

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

(2002/C 43/04)

[COM(2001) 534 final]

1. INTRODUCCIÓN

Las obras audiovisuales y el cine, en particular, desempeñan un papel importante en la conformación de las identidades europeas, tanto por lo que respecta a aspectos comunes compartidos en el conjunto de Europa como en lo tocante a la diversidad cultural que caracteriza nuestras diferentes tradiciones e historias. Habida cuenta de su amplia influencia social, constituyen un elemento esencial para el buen funcionamiento de nuestras democracias y están también en el centro de las transformaciones derivadas del desarrollo de la sociedad de la información: los avances tecnológicos ofrecen nuevas oportunidades para fomentar la cultura y la conservación del patrimonio, así como para aumentar la comprensión mutua a través de Europa. No obstante, la multiplicación de los canales disponibles para la distribución de bienes audiovisuales no conlleva necesariamente un aumento de la creación de contenidos de calidad.

Los principios que rigen la política audiovisual comunitaria, establecidos en la Comunicación de la Comisión, de diciembre de 1999 ⁽¹⁾, siguen siendo hoy plenamente válidos. La reglamentación del sector audiovisual obedece al propósito principal de salvaguardar determinados objetivos de interés público, como el pluralismo, la diversidad cultural y lingüística y la protección de los menores. A nivel europeo, es preciso guardar el equilibrio necesario para garantizar la subsidiariedad en un ámbito en que las principales competencias corresponden a los niveles nacionales o regionales, asegurando al mismo tiempo que las empresas europeas puedan aprovechar plenamente la dimensión europea. Los instrumentos europeos básicos desarrollados específicamente en este ámbito, a saber, la Directiva sobre televisión sin fronteras, por lo que respecta a los aspectos reglamentarios, y el programa MEDIA Plus en lo tocante a los mecanismos de apoyo, tienen como objetivo primordial que las empresas europeas del sector puedan aprovechar al máximo las posibilidades que ofrece el mercado único europeo.

Las obras audiovisuales tienen características únicas a causa de su doble naturaleza. Por un lado, son bienes económicos que ofrecen importantes oportunidades para la creación de riqueza y empleo. En 1999, se estimaba que el mercado audiovisual europeo ⁽²⁾ tenía un volumen de 58 300 millones de euros (+ 8,7 % frente a 1998). Por otro lado, son bienes culturales que reflejan y conforman simultáneamente nuestras sociedades. Ésta es la razón que explica que nunca se haya confiado el desarrollo de este sector exclusivamente a las fuerzas del mercado.

El advenimiento de las nuevas tecnologías no ha afectado al renacimiento del cine en Europa; se ha demostrado que, lejos de sustituir a los medios existentes, tales tecnologías ofrecen ingresos adicionales a los operadores del sector. El número de entradas de cine vendidas en Europa pasó de 662 millones en 1995 a 844 millones en 2000 (+ 27 %) ⁽³⁾. Este incremento se explicaría al menos en parte por el aumento del número de salas de proyección cinematográfica en Europa, en especial multicines (+ 22 % de 1995 a 1999) ⁽³⁾ y por la mejora de sus instalaciones. Los últimos datos ⁽⁴⁾ muestran que el año pasado aumentó la audiencia televisiva en la mayoría de los Estados miembros.

Entre las obras audiovisuales, las cinematográficas tienen una especial relevancia, a causa de su coste de producción e importancia cultural: los presupuestos de las producciones de películas de cine son considerablemente mayores que los de otros contenidos audiovisuales, ya que las películas son con mayor frecuencia objeto de coproducciones internacionales y la duración de su vida de explotación es mayor, existiendo la posibilidad de utilizar todos los canales de distribución: cines, DVD y cintas de vídeo (venta y alquiler), descarga a través de internet y televisión (pago por visión, canales de pago y en abierto). Las obras cinematográficas europeas se enfrentan a la dura competencia de los productos extraeuropeos ⁽⁵⁾, y su distribución fuera de sus países de origen es reducida, aunque parece que tiende a aumentar: según ciertas estimaciones, las películas europeas no nacionales alcanzaron una cuota de mercado superior al 10 % ⁽⁶⁾ en 1999, frente a un porcentaje inferior al 8 % en 1996.

Teniendo en cuenta las particularidades del sector cinematográfico, la Comisión señaló en su Comunicación sobre la política audiovisual de 1999 que era preciso examinar con mayor detalle diversos aspectos para aclarar el marco jurídico de dicho sector, incluida la aplicación de la política de ayudas estatales en ese ámbito. El objetivo del estudio era determinar qué medidas podían adoptarse para fomentar la distribución europea de las obras audiovisuales.

