

## II

*(Comunicaciones)*

## COMUNICACIONES PROCEDENTES DE LAS INSTITUCIONES, ÓRGANOS Y ORGANISMOS DE LA UNIÓN EUROPEA

## COMISIÓN EUROPEA

**Comunicación de la Comisión sobre la ayuda estatal a las obras cinematográficas y otras producciones del sector audiovisual***(Texto pertinente a efectos del EEE)*

(2013/C 332/01)

**1. INTRODUCCIÓN**

1. Las obras audiovisuales, especialmente las películas, desempeñan un papel importante en la configuración de las identidades europeas, ya que reflejan la diversidad cultural de las distintas tradiciones e historias de los Estados miembros y regiones de la UE. Las obras audiovisuales son tanto bienes económicos, que ofrecen importantes oportunidades para la creación de riqueza y empleo, como bienes culturales que reflejan y configuran nuestras sociedades.
2. Entre las producciones del sector audiovisual, las películas siguen ocupando un lugar especial debido a su coste de producción y a su importancia cultural. Los presupuestos para la producción de películas son mucho más elevados que los de otras producciones del sector audiovisual, son más frecuentemente objeto de coproducciones internacionales y su explotación tiene una duración mayor. Las películas, concretamente, se enfrentan a una fuerte competencia de fuera de Europa. Por otra parte, la circulación de las obras audiovisuales europeas fuera de sus países de origen es más bien escasa.
3. Tal circulación limitada se debe a la fragmentación del sector audiovisual europeo en mercados nacionales, o incluso regionales. Aunque vinculada a la diversidad lingüística y cultural de Europa, esta proximidad también es inherente a las ayudas públicas a las obras audiovisuales europeas, que permiten a los regímenes de financiación nacionales, regionales y locales subvencionar un gran número de pequeñas empresas de producción.
4. Se acepta generalmente que las ayudas son importantes para apoyar la producción audiovisual europea. A los productores les resulta difícil obtener el nivel suficiente de respaldo comercial previo y reunir así una dotación financiera que les permita llevar adelante sus proyectos. Sus empresas y proyectos presentan un riesgo elevado, lo que conjugado con el sentimiento de que la rentabilidad del sector es insuficiente, los hace dependientes de la ayuda estatal. Con arreglo únicamente a criterios de mercado, muchas de estas películas no se habrían realizado debido a la alta inversión requerida y a la limitada audiencia de las obras audiovisuales europeas. En estas circunstancias, el fomento de la producción audiovisual por parte de la Comisión y de los Estados miembros desempeña un papel importante para garantizar que puedan expresarse su cultura y su capacidad creativa y que se refleje la diversidad y la riqueza de la cultura europea.
5. MEDIA, el programa de la Unión Europea que apoya a los sectores del cine, la televisión y los nuevos medios, ofrece diversos regímenes de financiación, cada uno de ellos centrado en distintos ámbitos del sector audiovisual, como regímenes destinados a los productores, distribuidores, agentes de ventas, organizadores de cursos de formación, operadores de nuevas tecnologías digitales, operadores de plataformas de vídeo a la carta, explotadores de salas de cine y organizadores de festivales, mercados

y eventos promocionales. Promueve la circulación y la promoción de películas europeas poniendo especial énfasis en las películas europeas no nacionales. Estas acciones se continuarán en el Subprograma MEDIA, dentro del Programa «Europa Creativa», nuevo programa europeo de apoyo a los sectores de la cultura y la creación.

## 2. ¿POR QUÉ CONTROLAR LA AYUDA ESTATAL A LAS OBRAS CINEMATográfICAS Y OTRAS PRODUCCIONES DEL SECTOR AUDIOVISUAL?

6. Los Estados miembros han aplicado una amplia gama de medidas de apoyo a la producción de películas, programas de televisión y otras obras audiovisuales. Globalmente, los Estados miembros proporcionan al año ayudas a las obras cinematográficas por un importe estimado en 3 000 millones EUR <sup>(1)</sup>. Esta financiación se facilita a través de más de 600 regímenes de ayuda nacionales, regionales y locales. La justificación de estas medidas se basa en consideraciones culturales y relacionadas con las características del sector. Su principal objetivo cultural es garantizar que las culturas nacionales y regionales, así como su potencial creativo, encuentren expresión en los medios audiovisuales cinematográficos y televisivos. Por otra parte, tales medidas aspiran a generar la masa crítica de actividad necesaria para crear una dinámica de desarrollo y consolidación del sector a través de la creación de empresas productoras sólidamente asentadas y la constitución de una reserva permanente de experiencia y cualificaciones personales.
7. Con esta ayuda, la UE se ha convertido en uno de los principales productores de obras cinematográficas del mundo. La industria cinematográfica de la UE produjo en 2012 1 299 largometrajes, frente a 817 en los Estados Unidos (2011) o 1 255 en la India (2011). En 2012, en Europa se vendieron 933,3 millones de entradas de cine <sup>(2)</sup>. En 2008, el mercado audiovisual europeo de películas de entretenimiento se estimó en 17 000 millones EUR <sup>(3)</sup>. Más de un millón de personas trabajan en el sector audiovisual de la Unión Europea <sup>(4)</sup>.
8. Esto hace de la producción y distribución de obras cinematográficas no solo una actividad cultural sino también una importante actividad económica. Por otra parte, los productores cinematográficos operan a nivel internacional y las obras audiovisuales se comercializan internacionalmente. Esto significa que estas ayudas en forma de subvenciones, incentivos fiscales u otro tipo de apoyo financiero pueden afectar al comercio entre Estados miembros. Los productores y obras audiovisuales que reciban ayudas probablemente contarán con una ventaja financiera, y por ende competitiva, sobre los que no las reciban. En consecuencia, estas ayudas pueden afectar a la competencia y se consideran ayudas estatales de conformidad con el artículo 107, apartado 1, del TFUE. Así pues, en virtud del artículo 108 del TFUE, la Comisión está obligada a evaluar la compatibilidad de las ayudas al sector audiovisual con el mercado interior, al igual que hace con las ayudas estatales a otros sectores.
9. En este contexto, es importante precisar que el Tratado reconoce la extraordinaria importancia del fomento de la cultura para la Unión Europea y sus Estados miembros al incluirla entre las políticas de la Unión mencionadas específicamente en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El artículo 167, apartado 2, del TFUE establece que:

«La acción de la Unión favorecerá la cooperación entre Estados miembros y, si fuere necesario, apoyará y completará la acción de estos en los siguientes ámbitos:

[...]

