

Las políticas europeas y nacionales de apoyo al cine en Europa

Marc López

En un entorno dominado por la inquietud generalizada por los recortes en el gasto de todas las administraciones a causa de una crisis financiera global que ha dejado tiritando, en mayor o menor proporción, las arcas públicas de todos los estados, es quizás un buen momento para debatir y analizar el complejo panorama europeo y mundial en lo que se refiere al sistema de fomento público de la industria audiovisual. Una visión histórica y crítica del fenómeno puede ayudarnos a corregir errores y valorar el trabajo llevado a cabo. Una visión más cínica puede llevarnos a contemplar la tarea casi como proto-arqueológica, dado el negro futuro que se vislumbra para la industria, al menos en España. En cualquier caso, vamos a ello.

Las primeras intervenciones estatales en la industria del cine en Europa coincidieron con el ascenso y consolidación de regímenes totalitarios: la nacionalización de la industria del cine en la Unión Soviética (1920) y la instalación de sistemas de ayudas directas a la producción bajo la Italia de Mussolini (1931), la Alemania de Hitler (1933), la España de Franco (1938) y la administración de Vichy en la Francia ocupada (1940). Naturalmente, esta primera oleada de ayuda a la industria cinematográfica tenía una intención claramente propagandística. Sin embargo, debe reconocerse que puso los cimientos de un sector industrial en estos países que permitió los primeros trabajos y el desarrollo profesional de directores como Eisenstein, Rossellini o Fritz Lang.¹

Después de la II Guerra Mundial, en el marco de una Europa en reconstrucción física y moral, los sistemas de ayudas no fueron cercenados sino potenciados, y se extendieron por la mayoría de estados democráticos de Europa. El enemigo seguía siendo el mismo, la omnipresente industria americana, pero los motivos ya no eran ideológicos (al menos no explícitamente) sino industriales. La intervención pública era la única defensa para las cinematografías nacionales de la nueva Europa ante la emergencia cinematográfica del amigo americano.

¹ Newman-Baudais, Susan. *Public Funding for Film and Audiovisual Works in Europe. 2011 Edition*. Observatorio Europeo del Audiovisual, 2011, p 131-140.

En 1946, se fundaba el Centre National de la Cinématographie (CNC) en Francia, institución aún existente y que ha dirigido los designios de la industria cinematográfica francesa –y, en buena parte, de la europea– hasta la actualidad. En 1951, fue Reino Unido quien puso en marcha su sistema de ayudas para el cine y algunos *länder* alemanes iniciaban su actividad en ese campo en 1952. A inicios de los años 70, más o menos, todos los países de la Europa Occidental tenían un sistema de ayudas a la cinematografía en algunas de las diferentes modalidades que se desarrollaron y que posteriormente estudiaremos en el presente artículo.

Como se ha observado, la evolución de la intervención estatal en la industria audiovisual está inevitablemente ligada a la evolución de la historia política de Europa. Por lo tanto, después del panorama más o menos estable que había quedado dibujado en los años 70, la caída del muro y los consiguientes cambios políticos en los países del este supusieron la creación de nuevos organismos, sistemas de apoyo y leyes estatales de regulación de la industria audiovisual en países como Rumanía, Letonia, Lituania, Bulgaria, Albania, Hungría y Polonia.

El proyecto europeo

Un rápido repaso al nacimiento y evolución de los sistemas de ayuda a la industria audiovisual en Europa permite ver que su desarrollo global se ha hecho desde la óptica de los estados. La inmensa mayoría de los sistemas de subvenciones se gestionan directamente –o indirectamente– a través de agencias autónomas, desde los Ministerios de Cultura de los correspondientes países. Sin embargo, como no puede olvidarse la importancia de Europa como sujeto en el panorama político del siglo XX, tampoco puede desdeñarse en el asunto que nos atañe.

El principal papel de la Unión Europea en el panorama de las ayudas públicas a la industria audiovisual es el de regulador y diseñador de las reglas del juego entre los estados. Antes que nada, la UE es un proyecto económico que busca crear un mercado único basado en la competencia y el libre mercado. Naturalmente, las ayudas directas a la industria no son compatibles con dicha ortodoxia. Sin embargo, los sucesivos

Tratados de Roma (1960) y Maastricht (1992) dispusieron, de un modo u otro, excepciones a las ayudas a la promoción y conservación del patrimonio cultural de los países siempre que no afectaran a las condiciones de comercio y competencia.

