



Bruselas, 15.5.2014
COM(2014) 272 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**El cine europeo en la era digital
Tender puentes entre la diversidad cultural y la competitividad**

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

El cine europeo en la era digital Tender puentes entre la diversidad cultural y la competitividad

El sector audiovisual tiene una importancia cultural, social y económica considerable. Forma identidades, proyecta valores y puede ser un factor de integración europea que contribuya a nuestra identidad europea común. Además de su contribución al crecimiento y el empleo en Europa, es un motor de innovación.

El sector audiovisual también se caracteriza por estar más regulado que otros sectores creativos, y por depender fuertemente de la financiación pública¹.

La industria europea del cine es diversa y creativa. Su patrimonio goza de prestigio mundial y ha inspirado la obra de varias generaciones de cineastas². Sin embargo, aunque Europa produce muchos y diversos largometrajes, las películas europeas no suelen llegar a todos sus espectadores potenciales en Europa, y menos aún en el mercado mundial. En la mayoría de los casos se quedan en los mercados nacionales; algunas no llegan a las pantallas o no consiguen otros canales de distribución.

Así se pierde la oportunidad de difundir la diversidad de las culturas europeas en el mundo, de mejorar la competitividad y de equilibrar el actual déficit comercial con terceros países, como los Estados Unidos.

La revolución digital ofrece más posibilidades y flexibilidad para la distribución, y está teniendo una repercusión fundamental en la actitud del público. Por tanto, es esencial adaptarse a la era digital y aprovechar su potencial para conservar los públicos y alcanzar a otros nuevos, y para tender puentes entre la diversidad cultural y la competitividad. Esto implica retos: la industria ha de probar nuevos modelos de empresa y estrategias para atraer al público y es necesario definir políticas a nivel regional, nacional y europeo.

La cooperación política transnacional y un diálogo estructurado con el sector a nivel europeo son, por tanto, esenciales.

La presente Comunicación se inscribe en el marco estratégico presentado en la Comunicación de la Comisión titulada «Promover los sectores de la cultura y la creación para el crecimiento y el empleo en la UE»³, y está en consonancia con la Agenda Digital para Europa⁴.

¹ Cada año, los fondos europeos de ayuda al cine aportan 2 100 millones EUR (Observatorio Europeo del Sector Audiovisual, *Public Funding for Film and Audiovisual Works in Europe* [Financiación pública de obras cinematográficas y audiovisuales en Europa], 2011).

² Películas recientes, como *Intocable*, han atraído al público en todo el mundo por su originalidad, convirtiéndose además en rentables éxitos de taquilla.

³ COM(2012) 537 final.

En ella se hace balance de la evolución reciente en el sector cinematográfico, y se identifican los actuales retos de las políticas públicas que lo afectan. También se destacan los instrumentos de que dispone la UE para contribuir al proceso de adaptación a estos retos.

En todos los ámbitos cubiertos, la Comunicación persigue el objetivo de mejorar la complementariedad entre las políticas de los Estados miembros y de la Unión. Su propósito es promover orientaciones comunes para abarcar mejor las oportunidades y afrontar los retos que plantea la transición al entorno digital, teniendo en cuenta la diversidad cultural y lingüística y la variedad de los paisajes audiovisuales nacionales y haciendo hincapié en la necesidad de un esfuerzo conjunto por dar más eficiencia global a los instrumentos de financiación existentes en beneficio de la competitividad y diversidad del sector cinematográfico europeo.

1. Situación del sector cinematográfico europeo

1.1. Producción de películas y volumen de público: ¿crece el desfase?

Al considerar el sector cinematográfico europeo se observa un desequilibrio entre la producción y distribución y el consumo, es decir, entre el número de películas producidas y el de aquellas que llegan realmente a su público. Hay muchas más producciones europeas que estadounidenses y canadienses⁵, pero las películas europeas se distribuyen a menor escala y tienen dificultades para llegar a un público más amplio fuera de sus mercados nacionales, incluso dentro de la UE.

El éxito no puede medirse solo por la cuota de mercado y los ingresos en taquilla. Es posible que las películas vayan dirigidas a públicos muy específicos, lo cual puede hacer que su mercado se reduzca a nivel nacional, de la UE y mundial. No obstante, estas películas pueden conseguir llegar a su público destinatario y formar una parte importante de la diversidad cultural. Desde un punto de vista económico, el éxito relativo de una película también debe analizarse en términos de rentabilidad, es decir, de relación entre la inversión en desarrollo, producción y distribución y los ingresos generados⁶. Sin embargo, son muchas las películas producidas en la UE cuya proyección en salas de cine sigue siendo limitada o incluso inexistente fuera del mercado nacional. Tampoco parece que logren alcanzar a más público a través de otras formas de distribución.

La situación y las cifras correspondientes pueden variar según las distintas formas de distribución (cines, televisión, DVD, TV a la carta⁷, etc.), y también puede haber grandes diferencias entre los Estados miembros.

⁴ COM(2010) 245 final/2.

⁵ El número de largometrajes producidos en la Unión Europea ha aumentado, pasando de 1 159 filmes en 2008 a 1 336 en 2011. En el mismo período, las producciones estadounidenses y canadienses pasaron de 773 a 818 (Observatorio Europeo del Sector Audiovisual, Focus, 2013).

⁶ Según las estimaciones, la película *Intocable* ingresó en taquilla 309 189 989 EUR en todo el mundo, con un presupuesto de producción de unos 7 millones EUR, mientras que *The Artist*, cuyo presupuesto rondó los 11 millones EUR, recaudó 96 718 509 EUR a escala mundial.

⁷ Televisión a la carta.