— la creación artística y literaria, incluido el sector audiovisual.»

10. El artículo 167, apartado 4, del TFUE establece que:

«La Unión tendrá en cuenta los aspectos culturales en su actuación en virtud de otras disposiciones del presente Tratado, en particular a fin de respetar y fomentar la diversidad de sus culturas.»

<sup>(1)</sup> Los fondos europeos de ayuda a la cinematografía proporcionan una ayuda anual de 2 100 millones EUR (<http://www.obs.coe.int/about/oea/pr/fundingreport2011.html>). Según el estudio sobre las repercusiones económicas y culturales de las condiciones territoriales en los regímenes de ayuda a las obras cinematográficas, los Estados miembros proporcionan anualmente 1 000 millones EUR adicionales a través de incentivos fiscales a las obras cinematográficas, [http://ec.europa.eu/avpolicy/info\\_centre/library/studies/index\\_en.htm#territorialisation](http://ec.europa.eu/avpolicy/info_centre/library/studies/index_en.htm#territorialisation)

<sup>(2)</sup> Fuente: *Focus 2012 — World film market trends*, Observatorio Audiovisual Europeo, mayo de 2012.

<sup>(3)</sup> *PWC Global Entertainment and Media Outlook 2009-2013*, junio de 2009, p. 193.

<sup>(4)</sup> Estudio de KEA European Affairs, *Multi-Territory Licensing of Audiovisual Works in the European Union*, informe final elaborado por la Comisión Europea, DG Sociedad de la Información y Medios de Comunicación, octubre de 2010, p. 21, <http://www.keanet.eu/docs/mtl%20-%20full%20report%20en.pdf>

11. El artículo 107, apartado 1, del TFUE prohíbe las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales que falseen o amenacen falsear la competencia y los intercambios comerciales entre los Estados miembros. No obstante, la Comisión puede eximir a algunas ayudas estatales de esta prohibición. Una de esas excepciones la constituye el artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE para las ayudas destinadas a promover la cultura cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en contra del interés común.
12. Las disposiciones del Tratado sobre el control de las ayudas estatales reconocen las peculiaridades de la cultura y de las actividades económicas conexas. Las ayudas al sector audiovisual contribuyen a la sostenibilidad a medio y largo plazo de los sectores cinematográfico y audiovisual europeos en todos los Estados miembros y aumentan la diversidad cultural de las obras destinadas al público europeo.
13. Como Parte de la Convención de la UNESCO sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, la Unión Europea, junto con los Estados miembros, se ha comprometido a integrar la dimensión cultural como elemento esencial de sus políticas.

### 3. EVOLUCIÓN DESDE 2001

14. Los criterios de evaluación de las ayudas estatales para la producción de obras cinematográficas y otras producciones audiovisuales se expusieron originalmente en la Comunicación sobre el cine de 2001 <sup>(1)</sup>. La validez de esos criterios se prorrogó en 2004 <sup>(2)</sup>, 2007 <sup>(3)</sup> y 2009 <sup>(4)</sup> y expira el 31 de diciembre de 2012. La presente Comunicación sigue las principales líneas de la Comunicación de 2001, teniendo en cuenta al mismo tiempo algunas tendencias observadas desde 2001.
15. Los regímenes de ayuda aprobados por la Comisión desde que las normas de 2001 entraron en vigor muestran que los Estados miembros utilizan una gran variedad de condiciones y mecanismos de ayuda. La mayoría de los regímenes siguen el modelo para el que se diseñaron los criterios de evaluación de la Comunicación de 2011, esto es concesión de subvenciones a producciones cinematográficas seleccionadas, determinándose la ayuda máxima como un porcentaje del presupuesto de producción del beneficiario de la ayuda. Sin embargo, un número creciente de Estados miembros ha introducido regímenes que definen el importe de la ayuda en porcentaje de los gastos de producción realizados únicamente en su territorio. Estos regímenes a veces consisten en una reducción tributaria o en mecanismos que se aplican automáticamente a las obras cinematográficas que cumplan determinados criterios para poder optar a la ayuda. En comparación con los fondos de apoyo a la cinematografía, que conceden ayuda individual a obras cinematográficas previa solicitud, estos regímenes de aplicación automática permiten a los productores cinematográficos tener en cuenta un importe previsible de financiación ya en la fase de planificación y desarrollo de la película.
16. En cuanto a las actividades que reciben ayuda, algunos Estados miembros también facilitan ayudas a actividades distintas de la producción cinematográfica. Cabe citar las ayudas a la distribución de películas o a las salas de cine, por ejemplo, para apoyar las salas de cine en zonas rurales o las salas de arte y ensayo en general, o para facilitar su renovación y modernización, con inclusión de su transición a la proyección con tecnología digital. Algunos Estados miembros apoyan proyectos audiovisuales que van más allá del concepto tradicional de producciones cinematográficas y televisivas, en particular productos interactivos como las obras transmedia o los juegos. En estos casos, la Comisión ha aplicado los criterios de la Comunicación sobre el cine como referencia para evaluar la necesidad, proporcionalidad y adecuación de las ayudas que se le han notificado. La Comisión también observó la existencia de competencia entre los Estados miembros en la utilización de ayudas estatales para atraer inversiones de grandes empresas de producción cinematográfica de terceros países. Estas cuestiones no se abordaron en la Comunicación de 2001.
17. Ya la Comunicación de 2001 anunció que la Comisión revisaría el nivel máximo de los requisitos de territorialización de los gastos en este sector permitido en la normativa de ayudas estatales. Conforme a los requisitos de territorialización de los gastos incluidos en los regímenes de financiación de obras cinematográficas, una determinada parte del presupuesto de la película que recibe la ayuda debe gastarse en el Estado miembro que la concede. En la ampliación de 2004 se concluyó que los requisitos de