⁽³⁾ Observatorio Europeo del Sector Audiovisual

⁽⁴⁾ Observatorio Europeo del Sector Audiovisual: el consumo medio diario de televisión en Europa oscila entre 144 minutos en Austria y 239 minutos en Italia. La tendencia es al alza en casi todos los Estados miembros.

⁽⁵⁾ Observatorio Europeo del Sector Audiovisual: en 2000, la cuota de mercado de las películas de cine estadounidenses en Europa superó el 73 %.

⁽⁶⁾ Observatorio Europeo del Sector Audiovisual, base de datos Lumière; los datos incluyen las coproducciones internacionales entre países de la Unión Europea y extracomunitarios.

⁽¹⁾ Principios y directrices para la política audiovisual comunitaria en la era digital, COM(1999) 657 final de 14 de diciembre de 1999.

⁽²⁾ Observatorio Europeo del Sector Audiovisual. Se incluye la televisión, el cine, el vídeo (casetes y DVD), pero no los juegos.

De conformidad con los principios del Libro Blanco sobre la gobernanza (7), los servicios de la Comisión organizaron una consulta pública a partir de un documento de trabajo interno (8) con el fin de que todas las partes interesadas pudieran dar a conocer sus puntos de vista antes de la adopción de la presente Comunicación por parte de la Comisión. El 15 de junio se celebró una reunión a la que asistieron alrededor de 250 partes interesadas. Este encuentro no sólo resultó útil para que la Comisión determinara los aspectos centrales de las cuestiones planteadas en el documento de trabajo, sino que además posibilitó el intercambio de pareceres entre las partes interesadas.

Se recibieron 49 notas (9) con observaciones escritas de Estados miembros, autoridades reguladoras y autorreguladoras nacionales, autores, artistas, productores y directores de cine y televisión, operadores cinematográficos, editores y distribuidores de vídeos y DVD, organismos de radiodifusión televisiva, asociaciones sectoriales y representantes sindicales y de los consumidores.

La presente Comunicación establece las orientaciones estratégicas y las propuestas de la Comisión a partir de dicho ejercicio de consulta. Sienta los principios que deben respetarse en la aplicación de las normas sobre concesión de ayudas estatales al sector cinematográfico y determina las medidas que conviene adoptar y las áreas en que es preciso proseguir la reflexión a fin de crear un entorno favorable para la producción y distribución de obras audiovisuales.

2. ORIENTACIÓN GENERAL DE LA COMISIÓN CON RESPECTO A LAS AYUDAS ESTATALES AL SECTOR CINEMATOGRAFICO

El cine y los programas de televisión son dos de los medios de entretenimiento más universales y tienen una gran repercusión sobre un elevado número de personas a nivel internacional. La fase actual del desarrollo y las características especiales de la producción audiovisual en la CE provocan que a los productores les resulte difícil obtener el nivel suficiente de respaldo comercial previo y reunir así una dotación financiera que les permita llevar adelante los proyectos de producción. En estas circunstancias, el fomento de la producción audiovisual por parte de los Estados miembros resulta esencial para garantizar las posibilidades de expresión de la cultura y la capacidad creativa local, contribuyendo de este modo a reflejar la diversidad y la riqueza de la cultura europea.

En el Tratado de Maastricht, la Comunidad reconoció la extraordinaria importancia del fomento de la cultura por parte de la Unión Europea y sus Estados miembros, al incorporarla entre las políticas comunitarias mencionadas específicamente en el Tratado CE (véase el artículo 151). Al mismo tiempo, incluyó en la letra d) del apartado 3 del artículo 87 de dicho Tratado

una nueva posibilidad específica de excepción al principio general de incompatibilidad previsto en el apartado 1 de dicho artículo por lo que respecta a las ayudas concedidas por los Estados miembros para promover la cultura.

Los Estados miembros aplican una amplia gama de medidas de apoyo a la producción de películas y programas de televisión. Este respaldo se centra en las fases de creación y producción de obras cinematográficas y adopta, por lo general, la forma de subvenciones o anticipos reembolsables. La justificación de estas medidas se basa en consideraciones culturales y relacionadas con las características del sector. El principal objetivo cultural de las disposiciones en cuestión es garantizar que el potencial creativo y las culturas nacionales y regionales encuentren expresión en los medios audiovisuales cinematográficos y televisivos. Por otra parte, aspiran a generar la masa crítica de actividad necesaria para crear una dinámica de desarrollo y consolidación del sector a través del establecimiento de empresas productoras sólidamente asentadas y la constitución de una reserva permanente de experiencias y cualificaciones personales.

La presente Comunicación no abarca la aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado CE (prácticas empresariales contrarias a la competencia) al sector audiovisual (10).