En cuanto a la explotación de las películas en salas de cine, las principales tendencias son las siguientes:

- En la UE, las películas europeas representan por término medio el 62,52 % de los estrenos y el 32,9 % de las entradas⁸. En taquilla y entradas vendidas, las películas europeas están muy por detrás de las producciones estadounidenses. En 2012, estas representaron el 19,84 % de los estrenos y el 65,11 % de las entradas en la UE⁹. En el mercado de la UE, las entradas correspondientes a películas de otros países de la Unión se mantienen estables, en torno al 12 % por término medio¹⁰.
- Solo un pequeño porcentaje de películas europeas se estrena en cines de fuera de Europa (el 8 % en 2010), donde consiguen un público no desdeñable, aunque modesto en términos de cuota de mercado en taquilla¹¹. De hecho, en 2010 más del 19 % del total de entradas (y el 16 % de los ingresos en taquilla) de las producciones europeas se generaron fuera de Europa¹².

Esta situación de las películas europeas en los cines se observa también en otros medios de visionado.

La televisión sigue siendo la plataforma más utilizada para ver películas. En 2011, el 41 % de los casi 122 000 largometrajes televisados en Europa eran de origen europeo, con un 7,7 % de producciones nacionales, un 14,5 % de filmes producidos en otros países europeos y un 18,7 % de coproducciones total o parcialmente europeas¹³.

Mientras el DVD está en retroceso, la TV a la carta es una forma de distribución relativamente nueva que se prevé crezca considerablemente en los próximos años¹⁴. En 2012, el mercado de la TV a la carta registró una tasa de crecimiento del 59 % en Alemania y del 14,7 % en Francia¹⁵. Muchos proveedores ofrecen este servicio y utilizan su marca en un solo

⁸ Período 2008-2012. No se incluyen datos sobre Malta. Fuente: Observatorio Europeo del Sector Audiovisual.

⁹ Período 2008-2012. Fuente: Observatorio Europeo del Sector Audiovisual.

¹⁰ Fuente: Observatorio Europeo del Sector Audiovisual, Anuario de 2012, volumen 2, página 234.

¹¹ Por ejemplo, en 2012, las películas de la UE casi brillaron por su ausencia en el mercado de los EE. UU., alcanzando apenas un 8 % de cuota de mercado, mientras que las producciones estadounidenses superaban el 90 %. Fuente: Observatorio Europeo del Sector Audiovisual, base de datos Focus, 2013.

¹² Fuente: Observatorio Europeo del Sector Audiovisual, *Theatrical export of European films in 2010* (Estrenos de películas europeas en el extranjero en 2010). Este estudio tiene por objeto los siguientes países: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Corea del Sur, Estados Unidos, México, Nueva Zelanda y Venezuela. Durante el mismo período, las producciones estadounidenses generaron un 66 % de sus ingresos en taquilla en el extranjero.

¹³ Fuente: Observatorio Europeo del Sector Audiovisual, Anuario de 2012, páginas 150-155.

¹⁴ A diferencia de los DVD, la TV a la carta está regulada por la Directiva sobre servicios de comunicación audiovisual y sus disposiciones destinadas a promover las obras europeas.

¹⁵ En 2011, el gasto de los consumidores en contenidos audiovisuales a través de plataformas y servicios digitales y en línea aumentó un 20,1 %, hasta un total de 1 200 millones EUR, mientras que el gasto de los consumidores europeos en DVD descendió un 10 %, por séptimo año consecutivo, a un total de 9 400 millones EUR. En un futuro próximo, se espera que el sector del vídeo europeo experimente un crecimiento continuado de la difusión digital y en línea. Por ejemplo, los ingresos totales generados por los servicios de TV a la carta a través de redes privadas, conocidas como «jardines vallados» (en inglés, *walled gardens*), son superiores a los de la distribución en internet. En Europa, se espera que tales

mercado territorial, mientras que solo unos pocos desarrollan sus actividades bajo la misma marca a nivel mundial. Aunque, teóricamente, este medio ofrece una capacidad ilimitada de distribución (a diferencia de otros), hay pocos datos sobre la disponibilidad y la cuota de mercado de las películas europeas en las plataformas de TV a la carta. Los primeros estudios indican que los ingresos generados por las plataformas de TV a la carta proceden mayoritariamente de películas no europeas, a semejanza de lo que ocurre en el mercado del DVD¹⁶. Por lo que se refiere a la presencia de películas europeas, los datos disponibles muestran que un operador mundial (presente en veintiséis países de la UE) propone, en las principales tiendas en línea nacionales, más superproducciones de la UE y ganadores de premios del cine europeo que los proveedores nacionales de TV a la carta¹⁷. Teniendo todo esto en cuenta, es posible lograr un mayor nivel de distribución de películas europeas (tanto en Europa como fuera de sus fronteras) en todos los canales.

1.2. Público potencial y evolución de los comportamientos

Según un reciente sondeo, el 97 % de los europeos de entre cuatro y cincuenta años¹⁸ ven películas de todos los orígenes, y el 54 % de ellos lo hacen cada día¹⁹. Alrededor del 27 % de los espectadores son grandes aficionados al cine que declaran ver más de once filmes al mes²⁰. Mientras que el público de las salas de cine se ha mantenido estable en los últimos años²¹, la encuesta revela que las personas van al cine menos de una vez al mes y que el 39 % de ellas no va nunca²². Aparte de en el cine, los europeos ven películas en televisión de acceso abierto (79 % de la población), en DVD (67 %) y a través de servicios a la carta (56 %)²³. Por tanto, el visionado a domicilio o en dispositivos móviles representa un mercado importante, sobre todo porque los espectadores desean, cada vez más, poder ver contenidos en cualquier momento, en cualquier lugar y con cualquier aparato. El estudio reconoce, no obstante, que

ingresos crezcan de 850 millones EUR en 2011 a 1 500 millones EUR en 2017. Se prevé que el gasto en DVD y discos Blu-Ray disminuya. Fuentes: Observatorio Europeo del Sector Audiovisual, Anuario de 2012; base de datos Screen Digest, 2013.

