obras europeas por las empresas europeas de teledifusión fue ligeramente superior al 65 % en 2003 y del 63 % aproximadamente en 2004 –año en el que se incluyen por primera vez datos de los diez nuevos Estados miembros, en los que ni las empresas de radiodifusión ni las autoridades de reglamentación contaban con experiencia en la aplicación del artículo 4. Asimismo, la Comisión subraya que, a pesar de la tendencia a corto plazo ligeramente descendente, la programación de obras europeas se ha estabilizado en la UE a un nivel superior al 60 % del tiempo de difusión total. Y, por lo que respecta a la proporción de obras de productores independientes, destaca un aumento significativo de su tiempo de difusión en el conjunto de cadenas europeas durante el periodo de referencia (alrededor del 31,5 %).

Unos años más tarde, con el texto consolidado de la **Directiva 2010/13/UE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), está regulada en el capítulo VI, sobre «**Promoción de la distribución y de la producción de programas televisivos**», con el siguiente tenor literal:

#### «Artículo 16

1. Los Estados miembros velarán, siempre que sea posible y con los medios adecuados, para que los organismos de radiodifusión televisiva reserven para obras europeas una proporción mayoritaria de su tiempo de difusión, con exclusión del tiempo dedicado a las informaciones, a manifestaciones deportivas, a juegos, a la publicidad, a los servicios de teletexto y a la televenda. Dicha proporción, habida cuenta de las responsabilidades del organismo de radiodifusión televisiva para con su público en materia de información, de educación, de cultura y de entretenimiento, deberá lograrse progresivamente con arreglo a criterios adecuados.

2. Cuando no pueda alcanzarse la proporción definida en el apartado 1, esta no podrá ser inferior a la media comprobada en 1988 en el Estado miembro de que se trate.

3. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión cada dos años, comenzando a partir del 3 de octubre de 1991, un informe sobre la aplicación del presente artículo y del artículo 17.

En dicho informe se incluirá, en particular, las estadísticas de la realización de la proporción a que se refiere el presente artículo y el artículo 17 para todos y cada uno de los programas de televisión que se incluyen entre las competencias del Estado miembro de que se trate, las razones por las que, en cada caso, no haya sido posible conseguir dicha proporción, así como las medidas adoptadas o que se piensa adoptar para conseguirla.

La Comisión dará a conocer dichos informes a los demás Estados miembros y al Parlamento Europeo, que irán acompañados, en su caso, de un dictamen. La Comisión velará por la aplicación del presente artículo y del artículo 17, de conformidad con las disposiciones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En su dictamen, la Comisión podrá tener en cuenta, en particular, los progresos realizados en relación con los años anteriores, las obras de primera difusión en la programación, las circunstancias particulares de los nuevos organismos de radiodifusión televisiva y la situación específica de los países con escasa capacidad de producción audiovisual o con áreas lingüísticas restringidas.

#### Artículo 17

Los Estados miembros velarán, siempre que sea posible y con medios apropiados, para que los organismos de radiodifusión televisiva reserven, como mínimo, el 10 % de su tiempo de emisión, exceptuando el tiempo dedicado a la información, a manifestaciones deportivas, a juegos, a publicidad, a servicios de teletexto y a la televenda o, alternativamente, a elección del Estado miembro, el 10 % como mínimo de su presupuesto de programación, a obras europeas de productores independientes de los organismos de radiodifusión televisiva. Habida cuenta de las responsabilidades de los organismos de radiodifusión televisiva para con su público en materia de información, de educación, de cultura y de entretenimiento, dicha proporción deberá lograrse progresivamente mediante criterios apropiados. Deberá alcanzarse reservando una proporción adecuada a obras recientes, es decir obras difundidas en un lapso de tiempo de cinco años después de su producción.

#### Artículo 18

El presente capítulo no se aplicará a las emisiones de televisión destinadas a una audiencia local y que no formen parte de una red nacional».

Con la última reforma de estas directivas, mediante la **Directiva (UE) 2018/1808** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los

Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), habida cuenta de la evolución de las realidades del mercado, no se ha modificado el redactado que hemos recogido, por lo que, en líneas generales, las regulaciones de los países de la Unión Europea deberán mantener las prescripciones respecto a la promoción y distribución de obras audiovisuales, tanto en los contenidos de las parrillas de las televisiones europeas (salvo las de ámbito local) con una proporción mayoritaria de obras europeas, como en la inversión de dichas televisiones en obra audiovisual europea.

### 3.2. Medidas de fomento: el programa MEDIA

En la **segunda mitad de los ochenta**, la política audiovisual europea adopta un enfoque cultural-industrial, que la lleva a promover la industria de contenidos considerando tanto su perspectiva cultural como su capacidad para generar riqueza y empleo. Con ese objetivo se puso en marcha el **programa MEDIA**. Las primeras propuestas del programa realizadas en los años 1987 y 1988 seguían un esquema similar al de cualquier programa nacional de ayudas, se basaban fundamentalmente en los subsidios a la producción. Sin embargo, el programa no fue aceptado hasta que cambió de rumbo y se centró en las fases de desarrollo y de distribución de las películas europeas<sup>1</sup>.

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

#### 3.2.1. La fase piloto de MEDIA y MEDIA I

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

La aprobación de MEDIA I tiene su fundamento jurídico en las disposiciones de los tratados relativas a la adopción de medidas para la obtención de un mercado común. Esta primera edición de MEDIA hereda la estructura de la fase piloto. Las principales novedades que presenta son una serie de subprogramas nuevos y, sobre todo, un importante incremento presupuestario, 200 millones de euros para el periodo 1991-1995, frente a los 25 de la fase piloto.

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

Línea	Programas de actuación
Distribución	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Euro-Aim: Apoyo a la distribución.</li> <li>• Efd: Mejora de las condiciones de distribución.</li> <li>• Babel: Ayudas al doblaje y al subtítulo.</li> <li>• Cine Club europeo: Emisión de películas por satélite.</li> <li>• EVE: Espacio Video Europeo.</li> </ul>

Línea	Programas de actuación
Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Script</i>: guion y preproducción.</li> <li>• Club de inversión.</li> <li>• Cartoon (desarrollo de proyectos de animación).</li> <li>• <i>Scale</i>.</li> </ul>
Formación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EAVE.</li> <li>• Media Business School.</li> </ul>
Financiación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Euro Media Guaranties.</li> <li>• Media Venture.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de Media Newsletter.

La principal novedad del modelo es que no se basa en la simple aportación de subvenciones, sino que aporta fondos a modo de «capital semilla» (*seed-money*) como anticipo sobre los ingresos o destinado a la reinversión.

De hecho, la intención del programa era poder llegar a operar de manera autónoma una vez realizadas las devoluciones de los primeros años de funcionamiento tal y como señala el primer informe sobre el funcionamiento de Media<sup>2</sup>.

<sup>(2)</sup>Unión 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. Bruselas: Comisión Europea.

### 3.2.2. MEDIA II y MEDIA Plus

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

Tabla 3. Convocatorias de MEDIA II

Líneas	Convocatorias
Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de obras audiovisuales de compañías europeas independientes (apoyo a proyectos unitarios).</li> <li>• Desarrollo de compañías europeas independientes de producción (préstamos a compañías).</li> <li>• Apoyo a plataformas industriales para fomentar la creación de redes entre las compañías (plataformas industriales).</li> <li>• Apoyo para el desarrollo de paquetes de proyectos (<i>slate funding</i>).</li> </ul>

Fuente: informe de evaluación final de MEDIA II.