<sup>(1)</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre determinados aspectos jurídicos vinculados a las obras cinematográficas y a otras producciones del sector audiovisual, DO C 43 de 16.2.2002, p. 6.

<sup>(2)</sup> DO C 123 de 30.4.2004, p. 1.

<sup>(3)</sup> DO C 134 de 16.6.2007, p. 5.

<sup>(4)</sup> DO C 31 de 7.2.2009, p. 1.

territorialización de los gastos en regímenes de financiación de obras cinematográficas constituyen una cuestión que debe evaluarse más a fondo a la luz de su cumplimiento de los principios del mercado interior establecidos en el Tratado. También debe tenerse en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia dictada desde 2001 en relación con la importancia del mercado interior en lo que se refiere a las normas relativas al origen de los bienes y servicios <sup>(1)</sup>.

18. Asimismo, la aplicación de la «prueba cultural» ha planteado problemas en la práctica. La compatibilidad de la ayuda a la producción cinematográfica se evalúa con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE, que contempla la posibilidad de conceder ayudas para «promover la cultura». La Comunicación de 2001 requería que la ayuda estuviese destinada a un producto cultural. Sin embargo, el examen detallado de los criterios culturales aplicados en los regímenes de ayuda a las producciones cinematográficas, realizado por la Comisión, ha sido motivo de controversia con los Estados miembros, particularmente a la luz del principio de subsidiariedad.
19. Por consiguiente, al ampliar en 2009 los criterios de evaluación de las ayudas estatales de la Comunicación sobre el cine de 2001, la Comisión observó la necesidad de una mayor reflexión sobre las implicaciones de esta evolución y de una revisión de los criterios de evaluación.

#### 4. CAMBIOS ESPECÍFICOS

20. La presente Comunicación aborda las cuestiones mencionadas más arriba e introduce modificaciones en los criterios de la Comunicación de 2001. En particular, engloba la ayuda estatal en un mayor ámbito de actividades, subraya el principio de subsidiariedad en el ámbito de la política cultural y el respeto de los principios del mercado interior, introduce un nivel máximo de intensidad de ayuda más alto para las producciones transfronterizas y contempla la protección del patrimonio cinematográfico y el acceso al mismo. La Comisión estima que estos cambios son necesarios a la luz de la evolución observada desde 2001 y ayudarán a las obras europeas a ser más competitivas y paneuropeas en el futuro.

##### 4.1. Ámbito de actividades

21. En cuanto al ámbito de las actividades a las que se aplica la presente Comunicación, los criterios de la Comunicación sobre el cine de 2011 relativos a las ayudas estatales se centraban en la producción de películas. Sin embargo, como se ha observado, algunos Estados miembros también ofrecen apoyo a otras actividades conexas, tales como la elaboración de guiones y el desarrollo, la distribución o la promoción de películas (en festivales de cine, por ejemplo). El objetivo de proteger y promover la diversidad cultural de Europa a través de obras audiovisuales solo puede alcanzarse si las mismas llegan al público. Una ayuda destinada únicamente a la producción podría estimular el suministro de contenidos audiovisuales sin garantizar la distribución y promoción adecuadas de la obra audiovisual resultante. Por ello, conviene que la ayuda abarque todos los aspectos de la creación cinematográfica, desde la concepción del argumento hasta la difusión pública.
22. En cuanto a las ayudas a las salas de cine, los importes asignados suelen ser reducidos, por lo que, por ejemplo, para las salas de cine rurales y las salas de arte y ensayo debería bastar el nivel de ayudas cubierto por el Reglamento *de minimis* <sup>(2)</sup>. Sin embargo, si un Estado miembro puede justificar la necesidad de una ayuda más importante a las salas de cine, la misma se apreciará con arreglo a la presente Comunicación como ayuda a la promoción de la cultura en el sentido del artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE. Las ayudas a las salas de cine fomentan la cultura ya que el objetivo principal de estas salas es la proyección del producto cultural que constituye la película.
23. Algunos Estados miembros han considerado el apoyo a proyectos audiovisuales que van más allá del concepto tradicional de producciones cinematográficas y televisivas. La narrativa transmedia (conocida también como narrativa multiplataformas o narrativa con cruce de medios) es la técnica de contar historias a través de múltiples plataformas y formatos utilizando tecnologías digitales, como las películas y los juegos. Es importante observar que estos contenidos están interconectados <sup>(3)</sup>. Puesto que los proyectos transmedia están inevitablemente vinculados a la producción de una película, el componente de producción cinematográfica se considera una obra audiovisual que está incluida en el ámbito de aplicación de la presente Comunicación.

<sup>(1)</sup> En particular, la sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de marzo de 2005 en el asunto *Laboratoires Fournier* (C-39/04), Rec. 2005, p. I-2057.

