

La intervenció pública en el cinema

Miguel Ángel Casado del Río

PID_00198287



Els textos i imatges publicats en aquesta obra estan subjectes –llevat que s'indiqui el contrari– a una llicència de Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 Espanya de Creative Commons. Podeu copiar-los, distribuir-los i transmetre'ls públicament sempre que en citeu l'autor i la font (FUOC. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya), no en feu un ús comercial i no en feu obra derivada. La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>

Índex

1. Què és la política cinematogràfica?	5
1.1. Orígens de la política cinematogràfica	6
1.2. Eines de la política cinematogràfica	8
2. El marc internacional de la política cinematogràfica.	
L'Organització Mundial del Comerç i l'excepció cultural	10
2.1. El marc internacional. Organització Mundial del Comerç	10
3. La política cinematogràfica a Europa	13
3.1. Regulació: la Directiva de televisió sense fronteres	14
3.2. Mesures de foment: el programa Media	15
3.2.1. La fase pilot de MEDIA i MEDIA I	16
3.2.2. MEDIA II i Media Plus	16
3.2.3. MEDIA 2007	18
3.3. La política comunitària sobre competència d'ajudes nacionals a la cinematografia	22
3.4. Eurimages	23
3.5. Balanç i perspectives de la política cinematogràfica europea	24
4. El marc estatal per a la promoció de la cinematografia	26
4.1. La promoció de la cinematografia en els principals estats europeus	26
4.1.1. França	26
4.1.2. Gran Bretanya	27
4.1.3. Alemanya	27
4.1.4. Itàlia	28
5. La política cinematogràfica a Espanya	29
5.1. Regulació: la normativa comunitària en l'ordenament jurídic espanyol. La transposició de la Directiva de televisió sense fronteres	29
5.2. Promoció: Llei 55/2007 del cinema	31
5.2.1. La regulació administrativa	32
5.2.2. La protecció del cinema espanyol	35
5.3. Eines per a la millora del finançament	37
5.3.1. L'Institut de Crèdit Oficial	37
5.3.2. Audiovisual SGR	38
5.3.3. L'ICEX i el comerç exterior	39
5.3.4. IBERMEDIA	39
5.3.5. Balanç i perspectives de la política cinematogràfica espanyola	39

6. El marc autonòmic cinematogràfic.....	41
6.1. Balanç i perspectives de la política cinematogràfica autonòmica	43
Bibliografia.....	45

1. Què és la política cinematogràfica?

Per *política cinematogràfica* entenem el conjunt d'accions vinculades a la cinematografia que una administració –sigui del nivell que sigui: local, regional, estatal o supraestatal– du a terme. Dins d'aquestes accions podríem diferenciar dues grans àrees: la regulació, que regeix el funcionament del sector cinematogràfic –normativa per a sales, qualificació per edats, etc.–, i el foment, que inclouria la conservació, que vetlla pel manteniment apropiat del patrimoni cinematogràfic d'acord amb el seu valor cultural, i la promoció de la creació cinematogràfica de cada país. Aquesta última àrea és la que més freqüentment s'identifica amb la política cinematogràfica i en la qual se centra aquest capítol.

Com s'ha assenyalat en la introducció, els dos motius principals per a la intervenció pública en el sector cultural, i dins d'aquest també en la cinematografia, són, d'una banda, la defensa i protecció de la identitat cultural, com a motiu de caràcter ideològic, i la protecció econòmica de la producció cultural sobre la base del pes cada vegada més important que té tant en el producte interior brut d'un país com en la creació de llocs de treball.

A aquests objectius caldria sumar algunes característiques pròpies de la cinematografia que fan del sector una realitat més complexa i determinen més nivell de suport de les institucions¹:

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

- Es tracta de productes únics i poc substituïbles, que a més són de cost alt (el pressupost mitjà d'un llargmetratge espanyol és de 2,2 milions d'euros).
- Són, a més productes, arriscats, tant des del punt de vista intern (originalitat, encert, llenguatge...), com extern (modes, innovació, estacionalitat, canvis tecnològics). Això representa una gran incertesa per al resultat i fa molt difícil el mesurament del valor i l'atracció de capitals.
- Tenen grans dificultats per a l'amortització de les inversions en mercats de talla petita (més encara en àrees lingüístiques reduïdes) en els quals no poden competir amb les grans produccions internacionals. Més encara quan el mercat de la distribució està majoritàriament copat per *majors* nord-americanes.

Aquests factors fan que per a la majoria de les administracions la cinematografia es tingui compte com un element molt sensible, la promoció del qual s'aborda des de nombroses accions que tracten de donar resposta a aquestes problemàtiques.

1.1. Orígens de la política cinematogràfica

Pràcticament des dels orígens els estats van comprendre la importància i la influència de la cinematografia i van veure la necessitat d'establir regulacions per a protegir les indústries nacionals. Poc després del seu naixement, el cinema ja va ser emprat com a arma de propaganda pels Estats Units en diverses pel·lícules relatives a l'enfrontament de 1898 amb Espanya², després s'observaria també la seva influència comercial. La idea de “*trade follows film*” (el comerç segueix el cinema) posa els EUA en marxa en el suport a una indústria cinematogràfica nacional que, a més de proporcionar-li rèdits polítics, pot mostrar els seus productes a tot el món. El president Hoover ho va expressar molt gràficament: “en los países en los que penetran las películas norteamericanas, vendemos dos veces más automóviles norteamericanos, fonógrafos norteamericanos y gorras norteamericanas³”.

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

⁽³⁾Herbert Hoover va ser president dels Estats Units entre 1928 i 1932. Citat a Joël Augros (2000). *El dinero de Hollywood: financiación, producción, distribución y nuevos mercados*. Barcelona: Paidós.

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

Aquesta situació no es donava únicament a Europa (vegeu la taula 1), i el 1938 Matías Sánchez Sorondo, senador argentí, va presentar un projecte de llei al senat de la nació en el qual es promovia la constitució de l'Institut Cinematogràfic de l'Estat sobre la base d'una àmplia intervenció estatal. En el seu discurs, Sorondo assenyalava: “[...] primero, el cinematógrafo, como industria, como comercio, como expresión artística, debe gozar de toda la libertad que nuestras leyes otorgan al ejercicio de los derechos privados y debe ser especialmente protegido por el Estado; segundo, el cinematógrafo, como factor de difusión de ideas y de cultura, debe estar sometido a la fiscalización del Estado, que ejerce así una función irrenunciable de gobierno⁴”.

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

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

País	Any	Mesura
Alemanya	1921	Quota d'entrada per a pel·lícules estrangeres, basada inicialment en una proporció sobre els peus de pel·lícula importada i posteriorment en relació amb el nombre de pel·lícules.
Gran Bretanya	1927	Establiment de la <i>Cinematograph Films Act (Quota Act)</i> d'una quota de pantalla.

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

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

Font: Harvey, 2005, pàg. 30.

1.2. Eines de la política cinematogràfica

Els diferents objectius amb els quals es pot plantejar una política cinematogràfica es materialitzen en multitud de mesures. Aquestes són les principals accions que es poden desenvolupar per al foment de la cinematografia:

- **Subvenció.** És la modalitat més estesa d'acció de suport a la cinematografia. Busca aportar capital a les empreses perquè puguin dur a terme els seus projectes. Es pot dividir en dues modalitats bàsiques: la selectiva, en la qual una comissió d'experts valora el projecte segons uns criteris predeterminats –solen ser de caràcter artísticocultural i econòmics–, i l'automàtica, en la qual es concedeixen ajudes a totes les obres en funció d'uns criteris objectius. L'ajuda automàtica més estesa és la que es concedeix en funció de la taquilla i que té com a objectiu que les obres s'orientin als gustos del públic. Tradicionalment, les subvencions s'han dirigit a la fase de producció dels projectes cinematogràfics; no obstant això, les mancances en altres àmbits han fet necessari orientar ajudes al desenvolupament de projectes, els guions, la distribució o la promoció.
- **Crèdit.** Davant la necessitat de fer grans inversions, les empreses productores han de recórrer a crèdits per a poder escometre els seus projectes. No obstant això, davant el risc i la incertesa de les obres cinematogràfiques, el sector financer tradicional és bastant poc inclinat a la concessió de crèdits. Això ha portat moltes institucions o organismes públics a concedir directament crèdits en condicions avantatjoses al sector cinematogràfic.
- **Aval.** Amb vista a l'obtenció de finançament dels bancs, algunes entitats com les societats de garantia recíproca operen concedint avals a les productores –amb compliment previ de determinades condicions– perquè aquestes puguin obtenir crèdit dels bancs.
- **Premis.** La concessió de premis ha estat un dels mètodes més efectius a l'hora de cridar l'atenció sobre les produccions cinematogràfiques d'un país. A l'estil de Hollywood amb els Oscar, en tots els àmbits es fan aquest tipus d'actes amb el suport de les institucions locals per a la promoció de les obres nacionals. És el cas dels premis Bafta britànics, els César francesos o els Goya patrocinats per l'Acadèmia de les Arts i les Ciències Cinematogràfiques.

- **Beneficis fiscals.** Pretenen atreure capitals a la producció cinematogràfica proporcionant-los un tractament fiscal avantatjós. Les empreses que inverteixen en projectes cinematogràfics es beneficien de deduccions fiscals en diferents àmbits.
- **Règim aranzelari.** En la majoria dels casos persegueixen dificultar l'entrada de pel·lícules estrangeres en un país. La primera mesura de política cinematogràfica a Espanya va ser la pujada de les taxes aranzelàries per a les pel·lícules importades el 1923⁵.
- **Suport a la instal·lació industrial.** Les administracions sempre han buscat la implantació d'empreses audiovisuals als seus territoris com a via per a obtenir rèdits en termes de riquesa o ocupació. Podem veure exemples com la Ciutat de la Llum d'Alacant, o el Parc Audiovisual de Catalunya, però als anys seixanta l'Administració ja va promoure la creació de les instal·lacions cinematogràfiques d'Almeria que il·luminarien els *spaghetti western*.
- **Quotes de pantalla.** La quota de pantalla busca limitar el temps que les pel·lícules estrangeres estan en pantalla per a possibilitar l'accés de les obres nacionals a la cartellera. A Espanya va ser introduïda després de la Guerra Civil i continua vigent avui dia.