Líneas	Convocatorias
<b>Distribución</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo «selectivo» para la distribución cinematográfica.</li> <li>• Apoyo a la distribución en vídeo.</li> <li>• Apoyo a las redes de salas.</li> <li>• Apoyo a la difusión televisiva de obras europeas.</li> <li>• Medidas para apoyar la promoción y el acceso a los mercados de los productores y distribuidores independientes europeos (promoción).</li> <li>• Apoyo a la promoción de catálogos de obras europeas.</li> <li>• Apoyo automático a la distribución cinematográfica.</li> <li>• Apoyo a festivales.</li> <li>• Apoyo a agentes de ventas.</li> </ul>

Fuente: informe de evaluación final de MEDIA II.

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

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

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

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

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

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

	<b>MEDIA I</b>	<b>MEDIA II</b>	<b>MEDIA +</b>	<b>MEDIA 2007</b>
<b>Presupuesto solicitado por la Comisión</b>	250	400	500	1.000
Presupuesto del programa	200	310	400	750

Fuente: evaluación intermedia de MEDIA Plus (abril, 2004).

### 3.2.3. MEDIA 2007

En el año 2006, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron un nuevo programa de apoyo al sector audiovisual europeo: **MEDIA 2007**<sup>3</sup>. Para dicho programa se destinó un presupuesto de 755 millones de euros a lo largo de siete años (2007-2013).

<sup>(3)</sup>Decisión n.º 1718/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre del 2006, relativa a la aplicación de un programa de apoyo al sector audiovisual europeo.

Al igual que sus antecesores, MEDIA 2007 se centraba en el desarrollo y las actividades posteriores a la producción (la distribución y la promoción). Sin embargo, en contraste con MEDIA II (1996-2000) y MEDIA Plus y MEDIA Formación (2001-2006), la financiación de la UE se canalizaba a través de un único programa.

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

Entre los objetivos y acciones, en el marco del programa MEDIA 7, se pretendía facilitar la adaptación a la evolución de la tecnología y el mercado, a fin de reflejar las consecuencias de la digitalización, con acciones como:

- 1) Preservar y valorizar la diversidad cultural europea y su patrimonio cinematográfico y audiovisual, garantizar la accesibilidad a este para los europeos y favorecer el diálogo intercultural.
- 2) Aumentar la circulación de obras audiovisuales europeas dentro y fuera de la UE.



3) Reforzar la competitividad del sector audiovisual europeo en el marco de un mercado abierto y competitivo.

4) Tener en cuenta la importancia del proceso creativo en el sector audiovisual europeo y el valor cultural de la Europa del patrimonio cinematográfico y audiovisual.

5) Fortalecer las estructuras de producción de las pequeñas empresas para que el sector audiovisual europeo sea más competitivo, puesto que constituyen su núcleo. Esto significa contribuir a la difusión de una cultura empresarial para el sector y facilitar la inversión privada.

6) Reducir los desequilibrios entre los países europeos con una alta capacidad de producción audiovisual y los países con baja capacidad de producción o de área lingüística reducida. Esta prioridad responde a la necesidad de preservar y valorizar la diversidad cultural y el diálogo intercultural en Europa. Asimismo, fomentará la transparencia y la competencia en el mercado único, y por lo tanto, el potencial de crecimiento económico para el conjunto de la Unión.

7) Poner en marcha medidas de acompañamiento de los cambios que está produciendo la digitalización en el sector audiovisual en todas las fases de la cadena de producción y distribución, incluso en términos de nuevos conocimientos para los profesionales del sector.

Estos objetivos se concretan en diferentes modalidades de ayudas que se pueden dividir entre las siguientes líneas: formación, producción/desarrollo; distribución, promoción, festivales, nuevas tecnologías y exhibición. Dentro de estas líneas, incidiremos en las de distribución, exhibición y nuevas tecnologías.

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

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

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

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

Respecto a la digitalización de las salas, se puso en marcha una gran red de cines europeos llamada Europa Cinemas. Esta red se creó en 1992 con el apoyo del programa MEDIA y el Centre Nationale de la Cinematographie francés. En la actualidad está presente en más de treinta países.

**3) Nuevas tecnologías.** Dentro de la línea de nuevas tecnologías, MEDIA concedió dos líneas de ayudas, una destinada a financiar proyectos innovadores desde un punto de vista tecnológico para mejorar la competitividad de las empresas europeas y otra línea de ayudas para iniciativas de distribución en línea. Dentro de esta línea, el portal español FILMIN<sup>4</sup> tuvo una importante ayuda.

<sup>(4)</sup>Resultado de la unión de algunas de las más destacadas distribuidoras independientes: Alta Films, Cameo, El Deseo, Golem, Tornasol, Wanda Visión y Vértigo Films.

### 3.2.4. Europa Creativa, MEDIA

Para el periodo 2014-2020, el programa MEDIA se convirtió en un subprograma del **Programa Europa Creativa**. Para dicho periodo, MEDIA dispone de un presupuesto de 817,6 millones de euros –el 56 % del presupuesto del programa multianual de siete años Europa Creativa 2014-2020 (1.460 millones de euros).

En consonancia con los programas anteriores, las líneas de apoyo por parte de MEDIA se destinan a formación, desarrollo, distribución, agentes de ventas, promoción (mercados y festivales) y redes de exhibidores. Por ello, las películas y obras audiovisuales, incluidos los largometrajes, los dramas televisivos y los documentales, pueden servirse del subprograma para encontrar nuevos mercados, más allá de las fronteras nacionales y europeas, además de encontrar financiación para proyectos de capacitación y de desarrollo cinematográfico. En concreto, las líneas de ayudas están enfocadas a los siguientes ámbitos:

- Apoyo al desarrollo de contenido audiovisual (proyecto individual).
- Apoyo al desarrollo de contenidos audiovisuales (paquetes de proyectos).
- Apoyo al desarrollo de videojuegos europeos.
- Apoyo a la distribución de películas no nacionales –la distribución de cine selectivo.
- Apoyo a la distribución de películas no nacionales –la distribución de cine automático.
- Apoyo a la promoción de obras europeas en línea.
- Apoyo a la programación televisiva de obras audiovisuales.
- Apoyo a los agentes de ventas internacionales de películas cinematográficas europeas.
- Apoyo a los festivales de cine.
- Apoyo al acceso a los mercados.

- Apoyo a la educación cinematográfica.
- Apoyo a los fondos de coproducción internacionales.

### 3.3. Regulación comunitaria sobre competencia, ayudas nacionales a la cinematografía

Aunque el programa MEDIA y la Directiva de televisión sin fronteras son las dos herramientas activas de la política audiovisual europea, la **política de competencia** resulta fundamental, ya que es la que marca los límites y los parámetros en los que han de moverse las políticas de los Estados miembros. Estos parámetros se describen en la Comunicación de la Comisión sobre determinados aspectos jurídicos vinculados a las obras cinematográficas y audiovisuales –COM (2001) 534 final, 26/9/2001.