¹⁶ Instituto de Prospectiva Tecnológica, estudio titulado *Statistical, Ecosystems and Competitiveness Analysis of the Media and Content Industries: The Film Sector* (Análisis estadístico, de ecosistemas y de competitividad de los medios y las industrias de contenidos: el sector cinematográfico), Sophie De Vinck, Sven Lindmark, 2012, punto 3.4.3.

¹⁷ Fuente: Observatorio Europeo del Sector Audiovisual. En Alemania, iTunes ofrecía treinta y seis películas de una muestra de cincuenta formada por las veinticinco primeras ganadoras de Premios del Cine Europeo (1988-2012) y las veinticinco mayores superproducciones europeas (1996-2012), mientras que los servicios nacionales de TV a la carta proponen veintinueve como máximo. En Francia, las cifras correspondientes eran de treinta y veintiuna; en Italia, de dos y ocho.

¹⁸ La encuesta se realizó entre cuatro mil quinientos cincuenta consumidores de diez países europeos, de edades comprendidas entre cuatro y cincuenta años: *A profile of current and future audiovisual consumers, Final Report* (Perfil de los consumidores audiovisuales actuales y futuros, informe final), EAC/08/2012, p. 10.

¹⁹ *A profile of current and future audiovisual consumers, Final Report*, EAC/08/2012, p. 55.

²⁰ *A profile of current and future audiovisual consumers, Final Report*, EAC/08/2012, p. 77.

²¹ Observatorio Europeo del Sector Audiovisual, Anuario de 2012, volumen 2, p. 222 (966 millones en 2011). No obstante, el número de espectadores descendió en varios Estados miembros, como Francia, Italia, España, Portugal, Bulgaria, Eslovenia y Eslovaquia.

²² *A profile of current and future audiovisual consumers, Final Report*, EAC/08/2012, p. 60.

²³ Esta última cifra incluye también la transmisión o descarga gratuitas, a las que probablemente se acceda de forma mayoritaria a través de plataformas ilegales.

también se utilizan contenidos ilegales y que, además de ver, una parte del público desea interactuar más con el contenido y participar en su creación o su programación, por ejemplo a través de aplicaciones o redes sociales.

En cuanto al tiempo dedicado a los medios de comunicación, la televisión sigue siendo el medio preferido para ver contenidos audiovisuales, y los europeos pasan alrededor de cuatro horas al día ante la pequeña pantalla²⁴. En general, estas cifras son estables en la UE y, a veces, descienden en lo que respecta al visionado de contenidos lineales por las generaciones más jóvenes²⁵. Por otra parte, el promedio de visionado de vídeos en línea por espectador, si bien sigue a un nivel relativamente bajo en los principales mercados de la UE, aumentó entre un 155 % y un 200 % a lo largo del período de 2008 a 2011²⁶.

1.3. Dificultades estructurales del sector cinematográfico europeo para llegar a públicos potenciales en la Unión Europea y el resto del mundo

La situación del sector audiovisual varía considerablemente de un Estado miembro a otro. No solo difieren el tamaño del sector, el volumen de producción y el entorno lingüístico, sino también las maneras en que se financian las películas, la cuantía y la estructura de los fondos públicos destinados al cine, la implicación de las cadenas u otros operadores en el sistema de financiación y las estrategias de las políticas nacionales y regionales de cine.

Como cada película es un prototipo único, cualquier intento de analizar los factores de éxito corren el riesgo de simplificar demasiado. No obstante, es evidente que algunas deficiencias estructurales influyen mucho en la capacidad de las películas europeas para llegar a su público, tanto en el propio país como en el exterior.

- ***Fragmentación de la producción y la financiación***

El sector europeo del cine está formado mayoritariamente por pequeñas empresas y microempresas, que disponen de activos intangibles limitados. Estas empresas se enfrentan a dificultades cada vez mayores para obtener presupuestos importantes, y dependen en gran medida de la financiación pública.

El presupuesto medio de producción varía mucho entre los Estados miembros. En el Reino Unido se sitúa en 10,9 millones EUR, en Alemania y Francia ronda los 5 millones EUR y en Suecia, los 2,6 millones EUR. En cambio, en Hungría y Estonia las películas se producen con

²⁴ Libro Verde «Prepararse para la convergencia plena del mundo audiovisual: crecimiento, creación y valores», en referencia al Anuario del Observatorio Europeo del Sector Audiovisual, volumen II, página 171.

²⁵ En el Reino Unido, un reciente análisis indica que el tiempo de visionado de televisión lineal de las personas de entre dieciséis y veinticuatro años descendió de 168 minutos al día en 2010 a 142 minutos diarios en 2013, y se prevé que siga bajando hasta 119 minutos en 2020; en cuanto a las personas de edades comprendidas entre veinticinco y treinta y cuatro años, el tiempo de visionado se redujo de 200 minutos al día en 2010 a 183 minutos diarios en 2013, y seguirá descendiendo hasta 148 minutos al día en 2020. Enders Analysis, estudio *Where have all the young viewers gone?* (¿Dónde han ido a parar los espectadores jóvenes?), enero de 2014.

²⁶ En 2011, el visionado en línea en el Reino Unido llegó a 20,5 minutos por mes. Los datos correspondientes a Francia y Alemania fueron de 15 min y 22 min, respectivamente.

un presupuesto de 300 000 EUR, por término medio²⁷. Según la Asociación de Productores de Cine Norteamericanos, el presupuesto medio de las películas de producción estadounidense es de 15 millones USD²⁸. Por lo que se refiere a las producidas por los grandes estudios, las últimas cifras disponibles indican que en 2006 el presupuesto medio fue de 106,6 millones USD.