<sup>(2)</sup> Reglamento (CE) n° 1998/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado a las ayudas *de minimis*, DO L 379 de 28.12.2006, p. 5.

<sup>(3)</sup> No deben confundirse con las franquicias de medios multiplataformas, las secuelas o las adaptaciones tradicionales.

24. Inversamente, aunque los juegos pueden representar uno de los medios de comunicación de masas con más rápido crecimiento en los próximos años, no todos ellos entran necesariamente en la categoría de obras audiovisuales o productos culturales. Presentan características distintas a las de las películas en lo que respecta a la producción, la distribución, la comercialización y el consumo. Por ello, las normas concebidas para la producción cinematográfica no pueden aplicárseles automáticamente. Además, al contrario de lo que sucede en los sectores cinematográfico y televisivo, la Comisión no dispone de una masa crítica de decisiones sobre ayudas estatales a los juegos. En consecuencia, esta Comunicación no incluye las ayudas a los juegos. Cualquier medida de ayuda a los juegos que no cumpla las condiciones del Reglamento general de exención por categorías <sup>(1)</sup> o del Reglamento *de minimis* seguirá tratándose caso por caso. En la medida en que pueda demostrarse la necesidad de un régimen de ayudas destinado a los juegos con fines culturales y educativos, la Comisión aplicará por analogía los criterios de intensidad de ayuda expuestos en la presente Comunicación.

#### 4.2. Criterio cultural

25. Para ser compatibles con el artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE, las ayudas al sector audiovisual deben promover la cultura. Con arreglo al principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado UE, la definición de las actividades culturales es en primer lugar una responsabilidad de los Estados miembros. Al evaluar un régimen de apoyo a las actividades audiovisuales, la Comisión reconoce que su cometido se limita a verificar si el Estado miembro de que se trate dispone de un mecanismo de verificación pertinente y eficaz para evitar errores manifiestos. Esto se lograría con la existencia de un proceso de selección cultural para determinar qué obras audiovisuales deben recibir ayuda o de un perfil cultural que deben cumplir todas las obras audiovisuales como requisito para la obtención de ayuda. De conformidad con la Convención de la UNESCO sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de 2005 <sup>(2)</sup>, la Comisión observa que el hecho de que una película sea de carácter comercial no excluye que pueda ser de carácter cultural.
26. La diversidad lingüística constituye un importante elemento de la diversidad cultural, de ahí que la defensa y promoción del empleo de una o varias de las lenguas de un Estado miembro también contribuya a la promoción de la cultura <sup>(3)</sup>. Según jurisprudencia reiterada del Tribunal, tanto la promoción de una lengua de un Estado miembro <sup>(4)</sup> como la política cultural <sup>(5)</sup> pueden constituir una razón imperiosa de interés general que justifica una restricción del ejercicio de la libertad de prestación de servicios. Por consiguiente, los Estados miembros pueden exigir, como condición para la ayuda, en particular, que la película se produzca en una lengua determinada cuando se haya determinado que dicha exigencia es necesaria y adecuada para perseguir un objetivo cultural en el sector audiovisual, y pueda también favorecer la libertad de expresión de las diferentes corrientes sociales, religiosas, filosóficas o lingüísticas que existan en una región considerada. El hecho de que tal criterio pueda constituir en la práctica una ventaja para las empresas productoras de películas que trabajen en la lengua amparada por tal criterio parece inherente al objetivo perseguido <sup>(6)</sup>.

#### 4.3. Requisitos de territorialización de los gastos

27. Las obligaciones que imponen las autoridades que conceden la ayuda a los productores cinematográficos para que gasten una parte determinada del presupuesto de la producción cinematográfica en un territorio concreto (denominadas «requisitos de territorialización de los gastos») han sido objeto de especial atención desde que la Comisión empezó a estudiar los regímenes de ayuda al cine. La Comunicación sobre el cine de 2001 permitía a los Estados miembros exigir que hasta el 80 % del presupuesto total de la película se gastase en sus territorios. Los regímenes que definen el importe de la ayuda como porcentaje de los gastos de producción realizados en el Estado miembro que la concede intentan, ya mediante su concepción, atraer el máximo de actividad de producción al territorio nacional,

<sup>(1)</sup> Reglamento (CE) n° 800/2008 de la Comisión, de 6 de agosto de 2008, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda compatibles con el mercado común en aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado (Reglamento general de exención por categorías), DO L 214 de 9.8.2008, p. 3.

<sup>(2)</sup> En su artículo 4, apartado 4, la Convención establece que los bienes, servicios y actividades culturales hacen referencia a aquellos bienes, servicios y actividades que representan o transmiten expresiones culturales con independencia del valor comercial que puedan tener. Asimismo, establece que las actividades culturales pueden constituir un fin en sí mismas o pueden contribuir a la producción de bienes y servicios culturales.

<sup>(3)</sup> Sentencia del tribunal de 5 de marzo de 2009, UTECA, asunto C-222/07, apartados 27-33.

<sup>(4)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de diciembre de 2007, United Pan-Europe Communications Belgium, asunto C-250/06, apartado 43.

<sup>(5)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de octubre de 1999, ARD, asunto C-6/98, apartado 50.

<sup>(6)</sup> Sentencia del Tribunal de 5 de marzo de 2009, UTECA, asunto C-222/07, apartados 34 y 36.

conteniendo pues un elemento inherente de territorialización del gasto. La Comunicación sobre el cine debe tener en cuenta estos diferentes tipos de regímenes de ayuda que existen actualmente.