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

En la práctica, las normas relativas a la cinematografía se basan en el **principio de legalidad general**, que implica el cumplimiento de las normas básicas de la UE que prohíben la discriminación por motivos de nacionalidad, garantizan la libertad de establecimiento, la libre circulación de mercancías y la libre prestación de servicios. Siguiendo estos principios, los regímenes de ayudas no pueden, por ejemplo:

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

Otro aspecto controvertido y de especial interés por incidencia en todo el cine europeo y, lógicamente, en su aplicación en España, es la **obligación de las televisiones de invertir en productos audiovisuales**, que comentamos en

otras páginas. Según la Comisión, esta obligación no constituye una medida estatal en tanto que la inversión proporcione a la televisión un rendimiento económico razonable.

### 3.4. Eurimages

**Eurimages** es el programa puesto en marcha por el Consejo de Europa en 1988 para el apoyo y desarrollo de la cinematografía Europea.

#### El Consejo de Europa

El Consejo de Europa nace tras la Segunda Guerra Mundial de la unión de diez países europeos. En la actualidad lo integran 47 Estados, todos los de la UE más Rusia, Suiza, Turquía y varias exrepúblicas soviéticas. Mientras que la UE nació como una unión comercial, el Consejo de Europa tiene como principal objetivo la promoción de la democracia en los Estados europeos a partir de la Convención Europea de los Derechos Humanos.

Como parte de esta convención, el acceso a la cultura forma parte de las misiones del Consejo de Europa, y este lleva a cabo acciones como Eurimages, así como numerosas recomendaciones a los Estados miembros con el objetivo de proteger y promover la cultura europea –el observatorio audiovisual europeo depende también del Consejo de Europa. A diferencia de las normas comunitarias, las recomendaciones del Consejo de Europa no son en la mayoría de los casos vinculantes, por lo que no llegan a tener un efecto importante.

La actividad de Eurimages se divide en cuatro áreas, en las que publica diferentes convocatorias de ayudas:

- 1) a la coproducción,
- 2) a la distribución,
- 3) a la exhibición, y
- 4) a la digitalización de la red de cines de Eurimages.

Dentro de estas cuatro áreas, la mayor parte de los fondos del programa (cerca del 90 %) van destinados a la **coproducción**. En este punto se da la principal diferencia con el programa:

Mientras que MEDIA pone el foco en la circulación de las obras, Eurimages se centra fundamentalmente en apoyar los proyectos de coproducción europeos.

Es decir, se trata de un **apoyo a la creación** y no tanto a la rentabilización de los productos, por lo que se puede hablar de una óptica más cultural que industrial en el caso de este programa. Desde su puesta en marcha en 1988, Eurimages ha apoyado la coproducción de cerca de dos mil largometrajes.

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

### 3.5. Perspectivas de la política y regulación cinematográfica europea

Las acciones de la UE en materia cinematográfica merecen un balance muy desigual. Sus acciones de fomento –fundamentalmente el programa MEDIA– se han configurado como una herramienta importante para la industria europea facilitando la circulación de obras europeas por el continente.

El resultado, no obstante, dista mucho de ser el deseado. Las películas norteamericanas siguen copando las pantallas europeas de manera abrumadora.

El foco del programa es acertado, partiendo de un nivel de producciones anuales muy importante –mucho mayor que el norteamericano– se busca promover que esas películas que se producen circulen con más facilidad por el continente y que, además, lo hagan con una mayor inversión en promoción para poder competir en un entorno dominado por las distribuidoras norteamericanas.

Sin embargo, el presupuesto del programa hace que su eficacia sea muy limitada. Aunque la aportación de la UE al programa MEDIA es una cantidad importante, dimensionada en términos cinematográficos, es menos de lo que cuesta una sola superproducción norteamericana (*El Caballero Oscuro*, cerca de 200 millones de dólares). MEDIA tiene una repercusión notable, pero difícilmente tendrá alguna incidencia en el equilibrio de poder entre la cinematografía europea y la norteamericana.

Donde reside la verdadera influencia de la política cinematográfica europea es en el respaldo de las **políticas de promoción de la diversidad cultural** –materializadas en la Convención de la Unesco antes mencionada y la postura mantenida en la OMC–, que legitiman el desarrollo de políticas activas para la promoción de las culturas nacionales, así como en las medidas y obligaciones de cuotas e inversión de las televisiones de las Directivas de televisión sin fronteras / servicios de comunicación audiovisual. Dichas obligaciones de estas directivas para los Estados miembros han supuesto y suponen un pilar fundamental para la financiación de las obras en Europa.

Por otra parte, existen algunos problemas en el marco de la libre competencia, tanto por la liberalización del comercio internacional en el seno de la OMC, como, conforme se ha señalado anteriormente, por el filtro de la dirección comunitaria de competencia, que vela por que se respeten las condiciones del

libre mercado –COM 2001/534 de aspectos legales sobre la cinematografía y otras obras audiovisuales–, que en recientes decisiones en la evaluación de las ayudas hacen pensar que para los próximos años se verán limitadas. En particular, la Comisión ha empezado a poner un especial énfasis en la naturaleza cultural de las obras que reciban las ayudas. Una circunstancia que buena parte del sector difícilmente podría asumir.

## 4. El marco estatal para la promoción de la cinematografía

Como se ha señalado anteriormente, las políticas de fomento de la cinematografía son una práctica generalizada en la mayoría de los países. La intensidad de estas políticas y su organización dependen de los objetivos concretos de cada país y del equilibrio entre los objetivos de carácter industrial y cultural. Según los datos del Observatorio Audiovisual Europeo, los diferentes países europeos invierten anualmente más de 2.000 millones de euros en la promoción del sector audiovisual; y cerca del 70 % de esa cantidad proviene de cinco países: Francia, Alemania, Italia, Gran Bretaña y España.

### 4.1. Francia

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

Es interesante señalar que estas cantidades se derivan, en una parte muy importante, de un sistema fiscal que grava los ingresos producidos en las diferentes fases de explotación de la obra audiovisual, creando un fondo que luego es redistribuido en forma de ayudas a la cinematografía francesa. Además de este sistema de ayudas, el sistema francés cuenta con una herramienta muy importante para la promoción de la cinematografía de carácter fiscal, las conocidas como **SOFICAS**<sup>5</sup>, sociedades anónimas cuyo objeto social es la financiación de obras cinematográficas francesas, y que permiten a los inversores alcanzar desgravaciones de hasta el 25 %.

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

### 4.2. Gran Bretaña

En el caso del Reino Unido, la entidad encargada de velar por el desarrollo de la cinematografía es el **British Film Institute** (BFI). Creado en 1933 como una organización privada para la interlocución con las instituciones públicas, en 1949 pasó a ser un organismo público, dedicado a la promoción de las artes

del cine y la televisión en el Reino Unido. Además de esta labor de apoyo a la creación, el BFI ha desarrollado también una labor muy destacada en el terreno de la educación y la conservación del patrimonio audiovisual británico.

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

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

### 4.3. Alemania

Como hemos apuntado antes, Alemania es, tras Francia, el Estado europeo que más invierte en la promoción de la industria audiovisual. En gran medida este importante nivel de inversión corresponde a la naturaleza federal del Estado.

Al disponer de amplias competencias en el terreno cultural, los **Länder alemanes** cuentan con sus propias instituciones para la promoción de su cinematografía. Así, por ejemplo, FilmFernsehFonds Bayern, el organismo para la promoción del sector en Baviera y el de Sajonia (Mitteldeutsche Medienförderung) cuentan, anualmente, con presupuestos importantes. En total las aportaciones de los Länder a la promoción del sector en Alemania suponen más de la mitad de la inversión en promoción del sector. El resto viene fundamentalmente de dos organismos de ámbito estatal, el German Film Fund y el German Federal Film Board.