2.1. Compatibilidad de los mecanismos de ayuda a la producción cinematográfica y de televisión con las disposiciones del Tratado CE

Las normas básicas del Tratado CE sobre las ayudas estatales son las siguientes: el apartado 3 del artículo 88 establece que los Estados miembros están obligados a informar a la Comisión de cualquier proyecto de concesión o modificación de las ayudas antes de su puesta en práctica; el apartado 1 del artículo 87 prohíbe las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales que falseen o amenacen falsear la competencia y el comercio entre los Estados miembros. La Comisión puede, no obstante, eximir a determinadas ayudas estatales de esta prohibición. En particular, en el apartado 3 del artículo 87 se enumeran algunos tipos de ayuda que, teniendo en cuenta sus efectos, puede autorizar la Comisión. Una de estas excepciones se recoge en la letra d) del apartado 3 del artículo 87, relativa a las ayudas destinadas a promover la cultura que no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en contra del interés común.

2.2. Aplicación de las normas del Tratado CE a las ayudas estatales para la producción cinematográfica y de televisión

En 1997, la Comisión recibió una denuncia sobre los efectos de exclusión generados por el sistema francés de ayudas a la producción cinematográfica. El análisis de la Comisión confirmó la denuncia: los efectos distorsionadores de la competencia tenían su origen en las disposiciones que supeditaban las ayudas a la realización de determinadas actividades cinematográficas en el Estado miembro (la denominada «territorialización»).

(7) COM(2001) 428 de 25 de julio de 2001.

(8) SEC(2001) 619 de 11 de abril de 2001.

(9) Que representan más del 95 % del sector de la producción, los directores de películas, los exhibidores cinematográficos, los titulares de derechos, los organismos de radiodifusión televisiva, los sindicatos de los sectores audiovisuales, las asociaciones de vídeo y DVD, los institutos cinematográficos y los Estados miembros. Véase el listado de las notas y el texto íntegro de las enviadas electrónicamente sin petición de confidencialidad (http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/cine1_en.htm).

(10) Por ejemplo, prácticas tales como la venta de películas por lotes (*blockbooking*) o la agrupación de derechos, que podrían ser incompatibles con el Tratado CE.

La Comisión autorizó dicho sistema el 3 de junio de 1998, después de que las autoridades francesas modificaran, previa petición de aquella, varias disposiciones consideradas incompatibles. En su decisión (N 3/98), la Comisión propuso cuatro criterios específicos de compatibilidad [véase la letra b) del punto 2.3] para aprobar las ayudas a las producciones cinematográficas y televisivas de conformidad con la «excepción cultural» prevista en la letra d) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado CE. Asimismo, se comprometió a revisar los sistemas de otros Estados miembros con arreglo a los criterios adoptados para analizar el programa francés.

La Comisión realizó una encuesta con el fin de recabar información de todos los Estados miembros sobre sus regímenes de ayudas al sector audiovisual. La investigación demostró que la mayoría de los sistemas no habían sido notificados a la Comisión en demanda de autorización previa.

2.3. Evaluación de los sistemas de ayudas a la producción cinematográfica y televisiva

Al evaluar los regímenes de ayudas a la producción cinematográfica y televisiva, la Comisión tiene que verificar:

- en primer lugar, si el sistema de ayudas respeta el principio de «legalidad general», es decir, la Comisión ha de verificar que el sistema no contiene cláusulas contrarias a las disposiciones del Tratado CE en ámbitos distintos al de las ayudas estatales (incluidas sus disposiciones fiscales),
- en segundo lugar, si el sistema cumple los criterios específicos de compatibilidad de las ayudas establecidos por la Comisión en su decisión de 1998 sobre el régimen francés de ayudas automáticas ⁽¹¹⁾.

La segunda condición se refiere específicamente a los sistemas de ayudas a la producción cinematográfica y televisiva, mientras que el cumplimiento de la primera se verifica en todos los regímenes de ayudas, independientemente del sector.

a) Respeto del criterio de legalidad general

La Comisión ha de comprobar que las condiciones de elegibilidad de los sistemas de ayudas estatales no contienen cláusulas opuestas a las disposiciones del Tratado CE en otros ámbitos. Debe asegurar, entre otras cosas, que se han respetado los principios del Tratado CE que prohíben la discriminación por motivos de nacionalidad y garantizan la libertad de establecimiento, la libre circulación de mercancías y la libre prestación de servicios (artículos 12, 28, 30, 39, 43, 48 y 49 del Tratado CE). 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 indisociables del funcionamiento del sistema.

⁽¹¹⁾ La cuestión de si las desgravaciones fiscales concedidas a los productores pueden calificarse como ayudas se analiza en función de los principios establecidos en la Comunicación de 1998 de la Comisión relativa a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a las medidas relacionadas con la fiscalidad directa de las empresas (DO C 384 de 12.12.1998).