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

2. El marc internacional de la política cinematogràfica. L'Organització Mundial del Comerç i l'excepció cultural

El marc regulatori internacional també es mou en la tensió entre els aspectes culturals i econòmics de l'obra cinematogràfica. Com s'ha vist en la introducció, la defensa del caràcter cultural de l'audiovisual i de la necessitat de protegir-lo està representada per la UNESCO i, en particular, per la Convenció sobre la protecció i promoció de la diversitat de les expressions culturals (2005). Enfront d'aquesta posició, l'Organització Mundial del Comerç (OMC), partidària de la liberalització plena del comerç, tracta d'avançar en l'eliminació de les polítiques de protecció esperonada pels Estats Units i amb la resistència de molts estats, encapçalats per França.

2.1. El marc internacional. Organització Mundial del Comerç

Com hem explicat en la introducció d'aquesta assignatura, des dels inicis d'aquest organisme el cinema ha gaudit d'una consideració especial en forma de diverses excepcions a les normes generals del GATT (1947) que han permès continuar amb la política cinematogràfica. Però l'evolució del sector audiovisual no trigaria a generar controvèrsies quant a la regulació del seu comerç. La televisió, que encara no havia assolit un grau important de desenvolupament, no havia entrat en l'acord del GATT i els països van començar a aplicar a les importacions televisives les mateixes restriccions permeses per al comerç cinematogràfic. Davant aquesta situació, els EUA van promoure la creació d'un grup de treball dedicat a examinar l'aplicació del GATT al comerç internacional de programes de televisió i el repartiment equitatiu entre els temps reservats als programes nacionals i estrangers. La creació d'aquest grup va representar l'inici del pols que es lliuraria posteriorment en l'anomenada Ronda Uruguai de negociació de l'OMC. A l'hora de resumir el resultat de les negociacions, vistes en la introducció, se sol utilitzar l'expressió en anglès *an agreement to disagree*, que significa que es va arribar a l'acord per a estar en desacord.

Les ajudes a l'agricultura i a la indústria aeroespacial partien com els principals esculls en les negociacions de la Ronda Uruguai; no obstant això, la liberalització dels serveis audiovisuals també les va acompanyar com una de les principals traves per al tancament de l'acord. A Europa i als EUA es van engegar tots els grups de pressió en contra i a favor de la liberalització, respectivament.

La Motion Picture Association (MPAA) va mobilitzar els directors més prestigiosos de Hollywood, com Martin Scorsese o Steven Spielberg, que van posar una pàgina completa de publicitat a *Variety* per atacar la posició europea, mentre que, per la seva banda, els directors europeus feien el mateix als seus països intentant pressionar perquè els seus governs es mantinguessin fermes en

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

les seves posicions. Alguns caps d'estat van prendre part directament en les negociacions, amb trucades telefòniques de Bill Clinton al president alemany Helmut Kohl i al francès Eduard Balladur per confirmar la duresa de la seva postura⁶. Aquest interès personal del president nord-americà és fàcilment explicable tenint en compte les bones relacions/donacions que Hollywood manté amb el partit demòcrata⁷.

⁽⁷⁾La defensa dels interessos de Hollywood va tenir fins i tot el seu episodi de pel·lícula d'espies quan el govern francès va expulsar el febrer de 1995 cinc agents de la CIA a París que tenien entre les seves missions obtenir informació sobre la posició francesa en matèria de política audiovisual i en el camp de les telecomunicacions (*El País*, 23/2/1995).

En qualsevol cas, l'exemple màxim de l'atiament de les postures pot ser representat per aquestes citacions de Jack Valenti, llavors president de l'MPAA, i de François Mitterrand, llavors president de la República de França.

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

Jack Valenti, president de l'MPAA. Discurs al senat nord-americà en 1991.

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

François Mitterrand. President de la República de França el 1993.

Els serveis audiovisuals també formen part de l'actual ronda de negociacions de l'OMC, coneguda com a Ronda de Doha. No obstant això, fins al moment gairebé cap delegació no ha efectuat moviments en aquest terreny. Els únics documents presentats sobre les negociacions en matèria audiovisual han estat els de Suïssa, el Brasil i els EUA, dels quals els dos últims són els més rellevants. En el cas del Brasil, la proposta busca un complex equilibri entre els seus interessos com un dels principals actors audiovisuals de la regió (principalment com a exportador de telenovel·les) i la seva resistència a l'entrada lliure d'altres obres, sobretot cinematogràfiques, en les quals la seva indústria està menys desenvolupada. Per la seva banda, els EUA continuen criticant les quotes europees, però admeten les subvencions com a eines importants per a mantenir les tradicions i la cultura dels països.

En qualsevol cas, i malgrat la prevalença dels interessos defensius enfront dels ofensius (només els EUA són partidaris de la liberalització total), el marge de maniobra de la UE està limitat per la tendència a la liberalització plena dels serveis. El principal repte que es planteja a la UE és la convergència tecnològica i el comerç electrònic.

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

3. La política cinematogràfica a Europa

La política cinematogràfica a escala paneuropea té l'exponent més rellevant en la Unió Europea; no obstant això, no és l'únic actor: paral·lelament, el Consell d'Europa ha desenvolupat diferents actuacions, de les quals el programa Eurimages és el millor exponent.

Tal com hem assenyalat en el primer punt d'aquest capítol, la complexitat de la indústria cinematogràfica fa que la regulació depengui de molts factors i tingui diversos orígens. En el cas de les polítiques comunitàries, aquesta situació es fa encara més complexa, ja que la potestat per a actuar en els diferents terrenys en els quals conflueix la política cinematogràfica ha sorgit en el si de la UE a partir de la jurisprudència o dels nous tractats.

El que avui es coneix com a Unió Europea té l'origen en l'enfortiment de llaços comercials entre diferents estats europeus. Primer la Comunitat Europea del Carbó i de l'Acer (CECA, 1950) i posteriorment la Comunitat Econòmica Europea (CEE, 1957) van anar avançant en l'anomenada construcció europea a partir de les vies exclusivament econòmiques. No és fins a l'any 1992, amb el Tractat de Maastricht, quan la cultura apareix com a part de la construcció europea.

L'article 128 TCE (actual 151) d'aquest tractat dóna motiu a les primeres intervencions de la UE en aquest terreny. No obstant això, la fórmula utilitzada per a definir la seva tasca en aquest terreny deixa clar que l'acció comunitària no priva els estats de cap de les seves funcions. El text assenyala que la comunitat "donarà suport i complementarà" l'acció dels estats en la difusió de la cultura, la conservació del patrimoni i la creació artística i literària, incloent-hi el sector audiovisual. El Parlament Europeu mateix⁸ assenyala que la fórmula fa que "no se pueda esperar de la Unión Europea una intervención demasiado marcada en el ámbito cultural. Sin embargo, esto no impide dar a las industrias culturales la visibilidad política que merecen con objeto de conducir al lanzamiento futuro de las medidas que necesitan".

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

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

La primera és el marc comú regulador de la política audiovisual per a tots els països membres. Encara que l'àmbit d'actuació d'aquesta norma no és el cinematogràfic, les quotes de pantalla que s'inclouen d'obres europees i de productors independents per als operadors televisius han convertit aquesta norma en un suport cabdal per a la indústria cinematogràfica europea.

La segona eina per a l'enfortiment de la indústria cinematogràfica a Europa és el programa MEDIA. També llançat l'any 1989, al començament el programa es va recolzar exclusivament en les competències d'àmbit industrial de la CEE.

Ambdues eines tenen, a més a més, un important condicionant: la política de competència. El seu objectiu és que les polítiques de suport a la cinematografia es mantinguin dins uns límits que interfereixin tan poc com sigui possible dins del lliure comerç i que aquestes siguin aplicable per a tots els estats de la UE sense distincions.

3.1. Regulació: la Directiva de televisió sense fronteres

Mitjançant aquesta directiva, i com veurem en el capítol dedicat a la política televisiva, la Unió va estendre el seu camp d'acció i va proclamar la lliure emissió i recepció de senyals televisius dins dels països membres de la UE. Però a més d'això, la Directiva abordava els altres camps clau: la promoció de la distribució i la producció audiovisual europea, la publicitat, el patrocini i la televenda, la defensa dels menors i el dret de rèplica. Dins d'aquests, el capítol més interessant per al nostre camp d'estudi és el relatiu al foment de la indústria audiovisual europea.

Dins del capítol tercer de la Directiva, els articles 4 i 5 relatius a l'emissió de més proporció d'obres europees i a l'obligació d'inversió en produccions europees independents són els més significatius. L'article 4 assenyala que els estats membres han de vetllar "sempre que sigui possible i amb els mitjans adequats, perquè els organismes de radiodifusió televisiva reservin per a obres europees", mentre que l'article cinc han de vetllar "sempre que sigui possible i amb els mitjans adequats perquè els organismes de radiodifusió televisiva reservin, com a mínim, el 10% del temps d'emissió".

Analitzant el text de la Directiva, veiem que l'ús del terme *vetllar* en tots dos articles representa dotar la Directiva d'una escassa força obligatòria. A això cal afegir, a més, les característiques jurídiques pròpies de la Directiva. Aquesta és una norma que fixa els aspectes essencials de regulació en una matèria i equival a una llei de base o a un principi de dret intern. És a dir, deixa espai als estats per a regular fixant els resultats jurídics últims als quals han d'arribar, que en aquest cas serien les quotes assenyalades en els articles.