Ante los altos costes que implica la producción de películas, se precisan unos ingresos elevados, en particular a través de la taquilla, para garantizar la viabilidad económica. A pesar del alto nivel de cuota de mercado de los filmes estadounidenses, varias superproducciones recientes han tenido dificultades para amortizar sus costosas inversiones. Si bien algunas películas europeas (con sus presupuestos menores) podrían rentabilizarse incluso con un número relativamente bajo de entradas, los limitados datos disponibles muestran que una gran mayoría de los filmes europeos no son rentables y no recuperan las inversiones²⁹. Esto hace que resulte difícil para las empresas europeas ganar más estabilidad, rebasar el enfoque del proyecto único y crecer.

El complejo sistema de financiación de la producción cinematográfica se ve amenazado por cambios en la distribución y el consumo desencadenados por las tecnologías digitales. Los ingresos de la televisión pueden verse afectados por la multiplicación de canales y la fragmentación de la audiencia; aunque los ingresos en línea están en crecimiento dinámico, aún no compensan las pérdidas de ingresos por los DVD³⁰. Por otra parte, parece que las series televisivas (tanto programadas como a la carta), incluidas las producciones europeas, son especialmente populares entre el público y obtienen altas cifras de audiencia³¹. La distribución cinematográfica tiene que hacer frente a los costes de la digitalización de los cines y a la evolución de la actitud del público. Los nuevos agentes (como las plataformas de TV a la carta o los operadores de telecomunicaciones) tienen un papel cada vez más importante en la distribución, si bien no están muy implicados en la producción o financiación de películas.

²⁷ Observatorio Europeo del Sector Audiovisual, Anuario de 2012, volumen 2, página 206.

²⁸ Asociación de Productores de Cine Norteamericanos: <http://www.mpa.org/Resources/3037b7a4-58a2-4109-8012-58fca3abdf1b.pdf>, página 21.

²⁹ O. Bomsel y C. Chamaret, *Rentabilité des investissements dans les films français* (Rentabilidad de las inversiones en las películas francesas), 2008. Este estudio pone de manifiesto que, de ciento sesenta y dos películas producidas en Francia en 2005, solo quince amortizaron sus gastos de producción y distribución.
http://crg.polytechnique.fr/fichiers/crg/perso/fichiers/chamaret_728_RentabContango2.pdf.

³⁰ Entre 2011 y 2012, el mercado de contenidos de vídeo a nivel de los consumidores se contrajo un 1,1 % en los diecisiete principales países europeos, mientras que los vídeos digitales y la televisión a la carta en «jardines vallados» vieron crecer sus ventas un 71 % y un 26 %, respectivamente. Fuente: Federación Internacional del Vídeo, Anuario de 2012, pp. 17 y 18.

³¹ Las estadísticas relativas a los cien programas con más audiencia en seis Estados miembros (Alemania, España, Francia, Italia, Portugal y Reino Unido) indican que las series de televisión fueron el género más popular en diciembre de 2012, con un público acumulado del 62 %. Fuente: [lesaudiencestv.com](http://www.lesaudiencestv.com); <http://www.lesaudiencestv.com/categorie-12499478.html>. Las series de producción europea están ganando terreno en la programación nacional e internacional; por ejemplo, la serie *Real Humans* (Suecia/Dinamarca/Finlandia) va a ser adaptada próximamente para el Reino Unido, y ya ha sido exportada a cincuenta y tres territorios. Fuente: *Scripted Series Report 02*, Médiamétrie, octubre de 2013.

- ***Oportunidades e incentivos limitados para internacionalizar proyectos y abarcar varios mercados***

Solo un número limitado de productores de cine europeos operan en más de un mercado. Más en general, el sector cinematográfico no logra obtener financiación adecuada para proyectos con enfoque internacional ni atraer subvenciones públicas, ayudas de inversores en la cadena de valor tradicional o nuevos inversores. Una parte significativa de la financiación suele proceder de subvenciones públicas nacionales o regionales, y apoya la producción de proyectos con un enfoque nacional o regional. Solo una muy pequeña proporción de la financiación pública procede de fondos supranacionales (en Europa, 1 919 millones EUR procedieron, en 2009, de fondos nacionales y subnacionales, en comparación con los 144 millones EUR de los fondos supranacionales)³². Por tanto, los proyectos tienden a dirigirse a un público nacional. Al parecer, esto se ve reforzado por una atención insuficiente a la fase de desarrollo, en la que el público potencial de una producción puede ser identificado y optimizado eficazmente. Además, aunque las coproducciones circulan mejor que las producciones nacionales³³, parece que este sistema tiende a utilizarse esencialmente para garantizar la financiación, en particular en los países con baja capacidad de producción. Conviene aprovechar mejor el potencial de la coproducción para aumentar el alcance de una película; son demasiadas las coproducciones que aún carecen de una estrategia clara de distribución en sus países y en el extranjero.

- ***Concentración en la producción y atención limitada a la distribución y la promoción***

La atención prioritaria que prestan las políticas de cine al apoyo a la producción no va acompañada de esfuerzos en lo relativo a la presentación ante el público. El actual sistema de ayudas estatales apoya sobre todo la producción de películas, sin prestar suficiente atención a la distribución. En 2009, los organismos públicos europeos de financiación del cine emplearon, por término medio, el 69 % de su presupuesto en la creación de obras, mientras que solo un 8,4 % se destinó a su distribución y un 3,6 %, a su promoción. Los fondos que funcionan a nivel supranacional tienden a dar más prioridad a la distribución (33,6 %, frente al 35,7 % destinado a la creación) que los fondos nacionales (7,4 % para la distribución y 70,4 % para la creación) y subnacionales (3,5 % para la distribución y 75,5 % para la creación). Sin embargo, como ya se ha indicado anteriormente, solo una pequeña proporción de la financiación pública procede de fondos supranacionales. En los Estados Unidos se dedican presupuestos considerables a la comercialización de películas³⁴, lo que no sucede, en general, en Europa.