28. Los requisitos de territorialización del gasto constituyen una restricción del mercado interior de producción audiovisual. Por consiguiente, la Comisión encargó un estudio externo sobre las condiciones de territorialización impuestas a las producciones audiovisuales, que se finalizó en 2008 <sup>(1)</sup>. Como se declaró en la ampliación de 2009 de la Comunicación sobre el cine, el estudio no llegaba globalmente a unas conclusiones claras: no logró dilucidar si los efectos positivos de las condiciones de territorialización superaban a los efectos negativos.
29. Sin embargo, el estudio constató que en los países que aplican requisitos de territorialización los costes de la producción cinematográfica son superiores a los observados en países que no lo hacen. El estudio también concluyó que los requisitos de territorialización pueden crear obstáculos a las coproducciones y hacerlas menos rentables. Globalmente, el estudio concluyó que unos requisitos de territorialización del gasto más restrictivos no llevan aparejados unos efectos positivos suficientes para justificar el mantenimiento de los actuales niveles de las restricciones. Tampoco se demostró la necesidad de estos requisitos a la luz de los objetivos perseguidos.
30. Una medida nacional que dificulta el ejercicio de libertades fundamentales garantizadas por el Tratado solo puede ser aceptable si cumple varios requisitos: que esté justificada por razones imperiosas de interés general, que sea adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y que no vaya más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo <sup>(2)</sup>. Las características específicas de la industria cinematográfica, en particular la extrema movilidad de las producciones y la promoción de la diversidad cultural y de las lenguas y culturas nacionales, puede constituir una razón imperiosa de interés general capaz de justificar una restricción del ejercicio de las libertades fundamentales. Por consiguiente, la Comisión reconoce que, en cierta medida, estas condiciones pueden ser necesarias a fin de mantener una masa crítica de infraestructura para la producción cinematográfica en el Estado miembro o la región que concede las ayudas.
31. Prácticamente ningún Estado miembro impone requisitos de territorialización de los gastos hasta el máximo del 80 % del presupuesto de producción que permite la Comunicación de 2001. Varios Estados miembros no imponen ningún requisito de territorialización de los gastos en sus regímenes. Muchos regímenes regionales están vinculados al importe de la ayuda y exigen que el 100 % o el 150 % de este importe se gaste en el Estado miembro que la concede, sin referirse expresamente al origen de los servicios subcontratados o al origen de los bienes empleados en la producción. En algunos regímenes, el productor beneficiario de la ayuda puede gastar como mínimo el 20 % del presupuesto fuera del Estado miembro que la concedió. Algunos Estados miembros definen la ayuda cinematográfica como un porcentaje de los gastos locales únicamente.
32. El importe de los gastos sujetos a los requisitos de territorialización de los gastos debe ser como mínimo proporcionado respecto del compromiso financiero de un Estado miembro y no respecto del presupuesto global de producción. Esto no ocurriría necesariamente con el criterio de territorialización de la Comunicación de 2001 <sup>(3)</sup>.
33. Los Estados miembros que conceden ayudas a la producción cinematográfica aplican esencialmente dos mecanismos de ayuda distintos:
  - concesión de ayudas (por ejemplo, por un comité de selección) en forma de subvenciones directas, definidas, por ejemplo, como porcentaje del presupuesto de producción; y
  - concesión de ayudas definidas en proporción de los gastos de producción en el Estado miembro que las concede (por ejemplo, en forma de incentivos fiscales).

<sup>(1)</sup> *Study on the Economic and Cultural Impact, notably on Co-productions, of Territorialisation Clauses of state aid Schemes for Films and Audiovisual Productions* (2008). [http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/territ/final\\_rep.pdf](http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/territ/final_rep.pdf)

<sup>(2)</sup> Sentencia UTECA, asunto C-222/07, apartado 25.

<sup>(3)</sup> Ejemplo: un productor realiza una película con un presupuesto de 10 millones EUR y solicita ayuda a un régimen que ofrece como máximo un millón EUR por película. Es desproporcionado excluir la película del régimen de ayuda aduciendo que el productor no tiene previsto gastar al menos ocho millones EUR del presupuesto de producción en el territorio que ofrece la ayuda.

34. El apartado 50 establece, para cada mecanismo, los límites dentro de los cuales la Comisión puede aceptar que un Estado miembro aplique los requisitos de territorialización de los gastos que aún podrían considerarse necesarios y proporcionados en relación con un objetivo cultural.
35. En el caso de ayudas concedidas en forma de subvención, los requisitos de territorialización de los gastos deben limitarse a un máximo del 160 % del importe de las ayudas. Esto corresponde a la norma anterior del «80 % del presupuesto de producción» cuando la intensidad de ayuda alcanza el máximo general establecido en el apartado 52.2, a saber, el 50 % del presupuesto de producción<sup>(1)</sup>.
36. En el caso de las ayudas concedidas en porcentaje de la actividad de producción en el Estado miembro que las concede, existe el incentivo de gastar más en el Estado miembro para recibir más ayuda. Limitar la actividad de producción elegible a la que tiene lugar en el Estado miembro que concede la ayuda supone una restricción territorial. Por consiguiente, a fin de establecer un límite comparable con el límite para las subvenciones, el máximo de gastos que puede someterse a los requisitos de territorialización de los gastos equivale al 80 % del presupuesto de producción.
37. Por otra parte, sea cual fuere el mecanismo aplicado, cualquier régimen puede prever un criterio de elegibilidad que requiera un nivel mínimo de actividad de producción en el territorio del Estado miembro que concede las ayudas. Este nivel no debe rebasar el 50 % del presupuesto de producción.
38. En cualquier caso, de conformidad con el derecho de la UE, los Estados miembros no están obligados a imponer requisitos de territorialización de los gastos.