Naturalmente, tal equilibrio es difícil de evaluar y llevar a cabo. A nivel práctico, los sistemas de ayuda a la producción deben ser comunicados a la Comisión Europea y aprobados por esta como compatibles con el funcionamiento de la UE. Los principales criterios para su aceptación son básicamente el hecho de que las ayudas sólo puedan concederse a proyectos considerados como culturales, la prohibición de requerir al productor el gasto de más del 80% del presupuesto en un territorio concreto como condición de la ayuda y la limitación de la ayuda al 50% del presupuesto de un film excepto en casos justificados como obras con problemas para su acceso al mercado (films experimentales o en lenguas minoritarias).

Estos criterios se encuentran actualmente en revisión y la Comisión tiene preparada una nueva comunicación pendiente de publicación². El principal objetivo de la comunicación será reforzar el carácter cultural de las ayudas y limitar la exigencia de inversión en territorio. De este modo, la Comisión quiere acabar con el carácter competitivo de muchos sistemas de ayudas que tienen como objetivo principal atraer grandes inversiones de producciones americanas. Se considera que esta competencia para la atracción de *blockbusters* es una política de tipo puramente económico y que acaba beneficiando a la industria americana.

Otra característica fuente de debate y controversia es la definición de contenido cultural. La Comisión Europea se ha negado repetidamente a definir qué es cultura y qué no lo es, dejando esta definición a los estados en nombre del llamado principio de subsidiaridad. Este hecho ha generalizado los llamados “test culturales” como requisito para la obtención de las ayudas. En algunos casos, por ejemplo en Reino Unido, sirven para asegurar el carácter nacional de las obras; en otros casos, son meros trámites administrativos para salvar el escollo de la aprobación europea, léase España. En cualquier caso, las definiciones son suficientemente amplias como para que

² El estado de la consulta pública se puede consultar en la página web de la Comisión Europea:
<http://ec.europa.eu/competition/consultations/2012_state_aid_films/index_en.html>

blockbusters de capital americano como *James Bond* o *Harry Potter* puedan considerarse europeos o *Torrente* como proyecto cultural.

Además de su carácter regulador, las instituciones europeas han promovido la configuración de instituciones y programas de ayuda directa a la industria audiovisual. Se trata de programas supranacionales, es decir, aquellos sistemas de apoyo cuyo ámbito de actuación sobrepasa los límites de los estados. Los más importantes son –por tradición, cuantía económica e impacto industrial– el programa MEDIA (organizado por la Comisión Europea) y Eurimages (a cargo del Consejo de Europa). Cabe señalar que existen otros programas supranacionales con participación europea que buscan promover la coproducción y la cooperación entre países con raíces culturales comunes, como Ibermedia (con la participación de España y la mayoría de países de América Latina) o el Nordisk Film & TV Fond.

El programa MEDIA nació en 1991 y se estructura en programas de duración limitada. Además del lógico objetivo del fortalecimiento de la industria europea, el programa MEDIA se centra en brindar apoyo a los distintos estadios de la cadena de valor del sector, más abandonados por los sistemas de apoyo nacionales y regionales. El desarrollo, la circulación de obras europeas en el continente, la formación en el audiovisual y el fomento de la exhibición de obras europeas, a través de la iniciativa Europa Cinemas, son las principales acciones de MEDIA. El programa en curso (2007-2013) tiene un presupuesto total de 755 millones de euros.

Si MEDIA es la apuesta de la UE, Eurimages es el fondo de apoyo al audiovisual del Consejo de Europa. Este fondo, con sede en Estrasburgo, tiene como objetivo la cooperación entre las distintas industrias estatales. El programa estrella de Eurimages es el fondo de apoyo a la coproducción cuyo principal requisito es la participación de dos o más países en la producción del film. En consecuencia, MEDIA y Eurimages actúan como herramientas complementarias y si la primera tiene como objetivo la circulación transfronteriza de obras europeas, la segunda persigue la coproducción internacional. Ambos propósitos al servicio de un proyecto político común: la creación de un mercado/imaginario europeo único, según hablemos en términos económicos o culturales.

El ascenso de las regiones

Hasta el momento, hemos analizado la conformación del panorama general europeo de sistemas de apoyo a la industria audiovisual desde la óptica estatal y supranacional. Sin embargo, a partir del inicio del siglo XXI se ha identificado un fuerte desarrollo de sistemas de apoyo a la industria audiovisual de carácter subnacional. Bajo tal definición se incluyen fondos regionales, *film comissions* de ciudades importantes, o comunidades lingüísticas como el caso de Bélgica que casi podría considerarse un país partido por la mitad en materia cultural.