³² Fuente: Observatorio Europeo del Sector Audiovisual, *Public Funding for Film and Audiovisual Works in Europe*, 2011.

³³ Observatorio Europeo del Sector Audiovisual, *The circulation of European co-productions and entirely national films in Europe 2001 to 2007* (La circulación de coproducciones europeas y películas exclusivamente nacionales en Europa de 2001 a 2007), http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/film/paperEAO_en.pdf

³⁴ En los Estados Unidos, el presupuesto medio en 2006 fue de 106,6 millones USD, de los cuales 70,8 millones USD fueron a costes de producción y 35,9 millones USD, a costes de comercialización.

La atención predominante a las salas de cine y a la difusión televisiva, fundamentales para recuperar la inversión, eclipsa el potencial de la distribución en todas las plataformas. El sistema actual de ventanas de explotación³⁵ está cada vez más sometido a presión por los cambios de actitud del público³⁶. La rigidez de las normas al respecto y la tendencia de los agentes del mercado a preservar el *statu quo* puede obstaculizar el desarrollo y la utilización de nuevas estrategias de estreno y modelos de negocio innovadores. También puede impedir que las pequeñas producciones, destinadas a un público muy específico —que luchan por llegar a las pantallas y se proyectan, si acaso, durante breves períodos— lleguen a su público a través de otras plataformas de distribución como la TV a la carta³⁷.

La TV a la carta ofrece un gran potencial, aunque necesita una adaptación de las inversiones y el desarrollo de nuevas competencias. Al poner a disposición las películas en plataformas de TV a la carta, los operadores tienen que afrontar nuevos costes técnicos y de transacción. Los costes de la codificación de originales digitales y de preparación de las distintas versiones lingüísticas (dobladas o subtituladas) representan una inversión por cada película. Los costes de transacción son particularmente elevados en Europa, debido a la fragmentación de los derechos y al escaso desarrollo de actividades de agrupación en el sector del cine³⁸. Esto limita el atractivo de los catálogos europeos para nuevos operadores. Además, una vez que las películas son accesibles en TV a la carta, requieren más inversiones en actividades editoriales y en herramientas idóneas de promoción y visibilidad. En conjunto, todos estos costes solo pueden recuperarse con un número significativo de visionados y, por consiguiente, en un período de tiempo que puede ser largo. Los instrumentos de financiación deben garantizar la eficiencia de los gastos teniendo en cuenta estos costes.

Por lo que se refiere al patrimonio cinematográfico europeo, Europa se está quedando retrasada en la digitalización, que es una condición previa para el acceso digital. Solo un 1,5 % del patrimonio del cine europeo ha sido digitalizado³⁹. Esto se explica por la ausencia de financiación y los altos costes —de tiempo y de dinero— para liquidar los derechos. La simplificación de la liquidación de los derechos podría facilitar el proceso, particularmente al reducir los costes.

Fuentes: Asociación de Productores de Cine Norteamericanos, *Theatrical Market Statistics* (Estadísticas de mercado sobre las salas), 2007.

³⁵ Las películas se estrenan en diferentes plataformas de explotación de manera sucesiva. Las ventanas o calendarios varían entre los Estados miembros, aunque la secuencia habitual de un largometraje, por ejemplo, empieza por el estreno en cines, pasa por vídeo/DVD/Blu-Ray, TV a la carta y televisión de pago y finaliza en las cadenas gratuitas.

³⁶ Véase el punto I.2.

³⁷ Cabe señalar que muchas películas europeas que son un éxito en sus mercados interiores tienden también a tener un público específico en algunos otros países.

³⁸ Servicios de intermediarios que negocian con los titulares de los derechos de diferentes películas para crear un catálogo que sea atractivo para las plataformas de TV a la carta; esta actividad puede completarse con un componente editorial activo (actividades de conservación).

³⁹ Según una estimación de la Asociación de Cinematecas Europeas (ACE).

- *Insuficiencia de las capacidades empresariales y las asociaciones intersectoriales*

La formación inicial de los profesionales del cine no suele proporcionarles las competencias empresariales y de gestión necesarias. Las relaciones entre las escuelas de cine y el mundo empresarial son escasas, y la formación sigue sin ofrecer suficientes oportunidades para adquirir contactos y una perspectiva internacional.

En sustancia, el cine europeo no integra a socios potenciales, como la publicidad o el sector de las TIC, cuya contribución puede ser esencial para maximizar el público de los filmes europeos en TV a la carta, ni coopera con estos socios.

2. Problemática actual

Se precisaría un esfuerzo concertado a todos los niveles para superar estas deficiencias estructurales. Si se quiere que la rica diversidad de las películas europeas sea accesible y atractiva para un público más amplio y producir películas y empresas europeas más rentables, es necesario actuar en varios puntos.

2.1. Revisión del marco financiero

El éxito de la industria cinematográfica europea exige un reequilibrio de los gastos de producción, distribución y promoción de películas, además de progresos en los tres ámbitos que figuran a continuación:

- *Sistemas de financiación pública*

Los mecanismos nacionales de apoyo a la producción, la creación y la distribución de películas tienen un impacto —directo o indirecto— en las estructuras y prácticas de la industria y en el tipo de películas que se producen y distribuyen. El apoyo europeo únicamente puede complementar estos mecanismos nacionales, pero no aporta la base fundamental. Ante los cambios que trae consigo el entorno digital y las nuevas expectativas del público, es necesario reexaminar los regímenes de ayudas públicas, en conformidad con las normas sobre ayudas estatales⁴⁰. En general, el reto no es aumentar el nivel de apoyo público en el sector, sino optimizar su valor añadido general, además de maximizar la complementariedad entre las políticas y los instrumentos a distintos niveles.