La Comissió va plantejar l'any 2007 com un punt d'inflexió per a resoldre o almenys atenuar la situació de l'audiovisual europeu. Aquell any es van fer importants modificacions en la Directiva de televisió sense fronteres i va co-

mençar una nova etapa del programa MEDIA, i durant els dos últims anys la Comissió ha dut a terme un període de consultes amb els membres del sector per orientar-se en aquests canvis.

Com a resultat d'aquestes consultes la Comissió va publicar la nova directiva⁹. La principal reforma introduïda va ser que la regulació ja no depenia del tipus de plataforma de distribució, sinó de la naturalesa mateixa del servei. D'aquesta manera, la regulació distingeix entre “serveis audiovisuals lineals”, que inclouen la difusió tradicional i la difusió per xarxes IP, la reproducció en temps real i la difusió per web, i “serveis audiovisuals no lineals”, els continguts sota demanda. Amb aquesta reforma s'aconsegueix fonamentalment estendre l'àmbit d'actuació de la Directiva en regulació publicitària o protecció de menors als nous mètodes de difusió.

⁽⁹⁾Unión Europea (2005). “Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 89/552/eec”. COM (2005) 646 final. Brussel·les: Comisión Europea.

Els serveis lineals continuen subjectes a les diferents obligacions de la Directiva, mentre que els no lineals queden subjectes únicament a una sèrie de principis bàsics en les matèries següents: protecció de menors, prohibició de la incitació a l'odi, identificació del prestador del servei, identificació de la comunicació comercial i algunes restriccions qualitatives en la comunicació comercial.

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

D'altra banda, la possibilitat de recórrer a tècniques d'emplaçament de producte és assenyalat per la Comissió com una mesura a favor de la diversitat cultural, ja que permetrà als productors audiovisuals gaudir de més recursos per a les seves obres i competir en millors condicions amb les pel·lícules nord-americanes que ja l'inclouen.

3.2. Mesures de foment: el programa Media

A la segona meitat dels anys vuitanta la política audiovisual europea adopta un enfocament cultural industrial que la porta a promoure la indústria de continguts considerant tant la perspectiva cultural com la capacitat per a generar riquesa i ocupació. Amb aquest objectiu es va engegar el programa MEDIA. Les primeres propostes del programa fetes els anys 1987 i 1988 seguien un esquema similar al de qualsevol programa nacional d'ajudes, es basaven fonamentalment en els subsidis a la producció. No obstant això, el programa no va ser acceptat fins que va canviar de rumb i es va centrar en les fases de desenvolupament i de distribució de les pel·lícules europees¹⁰.

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

3.2.1. La fase pilot de MEDIA i MEDIA I

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

L'aprovació de MEDIA I té el fonament jurídic en l'article 308 del Tractat de la Unió (antic 235), relatiu a l'adopció de mesures per a l'obtenció d'un mercat comú. Aquesta primera edició de MEDIA hereta l'estructura de la fase pilot i les principals novetats que presenta són una sèrie de subprogrames nous i sobretot un important increment pressupostari, 200 milions d'euros per al període 1991-1995, enfront dels 25 de la fase pilot.

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

Línia	Programes d'actuació
Distribució	Euro-Aim: suport a la distribució Efdo: millora de les condicions de distribució Babel: ajudes al doblatge i a la subtitulació Cinema Club europeu: emissió de pel·lícules per satèl·lit. EVE: Espai Vídeo Europeu
Desenvolupament	Script: guió i preproducció Club d'inversió Cartoon (desenvolupament de projectes d'animació) Scale
Formació	EAVE Media Business School
Finançament	Euro Media Garanties Media Venture

Font: elaboració pròpia a partir de MEDIA Newsletter.

La principal novetat del model és que no es basa en la simple aportació de subvencions, sinó que aporta fons a manera de "capital llavor" (*seed-money*) com a bestreta sobre els ingressos o destinat a la reinversió. De fet, la intenció del programa era poder arribar a operar de manera autònoma una vegada fetes les devolucions dels primers anys de funcionament, tal com assenyala el primer informe sobre el funcionament MEDIA¹¹.

⁽¹¹⁾MEDIAUnión Europea (1990a). "Encouraging Europe's media industry - a review of media 92 by a committee of experts appointed by the European Commission". COM/90/132 Final. Brussel·les: Comisión Europea.

3.2.2. MEDIA II i Media Plus

MEDIA II representa un canvi important pel que fa a l'edició anterior. Les iniciatives de MEDIA I desapareixen gairebé per complet del programa i es crea una nova estructura. El programa es divideix en dues grans àrees amb diferents convocatòries d'ajudes MEDIA FORMACIÓ es dedica a la formació i MEDIA DESENVOLUPAMENT i DISTRIBUCIÓ, a la fase de preproducció de les

obres i de distribució, respectivament (taula 3). En cadascun d'aquests apartats es feien convocatòries d'ajudes a les quals s'havien de presentar els diferents agents interessats, productors, distribuïdors, exhibidors...

Taula 3. Convocatòries de MEDIA II

Línies	Convocatòries
Desenvolupament	Desenvolupament d'obres audiovisuals de companyies europees independents ("Suport a projectes unitaris") Desenvolupament de companyies europees independents de producció ("Préstecs a companyies") Suport a plataformes industrials per a fomentar la creació de xarxes entre les companyies ("Plataformes industrials") Suport per al desenvolupament de paquets de projectes ("Slate Funding")
Distribució	Suport "selectiu" per a la distribució cinematogràfica Suport a la distribució en vídeo Suport a les xarxes de sales Suport a la difusió televisiva d'obres europees Mesures per a donar suport a la promoció i l'accés als mercats dels productors i distribuïdors independents europeus (Promoció) Suport a la promoció de catàlegs d'obres europees Suport automàtic a la distribució cinematogràfica Suport a festivals Suport a agents de vendes

Font: Informe d'avaluació final de MEDIA II

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

i2i audiovisual és una iniciativa engegada juntament amb el Banc Europeu d'Inversions que en alguns capítols recupera accions de MEDIA VENTURE, el subprograma engegat durant MEDIA I. Atorga ajudes a les productores per a cobrir els costos de les garanties que demanen els bancs perquè puguin accedir als seus préstecs.

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

Pel que fa a les xifres de resultats i a l'impacte del programa, treballarem fonamentalment amb les dades de MEDIA II i MEDIA Plus.

Val la pena remarcar el creixent pressupost dedicat al programa. Dels 200 milions d'euros de MEDIA I als 400 de MEDIA Plus o als 750 per a MEDIA 2007 (taula 4). L'augment pot resultar més significatiu quan, tal com ja hem asse-

nyalat, la Comissió pretenia que el programa arribés a funcionar de manera autònoma gràcies als reemborsaments de les ajudes. A aquest objectiu es va renunciar quan va entrar en funcionament MEDIA II, que en moltes de les seves modalitats d'ajudes substituïa el reemborsament de l'ajuda a la Comissió per la reinversió d'aquesta ajuda en altres projectes feta pels beneficiaris.

A l'hora d'analitzar l'impacte sobre el conjunt de l'audiovisual europeu, tindrem en compte fonamentalment els resultats de les àrees de distribució i de desenvolupament, les dues més importants pel que fa a pressupost (taula 5) i la influència que aquestes han pogut tenir en la circulació d'obres pel continent, el gran objectiu perseguit pel programa.

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

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

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

Taula 5. Pressupost de MEDIA Plus

MEDIA PLUS 2000–2005 400 milions €	
MEDIA FORMACIÓ 40 milions €	MEDIA PLUS 350 milions €
	Distribució: 57,5%
	Desenvolupament: 20%
	Promoció: 8,5%
	Projectes pilot: 5%

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

3.2.3. MEDIA 2007

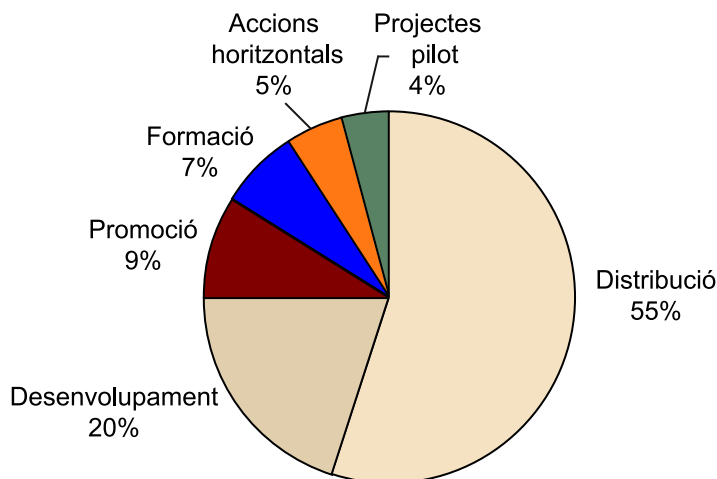
El 2006, el Parlament Europeu i el Consell van adoptar un nou programa de suport al sector audiovisual europeu: MEDIA 2007¹². El pressupost és de 755 milions d'euros al llarg de set anys (2007-2013). Igual que els seus antecessors, MEDIA 2007 se centra en el desenvolupament i les activitats posteriors a la producció (la distribució i la promoció). No obstant això, en contrast amb MEDIA II (1996-2000) i MEDIA Plus i MEDIA Formació (2001-2006), el finançament de la UE es canalitza per mitjà d'un únic programa (gràfica 1, taula 6).

⁽¹²⁾Decisió núm. 1718/2006/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 15 de novembre de 2006, relativa a l'aplicació d'un programa de suport al sector audiovisual europeu.

Les conseqüències de la revolució digital i l'ampliació de la UE per al mercat audiovisual europeu exigeixen un replantejament radical de les prioritats i l'estructura del nou programa. La consulta pública feta per la Comissió en la preparació de MEDIA 2007 va identificar àrees en les quals calia introduir can-

vis. En primer lloc, l'acció en el marc del programa MEDIA s'havia d'adaptar a l'evolució de la tecnologia i el mercat, a fi de reflectir les conseqüències de la digitalització.