Naturalmente, la naturaleza de estos sistemas depende en gran medida de los sistemas de organización de los estados. En Reino Unido y Alemania, el gasto a nivel nacional es casi equivalente al gasto decidido desde las diversas regiones (las naciones que conforman el Reino Unido y los *länder* en Alemania). Francia, el país con mayor tradición centralista de Europa, está en un proceso de derivación de poder a las regiones, con mención a parte para París y la Île-de-France, cuya *film comission* cuenta con un presupuesto que ronda los 14 millones de euros anuales. En España debe destacarse la existencia del ICEC (Institut Català de les Empreses Culturals), que con unos fondos anuales dedicados a la producción audiovisual de alrededor 12 millones de euros anuales, se convierte en uno de los fondos subnacionales más importantes de Europa.

Desde 2003 existe una organización que representa a los fondos regionales más importantes a nivel europeo, Cine-Regio. Bajo su paraguas se agrupan 37 fondos regionales pertenecientes a 12 estados de la UE. Además de la organización de foros de coproducción y de intercambio de conocimiento, Cine-Regio se ha convertido en un lobby europeo que combate la hegemonía de los estados en el día a día de la política europea en lo referente al audiovisual.

Para poner en perspectiva la importancia de cada uno de estos tipos de fondos, veamos unas cuantas cifras. Se calcula que, tomando como referencia el año 2009, en Europa se destinan a ayudas para el cine un total de 2.070 millones de euros anuales, de los cuales un 70% pertenecen a fondos estatales, un 23% a fondos subnacionales y un 7% a fondos supranacionales.

En general, un 65% del total de las ayudas se dedicaron a la producción audiovisual. El resto se repartió entre escritura de guión y desarrollo de proyectos (4%), apoyo a la distribución (8,4%) y a la exhibición (6,1%). El resto se divide entre promoción de la cultura cinematográfica, conservación, desarrollo empresarial y formación audiovisual. Los fondos subnacionales invierten más, en proporción, en producción y obras para televisión.³

El papel de los operadores de televisión

Al margen de la contribución de los fondos de apoyo públicos, la legislación europea reserva un papel muy importante a los operadores de servicios audiovisuales en el fomento de la industria audiovisual. La conocida directiva Televisión sin Fronteras⁴ vio su origen en 1989 y ha tenido diversas revisiones –incluso en su nombre ya que desde 2011 se llama Directiva de servicios audiovisuales debido a la entrada en el panorama de los operadores de los mismos, otras formas de consumo audiovisual ligadas a la evolución de la tecnologías de la información y la comunicación-. En tal directiva, el ordenamiento europeo obliga a los operadores de servicios audiovisuales a invertir una parte de su facturación en la producción de obras audiovisuales europeas.

Posteriormente, los estados miembros trasponen la directiva europea a su propio ordenamiento y los distintos órganos reguladores vigilan por su estricto cumplimiento. Por ejemplo en España, la Ley General de la Comunicación Audiovisual dicta las normas que deben cumplir los operadores en España y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones vela por su cumplimiento. Igualmente ocurre con el Consell de l'Audiovisual de Catalunya en el ámbito autonómico.

La inclusión de este apartado aquí puede resultar confusa. Las televisiones compran derechos de emisión de films europeos o los coproducen en función de un interés mercantil. Pasan esos films por televisión y a cambio reciben cuantiosos ingresos

³ Los datos utilizados en este artículo pueden extraerse de la base de datos del Observatorio Europeo del Audiovisual dedicada a los fondos destinados al cine en Europa (KORDA), así como de la publicación de Susan Newman-Baudais del Observatorio previamente referenciada.

⁴ Tal directiva y sus sucesivas evoluciones son consultables en línea:
<http://europa.eu/legislation_summaries/audiovisual+and+media/l24101_en.html>

en concepto de publicidad o, en el caso de los servicios de pago (suscripción o *pay-per-view*), una contraprestación económica más directa. Por tanto, considerar esas compras como una forma de apoyo puede parecer erróneo. Sin embargo, la existencia de leyes que obligan a los operadores a invertir parte de sus ingresos en audiovisual europeo y la inclusión en esas obligaciones de las televisiones públicas, deben hacer replantear tal posición.