### 4.4. Italia

En Italia la mayor parte de la actividad de fomento la desarrolla la **Dirección General para el Cine**, dependiente del Ministerio que gestiona la actividad cultural, con unos fondos que superan ampliamente el centenar de millones de euros, con un amplio porcentaje dedicado a la subvención de producciones cinematográficas. Otra parte importante de la inversión se destina al mantenimiento del Holding Cinecittà Luce –que tiene como principal objetivo la atracción de rodajes en Italia–, y al Festival Internacional de Cine de Venecia. En Italia, a pesar de que las regiones gozan de cierto nivel de competen-

#### Holding Cinecittà Luce

El Holding Cinecittà Luce tiene como principal objetivo la atracción de rodajes en Italia.



cias, estas casi no se desarrollan en el fomento de la industria cinematográfica, aunque sí en otras políticas culturales, como la conservación del patrimonio cinematográfico.

## 5. Política y regulación cinematográfica en España

La cinematografía española reúne un conjunto de paradojas. Ocupa un lugar destacado en el conjunto de la cinematografía occidental, en cuanto al volumen de producción acumulada y actual, y en lo relativo al prestigio de directores, actores, guionistas, etc. Sin embargo, el cine español está en una permanente crisis, que no parece tratarse de una crisis de crecimiento, sino de una crisis estructural a la que parece difícil poner fin.

Los factores que han provocado la crisis del cine español y europeo, como ya hemos analizado, son múltiples, pero si hubiera que señalar las fundamentales estas serían, como es sabido:

- la competencia del cine norteamericano y
- la generalización de los consumos de productos televisivos/audiovisuales, en la versión que conocemos en la actualidad.

A su vez, si hubiera que señalar las causas de que el cine español haya resistido el embate de estos factores, habría que señalar el proteccionismo y las ayudas del Estado y la Unión Europea y, aunque pudiera parecer contradictorio, la televisión, con las normas relativas a porcentajes de obras europeas e inversión en producción audiovisual. Solo han resistido el embate del cine norteamericano, en Europa, cinematografías como las de Alemania, Francia, Italia, Gran Bretaña y España, es decir, cinematografías de Estados que han protegido su cine. En los demás países, en términos generales, la industria cinematográfica o es testimonial, o es un subsector de la televisión.

Conforme a estas premisas, es evidente que la regulación y la política cinematográfica-audiovisual resulta clave en este sector. Ahora bien, la estrategia de defensa de la cinematografía debe desenvolverse, por otra parte, en dos coordenadas básicas. En el ámbito europeo y el nacional. Tan imprescindible es que se adopten medidas en el marco del derecho de la Unión Europea como en los específicos marcos de los derechos internos de los Estados miembros, que disponen de amplios márgenes de actuación compatibles con una política comunitaria para el audiovisual.

Precisamente, sobre estas dos coordenadas pivota la política cinematográfica española, apoyada en dos marcos regulatorios. El primero, derivado de las Directivas europeas de televisión sin fronteras / servicios de comunicación audiovisual y, el segundo, coordinado con el resto de las políticas y normativas comunitarias, como es la legislación específica sobre cine. Veamos, ahora, cada uno de estos ámbitos.

## 5.1. Las normativas sobre emisión y financiación de producción audiovisual europea

Hemos visto anteriormente cómo las Directivas de televisión sin fronteras / servicios de comunicación audiovisual, ante las dificultades de la industria audiovisual europea para mantener una presencia importante en las parrillas de las televisiones europeas, establecen unas **obligaciones de porcentajes de emisión** en las parrillas de estas y, además, fijan unos porcentajes mínimos de inversión en producción de obras audiovisuales europeas.

No obstante, la figura legal de las directivas solo marca unos parámetros en los que ha de moverse la legislación nacional, y son los países miembros quienes, en un plazo determinado, deben transponer las directivas a sus ordenamientos jurídicos instaurando las herramientas legales que consigan cumplir, como mínimo, los objetivos marcados en la directiva.

Por otra parte, también debemos apuntar que en España, en la línea de la regulación que se estaba preparando en la Unión Europea, ya en la Ley 10/1988 de televisión privada y en la Resolución de 25 de enero de 1989 por la que se aprobó el Pliego de bases del concurso para la gestión indirecta del servicio público de televisión, se habían establecido unos porcentaje del 40 % de producción originaria de los países integrantes de la Comunidad Europea (la mitad del cual debía ser en expresión originaria española) en el cómputo total de las películas comerciales que debían emitir las televisiones privadas, así como otros porcentajes de producción propia del titular de la concesión, de programación originaria española, etc.

Con la transposición al ordenamiento español de la Directiva 89/552/CEE (de televisión sin fronteras), estas obligaciones se modificaron y se ampliaron a otros operadores de televisión, al tiempo que se acordaron otras obligaciones relativas a las inversiones de los operadores televisivos en producción audiovisual, mediante la Ley 25/1994 de incorporación al ordenamiento jurídico español de la citada directiva, y con su reforma, mediante la Ley 22/1999 que incorporaba la Directiva 97/36/CEE.

Unos años más tarde, la Ley 7/2010, general de comunicación audiovisual, ha derogado tanto la Ley 10/1988 de televisión privada como la Ley 25/1994 – reformada en 1999– de transposición de la Directiva de televisión sin fronteras, y ha establecido unas nuevas obligaciones en las emisiones de los operadores televisivos, que podemos concretar en:

- los porcentajes mayoritarios y requisitos para la inclusión de obras audiovisuales europeas en las emisiones televisivas; y,
- la obligación que se impone a los operadores de televisión para la inversión de un porcentaje de sus ingresos en la producción audiovisual de obras europeas.

### Ved también

Todo ello lo detallaremos en los siguientes apartados.

A su vez, y en desarrollo de estas obligaciones, también debe apuntarse que el Real decreto 1652/2004, de 9 de julio, por el que se aprobó el Reglamento que regula la inversión obligatoria para la financiación anticipada de largometrajes y cortometrajes cinematográficos y películas para televisión, desarrolló estos mandatos, aunque, también, ha sido derogado y sustituido por el Real decreto 988/2015, de 30 de octubre, por el que se regula el régimen jurídico de la obligación de financiación anticipada de determinadas obras audiovisuales europeas, que es el que rige en estos momentos.

### **5.1.1. Porcentajes y requisitos de producción audiovisual europea en las emisiones televisivas**

Uno de los grandes **objetivos** de la **Directiva de televisión sin fronteras** era reforzar la presencia de contenidos y producciones europeas en las parrillas de las televisiones.

Con ello, se pretendía ampliar la proyección de las culturas europeas en sus propias televisiones y, además, apoyar la industria de producción audiovisual europea.

Este objetivo, que provocó fuertes tensiones durante el proceso de elaboración de la mencionada Directiva, se concretó en sus arts. 4, 5 y 6, que ya hemos analizado.

En España, la Ley 25/1994 recogió estos mandatos de la Directiva de televisión sin fronteras en sus artículos 5, 6 y 7, mientras que la Ley 22/1999 lo ajustó a lo estipulado en la Directiva de 1997 e, incluso, los amplió en algunos aspectos, como la financiación de la producción de obras europeas, dentro del capítulo II de la mencionada ley, titulado «De la promoción, difusión y producción de determinados programas televisivos». A su vez, la Ley 7/2010, general de comunicación audiovisual, ha regulado estos aspectos en los artículos 2 y 5, estableciéndolo como un derecho a que la comunicación audiovisual refleje la diversidad cultural y lingüística de la ciudadanía, en el que, también, las comunidades autónomas con lengua propia podrán aprobar normas adicionales para su ámbito competencial con el fin de promover la producción audiovisual en su lengua propia.