#### 4.4. Competencia para atraer grandes producciones extranjeras

39. Cuando se adoptó la Comunicación sobre el cine de 2001, pocos Estados miembros intentaron utilizar las ayudas para conseguir que grandes proyectos cinematográficos extranjeros se produjesen en sus territorios. Desde entonces varios Estados miembros han introducido regímenes con el objetivo de atraer a Europa producciones de gran relieve, en competencia mundial con las localizaciones e instalaciones de otros lugares, tales como las de los Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda o Australia. Las personas que respondieron a la consulta pública previa a la presente Comunicación se mostraron de acuerdo en que esas producciones eran necesarias para mantener una infraestructura audiovisual de elevada calidad, contribuir a la utilización de estudios y equipo cinematográficos de alta gama, así como al empleo de personal altamente cualificado, y ayudar a la transferencia de tecnología, conocimientos técnicos y experiencia. La utilización parcial de las instalaciones por parte de producciones extranjeras también ayudaría a contar con las capacidades necesarias para realizar producciones europeas de gran relieve y calidad.
40. En cuanto a sus posibles repercusiones sobre el sector audiovisual europeo, las producciones extranjeras pueden tener unos efectos duraderos, ya que suelen recurrir en gran medida a la infraestructura y el personal locales, lo que en general puede repercutir positivamente sobre el sector audiovisual nacional. Asimismo hay que observar que muchas de las películas que se consideran grandes proyectos de terceros países, son de hecho coproducciones en las que también participan productores europeos. En consecuencia, esas subvenciones también contribuirían a promover las obras audiovisuales europeas y a mantener instalaciones para las producciones nacionales.
41. Por consiguiente, la Comisión considera que tales ayudas pueden ser compatibles, en principio, con el artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE en calidad de ayudas para promover la cultura bajo las mismas condiciones que la ayuda a la producción europea. Sin embargo, dado que las ayudas a las grandes producciones internacionales pueden ser muy elevadas, la Comisión supervisará la evolución de este tipo de ayuda para garantizar que la competencia se basa fundamentalmente en la calidad y el precio y no en las ayudas estatales.

#### 4.5. Producciones transfronterizas

42. Pocas películas europeas se distribuyen fuera de los territorios en que se han producido y la probabilidad de que una película europea se difunda en varios Estados miembros es mayor en el caso de coproducciones en las que participan productores de varios países. En vista de la importancia de la cooperación de los productores procedentes de diferentes Estados miembros para la producción de

<sup>(1)</sup> Ejemplo: Un productor hace una película con un presupuesto de 10 millones EUR y solicita ayuda a un régimen que ofrece como máximo un millón EUR por película. En tal caso solo puede esperarse que el productor gaste 1,6 millones EUR del presupuesto de producción en el territorio que ofrece la ayuda. Sin embargo, si el presupuesto de la película hubiera sido de dos millones EUR y hubiera recibido el importe máximo de ayuda, el productor debería estar sujeto a una obligación de territorialización del gasto correspondiente al 80 % del presupuesto de producción.

obras cinematográficas europeas que se proyectan en varios Estados miembros, la Comisión considera que está justificada una mayor intensidad de ayuda en el caso de las coproducciones financiadas por varios Estados miembros en las que participen productores de varios Estados miembros.

#### 4.6. Patrimonio cinematográfico

43. Las películas deberán recopilarse, conservarse y mantenerse accesibles para las generaciones futuras con fines culturales y educativos <sup>(1)</sup>. Las conclusiones del Consejo de Educación, Juventud, Cultura y Deporte relativas al patrimonio cinematográfico europeo, de 18 de noviembre de 2010 <sup>(2)</sup> invitan a los Estados miembros a garantizar que las películas que hayan recibido ayuda estatal se depositen en una institución responsable del patrimonio cinematográfico, junto con todo el material relacionado, en su caso, y los derechos correspondientes relativos a la preservación y el empleo cultural y no comercial de las películas y el material relacionado.
44. Algunos Estados miembros han introducido la práctica de pagar el último tramo de la ayuda una vez que la institución responsable del patrimonio cinematográfico haya certificado el depósito de la película subvencionada, lo que ha resultado ser un instrumento eficaz para hacer cumplir la obligación contractual de depósito de la película.
45. Algunos Estados miembros han introducido disposiciones en sus convenios de subvención para permitir que películas financiadas con fondos públicos se utilicen para objetivos específicos en ejecución de la misión de interés general de las instituciones responsables del patrimonio cinematográfico tras un período de tiempo acordado, a condición de que no se interfiera con la utilización normal de la película.
46. En consecuencia, los Estados miembros deben incitar y ayudar a los productores a depositar una copia de la película en la institución responsable del patrimonio cinematográfico designada por el órgano de financiación con vistas a la preservación <sup>(3)</sup>, y a una utilización no comercial específica acordada con el titular o titulares de derechos, en cumplimiento de los derechos de propiedad intelectual y sin perjuicio de una remuneración equitativa del titular o titulares de derechos, tras un período de tiempo establecido de común acuerdo en el acuerdo de subvención y de forma que no se interfiera con la utilización normal de la película.

### 5. EVALUACIÓN DE LA COMPATIBILIDAD DE LA AYUDA

47. Al evaluar las ayudas a obras cinematográficas y a otras obras audiovisuales, la Comisión verifica, partiendo de las consideraciones expuestas más arriba:
  - en primer lugar, si el régimen de ayudas respeta el principio de «legalidad general», es decir, la Comisión ha de verificar que el régimen no contiene cláusulas contrarias a las disposiciones del TFUE en ámbitos distintos al de las ayudas estatales;
  - en segundo lugar, si el régimen cumple los criterios específicos de compatibilidad de las ayudas expuestos más adelante.