De acuerdo con tales principios, los regímenes de ayudas no pueden, por ejemplo: reservar las ayudas a los nacionales de un país, exclusivamente; 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 ayudas; además, este requisito de representación solamente debe ser aplicable en el momento del pago de la ayuda), o exigir que los trabajadores de empresas extranjeras que proporcionan servicios cinematográficos respeten las normas de trabajo nacionales.

Algunos sistemas de ayudas a la producción cinematográfica y televisiva se financian por medio de tasas parafiscales. Con arreglo a las decisiones adoptadas por la Comisión y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuando tales sistemas benefician únicamente a los productores nacionales o les benefician en mayor grado que a los competidores de otros Estados miembros, para que se consideren compatibles con el Tratado se exige que no se graven los productos importados y que no se aplique a la producción nacional un tipo impositivo menor cuando es exportada.

Cuando la Comisión aplica las normas sobre ayudas estatales para evaluar la compatibilidad de los sistemas de ayudas examinados, aborda al mismo tiempo los problemas señalados por el grupo responsable del código de conducta en el ámbito de la fiscalidad directa de las empresas (el denominado grupo «Primarolo») ⁽¹²⁾ establecido por el Consejo.

b) Criterios específicos de compatibilidad en lo relativo a las ayudas estatales a la producción cinematográfica y televisiva

Los criterios específicos que emplea actualmente la Comisión para evaluar las ayudas estatales a la producción cinematográfica y de programas televisivos con arreglo a la excepción cultural prevista en la letra d) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado CE se establecieron por medio de su Decisión de junio de 1998 sobre el régimen francés de ayudas automáticas a la producción de películas. Son los siguientes:

- 1) La ayuda se destina a un producto cultural. Cada Estado miembro debe velar por que el contenido de la producción subvencionada pueda clasificarse como cultural según criterios nacionales verificables (de acuerdo con la aplicación del principio de subsidiariedad).
- 2) El productor debe poder gastar al menos el 20 % del presupuesto de la película en otros Estados miembros sin sufrir reducción alguna de la ayuda prevista en el marco del sistema. Es decir, la Comisión aceptó como criterio de admisibilidad la territorialización de hasta el 80 % de los gastos del presupuesto de la producción de las películas u obras televisivas subvencionadas.

⁽¹²⁾ Este grupo elaboró un inventario de medidas perjudiciales en el que se incluyen varios sistemas de ayudas estatales a la producción cinematográfica y televisiva.

- 3) En principio, la subvención otorgada no debe sobrepasar el 50 % del presupuesto de producción, con objeto de estimular iniciativas comerciales normales inherentes a una economía de mercado y evitar que los Estados miembros compitan entre sí para atraer proyectos. Este límite no se aplica a las películas difíciles y de bajo presupuesto. La Comisión considera que, con arreglo al principio de subsidiariedad, corresponde a cada Estado miembro establecer qué se entiende por película difícil y de bajo presupuesto según parámetros nacionales.
- 4) No están autorizadas las subvenciones suplementarias destinadas a actividades cinematográficas específicas (por ejemplo, postproducción) a fin de garantizar que la ayuda tenga un efecto incentivador neutro y, por consiguiente, que no tenga un efecto de protección/atracción de esas actividades específicas en/hacia el Estado miembro que la concede.

Cabe efectuar algunas consideraciones respecto a estos criterios:

La Comisión estima que las ayudas deben referirse al presupuesto global de un proyecto cinematográfico específico y que el productor ha de poder elegir libremente las partidas presupuestarias que se gastarán en otros Estados miembros. Se considera que los programas de ayuda concebidos de esta manera fomentan la creación de un producto audiovisual, no el desarrollo de una actividad industrial. Por lo tanto, estas ayudas han de ser evaluadas a la luz de la excepción cultural prevista en la letra d) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado CE, y no según la excepción industrial de la letra c) del apartado 3 del artículo 87. Las empresas pertenecientes al sector de la producción de películas y programas de televisión pueden percibir también subvenciones de otra índole concedidas en el marco de sistemas nacionales de ayudas horizontales autorizados por la Comisión de conformidad con las excepciones comunitarias establecidas en letras a) y c) del apartado 3 del artículo 87 (por ejemplo, ayudas regionales, para las PYME, subvenciones de I + D y ayudas para la formación y el empleo).

La Comisión aceptó que los Estados miembros pudieran exigir que una parte del presupuesto de la producción cinematográfica se gastase en su territorio como criterio de admisibilidad para recibir ayudas. El razonamiento subyacente es que cierto grado de territorialización del gasto puede ser necesario para garantizar la presencia continua de los recursos humanos y las capacidades técnicas requeridas para la creación cultural ⁽¹³⁾. El porcentaje exigido no debe sobrepasar el nivel mínimo necesario para promover objetivos culturales.