Para analizar los **principales contenidos de la regulación española**, no obstante, es aconsejable detallar:

- el **régimen general** que impone a los operadores de televisión respecto a la emisión de obras europeas;
- las **características** que deben reunir las obras audiovisuales para poder considerarlas como «obras europeas»; y

- el **seguimiento** de la aplicación de estas normas.

1) El **régimen general** que se impone a los operadores de televisión respecto a la emisión de obras europeas puede concretarse en las siguientes obligaciones:

a) Los prestadores del servicio de comunicación televisiva «de cobertura estatal o autonómica» deben reservar a obras europeas el 51 % de su tiempo de emisión anual de cada canal o del conjunto de canales de un mismo prestador. En este caso, la interpretación de la «o» por la analogía con el primer párrafo debería entenderse como una obligación para cada canal, con las salvedades que después comentaremos, y no como un cómputo de conjunto que pueda eximir de dicha obligación de difusión de obras audiovisuales europeas a determinados canales autonómicos (art. 5.2, primer párrafo).

b) Para los prestadores de un catálogo de programas esta obligación se reducirá a un 30 %.

c) En todo caso, más de la mitad de estos porcentajes, del 51 y 30 % de tiempo de reserva que debe dedicarse a la emisión de obras europeas, deberán ser en expresión originaria en cualquier lengua española (art. 5.2).

d) Asimismo, del citado tiempo de reserva para la difusión de obras europeas, debe dedicarse un mínimo del 10 % a la emisión de obras europeas de producciones independientes respecto de las entidades de televisión, de las que más de la mitad deben haber sido producidas en los últimos cinco años (art. 5.2). Tienen la consideración de «productores independientes» la persona física o jurídica que asume la iniciativa, la coordinación y el riesgo económico de la producción de contenidos audiovisuales, o que produce esos contenidos, por iniciativa propia o por encargo, y a cambio de contraprestación los pone a disposición de un prestador de servicio de comunicación audiovisual con el que no está vinculado de forma estable en una estrategia empresarial común. Se presume que están vinculados de manera estable cuando son parte del mismo grupo de sociedades conforme al artículo 42 del Código de comercio, o cuando existen acuerdos estables de exclusividad que limitan la autonomía de las partes para contratar con terceros (artículo 2.22).

e) A los efectos del tiempo reservado a la difusión de obras europeas, no se computará como tiempo de emisión el dedicado a informaciones, manifestaciones deportivas, juegos, publicidad, teletienda y servicios de teletexto (art. 5.2). Se trata de que al menos la mitad de las producciones audiovisuales de películas, series, documentales, producciones musicales, magazines y otras producciones de programas específicos para televisión, salvo las expresamente excluidas, que se difunden por televisión tengan su origen en inversiones, producciones, autores o trabajadores europeos.

2) En lo relativo al concepto y las **características que deben revestir las obras audiovisuales para catalogarlas como «obras europeas»**, podemos apuntar que:

a) Tendrán la consideración de obras europeas las obras originarias de los Estados miembros; y las obras originarias de terceros Estados europeos que sean parte del Convenio Europeo sobre la Televisión Transfronteriza del Consejo de Europa, siempre que las obras de los Estados miembros no estén sometidas a medidas discriminatorias en el tercer país de que se trate. Para ello, se considera obra originaria la realizada esencialmente con la participación de autores y trabajadores que residan en uno o varios Estados de los mencionados en el párrafo anterior. Siempre que, además, cumpla una de las tres condiciones siguientes:

- que las obras sean realizadas por uno o más productores establecidos en uno o varios de dichos Estados;
- que la producción de las obras sea supervisada y efectivamente controlada por uno o varios productores establecidos en uno o varios de dichos Estados;
- que la contribución de los coproductores de dichos Estados sea mayoritaria en el coste total de la coproducción, y esta no sea controlada por uno o varios productores establecidos fuera de dichos Estado (artículo 2.12.a).

b) Asimismo, tendrán la consideración de obras europeas las obras coproducidas en el marco de acuerdos relativos al sector audiovisual concertados entre la Unión Europea y terceros países que satisfagan las condiciones fijadas en estos, siempre que las obras de los Estados miembros no estén sometidas a medidas discriminatorias en dicho país (artículo 2.12.b)

c) También podrán considerarse obras europeas las que se hayan producido en el marco de tratados de coproducción bilaterales celebrados entre los Estados miembros y terceros países, siempre que la contribución de los coproductores comunitarios en el coste total de la producción sea mayoritaria y que dicha producción no esté controlada por uno o varios productores establecidos fuera del territorio de los Estados miembros (artículo 2.12.c).

3) El **seguimiento de la aplicación** de estos porcentajes corresponderá a la Comisión Nacional de Mercados y Competencia, y su incumplimiento, en un porcentaje superior al 10 %, conforme al artículo 57.3, se considerará una infracción muy grave.

### **5.1.2. La inversión en producción audiovisual**

Otra de las obligaciones que se desprendía de la Ley 25/1994, en la redacción dada en la reforma de 1999, era la obligación de que los operadores de televisión destinarán en cada ejercicio presupuestario un **mínimo del 5 %** del total de ingresos devengados durante el ejercicio anterior, conforme a su cuenta

de explotación, a la **financiación de largometrajes cinematográficos y películas para televisión de producción europea**. Esta redacción se modificó con lo establecido en la disposición adicional segunda de la Ley 15/2001, de 9 de julio, de fomento y promoción de la cinematografía y el sector audiovisual, que matizó y detalló esta obligación, que, además, se siguió declarando vigente por la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del cine, en su disposición derogatoria única.

La Ley 7/2010, general de comunicación audiovisual, de nuevo, ha modificado estos criterios. Así, en el apartado 12 de su disposición derogatoria, ha derogado expresamente la disposición adicional segunda de la Ley 15/2001, de 9 de julio, de fomento y promoción de la cinematografía y el sector audiovisual, mientras que en el apartado tercero del artículo 5 ha establecido unas nuevas obligaciones para esta financiación.

En este artículo se concretan estas **obligaciones de inversión y los prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisiva** que deberán cumplirla, al tiempo que se prevé su seguimiento y control, así como las posibilidades de acuerdos y autorregulación en su aplicación, conforme a los siguientes criterios:

1) Ante todo se fijan estas obligaciones de inversión para la financiación anticipada de la producción europea de películas cinematográficas, películas y series para televisión, así como documentales y películas y series de animación. El porcentaje deberá ser el 5 % de los ingresos devengados en el ejercicio anterior, conforme a su cuenta de explotación, tanto para los prestadores privados que emitan su señal a través de repetidores terrestres –de cobertura estatal o autonómica, los de cobertura local solo cuando formen parte de una red nacional– como para los prestadores del servicio de comunicación electrónica que difundan canales de televisión y para los prestadores de servicios de catálogos de programas. Dicho porcentaje será del 6 % para los prestadores de servicios de comunicación audiovisual de titularidad pública de cobertura estatal o autonómica.