Gràfica 1. Distribució del pressupost de MEDIA 2007 per àrees



Font: MEDIA Programme

Taula 6. Distribució del pressupost de MEDIA 2007 per anys

Any	Quantitat (milions €)
2007	75
2008	93
2009	97
2010	100
2011	103
2012	105
2013	107

Font: MEDIA Programme

Entre els objectius que es marca el nou programa hi ha:

- Preservar i valorar la diversitat cultural europea i el seu patrimoni cinematogràfic i audiovisual, garantir l'accessibilitat a aquest per als europeus i afavorir el diàleg intercultural.
- Augmentar la circulació d'obres audiovisuals europees dins i fora de la UE.
- Reforçar la competitivitat del sector audiovisual europeu en el marc d'un mercat obert i competitiu.
- Tenir en compte la importància del procés creatiu en el sector audiovisual europeu i el valor cultural de l'Europa del patrimoni cinematogràfic i audiovisual.

- Enfortir les estructures de producció de les petites empreses perquè el sector audiovisual europeu sigui més competitiu, ja que constitueixen el seu nucli. Això significa contribuir a la difusió d'una cultura empresarial per al sector i facilitar la inversió privada.
- Reduir els desequilibris entre els països europeus amb una alta capacitat de producció audiovisual i els països amb baixa capacitat de producció o d'àrea lingüística reduïda. Aquesta prioritat respon a la necessitat de preservar i valorar la diversitat cultural i el diàleg intercultural a Europa. Així mateix, fomentarà la transparència i la competència en el mercat únic, i per tant el potencial de creixement econòmic per al conjunt de la Unió.
- Finalment, el programa seguirà l'evolució del mercat i de suport pel que fa a la digitalització. S'engegaran mesures d'acompanyament dels canvis que està produint la digitalització en el sector audiovisual en totes les fases de la cadena de producció i distribució, fins i tot en termes de nous coneixements per als professionals del sector.

Els objectius que es presenten es concreten en diferents modalitats d'ajudes, que es poden dividir entre les línies següents: formació, producció/desenvolupament; distribució, promoció, festivals, noves tecnologies i exhibició (gràfica 2).

Gràfica 2. Línies d'acció de MEDIA 2007



Font: MEDIA Antena Euskal Herria

Dins d'aquestes línies, incidirem en les de **distribució, exhibició i noves tecnologies**.

Distribució

És la part més important de l'acció de MEDIA. Les ajudes es concedeixen a les empreses distribuïdores per a facilitar la circulació de pel·lícules europees pel continent. Dins d'aquest esquema d'ajudes, distribuïdores de Bèlgica, França, Grècia, Itàlia, Holanda, Polònia, Portugal o Romania van rebre subvencions

per a la distribució als països respectius de la pel·lícula d'Álex de la Iglesia *Balada triste de trompeta*, *Buried*, de Rodrigo Cortés, o *Los abrazos rotos*, de Pedro Almodóvar.

A més de les distribuïdores, les ajudes també es dirigeixen als agents de vendes per a la promoció de pel·lícules.

Exhibició

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

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

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

Actualment actua una gran xarxa de cinemes europeus anomenada Europa Cinemas. Aquesta xarxa es va crear el 1992 amb el suport del programa MEDIA i el Centre Nationale de la Cinématographie francès. Actualment està present en 32 països, 512 ciutats, 864 cinemes i 2.123 pantalles europees gràcies al suport del programa MEDIA. A Espanya, Europa Cinemas està present en més de 50 sales. Entre els representants més significatius a Espanya se situen les cadenes Verdi i Renoir.

Noves tecnologies

Dins de la línia de noves tecnologies, MEDIA concedeix dues línies d'ajudes: una línia destinada a finançar projectes innovadors des d'un punt de vista tecnològic que puguin millorar la competitivitat de les empreses europees. L'altra línia d'ajudes es dedica a les iniciatives de distribució en línia. Dins d'aquesta línia el portal espanyol FILMIN –resultat de la unió d'algunes de les més destacades distribuïdores independents: Alta Films, Cameo, El Deseo, Golem, Tornasol, Wanda Visión i Vertigo Films– és l'únic projecte de VOD que s'ha beneficiat de les ajudes MEDIA en aquest camp a Espanya.

3.3. La política comunitària sobre competència d'ajudes nacionals a la cinematografia

Encara que el programa MEDIA i la Directiva de televisió sense fronteres són les dues eines actives de la política audiovisual europea, la política de competència resulta fonamental, ja que és la que marca els límits i els paràmetres en els quals s'han de moure les polítiques dels estats membres. Aquests paràmetres es descriuen en la Comunicació de la Comissió sobre determinats aspectes jurídics vinculats a les obres cinematogràfiques i audiovisuals¹³.

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

Des d'un punt de vista general, les normes bàsiques del Tractat de la UE sobre les ajudes estatals prohibeixen les ajudes que falsegin o amenacin de falsejar la competència i el lliure comerç entre els estats membres, i obliguen els estats a informar sobre noves ajudes o variacions en les vigents. En la pràctica, les normes relatives a la cinematografia es basen en els principis següents:

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

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

- No estan autoritzades les subvencions suplementàries destinades a activitats cinematogràfiques específiques com, per exemple, la postproducció.

Un altre aspecte controvertit i d'especial interès perquè s'aplica a Espanya és l'obligació de les televisions d'invertir en productes audiovisuals. Segons la Comissió, aquesta obligació no constitueix una mesura estatal si la inversió proporciona a la televisió un rendiment econòmic raonable.

3.4. Eurimages

Eurimages és el programa engegat pel Consell d'Europa¹⁴ el 1988 per al desenvolupament de la cinematografia europea. El 2012 36 estats –entre aquests Espanya– formen part del programa. L'activitat d'Eurimages es divideix en quatre àrees, en les quals publica diferents convocatòries d'ajudes: ajudes a la coproducció, a la distribució, ajudes a l'exhibició i ajudes a la digitalització de la xarxa de cinemes d'Eurimages.

⁽¹⁴⁾El Consell d'Europa neix després de la Segona Guerra Mundial de la unió de deu països europeus. Actualment en formen part 47 estats, tots de la UE més Rússia, Suïssa, Turquia i diverses exrepúbliques soviètiques. Mentre que la UE va néixer com una unió comercial, el Consell d'Europa té com a principal objectiu la promoció de la democràcia en els estats europeus a partir de la Convenció Europea dels Drets Humans. Com a part d'aquesta convenció, l'accés a la cultura forma part de les missions del Consell d'Europa, i du a terme accions com Eurimages i també nombroses recomanacions als estats membres amb l'objectiu de protegir i promoure la cultura europea –l'Observatori Audiovisual Europeu depèn també del Consell d'Europa. A diferència de les normes comunitàries, les recomanacions del Consell d'Europa no són en la majoria dels casos vinculants, i llavors no arriben a tenir un efecte important.

Dins d'aquestes quatre àrees, la major part dels fons del programa (prop del 90%, entorn de 20 milions d'euros) van destinats a la coproducció. En aquest punt es dona la principal diferència amb el programa MEDIA, ja que mentre que aquest posa el focus en la circulació de les obres, Eurimages se centra fonamentalment a donar suport als projectes de coproducció europeus. És a dir, es tracta d'un suport a la creació i no tant a la "rendibilitat" dels productes, per la qual cosa es pot parlar d'una òptica més "cultural" que industrial en el cas d'aquest programa.

Des que es va engegar el 1988, Eurimages ha donat suport a la coproducció de prop de 1.400 llargmetratges; entre els projectes espanyols amb suport d'Eurimages destaquen *Los pasos dobles*, d'Isaki Lacuesta (Concha d'Or del Festival de Sant Sebastià de 2012), o *También la lluvia*, d'Iciar Bollaín.

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

3.5. Balanç i perspectives de la política cinematogràfica europea

Les accions de la UE en matèria cinematogràfica mereixen un balanç molt desigual. Les seves accions de foment –fonamentalment el programa MEDIA– s’han configurat com una eina important per a la indústria europea i han facilitat la circulació d’obres europees pel continent. El resultat, no obstant això, dista molt de ser el desitjat. Les pel·lícules nord-americanes continuen copant les pantalles europees de manera aclaparadora. El focus del programa és encertat: partint d’un nivell de produccions anuals molt important –molt més gran que el nord-americà–, es busca promoure que aquestes pel·lícules que es produeixen circulin amb més facilitat pel continent i que, a més, ho facin amb més inversió en promoció per a poder competir en un entorn dominat per les distribuïdores nord-americanes.

No obstant això, el pressupost del programa fa que tingui una eficàcia sigui molt limitada. 750 milions d’euros en set anys (una mica més de 100 milions a l’any) és una quantitat important però, dimensionada en termes cinematogràfics, és menys del que costa una sola superproducció nord-americana (*El cavaller fosc*, prop de 200 milions de dòlars). MEDIA té una repercussió notable, ens apropa obres a les quals difícilment tindriem accés sense la seva acció, però difícilment tindrà alguna incidència en l’equilibri de poder entre la cinematografia europea i la nord-americana.

On hi ha la veritable influència de la política cinematogràfica europea és en el suport de les polítiques de promoció de la diversitat cultural –materialitzades en la Convenció de la UNESCO esmentada abans i la postura mantinguda en l’OMC– que legitimen el desenvolupament de polítiques actives per a la promoció de les cultures nacionals.

Aquest posicionament polític permet, no solament el manteniment de MEDIA, sinó també el de les quotes vigents en la Directiva de mitjans audiovisuals. Les obligacions d’aquesta directiva per als estats membres representen un pilar fonamental per al finançament de les obres a Europa.