#### 5.1. Legalidad general

48. La Comisión ha de verificar, en primer lugar, que la ayuda respeta el principio de «legalidad general» y que las condiciones de elegibilidad y los criterios de concesión no contienen cláusulas contrarias a las disposiciones del TFUE en ámbitos distintos al de las ayudas estatales. Ello incluye comprobar que se han respetado los principios del TFUE que prohíben la discriminación por motivos de nacionalidad y garantizan la libre circulación de mercancías, la libre circulación de trabajadores, la libertad de establecimiento, la libre prestación de servicios y la libre circulación de capitales (artículos 18, 34, 36, 45, 49, 54, 56 y 63 del TFUE). La Comisión vela por el cumplimiento de estos principios y por la aplicación de las normas de competencia cuando las disposiciones que los vulneran son indisolubles del funcionamiento del sistema.

<sup>(1)</sup> Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al patrimonio cinematográfico, DO L 323 de 9.12.2005, p. 57.

<sup>(2)</sup> DO C 324 de 1.12.2010, p. 1.

<sup>(3)</sup> Las instituciones responsables del patrimonio cinematográfico son designadas por los Estados miembros con la misión de recoger, preservar y poner a disposición del público el patrimonio cinematográfico con fines culturales y educativos. En aplicación de la Recomendación de 2005 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al patrimonio cinematográfico, los Estados miembros han elaborado una lista de sus instituciones responsables del patrimonio cinematográfico. La lista actual puede consultarse en: <http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/reg/cinema/institutions.pdf>



49. De acuerdo con tales principios, los regímenes de ayudas no pueden, por ejemplo, reservar las ayudas exclusivamente a los nacionales del país, exigir que los beneficiarios sean empresas nacionales establecidas conforme al Derecho mercantil nacional (las empresas establecidas en un Estado miembro que actúen en otro a través de una sucursal o una oficina permanentes deben poder recibir ayuda; además, este requisito de representación solamente debe ser aplicable en el momento del pago de la ayuda), u obligar a las empresas extranjeras que prestan servicios cinematográficos a eludir las disposiciones y condiciones de la Directiva 96/71/CE con respecto a sus trabajadores desplazados<sup>(1)</sup>.

50. A la luz de la situación específica del sector cinematográfico europeo, los regímenes de ayuda a la producción cinematográfica pueden:

- exigir que hasta el 160 % del importe de la ayuda concedida a la producción de una determinada obra audiovisual se gaste en el territorio del Estado miembro que la concede; o
- calcular el importe de la ayuda concedida a la producción de una determinada obra audiovisual como porcentaje de los gastos de producción cinematográfica realizados en el Estado miembro que la concede, generalmente en el caso de regímenes de ayudas en forma de incentivos fiscales.

En ambos casos, los Estados miembros pueden exigir que una parte mínima de la actividad de producción sea realizada en su territorio para que los proyectos puedan recibir ayuda. Sin embargo, este nivel no puede rebasar en ningún caso el 50 % del presupuesto de producción global. Además, el vínculo territorial no rebasará el 80 % del presupuesto total de producción.

## 5.2. Criterios específicos de evaluación en virtud del artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE

51. El objetivo de apoyar la producción de obras audiovisuales europeas y garantizar la existencia de la infraestructura necesaria para su producción y exhibición es configurar las identidades culturales europeas y fomentar la diversidad cultural. En consecuencia, el fin de la ayuda es promover la cultura. La ayuda puede ser compatible con el Tratado de conformidad con el artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE. Las empresas pertenecientes al sector de la producción de películas y programas televisivos pueden percibir también subvenciones de otra índole concedidas en virtud del artículo 107, apartado 3, letras a) y c), del TFUE (como ayudas regionales, ayudas a las PYME, subvenciones de I+D y ayudas para la formación y el empleo), dentro de las intensidades máximas cuando se de una acumulación de ayudas.

52. Cuando se trate de regímenes concebidos para apoyar actividades como la elaboración de guiones, el desarrollo, la producción, la distribución y la promoción de las obras audiovisuales cubiertas por la presente Comunicación, la Comisión examinará los criterios siguientes respecto de las obras audiovisuales que reciban ayuda a fin de evaluar la compatibilidad del régimen considerado con el Tratado en virtud del artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE:

- 1) La ayuda se destina a un producto cultural. Cada Estado miembro velará por que el contenido de la producción subvencionada pueda clasificarse como cultural con arreglo a sus criterios nacionales siguiendo un proceso efectivo de verificación, a fin de evitar un error manifiesto: bien mediante la selección de las películas propuestas, por ejemplo por expertos o por una persona a la que se encomienda la selección, bien, en ausencia de dicho proceso de selección, mediante el establecimiento de una lista de criterios culturales en relación con la cual se cotejará cada obra audiovisual.
- 2) La intensidad de ayuda debe limitarse, en principio, al 50 % del presupuesto de producción, con objeto de estimular iniciativas comerciales no subvencionadas. La intensidad de ayuda a las producciones transfronterizas financiadas por más de un Estado miembro y en las que participen productores de más de un Estado miembro podría llegar al 60 % del presupuesto de producción.

<sup>(1)</sup> Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicio, DO L 18 de 21.1.1997, p. 1.

Estos límites no se aplican a las obras audiovisuales difíciles <sup>(1)</sup> ni a las coproducciones en las que participen países de la lista del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE <sup>(2)</sup>. Las películas cuya única versión original sea en una lengua oficial de un Estado miembro cuyo territorio, población o región lingüística sean limitados podrán considerarse obras audiovisuales difíciles en este contexto.