Además, dadas las características particulares de la producción cinematográfica, la Comisión considera que el presupuesto global de una producción audiovisual es el conjunto de fondos que es necesario arriesgar para su creación y, por lo tanto, admite que se emplee este presupuesto como referencia para calcular la ayuda concedida, independientemente de la naturaleza de las distintas partidas de gasto que lo compongan. En principio, la asignación de ayudas a partidas específicas del presupuesto de una película podría convertir tales subvenciones en preferencias nacionales para los sectores que proporcionan las partidas específicas subvencionadas, lo que podría ser incompatible.

⁽¹³⁾ Véase la respuesta a la pregunta escrita 3173/00 del Sr. Veltroni (DO C 163 E de 6.6.2001, p. 50).

Los fondos proporcionados directamente por los programas comunitarios como MEDIA Plus no son recursos estatales. Por consiguiente, las ayudas concedidas en virtud de los mismos no se tienen en cuenta a la hora de analizar si se respeta el límite de subvención del 50 %. Además, estas ayudas promueven la distribución de películas nacionales en el extranjero y, por lo tanto, sus efectos no se suman a los de los sistemas nacionales, centrados en la producción y la distribución nacionales.

Las obligaciones legales de invertir en producciones audiovisuales impuesta por los Estados miembros a los organismos de radiodifusión televisiva no constituyen ayudas estatales cuando estas inversiones proporcionan un rendimiento razonable a dichos organismos. La medida en que estas obligaciones pueden considerarse propiamente ayudas estatales ha de analizarse teniendo en cuenta la evolución de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas tras su sentencia de 13 de marzo de 2001 en el asunto C-379/98 (PreussenElektra).

En opinión de la Comisión, los criterios anteriormente mencionados logran un equilibrio entre los objetivos de creación cultural, desarrollo de la producción audiovisual comunitaria y respeto de las normas comunitarias en el ámbito de las ayudas estatales.

2.4. Revisión de los sistemas

Tras su decisión de 1998 sobre el sistema francés de ayudas automáticas a la producción cinematográfica, la Comisión ha revisado los programas en vigor en otros Estados miembros a la luz de los criterios de evaluación previamente mencionados. La Comisión ya ha evaluado y aprobado los sistemas de diversos Estados miembros ⁽¹⁴⁾ y concluye en estos momentos los debates con los restantes Estados miembros para ajustar sus sistemas al Derecho comunitario; tiene previsto completar la revisión a finales de 2001. La conclusión de esta revisión proporcionará seguridad jurídica al sector.

Este ejercicio ha revelado los siguientes rasgos esenciales de los sistemas nacionales de ayudas públicas:

- los sistemas de ayuda existentes en los distintos Estados miembros difieren considerablemente tanto por lo que respecta al tipo de ayuda como a su alcance,
- muchos de los sistemas incluyen disposiciones contrarias al principio general de legalidad,
- muy pocos Estados miembros imponen requisitos de territorialidad para poder percibir ayudas,
- el nivel de las ayudas estatales concedidas por los Estados miembros no supera sino excepcionalmente el 50 % de los costes de las películas,
- las excepciones corresponden normalmente a obras pertenecientes a la categoría de «películas difíciles y de bajo presupuesto».

⁽¹⁴⁾ Francia, los Países Bajos, Alemania (y algunos Estados federados alemanes), Irlanda y Suecia; véase http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/decisions/

2.5. Evolución futura

Los criterios específicos de compatibilidad de las ayudas a la producción cinematográfica y de programas de televisión, expuestos más arriba, seguirán siendo válidos hasta junio de 2004, el plazo establecido en las decisiones adoptadas hasta ahora. Una vez analizados, los sistemas de los restantes Estados miembros se autorizarán hasta la misma fecha.

La Comisión no tiene previsto modificar estos criterios a menos que no resulten válidos para prevenir las distorsiones indebidas de la competencia en la CE. A la luz del análisis mencionado en el apartado anterior, la Comisión estudiará con mayor detalle el nivel máximo de territorialización admisible. Las exigencias de esta índole fragmentan el mercado interior de bienes y servicios destinados a la producción audiovisual y obstaculizan su desarrollo. Las distorsiones de la competencia que pudieran crear las ayudas a la producción cinematográfica y de programas televisivos tendrían su origen en las exigencias de territorialidad, más que en el propio nivel de ayuda. Los requisitos que se exceden de lo que puede considerarse aceptable con arreglo a los criterios de necesidad y proporcionalidad sobrepasan los límites estrictos de la promoción cultural y obedecen fundamentalmente a objetivos industriales. Por lo tanto, la Comisión, en su Decisión sobre el régimen de ayudas francés, consideró que convendría incitar a los Estados miembros a reducir significativamente la parte de los gastos que obligan a efectuar en su territorio (preferencias nacionales).