No obstant això, aquest posicionament sembla que s’erosiona a poc a poc. Les polítiques de competència de la UE amenacen amb aconseguir el que els EUA no han aconseguit en les negociacions per a la liberalització del comerç internacional. Com s’ha assenyalat anteriorment, les polítiques cinematogràfiques nacionals han de passar el filtre de la direcció comunitària de competència, que vetlla perquè es respectin les condicions del lliure mercat. Fins al 2013 el règim que regula aquestes ajudes serà el de la norma COM 2001/534 d’aspectes legals sobre la cinematografia i altres obres audiovisuals. Atenent a aquesta norma, la UE ha donat suport a la majoria dels esquemes d’ajudes nacionals¹⁵. No obstant això, algunes de les seves últimes decisions en l’avaluació de les ajudes fan pensar que per als propers anys es veuran limitades. En particular, la Comissió ha començat a posar un èmfasi especial en la naturalesa cultural

⁽¹⁵⁾La cadena francesa TF1 i la UTECA van denunciar en diferents moments l’obligatorietat d’invertir en obres cinematogràfiques, però des de la justícia europea es va donar suport a aquesta política en no considerar-la estrictament una ajuda nacional.

de les obres que rebin les ajudes. En cas de seguir aquesta línia, bona part dels incentius fiscals o d'ajudes automàtiques de què es nodreix la indústria podria desaparèixer, una circumstància que el sector difícilment podria superar.

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

4.1. La promoció de la cinematografia en els principals estats europeus

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

4.1.1. França

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

És interessant assenyalat que aquestes quantitats es deriven, en una part molt important, d'un sistema fiscal que grava els ingressos produïts en les diferents fases d'explotació de l'obra audiovisual, i crea un fons que després és redistribuït en forma d'ajudes a la cinematografia francesa. A més d'aquest sistema d'ajudes, el sistema francès té una eina molt important per a la promoció de la cinematografia de caràcter fiscal, les conegudes com a SOFICAS¹⁶, societats anònimes l'objecte social de les quals és el finançament d'obres cinematogràfiques franceses, i que permeten als inversors aconseguir fins al 25% de desgravaments.

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

4.1.2. Gran Bretanya

En el cas del Regne Unit, l'entitat encarregada de vetllar pel desenvolupament de la cinematografia és el British Film Institute (BFI). Creat el 1933 com una organització privada per a la interlocució amb les institucions públiques, el 1949 va passar a ser un organisme públic, dedicat a la promoció de les “arts del cinema i la televisió” al Regne Unit. A més d'aquesta tasca de suport a la creació, el BFI ha desenvolupat també una tasca molt destacada en el terreny de l'educació i la conservació del patrimoni audiovisual britànic.

La inversió feta pel Regne Unit per a la promoció del sector audiovisual és molt inferior a la de França, i anualment representa una inversió de prop de 130 milions d'euros. La majoria d'aquesta quantitat es gestiona per mitjà del BFI, encara que, a diferència de França, on gairebé tota l'activitat està centralitzada en el CNC, al Regne Unit també tenen protagonisme els organismes per a la promoció del sector de les diferents nacionalitats com Escòcia (Scottish Screen), Gal·les (Cymru Wales) i Irlanda del Nord (Northern Ireland Film and Television Commission). Val la pena assenyalar també que les televisions britàniques tenen l'obligació de fer el 10% de les produccions audiovisuals fora de Londres (*out of London quota*) en un intent que la capital no absorbeixi tota la inversió i l'ocupació de la indústria.

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

4.1.3. Alemanya

Com hem apuntat abans, Alemanya és, després de França, l'estat europeu que més inverteix en la promoció de la indústria audiovisual. En gran manera aquest important nivell d'inversió correspon a la naturalesa federal de l'estat. En disposar d'àmplies competències en el terreny cultural, els *länder* alemanys tenen institucions pròpies per a la promoció de la seva cinematografia. Així, per exemple, FilmFernsehFonds Bayern, l'organisme per a la promoció del sector a Baviera, té anualment un pressupost proper als 30 milions d'euros, i el de Saxònia (Mitteldeutsche Medienförderung), de prop de 15 milions. En total les aportacions dels *länder* a la promoció del sector a Alemanya representen més de la meitat de la inversió en promoció del sector. La resta ve fonamentalment de dos organismes d'àmbit estatal: el German Film Fund i el German Federal Film Board.

4.1.4. Itàlia

A Itàlia la major part de l'activitat de foment la desenvolupa la Direcció General per al Cinema, dependent del Ministeri de Béns i Activitat Cultural. Anualment des de la direcció es destinen al cinema més de 120 milions d'euros, dels quals 70 es dediquen a la subvenció de produccions cinematogràfiques. Una altra part important de la inversió es destina al manteniment del *holding* Cinecittà Luce¹⁷ i el Festival Internacional de Cinema de Venècia. A Itàlia, malgrat gaudir de cert nivell de competències, aquestes gairebé no es desenvolupen en el foment de la indústria cinematogràfica, encara que sí en altres polítiques culturals com la conservació del patrimoni.

⁽¹⁷⁾Luce té com a principal objectiu atraure rodatges a Itàlia; la sèrie *Roma*, entre d'altres, produïda per la BBC i l'HBO, va ser rodada en aquests estudis italians.

5. La política cinematogràfica a Espanya

5.1. Regulació: la normativa comunitària en l'ordenament jurídic espanyol. La transposició de la Directiva de televisió sense fronteres

Hem vist anteriorment que la Directiva de televisió sense fronteres marca els paràmetres en els quals s'han de moure les quotes per al foment de la producció d'obres audiovisuals europees. La figura legal de la Directiva marca uns objectius als països membres, però deixa oberta la manera com aquests han de legislar per assolir-los. Així, els països membres han de traslladar les directives als seus ordenaments jurídics instaurant les eines que aconseguixin complir, com a mínim, els objectius marcats en la Directiva.

A Espanya, és la Llei 25/1994, de 12 de juliol, la que incorpora a l'ordenament jurídic espanyol la Directiva 89/552/CEE. Aquesta llei es divideix en cinc capítols relatius als principals àmbits d'actuació de la Directiva. El capítol I (de disposicions generals), "garanteix la llibertat de recepció de les emissions de televisió procedents d'un altre estat membre de la Unió Europea". El capítol II es refereix a la "Promoció, difusió i producció de determinats programes de televisius", el capítol III se centra en la publicitat i el patrocini televisiu i el capítol IV en la protecció de menors.

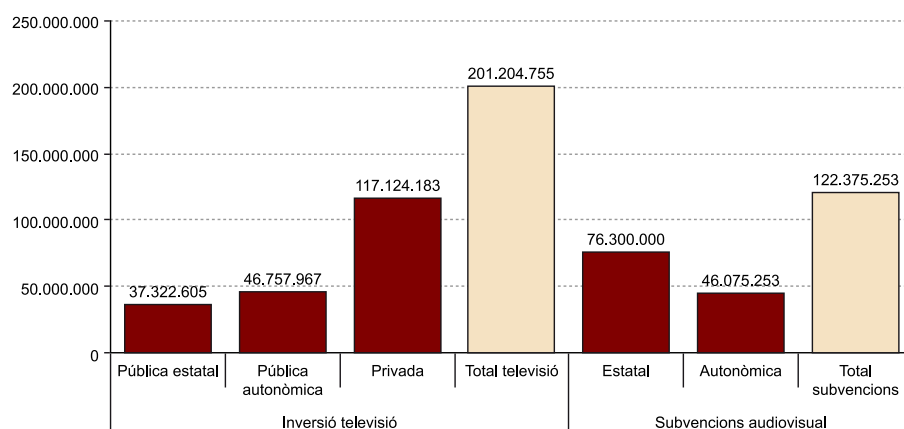
Aquí ens centrarem en el capítol II de promoció i difusió de certs programes televisius. L'article cinc és el principal del capítol, ja que marca les obligacions de les televisions quant a quotes de programació i obligacions d'inversió en obres cinematogràfiques. Des de la seva redacció original en la Llei 25/1994, aquest article ha patit dues modificacions. La primera com a conseqüència de la Llei 22/1999, de 7 de juny, i la segona per la Llei 15/2001 de foment de la cinematografia.

De la redacció original de l'article 5 en la Llei 25/1994 s'extreuen tres preceptes fonamentals:

- Obligar les televisions a reservar el 51% del seu temps anual d'emissió a obres europees.
- Dedicar la meitat d'aquesta reserva de temps a obres d'expressió originària en alguna de les llengües espanyoles.
- Indicar quines obres audiovisuals es poden considerar o no com a europees amb vista a aquestes obligacions.

La Llei 22/1999 –impulsada durant el període de govern del PP– incorpora un nou precepte en aquest article, que es convertirà en part fonamental del debat sobre política cinematogràfica a Espanya. La llei obliga les televisions a invertir el 5% de la “xifra total d’ingressos reportats durant l’exercici anterior, segons el seu compte d’explotació, al finançament de llargmetratges cinematogràfics i pel·lícules per a televisió europees”. Amb la incorporació d’aquest precepte la quantitat destinada per les televisions arriba a ser fins i tot més gran que les subvencions concedides per diferents administracions per a ajudes al cinema (gràfica 3). És a dir, l’obligació d’inversió es converteix en la principal eina de promoció de la cinematografia a Espanya.

Gràfica 3. Inversió televisiva i subvencions a la cinematografia (2008)



Font: elaboració pròpia a partir d’informes de compliment de la inversió del 5% del Ministeri d’Indústria (Informe Cumplimiento Estatal 2008 i Informe Cumplimiento Autonómico 2008), i Memoria anual FAPAE.