2) Esta inversión deberá estar dedicada a «películas cinematográficas, películas y series para televisión, así como documentales y películas y series de animación». No obstante, para evitar distintas interpretaciones de cada una de ellas, en el artículo 2 se definen de la siguiente manera:

- **«Películas cinematográficas de largometraje.** La película cinematográfica que tenga una duración de sesenta minutos o superior, así como la que, con una duración superior a cuarenta y cinco minutos, sea producida en soporte de formato 70 mm. con un mínimo de 8 perforaciones por imagen.
- **Películas cinematográficas de cortometraje.** La película cinematográfica que tenga una duración inferior a sesenta minutos, excepto las de formato de 70 mm. que se contemplan como largometrajes.
- **Película para televisión.** La obra audiovisual unitaria de ficción, con características creativas similares a las de las películas cinematográficas, cuya duración sea superior a 60 minutos e inferior a 200 minutos, tenga desenlace final y con la singularidad de que su explotación comercial esté destinada a su emisión o radiodifusión por operadores de televisión y no incluya, en primer término, la exhibición en salas de cine. Cuando sea oportuno en razón de su duración, podrá ser objeto de emisión dividida en dos partes.
- **Miniserias de televisión.** Aquellas películas para televisión que, por razón de su duración, puedan ser objeto de emisión dividida en dos partes y que, cuando tenga lugar su emisión en estas condiciones, la duración conjunta de estas películas no supere los 200 minutos.
- **Series de televisión.** La obra audiovisual formada por un conjunto de episodios de ficción, animación o documental con o sin título genérico común, destinada a ser emitida o radiodifundida por operadores de televisión de forma sucesiva y continuada, pudiendo cada episodio corresponder a una unidad narrativa o tener continuación en el episodio siguiente».

3) La financiación de las mencionadas obras audiovisuales podrá consistir en la participación directa en su producción o en la adquisición de sus derechos de explotación.

4) Como mínimo, el 60 % de esta obligación de financiación en el caso de los prestadores privados, y el 75 % en el caso de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual de titularidad pública, deberá dedicarse a películas cinematográficas de cualquier género. Al menos la mitad de estos porcentajes –tanto en los prestadores privados como en los públicos– deberá aplicarse a obras de productores independientes. En este cómputo respecto del porcentaje de productores independientes no se contabilizarán las coproducciones.

5) A su vez, según lo establecido por la disposición adicional tercera del Real decreto ley 14/2011, de 16 de septiembre, de medidas complementarias en materia de políticas de empleo y de regulación del régimen de actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que, curiosamente, modifica el párrafo sexto del apartado 3 del artículo 5 de la Ley 7/2010, los prestadores privados de servicios de comunicación audiovisual podrán dedicar hasta un 40 % –y los prestadores de titularidad pública un 25 %– del total de su respectiva obligación de financiación a películas, series o miniserias para televisión. Dentro de estos porcentajes, los prestadores de servicios de comunicación audiovisual de titularidad pública deberán dedicar un mínimo del 50 % a películas o miniserias para televisión.

6) Para los prestadores de servicios de comunicación audiovisual cuya obligación de inversión venga derivada de la emisión, en exclusiva o en un porcentaje superior al 70 % de su tiempo total de emisión anual, de un único tipo de contenidos como: películas cinematográficas, series de televisión, produccio-



nes de animación o documentales, podrán materializar la totalidad de la inversión que les corresponda en este tipo de contenidos, con la única condición de registrarlo en soporte fotoquímico o en soporte digital de alta definición.

7) Como aspectos comunes en el cómputo de estos porcentajes, debe citarse la obligación de que como mínimo el 60 % de la financiación prevista para cada operador deberá destinarse a la producción en alguna de las lenguas oficiales de España. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que a estos efectos no podrá computarse la inversión o la compra de derechos de películas que sean susceptibles de recibir la calificación X de conformidad con la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del cine.

8) El control y seguimiento de estas obligaciones corresponderá al Comisión Nacional de Mercados y Competencia, previo dictamen preceptivo del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales, y sin perjuicio de sus competencias en el ámbito de la industria cinematográfica. Reglamentariamente se establecerán el procedimiento, los mecanismos de cómputo y la información que podrá recabarse de los operadores. En las emisiones de cobertura limitada al ámbito de una comunidad autónoma, sin embargo, dicho control y seguimiento corresponderá a la autoridad audiovisual que se haya determinado en virtud de su ámbito competencial.

9) Otra de las novedades que se contemplan en la Ley general de comunicación audiovisual es la posibilidad de realizar acuerdos entre uno o varios prestadores de servicios de ámbito estatal o autonómico sujetos a la obligación de financiación y una o varias asociaciones que agrupen a la mayoría de los productores cinematográficos –sin que pueda limitarse su cumplimiento a los productores miembros de la asociación o asociaciones que lo hubiesen suscrito–, para pactar la forma de aplicación de las obligaciones de financiación, respetando las proporciones establecidas en ella y previo informe de la Comisión Nacional de Mercados y Competencia, sobre la conformidad del acuerdo con lo establecido en la citada ley.

10) Por último, debemos recordar que el incumplimiento de estas obligaciones de financiación en un porcentaje superior al 10 %, conforme al artículo 57.3, se considerará una infracción muy grave.

Tabla 5. Obligaciones de emisión e inversión en obras europeas Ley 7/2010

		Privadas	Públicas
Cuotas de emisión	Tiempo de emisión obras europeas	51 %	
		50 % de la reserva en lenguas españolas	
	Tiempo de emisión de obras de productores independientes	10 %	
		50 % de la reserva obras producidas en los últimos 5 años	

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 7/2010.

			Privadas	Públicas
Cuota de inversión (% sobre los ingresos devengados del anterior año)			5 %	6 %
Destino de la inversión obligatoria	Por tipo de producción	Largometrajes cinematográficos	60 %	75 %
		Películas o miniseries	40 %	12,5 %
		Series		12,5 %
	Reserva para producción independiente		Mínimo 50 %	
	Reserva para obras en lenguas oficiales en España		Mínimo 60 %	

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 7/2010.

## 5.2. Ley 55/2007, del cine

El marco normativo fundamental para el desarrollo de toda la actividad cinematográfica en España es la **Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del cine**.

Esta ley se aprobó tras un intenso periodo de debate y de enfrentamiento entre los diferentes actores del sector audiovisual, y sustituye a la Ley 15/2001. Las principales oposiciones a la ley venían, por un lado, de las televisiones privadas reunidas en UTECA, que se mostraban (y se muestran) contrarias a la obligación de invertir en cine comunitario, y por otro, de los exhibidores, que criticaban las cuotas de obras comunitarias en salas.

Por otra parte, la Ley 55/2007 incorpora la creación de un fondo que será destinado para la producción en comunidades autónomas en lenguas distintas al español (artículo 36). La cantidad del fondo será íntegramente transferida a la comunidad para que la gestione según sus competencias. La aportación que se realice a las comunidades autónomas será:

«Equivalente a la suma de aportaciones que dicha Comunidad haya destinado en el ejercicio anterior para el soporte y fomento de la producción, distribución, exhibición y promoción del audiovisual en lengua cooficial distinta al castellano” y no podrá ser superior al 50 % del total de las ayudas que las empresas audiovisuales residentes en dicha Comunidad hayan recibido del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales en el ejercicio anterior» (disposición adicional sexta).

En la práctica, esto supone un importante incentivo para aquellas comunidades con lengua propia, ya que de un año a otro pueden ver doblado el presupuesto para la producción de obras en su lengua.