Teniendo en cuenta la extensión geográfica comparativamente reducida de determinadas lenguas y culturas, y dada la limitada circulación de esos productos culturales en los mercados comunitarios y mundiales, la Comisión podría admitir, siempre que se hubiera demostrado su necesidad, porcentajes de ayuda superiores al 50 % en casos distintos de las películas difíciles y de presupuesto reducido en estos Estados miembros.

La Comisión se propone proseguir el diálogo multilateral con los Estados miembros para debatir las cuestiones pertinentes en el ámbito de las ayudas estatales a la producción cinematográfica y televisiva. Este diálogo se inició en la conferencia celebrada en octubre de 2000 en París por el Centro nacional francés de cinematografía, a la que acudieron altos funcionarios de la Comisión y representantes de los ministerios y de los institutos de cinematografía pertinentes de la Unión Europea. El diálogo prosiguió en una segunda conferencia organizada por el Instituto sueco de artes cinematográficas en Estocolmo en junio de 2001.

3. PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO Y EXPLOTACIÓN DE OBRAS AUDIOVISUALES

Se han planteado diversas cuestiones relativas a la protección del patrimonio, la transparencia y la explotación eficaz de los derechos ⁽¹⁵⁾: el depósito legal de las obras audiovisuales, la

creación de un registro europeo (o la interconexión de los registros nacionales) y otras posibles modalidades y usos de bases de datos con fines comerciales. Estas cuestiones podrían tener consecuencias importantes para la circulación de obras audiovisuales en Europa y para la preservación del patrimonio audiovisual europeo.

3.1. Depósito legal de obras audiovisuales

La labor efectuada al respecto en varios foros es diversa. En mayo de 2000, el Consejo adoptó una Resolución relativa a la conservación y el desarrollo del patrimonio cinematográfico europeo ⁽¹⁶⁾, en la que solicitaba a la Comisión que tuviera en cuenta las necesidades específicas de esta modalidad particular de legado cultural y apoyara y fomentara la realización, por parte de los Estados miembros, de un estudio transnacional sobre la situación a que se enfrentan los archivos cinematográficos europeos.

De las contribuciones recabadas tanto en la reunión como por escrito, se desprende que existe consenso sobre la necesidad de preservar y salvaguardar el patrimonio audiovisual europeo. Las opiniones difieren en cuanto a la mejor manera de lograr este objetivo y en cuanto a si se requiere —o es de hecho deseable— una intervención reguladora a nivel europeo.

En el ámbito paneuropeo, varias iniciativas han sido adoptadas por organizaciones profesionales ⁽¹⁷⁾ y por el Consejo de Europa, cuyo Convenio europeo para la protección del patrimonio audiovisual debería adoptarse en breve. Este Convenio establecerá el depósito legal obligatorio de «materiales de imágenes en movimiento que forman parte de este patrimonio audiovisual producidos o coproducidos en el territorio de la Parte afectada».

Las opiniones difieren en cuanto a si la Unión Europea debería adherirse a este instrumento y/o animar a los Estados miembros a hacerlo. Varios interlocutores consideran que el Convenio ofrece un compromiso razonable para la acción en este ámbito, que hace innecesarias las medidas comunitarias, o estiman por el contrario que constituye un buen punto de partida para una iniciativa comunitaria. Otros son partidarios de una iniciativa comunitaria, e indican que ésta sigue siendo necesaria a pesar del Convenio y puede proporcionar valor añadido en lo tocante a la protección del patrimonio y el fomento de la diversidad cultural. Se ha sugerido que cualquier planteamiento comunitario debería centrarse en las buenas prácticas, aunque algunos interlocutores estiman que la autorregulación o la corregulación no funciona adecuadamente y puede ser fuente de disparidades por lo que se refiere a la preservación de las obras audiovisuales.

⁽¹⁶⁾ Sesión nº 2261 del Consejo de 16 de mayo de 2000 (Press 154 — nº 8394/00).

⁽¹⁷⁾ Existen varias propuestas de la Federación europea de realizadores audiovisuales (FERA) y de la Federación Internacional de Asociaciones de productores cinematográficos (FIAPF) [que ha propuesto un depósito «voluntario» de obras cinematográficas basado en un modelo de contrato elaborado por ellos: la normativa general sobre el depósito fiduciario de películas cinematográficas en los archivos de películas (1971)].

⁽¹⁵⁾ En particular, en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión de 11.4.2001, SEC(2001) 428.