Des que es va aprovar aquesta normativa s’ha enfrontat a una forta contestació de les televisions privades. La UTECA ha recorregut contra la legalitat de la norma diverses vegades: el març de 2009 els tribunals europeus van avalar la legalitat de la norma pel que fa a la normativa comunitària, però el desembre d’aquell mateix any, el Tribunal Suprem va elevar al Constitucional una moció d’inconstitucionalitat contra aquesta obligació d’inversió per una suposada “vulneració de la llibertat d’empresa”. Per la seva banda, la veu del sector de la producció es podria exemplificar en les paraules d’Andrés Vicente Gómez: “Todos los responsables de las cadenas de televisión conocen su fortuna al disfrutar de concesiones gratuitas y emitir en un espacio radioeléctrico propiedad de todos los españoles. Sus cuentas anuales arrojan, sin duda gracias a su eficaz gestión, beneficios millonarios. Parece razonable y desde luego está lejos de ser escandaloso, como sus voceros pregonan, que el Gobierno les obligue a invertir, no a subvencionar, en la creación de contenidos de cuyo producto y derivados habrán de disfrutar ellos mismos” (*El País*, 2/3/2007).

En aquest estira-i-arrotonsa, la norma s’ha modificat unes quantes vegades fins a l’estat actual després de l’aprovació de la Llei 7/2010 general de comunicació audiovisual. Els canvis més substancials inclosos en la nova llei són el diferent grau d’obligacions imposades als operadors públics i als privats i la diversificació de les obres a les quals es pot destinar la inversió del 5%. Així, les cadenes públiques han d’invertir el 6% dels seus ingressos en obres audiovisuals, men-

tre que les privades han de continuar amb la inversió del 5% vigent fins ara. Pel que fa a les obres objecte d'inversió, la novetat més important i aplaudida pels operadors privats, però criticada pels productors, ha estat la inclusió de les sèries per a televisió en el còmput d'aquesta inversió. Les cadenes privades han d'invertir com a mínim el 60% de la quantitat destinada a la inversió en llargmetratges cinematogràfics, i el 40% restant el poden utilitzar en sèries, minisèries i pel·lícules per a televisió. En la pràctica el que representa aquesta modificació és una rebaixa del 40% en aquesta obligació, ja que amb el cost de les sèries s'assoleix fàcilment aquest percentatge. En el cas de les televisions públiques, la quantitat mínima d'inversió en llargmetratges cinematogràfics és del 75%. Del 25% restant només la meitat es pot invertir en sèries per a televisió i la resta s'ha de destinar a minisèries i pel·lícules per a televisió (taula 7).

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

		Privades	Públiques	
Quotes d'emissió	Temps d'emissió d'obres europees	51% 50% de la reserva en llengües espanyoles		
	Temps d'emissió d'obres de productors independents	10% 50% de la reserva d'obres produïdes els últims 5 anys		
Quota d'inversió (percentatge sobre els ingressos reportats de l'anterior any)		5%	6%	
Destinació de la inversió obligatòria	Per tipus de producció	Llargmetratges cinematogràfics	60%	75%
		Pel·lícules o minisèries	40%	12,5%
		Sèries		12,5%
	Reserva per a producció independent	Mínim 50%		
	Reserva per a obres en llengües oficials a Espanya	Mínim 60%		

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

5.2. Promoció: Llei 55/2007 del cinema

El marc normatiu fonamental per al desenvolupament de tota l'activitat cinematogràfica a Espanya és la Llei 55/2007 de 28 de desembre, del cinema. Aquesta llei es va aprovar després d'un intens període de debat i d'enfrontament entre els diferents actors del sector audiovisual, i va substituir la Llei 15/2001. Les principals oposicions a la llei venien de les televisions privades reunides en UTECA, que es mostraven (i es mostren) contràries a l'obligació d'invertir en cinema comunitari, i dels exhibidors, que criticaven les quotes d'obres comunitàries en sales.

Per a Rafael Albero, director general de la Federació de Cinemes d'Espanya (FECE), el projecte de llei era una "ley a medida de aquellos productores que viven de las subvenciones públicas y de las subvenciones indirectas que se sufragan a través de los exhibidores de España. Estábamos dispuestos a discutir la cuota de pantalla, pero ahora retiramos la propuesta. Otra petición era la de fijar los plazos de las distintas ventanas de exhibición (DVD, televisión...). Si no hay plazos razonables se producirá una crisis del sector de dimensiones colosales" (ABC, 1/3/2007). Per la seva banda, el president d'UTECA, Alejandro Echeverría, referint-se a l'avantprojecte de llei, va afirmar: "la ley es muy mala, malísima" (LíderDigital.com, 23/03/2007).¹⁸.

⁽¹⁸⁾ Com hem vist anteriorment amb la Llei 7/2010 de l'audiovisual, aquesta obligació es va rebaixar notòriament per a satisfacció de les televisions.

Pel que fa a les CA, la nova llei és particularment important, ja que incorpora la creació d'un fons que es destinarà a la producció en comunitats autònomes amb llengües diferents de l'espanyol (article 36). La quantitat del fons serà transferida íntegrament a la comunitat perquè la gestioni segons les seves competències. L'aportació que es faci a les CA serà "equivalent a la suma d'aportacions que aquesta comunitat hagi destinat en l'exercici anterior per al suport i foment de la producció, distribució, exhibició i promoció de l'audiovisual en llengua cooficial diferent del castellà" i no podrà ser superior al 50% del total de les ajudes que les empreses audiovisuals residents en aquesta comunitat hagin rebut de l'Institut de la Cinematografia i de les Arts Audiovisuals en l'exercici anterior" (disposició addicional sisena).

En la pràctica això representa un important incentiu per a les comunitats amb llengua pròpia, ja que d'un any a un altre poden veure doblat el pressupost per a la producció d'obres en llengua pròpia. En el cas de Catalunya, tenint en compte únicament les ajudes a l'explotació d'obres en català, accediria a més d'un milió d'euros.

5.2.1. La regulació administrativa

Al marge d'aquestes posicions, en aquesta llei es poden distingir dos preceptes fonamentals: una primera part dedicada a l'ordenament de la cinematografia i l'audiovisual, i una segona part destinada a les mesures de foment i incentius a la cinematografia.

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

- Nacionalitat de les obres cinematogràfiques i audiovisuals.
- Protecció del patrimoni cinematogràfic i audiovisual.
- Registre Administratiu d'Empreses Cinematogràfiques i Audiovisuals.
- Qualificació de les pel·lícules i obres audiovisuals.

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

De totes aquestes característiques, ens detindrem breument en dos aspectes clau dins de la política cinematogràfica: la nacionalitat de les pel·lícules i la quota de pantalla.

La nacionalitat de la pel·lícula

Per a ser reconeguda com a espanyola, una producció ha de ser feta per una empresa de "producció espanyola, o d'un altre estat membre de la Unió Europea establert a Espanya". A més a més, es planteja una sèrie de condicions sobre la nacionalitat de l'equip, la llengua i el lloc de rodatge:

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

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

En la pràctica aquests aspectes són molt rellevants per al desenvolupament de la política cinematogràfica. En la mesura en què una empresa multinacional –qualsevol *major*– pot tenir empreses assentades en països comunitaris i fer produccions amb repartiments europeus. A França els tribunals van obligar a retirar la nacionalitat francesa a la pel·lícula *Llarg diumenge de festeig* i les ajudes que havia rebut de l'Administració francesa. Encara que la pel·lícula va ser inicialment aprovada pel CNC, dues associacions de productors van denunciar que la presència de capital americà era massa important perquè la cinta pogués accedir a les ajudes públiques. Els tribunals francesos van donar suport a la denúncia en assenyalar que la companyia productora 2003 Productions va ser creada per Warner Bros França únicament per a aconseguir les ajudes del CNC.

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

La quota de pantalla

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

- Pel·lícules comunitàries de ficció en versió original subtitulada a alguna de les llengües oficials espanyoles.
- Pel·lícules comunitàries d'animació.
- Documentals comunitaris.
- Programes compostos per grups de curtsmetratges comunitaris la durada total dels quals sigui superior a seixanta minuts.
- Pel·lícules comunitàries que incorporin sistemes d'accessibilitat per a persones amb discapacitat física o sensorial, especialment la subtitulació i l'audiodescripció.

- Pel·lícules comunitàries que es projectin en sales o complexos cinematogràfics que en el transcurs de l'any de còmput obtinguin una recaptació bruta inferior a 120.000 euros.
- Pel·lícules comunitàries quan estiguin en explotació en una mateixa sala més de 18 dies consecutius o un període consecutiu en el qual hi hagi 3 caps de setmana.

Aquesta norma és molt qüestionada pel sector de l'exhibició, que la considera "obsoleta i injusta" perquè els obliga a emetre pel·lícules europees, que representen –en la majoria dels casos– menys rendiment per a les sales¹⁹. No obstant això, més greu que aquesta quota és l'abús de posició dominant que pateixen de les distribuïdores nord-americanes. Entre les pràctiques que més ha patit el sector de l'exhibició hi ha la imposició de la "venta per lots", per la qual es veuen obligats a adquirir pel·lícules sense potencial d'èxit per a poder accedir als *blockbusters*. El 2006 el Tribunal de Defensa de la Competència va condemnar cinc distribuïdores nord-americanes a pagar 2,4 milions d'euros per uniformitzar les seves polítiques comercials²⁰.

5.2.2. La protecció del cinema espanyol

L'Institut de la Cinematografia i de les Arts Audiovisuales té, entre altres funcions, fomentar, promocionar i ordenar les activitats cinematogràfiques i audiovisuals espanyoles en els tres aspectes de producció, distribució i exhibició. Per a dur a terme aquestes funcions disposa d'algunes mesures com ara la concessió d'ajudes i subvencions, que s'agrupen en les modalitats següents.

Ajudes a la producció

Les subvencions a la producció representen més del 75% del total de les ajudes que concedeix el ministeri. Dins de les ajudes a la producció cal distingir dues modalitats fonamentals: les ajudes sobre projecte –una comissió decideix la concessió d'una determinada subvenció a un projecte– o les ajudes a l'amortització d'un projecte –es concedeixen de manera automàtica una vegada estrenat el projecte i varien en funció del nombre d'espectadors. La majoria de les ajudes que es concedeixen a Espanya s'atorguen mitjançant l'amortització. Aquestes ajudes tenen una vocació eminentment industrial, fan prevaler la taquilla i la inversió del productor com a criteri per a concedir subvencions per sobre dels aspectes culturals. La missió fonamental seria aconseguir la capitalització de la indústria cinematogràfica espanyola.