Las siguientes propuestas merecen especial atención en este contexto:

- Hacer más hincapié en la fase de desarrollo a fin de aumentar la calidad y la rentabilidad de los proyectos financiados. Garantizar que el proyecto se desarrolla de modo que alcance a su público destinatario, teniendo en cuenta

⁴⁰ Cabe señalar, en particular, que la Comunicación de la Comisión sobre la ayuda estatal a las obras cinematográficas y otras producciones del sector audiovisual, adoptada el 15 de noviembre, actualizó los criterios utilizados para evaluar los regímenes de ayudas estatales de los Estados miembros; dicha Comunicación engloba la ayuda estatal en un ámbito de actividades más amplio, destaca el principio de subsidiariedad en 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 vela por la protección del patrimonio cinematográfico y por el acceso al mismo.

las especificidades del proyecto concreto, tanto a nivel nacional como a nivel de la UE y mundial.

- Hallar un equilibrio adecuado y desarrollar vínculos más eficientes entre el apoyo a la producción y el prestado a la distribución y promoción. Por ejemplo, hacer que los proyectos subvencionados con fondos públicos vayan acompañados de una estrategia idónea de distribución y comercialización o proporcionar incentivos para que los productores y las empresas de producción insistan en una difusión a públicos más amplios.
- Garantizar que las películas que se benefician de financiación pública se exploten de manera eficaz y accesible al público.
- Aumentar la transparencia de los resultados obtenidos por estas películas. Un ejemplo podría ser el requisito de presentar cifras de espectadores en los diferentes canales de distribución. Esto permitiría publicar datos de visionado en todas las plataformas de distribución para cada película que recibe apoyo público.
- Reforzar la complementariedad y coherencia generales del apoyo público para aumentar su eficacia. Esto se haría a los niveles regional, nacional y supranacional de financiación, e implicaría la financiación de las diferentes actividades (desarrollo, producción, distribución, promoción y comercialización).
- Capacitar a los productores y otros operadores para pasar de enfoques por proyectos a estrategias de crecimiento empresarial.
- Garantizar por contrato el depósito de las películas financiadas y desarrollar mecanismos para facilitar su uso educativo después de su vida comercial, en cumplimiento de los derechos de propiedad intelectual⁴¹.

Dentro del nuevo programa Europa Creativa, el subprograma MEDIA se basará en la experiencia de los programas MEDIA 2007 y MEDIA Mundus. Respalda el desarrollo, la distribución y la explotación de películas en los cines, pero también apoyará al sector a la hora de explorar oportunidades en el entorno digital, en particular para llegar a más público. Asimismo, se centrará en ámbitos con un claro valor añadido de la UE y en la complementariedad con los instrumentos de los Estados miembros. Apoyará, en particular, a los servicios a la carta especialmente comprometidos en aumentar la disponibilidad y la preeminencia de las películas europeas, a los operadores que establezcan paquetes de películas europeas listas para la explotación en línea y a nuevas formas de sinergias entre las plataformas de explotación.

• *Participación de los nuevos operadores en la cadena de valor*

Con la aparición de nuevas formas de distribución, en particular la TV a la carta, una de las cuestiones clave en relación con el panorama cambiante de los medios de comunicación es cómo evolucionará el actual modelo de financiación y qué papel desempeñarán los nuevos agentes en la financiación de nuevos contenidos. Las plataformas globales de TV a la carta, como Netflix, tienden a invertir en contenido original, principalmente en series, pero también,

⁴¹ Como sucede, por ejemplo, en Dinamarca, España, Letonia y Suecia. Véase el tercer informe sobre la aplicación de la Recomendación relativa al patrimonio cinematográfico, https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/swd_2012_431_en.pdf.

cada vez más, en otros géneros, como los documentales y la comedia en vivo. Queda por ver si, en general, estos agentes desarrollan un interés comercial por implicarse más en la producción de otros tipos de contenidos audiovisuales, incluidas las obras cinematográficas. El dinámico crecimiento de los servicios de TV a la carta y la actual contribución de las cadenas de televisión a la producción de obras europeas en algunos países, además de la legislación que impone tales obligaciones, han dado lugar a debates en los Estados miembros afectados. En algunos casos, esto plantea cuestiones de aplicación de la legislación nacional a operadores establecidos en otros Estados miembros o fuera de la Unión Europea.

- ***Acceso a financiación privada a través de los instrumentos financieros de la UE***

Los riesgos especiales y las incertidumbres vinculados a la producción cinematográfica suelen dificultar el acceso a los préstamos bancarios para las empresas del sector⁴². Los instrumentos de ingeniería financiera (en particular los fondos de garantía) han demostrado su capacidad para abrir el acceso a la financiación privada. Tales instrumentos de garantía también pueden ser beneficiosos para reunir capitales destinados a proyectos de infraestructura (salas de cine, patrimonio cultural y nuevas plataformas tecnológicas). Al mismo tiempo, es esencial reforzar la competitividad general de la industria cinematográfica europea para liberar el acceso a los préstamos.

A partir de 2016, el instrumento de garantía del programa Europa Creativa para los sectores cultural y creativo contribuirá a este proceso, facilitando el acceso a la financiación privada por medio de préstamos. El cine podrá también recurrir a más instrumentos horizontales para el desarrollo comercial (como los del Programa COSME en apoyo de las PYME)⁴³, las inversiones (Fondo de Cohesión, instrumentos financieros de COSME y programas de Horizonte 2020), la creación de contenidos y su presentación con nuevas tecnologías («Liderazgo en tecnologías industriales y de capacitación» dentro de Horizonte 2020⁴⁴) y el fomento de la reutilización innovadora de material cinematográfico de archivo⁴⁵.