Asimismo, los contenidos de esta Ley se desarrollaron, primero, con el Real decreto 2062/2008, de 12 de diciembre, que en 2015 fue derogado por el Real decreto 1084/2015, de 4 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 55/2007, del cine.

### 5.2.1. La ordenación de la cinematografía

En la Ley del cine se pueden distinguir dos ámbitos regulatorios fundamentales:

- una primera parte dedicada a la ordenación de la cinematografía y el audiovisual,
- y una segunda parte destinada a las medidas de fomento e incentivos a la cinematografía.

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

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

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

#### La nacionalidad de la película

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

- Que el 75 % de los autores –el director, el guionista, el director de fotografía y el compositor de la música–, el 75 % de los actores y otros artistas y el 75 % del resto del personal creativo y técnico sean personas con nacionalidad española o de cualesquiera de los otros Estados miembros de la Unión Europea, de los Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, o que posean tarjeta o autorización de residencia en vigor en España o en cualesquiera de dichos Estados.
- Que la obra cinematográfica o audiovisual se realice preferentemente en su versión original en cualquiera de las lenguas oficiales del Estado español.

- Que el rodaje, salvo exigencias del guion, la posproducción en estudio y los trabajos de laboratorio se realicen en territorio español o de otros Estados miembros de la Unión Europea. En el caso de las obras de animación, los procesos de producción también deberán realizarse en dichos territorios.

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

En la práctica, estos aspectos son muy relevantes para el desarrollo de la política cinematográfica, en la medida en que una empresa multinacional –cualquier *major*– puede tener empresas asentadas en países comunitarios y realizar producciones con repartos europeos.

En Francia, los tribunales obligaron a retirar la nacionalidad francesa a la película *Largo domingo de noviazgo*, así como las ayudas que había recibido de la Administración francesa. Aunque la película fue inicialmente aprobada por el CNC, dos asociaciones de productores denunciaron que la presencia de capital americano era demasiado importante para que la cinta pudiese acceder a las ayudas públicas. Los tribunales franceses respaldaron la denuncia al señalar que la compañía productora 2003 Productions fue creada por Warner Bros Francia únicamente para conseguir las ayudas del CNC.

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

### **La cuota de pantalla**

Como se apuntó al principio de este módulo, la **cuota de pantalla** es uno de los primeros instrumentos que se puso en marcha para la protección de las cinematografías nacionales. Según la norma, al menos el 25 % del total de las sesiones que se hayan programado debe ser con obras cinematográficas comunitarias. Hay que tener en cuenta que para la realización de ese cómputo las siguientes modalidades tienen un valor doble:

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

- Películas comunitarias cuando permanezcan en explotación en una misma sala más de 18 días consecutivos, o un periodo consecutivo en el que existan 3 fines de semana.

Esta norma es muy cuestionada por el sector de la exhibición, que la considera «obsoleta e injusta» por obligarles a emitir películas europeas, que suponen –en la mayoría de los casos– un menor rendimiento para las salas.

Sin embargo, más grave que esta cuota es el abuso de posición dominante que sufren por parte de las distribuidoras norteamericanas. Entre las prácticas que más ha sufrido el sector de la exhibición está la imposición de la venta por lotes, por la que se ven obligados a adquirir películas sin potencial de éxito para poder acceder a los *blockbusters*. En el 2006 el Tribunal de Defensa de la Competencia condenó a las cinco distribuidoras norteamericanas a pagar 2,4 millones de euros por uniformizar sus políticas comerciales<sup>6</sup>.

<sup>(6)</sup>Resolución 588/05, de la Comisión Nacional de la Competencia.

### 5.2.2. La protección del cine español

La concreción de estas normas, tanto la Ley del cine como el Real decreto que la desarrolla, asigna al Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales, entre otras funciones, la de fomentar, promocionar y ordenar las actividades cinematográficas y audiovisuales españolas en sus tres aspectos de producción, distribución y exhibición. Para llevar a cabo dichas funciones, dispone de algunas medidas, tales como la concesión de ayudas y subvenciones, que se agrupan en las siguientes modalidades.

#### Ayudas a la producción

Las subvenciones a la producción suponen más del 75 % del total de las ayudas que concede el Ministerio. Dentro de las ayudas a la producción, es necesario distinguir dos modalidades fundamentales:

- las ayudas sobre proyecto –una comisión decide la concesión de una determinada subvención a un proyecto–, y
- las ayudas a la amortización de un proyecto –se conceden de manera automática una vez estrenado el proyecto y varían en función del número de espectadores–.

La mayoría de las ayudas que se conceden en España se otorgan mediante la **amortización**. Estas ayudas tienen una vocación eminentemente industrial, priman la taquilla y la inversión del productor como criterio para conceder subvenciones por encima de los aspectos culturales.

Su misión fundamental sería conseguir la capitalización de la industria cinematográfica española.

Las ayudas a la amortización contemplan a su vez dos modalidades: la ayuda general y la complementaria. La **ayuda general** contempla una subvención para el productor equivalente al 15 % de la recaudación en taquilla, calculada sobre la recaudación de 12 meses y precio medio de entrada prefijado.

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

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

### 1) Ayudas a la producción de largometrajes

Como hemos visto anteriormente, el grueso de las ayudas a la producción se dedica a la amortización desde un punto de vista eminentemente industrial. Estas ayudas, en cambio, priman el aspecto cultural, ya que solo pueden optar proyectos que «posean un especial valor cinematográfico, cultural o social, que incorporen nuevos realizadores o que sean de carácter documental».

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

**a) Ayudas a la creación y al desarrollo:** con subvenciones para la financiación de los gastos necesarios para llevar a cabo desarrollo de proyectos de largometraje y desarrollo de guiones para películas de largometraje.

**b) Ayudas a la minoración de intereses de préstamos bancarios:** para la financiación de la producción y destinadas a la realización de películas de largometraje.

c) **Ayudas para la realización de obras audiovisuales con empleo de nuevas tecnologías:** destinadas a la producción de obras audiovisuales que, utilizando nuevas tecnologías e innovaciones que se vayan produciendo en este campo, se destinen a su difusión en medios distintos a las salas de exhibición, televisión o vídeo doméstico.

d) **Ayudas a la distribución de películas cinematográficas comunitarias:** destinadas a mejorar la distribución, en salas de exhibición cinematográfica, de películas comunitarias de largometraje y de conjuntos de cortometrajes.

e) **Ayudas a la conservación de negativos y soportes originales:** destinadas a la financiación de hasta el 50 % de los costes de realización de interpositivos e internegativos de películas de largometraje españolas, con el fin de preservar el patrimonio cinematográfico.

f) **Ayudas para la participación y la promoción de películas en festivales internacionales:** destinadas a los productores de las películas seleccionadas en festivales internacionales, para gastos de participación y de promoción durante el festival.

Al margen de estas subvenciones, la Ley 55/2007 también incluyó un disposición final que establecía el **18 % de deducción** para las inversiones en producciones cinematográficas; en el caso del coproductor financiero, el porcentaje a deducir es del 5 % en el impuesto de sociedades. Esta medida es un primer paso para intentar atraer capitales a la industria cinematográfica y tratar de escapar de un modelo de subvenciones que parecía haber entrado en una espiral sin salida y que no había demostrado ser capaz de capitalizar la industria. En cualquier caso, la mayoría de la industria considera este primer paso aún demasiado tímido.