Les ajudes a l'amortització preveuen, al seu torn, dues modalitats: l'ajuda general i la complementària. L'ajuda general preveu una subvenció per al productor equivalent al 15% de la recaptació en taquilla, calculada sobre la recap-

⁽¹⁹⁾En protesta pel manteniment d'aquesta mesura en la llei de 2007, les sales van tancar durant un dia el juny d'aquell mateix any. El director general de la Federació de Cinemes d'Espanya (FECE) es queixava d'haver d'emetre pel·lícules espanyoles quan aquestes "no interessin al públic".

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

tació de 12 mesos i el preu mitjà d'entrada prefixat. Dins d'aquesta modalitat, la pel·lícula *La teta espantada*, de Claudia Llosa, va obtenir una ajuda a amortització de 29.161,90 euros per a una recaptació declarada de 187.745,53 euros.

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

En la convocatòria d'ajudes de 2012 el límit màxim que una pel·lícula podia obtenir de la suma de l'ajuda general i la complementària era d'1.500.000 euros.

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

Ajudes a la producció de llargmetratges

Com hem vist anteriorment, el gruix de les ajudes a la producció es dedica a l'amortització des d'un punt de vista eminentment industrial. En aquestes ajudes, en canvi, preval l'aspecte cultural, ja que solament hi poden optar projectes que "posseeixin un especial valor cinematogràfic, cultural o social, que incorporin nous realitzadors o que siguin de caràcter documental". *El perfecto desconocido*, de Toni Bestard, va obtenir una subvenció de 315.000,00 euros, en sèries d'animació i curtmetratges.

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

- Ajudes a la creació i al desenvolupament: amb subvencions per a finançar les despeses necessàries per a desenvolupar projectes de llargmetratge i guions per a pel·lícules de llargmetratge.
- Ajudes a la minoració d'interessos de préstecs bancaris, per al finançament de la producció, i destinades a la realització de pel·lícules de llargmetratge.
- Ajudes per a la realització d'obres audiovisuals amb noves tecnologies: destinades a la producció d'obres audiovisuals que utilitzin noves tecnologies i les innovacions que es vagin produint en aquest camp, i es destinin

a la difusió en mitjans diferents de les sales d'exhibició, televisió o vídeo domèstic.

- Ajudes a la distribució de pel·lícules cinematogràfiques comunitàries: destinades a millorar la distribució, en sales d'exhibició cinematogràfica, de pel·lícules comunitàries de llargmetratge i de conjunts de curtmetratges.
- Ajudes a la conservació de negatius i suports originals: destinades al finançament de fins al 50% dels costos de realització d'interpositius i internegatius de pel·lícules de llargmetratge espanyoles, amb la finalitat de preservar el patrimoni cinematogràfic.
- Ajudes per a la participació i la promoció de pel·lícules en festivals internacionals. Destinades als productors de les pel·lícules seleccionades en festivals internacionals, per a despeses de participació i de promoció durant el festival.

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

5.3. Eines per a la millora del finançament

5.3.1. L'Institut de Crèdit Oficial

L'altra eina fonamental per a la cinematografia és la que busca facilitar l'accés al crèdit mitjançant el conveni amb l'Institut de Crèdit Oficial (ICO). El conveni amb l'ICO permet que les empreses independents de producció puguin accedir a condicions avantatjoses de finançament.

L'ICO té subscrits dos convenis destinats a les empreses de producció cinematogràfica.

Conveni ICO producció

Per a poder accedir a aquest finançament cal que les empreses productores tinguin ja venuts els drets de l'obra a una televisió que tingui subscrit el conveni amb l'ICO.

Com ja s'ha assenyalat anteriorment, actualment la televisió, més que una finestra per a l'amortització, és una part fonamental del finançament de gairebé totes les pel·lícules. Com a conseqüència de l'obligació d'inversió del 5%, gairebé totes les obres cinematogràfiques venen els seus drets a alguna televisió. No obstant això, en la majoria dels casos, no es paga les televisions fins que es lliura el material acabat. Això implica que les empreses de producció s'han d'endeutar per a dur a terme la producció –recordem que la majoria de les empreses manquen de capacitat financera per a finançar per si mateixes les seves obres– a l'espera d'obtenir el pagament de la televisió.

Aquesta convenció permet a les productores accedir a una quantitat igual a la subscripta en l'acord de compra de drets mitjançant un crèdit en condicions molt més avantatjoses que les del mercat. Així, les empreses poden accedir a crèdits amb interès molt baix²¹.

Conveni ICO producció ICAA

Aquest conveni és similar a l'anterior quant al mecanisme; la diferència és que s'adreça a les empreses que han obtingut una ajuda per projecte de l'ICAA, per a poder disposar d'aquesta ajuda des del primer moment de la subvenció accedint a aquesta quantitat mitjançant un préstec avantatjós.

5.3.2. Audiovisual SGR

Les societats de garantia recíproca (SGR) són entitats financeres l'objecte principal de les quals consisteix a facilitar l'accés al crèdit de les petites i mitjanes empreses (pimes) i millorar, en termes generals, les seves condicions de finançament, per mitjà de la prestació d'aval davant bancs, caixes d'estalvis i cooperatives de crèdit, administracions públiques i clients i proveïdors. Audiovisual SGR es va constituir el 2005 amb el Ministeri de Cultura per mitjà de l'ICAA i EGEDA, FAPAE, FECE ADICINE i AITE com a socis protectors, és a dir, com a garant dels fons que s'empra com a garantia per a avalar les empreses que sol·liciten el crèdit.

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

Per poder obtenir aquests avals les empreses, s'han d'associar a Audiovisual SGR. Posteriorment, han d'enviar la documentació perquè Audiovisual SGR analitzi la viabilitat del projecte; aquest aspecte és un dels més rellevants, perquè la banca tradicional poques vegades disposa d'analistes que coneguin la realitat del món audiovisual. Quan el projecte és acceptat per Audiovisual SGR,

⁽²¹⁾El 2012, l'Euribor estava per sota de l'1% i l'interès de referència ICO al 3%, la qual cosa representa un interès de menys del 4%, quan en el mercat el risc d'aquest tipus de crèdits fa que el seu interès pugui arribar al 10%. En una quantitat de 300.000 € a cinc anys aquesta diferència representa més de 50.000 € en despeses financeres.

aquesta es posa en contacte amb l'entitat per oferir el seu aval a l'empresa sol·licitant. En gairebé tots els casos l'entitat accepta l'aval i l'empresa pot accedir al crèdit.

5.3.3. L'ICEX i el comerç exterior

L'Institut de Comerç Exterior (ICEX) és una entitat que té com a missió promoure els productes i serveis espanyols a tot el món. L'escassa internacionalització de les obres espanyoles és un dels principals problemes de la indústria nacional. Mitjançant un conveni amb FAPAE, l'ICEX facilita l'accés del sector audiovisual espanyol a les cites més rellevants del mercat audiovisual. Així, les empreses espanyoles interessades tenen l'oportunitat d'acudir a mercats com el MIPTV o el MIPCOM, o els festivals internacionals més destacats, sota un paraigua comú que proporciona l'ICEX en l'estand *Audiovisual from Spain*.

5.3.4. IBERMEDIA

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

5.3.5. Balanç i perspectives de la política cinematogràfica espanyola

La política cinematogràfica espanyola –es podria dir que el sector del cinema en general– ha patit a Espanya un qüestionament continu. L'escassa capacitat de recaptació dels títols espanyols ha servit com a principal argument per a tirar per terra el treball de tot el sector. És obvi que la taquilla és un indicador important de la situació d'una cinematografia però no és, ni molt menys, l'únic. Un criteri tan limitat passa per complet per alt el valor cultural de la creació cinematogràfica, que és, al cap i a la fi, l'aspecte en el qual es recolzen aquestes polítiques. Per posar-ne uns exemples, les ajudes selectives al cinema, orientades a directors novells, han servit perquè directors joves com José Antonio Bayona o Alejandro Amenábar iniciessin les seves carreres amb bons acolliments de públic i crítica, o que altres autors més minoritaris, però molt reconeguts, com Isaki Lacuesta, poguessin desenvolupar els seus treballs. No obstant això, la política cinematogràfica continua tenint l'assignatura pendent de generar un teixit industrial més sòlid que permeti capitalitzar les empre-

ses per a poder escometre projectes més ambiciosos. En aquest sentit les ajudes automàtiques i la política de desgravaments, encara que necessàries, s'han mostrat clarament insuficients.

D'altra banda, la Llei audiovisual de 2010, en deixar la possibilitat que les televisions destinessin part del 5% de finançament que tradicionalment anava destinada al cinema a les sèries, reduïa també de manera dràstica l'obligació real d'inversió en el cinema i deixava gairebé tot el pes de la inversió en cinematografia en les televisions públiques.

A aquesta complexa situació cal unir la conjuntura econòmica. Les polítiques d'austeritat han comportat retallades molt importants en el pressupost de cultura, i particularment doloroses en l'àmbit de la cinematografia. De 2011 a 2012 el pressupost de l'ICAA es va reduir en un 35% i per al 2013 la reducció se situa en un altre 20%. És a dir, el fons per a la protecció de la cinematografia pot passar pràcticament a la meitat en quatre anys. Sense oblidar la pujada de l'IVA, en el que el ministre d'Hisenda va anomenar molt significativament "productes d'entreteniment"²² –entre d'altres, cinema i teatre–, que representa una altra garrotada per al sector. Si tenim en compte que, com hem vist anteriorment, Espanya és el país –dels grans productors europeus– que menys inverteix en el foment de la cinematografia, el que es deixa entreveure és un plantejament polític –en aquest cas del PP– que resta valor a la cinematografia no solament com a valor cultural, sinó com a aposta per un desenvolupament econòmic en un sector de futur com el dels continguts.