En cuanto al carácter obligatorio o voluntario de tal sistema, los puntos de vista son contrapuestos. Algunos interlocutores son partidarios del depósito legal obligatorio como medida mínima. Otros consideran que tal requisito no debería suponer coste adicional alguno para el productor y que, por lo tanto, debería financiarse con fondos públicos. El requisito sólo debería aplicarse a las nuevas obras (el depósito de las demás sería voluntario). Numerosos interlocutores prefieren un sistema voluntario, cuyos pormenores establecerían los distintos Estados miembros y que estaría limitado a las obras nacionales y vinculado quizá a incentivos.

Los interlocutores trazan una distinción entre obras cinematográficas y de otro tipo. Los organismos de radiodifusión televisiva no consideran oportuno incluir las producciones televisivas en ningún sistema obligatorio de depósito. Añaden que en caso de que se considerara necesaria una intervención reguladora para la preservación de estas producciones, el sistema debería ser voluntario y estar vinculado a mecanismos significativos de apoyo financiero. Otros son partidarios de la inclusión de todas las obras audiovisuales, mientras que un tercer grupo prefiere centrarse inicialmente en las obras cinematográficas e incluir quizá posteriormente otras categorías.

En cuanto a la conservación, las filmotecas subrayan la necesidad de que las obras depositadas sean de alta calidad (copias originales o de calidad similar) y de crear una base de datos sobre los diversos soportes materiales para las obras audiovisuales.

La Comisión observa que existe un amplio consenso en torno a la necesidad de preservar las obras audiovisuales teniendo en cuenta los objetivos de la protección del patrimonio y la promoción de la diversidad cultural. Los resultados de la consulta muestran que es preciso tomar medidas para preservar nuestro legado audiovisual, lo que parece ser especialmente importante por lo que se refiere a las obras cinematográficas. No obstante, no hay consenso sobre el tipo de medidas que resultarían adecuadas.

Así pues, antes de presentar una posible propuesta, la Comisión se propone hacer balance de la situación actual en los Estados miembros. A tal fin, está previsto enviar a lo largo de este año un cuestionario a las autoridades nacionales, mediante el que se evaluará el papel que desempeñan las medidas legislativas y de otra índole y se analizarán en profundidad las condiciones que deberían darse. Además, la Comisión tiene intención de fomentar la cooperación entre las partes interesadas en este ámbito y la difusión de «buenas prácticas». Toma nota del consenso existente entre las partes interesadas en torno a la idea de que no debiera haber un único archivo europeo; el depósito debería organizarse más bien a nivel nacional o regional, con la transparencia apropiada en cuanto a la situación de las obras. Asimismo, se propone seguir examinando la posible creación de una base de datos sobre los diversos soportes materiales de las obras audiovisuales, según lo sugerido durante la consulta.

3.2. Creación de un sistema de registro

Existen opiniones diversas por lo que se refiere a la utilidad de un sistema de registro para películas y otras obras audiovisuales. Actualmente, sólo un número reducido de Estados miembros ha establecido un registro de esta índole. La iniciativa de crear un registro internacional en el marco de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) no ha sido acogida con excesivo entusiasmo.

Una iniciativa europea en este ámbito podría fomentar la transparencia y, de este modo, ayudar a proteger a los titulares de los derechos y facilitar la circulación de las producciones europeas, lo cual podría ser especialmente importante teniendo en cuenta la complejidad del sector. Tal sistema no debería influir en las cuestiones relativas a las diversas normativas sobre la autoría o sobre la utilización de derechos de conformidad con las normas sobre derechos de autor, pero podría facilitar algunos datos sobre las obras audiovisuales registradas.

Aunque algunos interlocutores consideran el sistema innecesario y excesivamente costoso, la mayoría lo respalda. Se apoya la creación de un registro cinematográfico público nacional en cada Estado miembro, siempre que se establezcan determinados criterios. Algunos consideran esta iniciativa un elemento esencial de cualquier política destinada a fomentar la circulación de las obras audiovisuales. Algunos van más allá y estiman que la inexistencia de tal registro (o registros) constituye un obstáculo para la explotación de las obras.

Las opiniones divergen por lo que se refiere al tipo de medida más oportuno. Algunos están a favor de la creación de un sistema de reconocimiento mutuo basado en registros individuales en cada Estado miembro. Otros consideran que es preciso evaluar las necesidades del mercado antes de decidir la acción apropiada. Varios interlocutores son partidarios de interconectar los registros nacionales a nivel europeo y aducen entre las ventajas de tal sistema la transparencia, que facilitaría la identificación. Otros, en cambio, consideran que podría tratarse de un mecanismo dificultoso y difícil de poner en práctica.