- 3) En principio no hay límite para las ayudas a la elaboración de guiones o al desarrollo; sin embargo, si el guión o el proyecto resultante acaba convirtiéndose en una película, los costes de la elaboración del guión y del desarrollo se incluirán subsiguientemente en el presupuesto de producción y se tendrán en cuenta para calcular la intensidad máxima de la ayuda a la obra audiovisual, como se explica en el anterior punto (2).
  - 4) Los costes de distribución y promoción de las obras audiovisuales que puedan beneficiarse de una ayuda a la producción podrán recibir la misma intensidad de ayuda que si se tratase, o pudiera haberse tratado, de su producción.
  - 5) No están autorizadas las subvenciones destinadas a actividades de producción específicas, salvo las ayudas a la elaboración de guiones, el desarrollo, la distribución o la promoción. Por consiguiente, la ayuda no puede reservarse a partes concretas de la cadena de valor de la producción. Toda ayuda concedida a la producción de una obra audiovisual específica deberá contribuir a su presupuesto total. El productor deberá poder elegir las partidas del presupuesto que se gastarán en otros Estados miembros. Con ello se pretende garantizar que la ayuda tenga un efecto incentivador neutro. La asignación de una ayuda a partidas específicas del presupuesto de una película podría convertir dicha ayuda en una preferencia nacional por los sectores afectados por dichas partidas, lo cual sería incompatible con el Tratado.
  - 6) Los Estados miembros deben incitar y ayudar a los productores a depositar una copia de la película subvencionada en la institución responsable del patrimonio cinematográfico designada por el órgano de financiación, con vistas a la preservación, y a una utilización no comercial específica, acordada con el titular o titulares de derechos en cumplimiento de los derechos de propiedad intelectual y sin perjuicio de una remuneración equitativa del titular o titulares de derechos, tras un período de tiempo establecido de común acuerdo en el acuerdo de subvención y de forma que no se interfiera con la utilización normal de la película.
  - 7) La ayuda se concede de manera transparente. Los Estados miembros deben publicar como mínimo la siguiente información en un único sitio web, o en un único sitio web que recoja información de varios sitios web: el texto íntegro del régimen de ayudas aprobado y sus disposiciones de aplicación, el nombre del beneficiario de la ayuda, la denominación y naturaleza de la actividad o proyecto que recibe la ayuda, el importe de la ayuda, y la intensidad de ayuda en proporción del presupuesto total de la actividad o proyecto subvencionados. Tal información debe publicarse en línea una vez que se haya adoptado la decisión de concesión, debe mantenerse como mínimo 10 años y estar a disposición del público sin restricciones <sup>(3)</sup>.
53. La modernización de las salas de cine, incluida su digitalización, puede recibir ayuda cuando el Estado miembro considerado pueda justificar la necesidad, proporcionalidad y adecuación de dicha ayuda. Sobre esta base, la Comisión evaluaría si el régimen es compatible con el Tratado con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE.
54. A la hora de determinar si se respeta la intensidad máxima de ayuda habrá que tener en cuenta el importe total de las medidas de ayuda pública de los Estados miembros a la actividad o proyecto subvencionados, independientemente de si la subvención se financia con fondos locales, regionales, nacionales o de la Unión. Ahora bien, los fondos otorgados directamente por los programas de la UE

<sup>(1)</sup> Como los cortometrajes, las películas que sean la primera o la segunda obra de un director, las obras de bajo presupuesto o aquellas obras que por otros motivos encontrarían dificultades para introducirse en el mercado. En virtud del principio de subsidiariedad, incumbe a cada Estado miembro establecer una definición de «película difícil» según los parámetros nacionales.

<sup>(2)</sup> La lista del CAD incluye todos los países y territorios que pueden recibir ayuda oficial al desarrollo. Son todos los países de renta baja o media con arreglo a la renta nacional bruta (RNB) *per capita* que aparecen en la lista publicada por el Banco Mundial, exceptuando a los miembros del G8, los Estados miembros de la UE y los países que ya tienen una fecha fijada para su incorporación a la UE. La lista incluye a todos los países menos avanzados (PMA) tal y como los define la ONU. Véase [http://www.oecd.org/document/45/0,3746,en\\_2649\\_34447\\_2093101\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/45/0,3746,en_2649_34447_2093101_1_1_1_1,00.html)

<sup>(3)</sup> Esta información debe actualizarse regularmente (por ejemplo cada seis meses) y estar disponible en formatos no exclusivos.

como MEDIA sin la participación de los Estados miembros en la decisión de subvención no son recursos estatales, por lo que las ayudas concedidas en virtud de los mismos no se tienen en cuenta a la hora de analizar si se respetan los límites de subvención.

#### 6. MEDIDAS APROPIADAS

55. La Comisión propone, como medida apropiada a efectos del artículo 108, apartado 1, del TFUE, que los Estados miembros ajusten a la presente Comunicación sus regímenes vigentes en materia de financiación de películas en el plazo de dos años a partir de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. Los Estados miembros deben confirmar a la Comisión su aceptación de la propuesta de medidas apropiadas en el plazo de un mes a partir de la publicación de la presente Comunicación en el Diario Oficial. A falta de respuesta, la Comisión entenderá que el Estado miembro en cuestión no acepta dichas medidas.

#### 7. APLICACIÓN

56. La presente Comunicación se aplicará a partir del día siguiente a su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.
57. La Comisión aplicará la presente Comunicación a todas las medidas de ayuda notificadas respecto de las que deba pronunciarse después de la publicación de la Comunicación en el Diario Oficial, incluso cuando las medidas de ayuda se hubieran notificado antes de esa fecha.
58. De conformidad con la Comunicación de la Comisión sobre la determinación de las normas aplicables a la evaluación de las ayudas estatales ilegales <sup>(1)</sup>, en el caso de ayudas no notificadas, la Comisión aplicará:
- a) la presente Comunicación, si la ayuda se hubiere concedido tras su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*;
  - b) la Comunicación sobre el cine de 2001 en todos los demás casos.

---

<sup>(1)</sup> DO C 119 de 22.5.2002, p. 22.