El que sembla clar és que les línies de la política cinematogràfica semblen allunyar-se cada vegada més del paper subvencionador de l'Estat per a donar protagonisme a altres estratègies com el mecenatge. La llei de mecenatge apareixia com la gran aposta del PP per al sector cultural quan va arribar al govern el 2011. L'objectiu era limitar la despesa pública en cultura animant el paper del sector privat mitjançant la figura del mecenes, que obté com a recompensa notables desgravaments fiscals.

⁽²²⁾El mes de setembre de 2012 l'IVA de les entrades de cinema va passar del 8% al 21%. L'expressió *indústria de l'entreteniment* s'usa fonamentalment als EUA per a referir-se a la indústria cinematogràfica, i deixa de banda qualsevol connotació cultural, i per tant, la justificació de la seva protecció.

6. El marc autonòmic cinematogràfic

Tradicionalment, el cinema ha estat vist des d'un punt de vista estatal. És comú parlar de cinema francès, espanyol o italià, però les realitats subestatals han estat pràcticament absents de la política cinematogràfica. Des de la dècada de 2000 aproximadament, no obstant això, les polítiques d'àmbit subestatal han cobrat una notable importància. Des del punt de vista general, des de les institucions s'han presentat les indústries culturals com una de les grans bases de la nova economia del coneixement i han estat moltes les institucions de tots els nivells que han decidit apostar pel sector, no tant pel seu valor cultural sinó pels rèdits que en termes d'ocupació i riquesa s'esperen del sector. Com a conseqüència d'aquestes polítiques, entre 2004 i 2009 es van crear a Europa 57 fons nous de suport a la indústria audiovisual d'àmbit subestatal.

El cas espanyol, no obstant això, és particular per dues raons fonamentals. En primer lloc, les comunitats autònomes espanyoles tenen una capacitat legislativa superior a la de qualsevol regió europea –solament superior a Alemanya, on la majoria de la política cinematogràfica es fa des dels *länder*– que els permet posar en pràctica mesures d'àmbit cultural. En segon lloc, el sistema de radiotelevisió pública autonòmica no existeix a cap altre país europeu i les televisions autonòmiques –com la resta d'operadors– també tenen l'obligació d'invertir el 6% dels seus ingressos en producció audiovisual que, pel seu caràcter autonòmic, es dirigeix fonamentalment a obres locals.

De fet, es pot dir que va ser l'obligació d'inversió de les televisions autonòmiques la que va engegar les polítiques de foment de l'audiovisual de les CA²³. Des d'aquell any i ininterrompudament s'han publicat llibres blancs i s'han creat clústers o entitats per al desplegament del sector audiovisual amb un augment anual considerable de les quantitats d'ajudes fins a apropar-se a les d'àmbit estatal (vegeu la taula 8).

⁽²³⁾En realitat en algunes comunitats, particularment a Catalunya, Euskadi i Galícia, ja s'havien desenvolupat algunes iniciatives de política cinematogràfica al principi dels vuitanta, en què van prevaler els aspectes culturals, lingüístics i identitaris. Aquestes comunitats van ser, a més, les primeres a tenir una televisió autonòmica que es va implicar amb l'audiovisual local; no obstant això, no va ser fins a l'entrada en vigor de l'obligació d'inversió quan es va desenvolupar una política de més envergadura.

El component cultural i lingüístic tampoc no pot ser obviat, i en moltes de les comunitats aquestes polítiques cinematogràfiques possibiliten que es duguin a terme projectes que d'una altra manera serien inviables. Sense oblidar que això donava resposta a les queixes dels sectors audiovisuals d'aquestes regions, que sempre han criticat la dificultat per a accedir a les ajudes que es concedien des del Ministeri.

En qualsevol cas, és difícil parlar d'uns trets comuns de la política cinematogràfica a escala autonòmica. Les inversions i les accions desenvolupades poc tenen a veure en el cas de Castella i Lleó i Catalunya. En el cas de la primera, sense televisió autonòmica, i amb una inversió inferior al milió d'euros, mentre que a Catalunya la política cinematogràfica es desenvolupa a partir d'una institució com l'Institut Català de les Empreses Culturals –homologable al de qualsevol estat europeu de les dimensions de Catalunya– i dedica una inversió de més de 20 milions d'euros al sector.

En el cas de Catalunya es produeix un desenvolupament legal específic per al cinema amb la Llei 20/2010, de 7 de juliol, que inclou les pautes generals de foment i de regulació del sector. Dins del seu àmbit d'actuació l'aspecte més controvertit d'aquesta llei han estat les mesures d'obligació de “distribuir el cinquanta per cent de totes les còpies analògiques en versió en llengua catalana” (art. 18) quan es tracti d'una “obra cinematogràfica doblada o subtitulada”, de manera que es garanteixi l'accés lingüístic equilibrat de tota la població. El sector de la distribució va criticar durament la mesura i va assegurar que no hi ha tal demanda de cinema en català, i va apel·lar a la ja crítica situació del sector.

Des del Departament de Cultura de la Generalitat, no obstant això, s'assenyalava que la principal part de l'impacte d'aquesta llei va dirigida a l'estrena de les grans pel·lícules comercials, ja que les espanyoles s'exhibeixen en versió original i les cintes de caràcter menys comercial s'exhibeixen en molts casos en VOS, i el cost de la subtitulació en català és una càrrega molt més petita que el doblatge. Malgrat això, des de la Comissió Europea s'ha rebutjat aquest precepte perquè es considera que representa una discriminació per a les pel·lícules de la resta d'Europa –que haurien de ser doblades en dos idiomes– enfront de les espanyoles, que no necessitarien cap doblatge.

Taula 8. Evolució de les ajudes al sector audiovisual en les CA (2005-2010)

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

Font: Memòries anuals de FAPAE 2005-2010.

Comunitat	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Castella i Lleó				672.000	692.601	88.617
Castella - la Manxa	400.600	525.000	637.000	623.000	711.430	739.517
Cantàbria			60.000	60.000	3.000	90.000
Balears			200.000	780.000	845.000	807.505
Astúries		30.000	98.250	110.459	110.574	146.385
Aragó	171.500	126.285	130.956	186.000	180.000	163.145
Andalusia	3.484.200	5.140.931	5.631.682	5.351.028	5.212.999	2.486.392
Total	30.767.840	33.059.166	41.962.366	46.075.253	44.950.848	47.639.004

Font: Memòries anuals de FAPAE 2005-2010.

6.1. Balanç i perspectives de la política cinematogràfica autonòmica

Fer un balanç d'aquestes polítiques resulta molt complex, ja que són moltes i molt diferents les mesures engegades. Una primera lectura és positiva, ja que solament les polítiques cinematogràfiques autonòmiques podran desenvolupar projectes que estan lligats a la realitat més propera, tant si és catalana, gallega, basca com andalusa. Més encara en el cas de comunitats amb llengües pròpies, ja que sense aquestes polítiques les produccions audiovisuals en el seu idioma serien completament inviabilitats.

Resulta també positiu que es faci una aposta econòmica per un sector de futur en termes de riquesa i ocupació, però és més qüestionable, no obstant això, la manera com s'ha dut a terme. En la majoria dels casos, però, la gestió no ha estat la més adequada. En molts casos bona part dels esforços s'han dedicat al desenvolupament d'infraestructures de difícil rendibilitat (Ciutat de la Cultura a Santiago de Compostel·la o Ciutat de la Llum a Alacant), mentre que en altres la canalització de les ajudes per mitjà de sistemes selectius d'ajudes no ha fet sinó alimentar la creació de petites productores d'un sol projecte sense propiciar la capitalització del sector. És a dir, es dona una problemàtica molt similar a l'estatal però amb una dimensió encara menor.

En la majoria dels casos ha faltat èmfasi en les ajudes al desenvolupament, la promoció i la internacionalització dels projectes que poguessin permetre a les productores començar a viure de clients més enllà de la televisió autonòmica.

Amb vista al futur, l'aposta per les polítiques cinematogràfiques té, a curt termini, un avenir molt complex. D'una banda, la crisi reduirà les subvencions al sector en la majoria de les comunitats –ja es poden veure alguns descensos significatius el 2010 en la taula 8. D'altra banda, les televisions autonòmiques es troben en un autèntic punt d'inflexió. Pràcticament totes estan retallant els seus pressupostos, algunes poden desaparèixer i altres passar a mans privades,

amb l'impacte que això pot representar per a la indústria local. La situació serà especialment dura per a les productores, ja que la majoria no té la capacitat econòmica per a aguantar aquest període.

Bibliografia

Què és la política cinematogràfica?

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

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

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

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

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

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

El marc legal de la política cinematogràfica

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

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

Organització Mundial del Comerç

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

La política cinematogràfica a Europa

Base de datos sobre ayudas audiovisuales Korda

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

Eurimages

Observatori Audiovisual Europeu

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

Programa MEDIA

TJCE “Sentencia Sacchi”. TJCE 155/73, sentència de 15 d'abril de 1974

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

UE (2005). *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 89/552/eec*. COM (2005) 646 final. Brussel·les: Comisión Europea.

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

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

El marc estatal per a la promoció de la cinematografia

Ministeri de Cultura - Cinema

Llei 7/2010, de 31 de març, general de la comunicació audiovisual.

Llei 55/2007, de 28 de desembre, del cinema.

Audiovisual SGR

FAPAE

IBERMEDIA

Conveni ICO

El marc autonòmic cinematogràfic

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

Miguel de Bustos, Juan Carlos; Casado del Río Miguel Ángel (2012). *Televisiones autonómicas: Evolución y crisis del modelo público de proximidad*. Barcelona: Gedisa.