Las feroces negociaciones⁵ que se dan cada vez que se ha modificado la directiva europea o su trasposición al ordenamiento español, por parte de los respectivos gobiernos y los operadores de servicios audiovisuales de carácter comercial, invitan a considerar tal legislación como otra forma de apoyo estatal al audiovisual ya que da toda la impresión de que sin esa imposición legal por parte del poder público, difícilmente los operadores audiovisuales invertirían en producción europea en la proporción en la que lo hacen.

La forma en que se canaliza esa inversión al sector audiovisual merece otro análisis, ya que según cual sea ese canal, los resultados pueden ser distintos. La principal y más intuitiva forma es la relación directa entre sector de producción independiente y operadores. De esta forma, principalmente canales de televisión públicos y privados, invierten según sus criterios de cadena en la compra de derechos de antena y coproducciones de obras audiovisuales de origen europeo. En segundo lugar, está la participación de dichos operadores en la financiación de los fondos públicos mencionados anteriormente. Y finalmente, existe una opción mixta que es el acuerdo entre operadores y fondos para la inversión conjunta en determinadas obras audiovisuales. Naturalmente, cada una de las tres opciones representa una distribución de poder sobre el producto final que más adelante analizaremos.

⁵ Los comunicados de prensa del *lobby* que reúne los intereses de la televisiones privadas, UTECA, dan una idea del esa oposición. Por ejemplo, “UTECA no apoya esta ley del cine”, del 20 de diciembre de 2007, poco después de la aprobación de la Ley del Cine 55/2007. Disponible en línea en: <<http://www.uteca.com>>.

La fiscalidad del cine

De importancia creciente en los últimos años, los incentivos fiscales para el fomento de la producción audiovisual son en el momento actual una fuente importante de recursos para el sector. Su funcionamiento puede tener infinitas complicaciones técnicas y jurídicas pero conceptualmente es sencillo. El estado ofrece una rebaja en los impuestos que espera percibir de aquellos que decidan invertir dinero en producción cinematográfica. A partir de una premisa tan sencilla, la cosa puede llegar a complicarse hasta la extenuación.⁶

Tal complicación genera lo que en economía se llama “costes de agencia”. Esto es, por ejemplo, si en el marco de las subvenciones clásicas la empresa productora necesitaba de un administrativo que llenara los formularios para solicitarla, para optar a un incentivo fiscal seguramente necesitará contratar los servicios de un abogado especializado en industria audiovisual para redactar los contratos y entender el complicado sistema de financiación. La diferencia entre el sueldo del administrativo y los emolumentos del abogado serían en este simple modelo los costes de agencia.

Aunque pueda parecer un tema sin importancia, en algunos casos, esos costes pueden hacer que el modelo no resulte atractivo. Por ejemplo, la introducción de los incentivos fiscales en España a través de la Ley 55/2007 no ha sido un éxito rotundo, ya que exige un gasto adicional que reduce el atractivo de la inversión. De hecho, raramente se utiliza ese sistema para producciones con un presupuesto inferior a los tres millones de euros.

Naturalmente, el sistema de exenciones fiscales tiene como único objetivo la recuperación de la inversión y la maximización de los beneficios por parte de quien invierte. Por su parte, la intervención del estado se limita a hacer más atractiva la inversión a priori para el que destina parte de su dinero a la producción cinematográfica, e impone una serie de reglas para aceptar esa inversión que raramente se fijan en cuestiones culturales o artísticas y, casi siempre, se preocupan de que la mayor parte del dinero sea gastado en su territorio. El resultado es que proyectos nacidos en los

⁶ Newman-Baudais, Susan. *Op. Cit.*, p. 43-48.

despachos de los grandes estudios de Hollywood encuentran financiación con estos incentivos mediante empresas radicadas en el territorio y a condición de invertir en él la mayoría del presupuesto.

Resulta interesante estudiar el caso de Reino Unido, que aplica desde 2007 su actual sistema de incentivo fiscal. Para obtener tal ayuda, los films deben pasar previamente un test de elegibilidad basado en criterios culturales relacionados con la identidad británica. Casualidad o no, desde la introducción del llamado test cultural, ha habido un cierto resurgir de la cultura británica en el consumo cultural de masas (*Narnia*, *James Bond*, *Harry Potter*, *Game of Thrones*, etc) frente al sistema anterior que sólo exigía gasto en el Reino Unido para obtener el incentivo. Por tanto, pese a que el sistema conduzca a priori a un determinado resultado, existen medidas para encauzarlo según las preferencias del legislador.