2.2. Diseño de un entorno comercial innovador

El marco reglamentario desempeña un importante papel a la hora de configurar el entorno empresarial para el sector del cine. A este respecto, el marco relativo a los derechos de autor y la regulación de los medios y contenidos son de especial importancia.

Los derechos de autor son el principal estímulo para invertir en películas y la base de los ingresos de todos los participantes en la cadena de valor, empezando por los autores. A

⁴² Véase *Study on the Role of Banks in the European Film Industry* (Estudio sobre el papel de los bancos en la industria cinematográfica europea), peaceulfish, mayo de 2009, <http://ec.europa.eu/culture/media/media-content/documents/about/filmbanking.pdf>

⁴³ COSME es el programa de la UE para la competitividad de las empresas y para las pequeñas y medianas empresas (PYME), que abarca el período de 2014 a 2020.

⁴⁴ Horizonte 2020 es el programa de investigación de la Unión Europea, que abarca el período de 2014 a 2020. «Liderazgo en tecnologías industriales y de capacitación» es un objetivo específico que forma parte de Horizonte 2020.

⁴⁵ Reto de la sociedad nº 6 en Horizonte 2020.

menudo, las películas se financian a través de la venta de derechos exclusivos para territorios limitados, práctica comercial que, a su vez, hace más difíciles y costosas las licencias para servicios en línea multiterritoriales dentro del mercado único digital. En este ámbito, paralelamente al diálogo «Licencias para Europa» con las partes interesadas, ya finalizado⁴⁶, la Comisión está revisando el marco sobre derechos de autor de la UE, como anunció en su Comunicación sobre el contenido en el mercado único digital⁴⁷. Este debate será especialmente pertinente para el sector del cine.

Ante la rapidez con que evoluciona el sector, se necesita suficiente flexibilidad para que los operadores puedan experimentar y poner a prueba nuevos enfoques y modelos de negocio. La flexibilidad es especialmente necesaria en relación con las ventanas de explotación⁴⁸, para permitir el ensayo, desarrollo y uso de estrategias alternativas de explotación adaptadas a los diferentes tipos de películas y lograr la máxima complementariedad de las diferentes plataformas a fin de alcanzar al público. El ensayo y desarrollo de nuevas vías de explotación en respuesta a los cambios de las expectativas del público ayudará a que los espectadores puedan acceder con rapidez a las películas en cuanto tengan conocimiento de ellas. Esto podría llevar a más público hacia las películas europeas más adecuadas para los nuevos métodos de distribución, como la TV a la carta. Además, podría potenciar el efecto de los esfuerzos de comercialización y ser un instrumento eficaz en la lucha contra la piratería, al reforzar la oferta legal. Podrían explorarse estrenos simultáneos o más coordinados en cines de otros países, o un acceso más rápido a los servicios en línea.

La cuestión de fijar calendarios específicos para cada ventana de explotación de cada obra cinematográfica debe resolverse, en primer lugar, mediante acuerdos entre las partes interesadas o los profesionales interesados. A este respecto, las normas relativas a las ventanas de explotación podrían revisarse atendiendo a la evolución de la tecnología y del mercado. Esto permitiría a los titulares de los derechos desarrollar y utilizar estrategias nuevas e innovadoras para la promoción y la distribución de sus películas, incluida la posibilidad de estreno simultáneo o casi simultáneo en salas de cine y TV a la carta.

A este respecto, los resultados de la acción preparatoria en curso sobre la circulación de películas europeas, que tiene por objeto la combinación de diferentes ventanas de explotación, se compartirán con el sector en la primavera de 2014⁴⁹. Las experiencias y los datos de los proyectos financiados pueden contribuir a desarrollar estrategias de explotación y modelos empresariales más innovadores.

La Directiva sobre servicios de comunicación audiovisual⁵⁰, que regula la coordinación en toda la UE de la legislación nacional sobre todos los medios audiovisuales, las emisiones de televisión tradicionales y los servicios a la carta, establece un conjunto mínimo de normas

⁴⁶ <http://ec.europa.eu/licences-for-europe-dialogue/en/content/about-site>

⁴⁷ COM(2012) 789 de 18.12.2012.

⁴⁸ Especialmente en la secuencia de difusión de películas en salas de cine, televisión de pago, venta de vídeos domésticos, alquiler de vídeos domésticos, televisión gratuita y TV a la carta.

⁴⁹ C(2012) 1890 de 27.3.2012.

⁵⁰ Directiva 2010/13/CE (DO L 95 de 15.4.2010, p. 1).

comunes. Permite a los servicios de comunicación audiovisual circular libremente en la UE, al tiempo que protege importantes objetivos de esta política. El Libro Verde «Prepararse para la convergencia plena del mundo audiovisual: crecimiento, creación y valores»⁵¹ inició una consulta pública sobre una amplia gama de cuestiones relacionadas con la actual transformación del paisaje de los medios audiovisuales, para comprobar si los requisitos de la actual Directiva sobre medios audiovisuales son la mejor manera de promover la creación, la distribución, la disponibilidad y el atractivo de las obras europeas en el mercado único digital.

2.3. Reforzar el entorno creativo

Europa necesita generar talentos y desarrollar competencias profesionales en su industria del cine. Esto es indispensable para la calidad, diversidad y originalidad de las películas europeas, que son esenciales para atraer al público y reforzar la competitividad.

Es preciso fomentar la cooperación (en torno a programas o movilidad) entre las escuelas de cine europeas, y las asociaciones creativas entre dichas escuelas y las empresas. El objetivo debe ser promover una mejor adecuación de la formación y las capacidades con las necesidades de la industria (incluidas las competencias de gestión de empresa, informática, publicidad y mercadotecnia). También debe procurarse que la parte creativa de la industria incluya una perspectiva más enfocada hacia el público internacional y mundial.