### 5.2.3. Herramientas para la mejora de la financiación

#### El Instituto de Crédito Oficial

La otra herramienta fundamental para la cinematografía es la que busca facilitar el **acceso al crédito** mediante el convenio con el Instituto de Crédito Oficial (ICO).

El **convenio con el ICO** permite que las empresas independientes de producción puedan acceder a condiciones ventajosas de financiación.

El ICO tiene suscritos dos convenios destinados a las empresas de producción cinematográfica: Convenio ICO producción y Convenio ICO producción ICAA.

1) El **Convenio ICO producción** se dirige a las empresas productoras que tengan ya vendidos los derechos de la obra a una televisión que tenga suscrito el convenio con el ICO.

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

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

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

## **Audiovisual SGR**

Las **Sociedades de Garantía Recíproca (SGR)** son entidades financieras cuyo objeto principal consiste en facilitar el acceso al crédito de las pequeñas y medianas empresas (pymes) y mejorar, en términos generales, sus condiciones de financiación, a través de la prestación de avales ante bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito, administraciones públicas y clientes y proveedores.

**Audiovisual SGR** se constituyó en el 2005 contando con el Ministerio de Cultura a través del ICAA y EGEDA, FAPAE, FECE ADICINE y AITE como socios protectores, es decir, a modo de garantes del fondo que se emplea como garantía para avalar a las empresas que solicitan el crédito.

Como ya se ha señalado, una de las primeras dificultades de la industria audiovisual es el acceso a la financiación en bancos y cajas. El primer obstáculo es la obtención del crédito. Al tratarse de un sector de riesgo, las entidades



son muy recelosas y exigen una serie de avales muy difíciles de conseguir para muchas productoras, además de cobrar importantes comisiones en concepto de estudio de préstamo.

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

### **ICEX y el comercio exterior**

El **Instituto de Comercio Exterior** es una entidad que tiene la misión de promover los productos y servicios españoles en todo el mundo.

La escasa internacionalización de las obras españolas es uno de los principales problemas de la industria nacional. El ICEX facilita el acceso del sector audiovisual español a las citas más relevantes del mercado audiovisual. Así, las empresas españolas interesadas tienen la oportunidad de acudir a mercados como el MIPTV o el MIPCOM, o los más destacados festivales internacionales, bajo un paraguas común que proporciona el ICEX en el *stand* «Audiovisual from Spain».

### **Ibermedia**

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

#### **5.2.4. El registro administrativo de empresas cinematográficas y audiovisuales y las comisiones de apoyo**

La producción, así como la distribución y exhibición de obras cinematográficas en salas de exhibición cinematográfica, puede ser realizada libremente por las empresas distribuidoras legalmente constituidas, siempre que acrediten ser

titulares de sus derechos de explotación. Los únicos requisitos para poder beneficiarse del conjunto de ayudas previstas, así como para operar en el sector de la cinematografía, son los siguientes:

- el registro de la empresa en cuestión;
- la calificación de la película;
- la obtención del certificado de nacionalidad española;
- la acreditación documental de su coste de producción;
- la entrega de una copia de la obra cinematográfica o audiovisual a la FilMOTECA Española, o de las comunidades autónomas;
- autorizar el uso de la obra por el ICAE para la promoción de la cinematografía española en el exterior; así como mantener temporalmente la titularidad de los derechos de la película o de la obra audiovisual de que se trate en los términos que se determinen reglamentariamente.

El único requisito previo, reiterado por el artículo 7 de la Ley 55/2007, es el de la inscripción de la empresa en cuestión en el Registro Administrativo de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales, un registro de carácter público, integrado en el Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales (ICAA) adscrito al Ministerio de Cultura, al que deben inscribirse.

Este Registro se rige, en la actualidad, por lo dispuesto en el Real decreto 1084/2015, de 4 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del cine, que lo regula en sus artículos 29, 30 y 31, donde se detalla que deben registrarse las personas físicas o jurídicas titulares de las empresas establecidas en España que realicen actividades cinematográficas o audiovisuales de producción, de distribución y de exhibición, así como laboratorios, estudios de rodaje, industria técnica para la producción y posproducción, empresas de material audiovisual y demás conexas. Al mismo tiempo se prevé que la inscripción de una empresa en el Registro de cualquiera de las comunidades autónomas que lo tengan establecido conllevará la inscripción en el Registro del ICAA, sin necesidad de que la empresa tramite una segunda solicitud.

Por otra parte, la Comisión de Calificación de Películas Cinematográficas es el órgano asesor de la Dirección General del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales encargado de emitir informes sobre la calificación por grupos de edad de las películas destinadas a su exhibición en salas cinematográficas y de las demás obras audiovisuales no sometidas a autorregulación.

Por último, la Comisión de Ayudas a la Producción de Largometrajes y Cortometrajes tiene la finalidad de asesorar a la Dirección General del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales en la concesión de las ayudas a la producción cinematográfica previstas en la Ley 55/2007 (art. 33 del Real decreto 1084/2015).

## 6. El marco cinematográfico autonómico

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

El caso español, no obstante, es particular por dos razones fundamentales.

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

De hecho, se puede decir que fue la obligación de inversión de las televisiones autonómicas la que puso en marcha las políticas de fomento del audiovisual de las comunidades autónomas. Aunque, en algunas comunidades, particularmente en **Cataluña, Euskadi y Galicia**, ya se habían desarrollado algunas iniciativas de política cinematográfica a principios de los ochenta, donde primaron los aspectos culturales, lingüísticos e identitarios, y estas comunidades fueron, además, las primeras en contar con una televisión autonómica que se implicó con el audiovisual local, aunque no fue hasta la entrada en vigor de la obligación de inversión cuando se desarrolló una política de mayor envergadura.

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

En cualquier caso, es difícil hablar de unos rasgos comunes de la política cinematográfica a escala autonómica. Además, en algunas, como es el caso de Cataluña, se produce un desarrollo legal específico para el cine con la Ley 20/2010, de 7 de julio, que incluye una las pautas generales de fomento y de regulación del sector. Dentro de su ámbito de actuación, el aspecto más controvertido de esta Ley ha sido la obligación de «distribuir el cincuenta por ciento de todas las copias analógicas en versión en lengua catalana» (art. 18), cuando se trate de una «obra cinematográfica doblada o subtitulada», de manera que se garantice el acceso lingüístico equilibrado de toda la población. El sector de la distribución criticó duramente la medida asegurando que no existe tal demanda de cine en catalán y apeló a la ya crítica situación de sector. Desde el Departamento de Cultura de la Generalitat, sin embargo, se señalaba que la mayor parte del impacto de esta Ley va dirigida al estreno de las grandes películas comerciales, ya que las españolas se exhiben en versión original y las cintas de carácter menos comercial se exhiben en muchos casos en VOS, siendo el coste del doblaje en catalán una carga mucho menor que el doblaje. Sin embargo, desde la Comisión Europea se ha rechazado este precepto al considerar que suponía una discriminación para las películas del resto de Europa –que habrían de ser dobladas en dos idiomas– frente a las españolas, que no necesitarían de ningún doblaje.

## 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: Fundación 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 Bustos, 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*. Valencia: Filmoteca / Generalitat Valenciana.

**Vidal, J. M.** (2019). *Libertades informativas y medios de comunicación*. Valencia: 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, 2.º semestre, 1695-1085, págs. 75-129).

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