Conclusiones

A lo largo del presente artículo hemos observado distintas formas de intervención pública para la financiación del cine. La mayor parte del mismo, ha sido ocupada por las subvenciones directas aportadas por los estados para el fomento del sector cinematográfico. Paralelamente, hemos mencionado el papel de las televisiones y otros operadores de medios audiovisuales y los incentivos fiscales, que aunque no puedan considerarse como ayudas, sí suponen una intervención estatal en beneficio de la financiación del sector. Tres fuentes de financiación que responden a tres modelos diferentes con consecuencias económicas, sociales y, consiguientemente, políticas.

El objetivo de cualquier intervención pública en un sector económico, como es la industria cinematográfica, es el de solventar un fallo de mercado. En este caso se supone que sin la intervención estatal no existiría una industria cinematográfica en Europa, o al menos una industria cinematográfica óptima socialmente. Por este motivo, los distintos estamentos políticos europeos, desde la Unión Europea a numerosos ayuntamientos y gobiernos locales, pasando por los poderosos estados, han puesto en marcha distintos sistemas de apoyo, como se ha visto previamente.

Las subvenciones públicas suponen la asunción por parte de los distintos gobiernos de la decisión de las políticas y, por ende, de los proyectos que recibirán tal apoyo. Por consiguiente, la intervención toma su sentido más clásico, ya que el mismo ente que identifica el fallo de mercado, y pone la herramienta para solventarlo decide dónde dirigir la política en cuestión. Naturalmente, tales gobiernos estarán guiados por sus agendas políticas. Teniendo en cuenta que el presente artículo pone su foco en Europa, estamos hablando en todos los casos relevantes de economías de mercado y democracias liberales. Por tanto, tales decisiones tendrán una legitimación democrática a pesar de los cientos de pasos intermedios que hay entre un sufragio directo y la elección de una subvención por parte de un estamento.

La financiación proveniente de las televisiones tiene su fundamento en una cierta retroalimentación del sistema audiovisual. Los operadores de televisión mueven una importante cifra de negocio, entre otras cosas fruto de la emisión de cine por sus canales y oponiendo una competencia al propio sector. Consiguientemente, el poder público obliga a los operadores a revertir parte de sus beneficios para proteger el cine. Si además de la obligación de inversión, se deja en manos de los operadores de televisión la elección de los productos en los que invertir, es posible que el centro de decisión de qué películas se produzcan pase de los gobiernos a los canales de televisión.

Muchos defienden ese traspaso de decisión entre poder político y televisión. Se aduce que la televisión tiene un mejor conocimiento del público o, mejor dicho, de la audiencia. Sin embargo, es necesario señalar los riesgos de un cine dominado por los canales de televisión. A pesar de que existen innegables puntos en común, el cine no es televisión como el público de cine no es el de la pequeña pantalla. Si, como en el caso de España, se deja en manos de la televisión la elección de qué cine se hace y no se hace, se corre el riesgo de caer en una cinematografía sin riesgo, adocenada, sin la innovación que siempre ha caracterizado el lenguaje cinematográfico.

Finalmente, están los incentivos fiscales. Este sistema pone la elección del cine que se puede y no se puede producir en manos del propio mercado y evita un excesivo sometimiento del cine que se haga al dictado de la agenda política del gobierno que otorgue la subvención, sin mencionar las posibles corruptelas que ese poder pueda generar. Sin embargo, tal intervención reduce la volatilidad y por tanto el riesgo

financiero del cine en general pero no de cualquier cine. Un sistema como este difícilmente servirá para financiar cine de autor o el cine más arriesgado e innovador. Teniendo en cuenta los mencionados costes de agencia que genera este sistema, el trabajo exclusivo con medios fiscales para la financiación de una cinematografía excluye casi completamente a un cierto tipo de cine.

Llegados a este punto se hace casi imposible decidir la virtud o no de un sistema u otro. Casi todos los países de Europa disponen de un sistema mixto con más o menos acento en cada una de sus fuentes. Lo que sí se puede decir es que las distintas vías para financiar el cine no son neutras y tienen un efecto en el resultado. La evaluación de los resultados no forma parte de los objetivos de este artículo pero sí establecer que los sistemas cinematográficos corresponden a sistemas de financiación en mayor o menor medida. Los éxitos o los fracasos, casi nunca, obedecen a la casualidad.