También conviene fomentar la cooperación creativa entre el cine y otros sectores, y no solo con los sectores más próximos (como telefilmes, videojuegos y multimedia) o con agentes del entorno digital (como los operadores de telecomunicaciones o los fabricantes de electrónica de consumo), sino también con otros sectores creativos, o con la educación.

Aparte del programa Europa Creativa, y, en particular, su capítulo intersectorial, que contribuirá a este objetivo, el programa Erasmus+ apoyará la cooperación y la movilidad en la formación inicial, además de cooperaciones en materia de conocimiento y de alianzas para las competencias entre el sector de la educación cinematográfica y las empresas.

2.4. Accesibilidad y desarrollo del público

Junto a la creatividad, es el público —tanto las masas como el público más específico— el que tiene que estar en el centro de las políticas de cine en todas sus fases, desde el desarrollo hasta la explotación. Para esto, como sucede en otros sectores culturales, es necesario desarrollar estrategias y herramientas que faciliten el acceso y fomenten la demanda de películas europeas, especialmente de las no nacionales. Es esencial que el público participe en todas las fases de la creación y distribución. La información sobre sus preferencias y sobre la actitud de los consumidores podría ayudar a definir y abordar mejor los factores que pueden contribuir al éxito de una película. La fase de desarrollo podría beneficiarse de dicha información.

También es necesario dar más visibilidad a las películas europeas, ayudar a su descubrimiento y conectar con el público. Hay que adaptar el enfoque a cada proyecto, aunque claramente el

⁵¹ COM(2013) 231 final.

intercambio de experiencias y el desarrollo de herramientas comunes (como aplicaciones, servicios en línea, actos y actividades de imagen) pueden hacer que los esfuerzos por identificar y llegar mejor al público del cine europeo sean más eficaces.

La existencia de servicios de medios audiovisuales que ofrezcan acceso legal a muy diversas películas europeas a un precio aceptable depende de una serie de factores. La agrupación de los derechos y un enfoque más coordinado en materia de elaboración y gestión de las versiones lingüísticas podrían reducir significativamente los costes técnicos y de transacción que, de lo contrario, pueden obstaculizar el acceso a los servicios de TV a la carta. Por ejemplo, podría ponerse a disposición un original digital único de referencia de cada película, con calidad suficiente para que procedieran de él todas las versiones necesarias para los diferentes servicios de TV a la carta. De este modo no sería necesario financiar la elaboración de un original por cada país o plataforma de TV a la carta.

La educación cinematográfica constituye otra inversión importante para el público del futuro. Las películas europeas suelen utilizar un estilo narrativo y visual complejo, cuya riqueza solo puede apreciarse plenamente cuando se poseen ciertas competencias analíticas. La educación cinematográfica es beneficiosa para el público⁵², y el sector cinematográfico debe invertir en este proceso.

El programa Europa Creativa también concede una importancia capital a las actividades de desarrollo del público.

El diálogo «Licencias para Europa»⁵³ con las partes interesadas ha permitido obtener importantes resultados que son pertinentes para el sector del cine y que deben ser objeto de seguimiento⁵⁴. En particular, los representantes de la industria audiovisual han emitido una declaración conjunta en la que afirman su voluntad de seguir trabajando para desarrollar la movilidad transfronteriza de los servicios en línea por suscripción. En lo que respecta al patrimonio cinematográfico, los productores y autores de películas y las instituciones competentes han establecido una serie de principios y procedimientos para facilitar la digitalización de las obras del patrimonio cinematográfico europeo, hacerlas más accesibles y aumentar el interés de los ciudadanos europeos por ellas. Los debates trataron también la cuestión de cómo mejorar la disponibilidad de varias o todas las versiones lingüísticas de las películas en un país determinado.

3. Conclusión

La industria cinematográfica europea necesita un entorno estimulante para alcanzar su pleno potencial cultural y económico. Para crear este entorno se precisa la movilización de las partes interesadas a todos los niveles: en el propio sector y en los Estados miembros, desde el nivel

⁵² *A profile of current and future audiovisual consumers, Final Report*, EAC/08/2012, p. 72.

⁵³ <http://ec.europa.eu/licences-for-europe-dialogue/en/content/about-site>.

⁵⁴ Véase el documento «Ten pledges to bring more content online» (Diez compromisos para poner en línea más contenidos), http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/docs/licences-for-europe/131113_ten-pledges_en.pdf

local hasta el nivel nacional. Con pleno respeto del principio de subsidiariedad, la Unión Europea también puede contribuir a este proceso.

Más allá de las redes de fondos públicos y asociaciones regionales existentes, como las de los países nórdicos, nuestra presentación ilustra la amplitud de las contribuciones que la UE puede aportar al objetivo común de la diversidad cultural y el desarrollo económico en el sector del cine. Sin embargo, es claro que las autoridades públicas de los Estados miembros, los operadores y las partes interesadas del sector tienen las principales responsabilidades y poseen las herramientas más potentes.

Ante la rápida evolución del sector, es necesario promover un debate europeo e iniciar un diálogo con todas las partes interesadas (autoridades públicas y sector privado) sobre la política del cine en Europa. Este debate debe centrarse en los objetivos comunes de lograr que la rica diversidad de las películas europeas sea más accesible para el público y de hacer que el sector cinematográfico sea más competitivo y rentable.

Para ello, la Comisión se propone poner en marcha un foro del cine europeo, un proceso basado en los instrumentos existentes, con el fin de promover el intercambio de experiencia y prácticas y de estudiar y compartir conocimientos sobre temas de interés común. El principal objetivo del foro debe ser debatir las políticas públicas para el sector cinematográfico. Las partes interesadas a nivel europeo podrán integrarse con carácter voluntario en este proceso, que se llevará a cabo con plena transparencia en beneficio de todo el sector.