El acuerdo es mayoritario en cuanto a las ventajas de una identificación inequívoca y a la importancia de los metadatos⁽¹⁸⁾. Los organismos públicos de radiodifusión televisiva declaran que sería beneficioso que en Europa hubiera sistemas de metadatos reconocidos y bien diseñados relativos a la producción, la entrega, la clasificación, la protección y el archivo de las obras audiovisuales. Por lo que se refiere a las normas, consideran importante fomentar el desarrollo de una red de mayor extensión de números de registro de medios, para asegurar la interoperabilidad entre dichos números de registro y reducir los derechos de inscripción exigidos a los creadores de programas europeos. Algunos operadores apoyan el uso de la norma ISAN⁽¹⁹⁾ o de otra norma establecida por el sector, mientras que otros se oponen a la utilización de esta norma específica, si bien son partidarios de los sistemas normalizados de metadatos.

⁽¹⁸⁾ Información digital sobre obras audiovisuales destinada a facilitar el proceso de producción y distribución (llamado también DAM, gestión digital de activos).

⁽¹⁹⁾ Desarrollada por la Organización Internacional de Normalización (ISO). La versión se conoce como IVID (International Version Identifier) o V-ISAN.

Algunos interlocutores sugieren que el sistema debería incluir datos sobre todos los contratos relativos a la producción y explotación de las películas producidas en el país, en especial la identidad de las diversas partes, la propiedad y el ejercicio de los derechos de autor, las condiciones contractuales de explotación, la duración del permiso y su carácter exclusivo o no exclusivo. Los interlocutores estiman que se debería proporcionar financiación a nivel europeo o, en otro caso, ésta debería proceder de una combinación de fondos públicos y privados. Otros interlocutores expresan reservas por lo que respecta a los costes de tal sistema o sus posibles desventajas en caso de que la información sea inexacta o no esté actualizada.

La Comisión observa que existe un apoyo considerable para la creación de registros públicos de películas en los Estados miembros, ya que un sistema de registro de tal índole mejoraría la circulación de las películas al garantizar la disponibilidad sin trabas de la información necesaria, aunque quedan por dilucidar algunos aspectos. La Comisión se propone, por lo tanto, efectuar un balance de la situación actual en los Estados miembros, para lo que enviará un cuestionario a las autoridades nacionales antes de que acabe el año. El objetivo es evaluar el papel desempeñado por las medidas legislativas y de otro tipo y analizar en profundidad las condiciones que deberían darse.

3.3. Base de datos sobre los titulares de los derechos

Se planteó la posibilidad de crear una nueva base de datos que permitiera determinar los «derechos» o «acuerdos de licencia» en toda la Unión Europea. No hay consenso en cuanto a la dificultad de obtener información sobre los derechos y acuerdos de licencia. Disponer de estos datos podría redundar en beneficio de la circulación de películas. Cabe señalar que la Comisión está analizando la cuestión de la gestión de los derechos en el marco del seguimiento del Libro Verde de 1995 relativo a los derechos de autor y los derechos afines en la sociedad de la información ⁽²⁰⁾.

Las opiniones también difieren en cuanto a si existe falta de transparencia sobre esta información. La mayoría de los interlocutores indica que los productores y las sociedades de gestión colectiva de derechos garantizan una transparencia suficiente. Se ha sugerido que habría que trabajar en la codificación normalizada de los derechos para que éstos se pudieran representar de manera coherente y se pudiera intercambiar la información pertinente de manera fiable desde el punto de vista jurídico. Una de las posibles ventajas de una base de datos de este tipo es que podría ayudar a los productores y distribuidores a encontrar socios en otros países europeos.

Numerosos interlocutores afirman que tal base de datos no parece necesaria para mejorar la circulación de las obras audiovisuales: podría ser muy lenta, costosa, complicada y difícil de adaptar a los cambios que se producen constantemente y con gran rapidez en el ámbito de la propiedad, lo que no se

correspondería con la flexibilidad necesaria para la explotación eficaz de las obras audiovisuales. Las consecuencias de los datos erróneos u obsoletos podrían ser considerables. Los trámites podrían ser irrealizables y los retrasos a la hora de registrar los derechos válidos y los contratos correspondientes podrían obstaculizar la libre circulación en un mercado muy dinámico. Cabría incluso el riesgo de que algunos defraudadores obtuvieran la validación de derechos de los que se hubieran apropiado ilegítimamente en detrimento de sus auténticos propietarios. También se observa con inquietud que tal base de datos podría interferir con la norma internacional bien establecida (*véase el apartado 2 del artículo 5 del Convenio de Berna*) según la cual el goce y el ejercicio de los derechos de autor y afines no estarán subordinados a ninguna formalidad. Otros interlocutores sostienen que las grandes diferencias existentes en el Derecho contractual en materia de derechos de autor perjudican gravemente la competitividad de los productores audiovisuales de un país con respecto a sus homólogos de otros países, y que una base de datos de tales características podría facilitar sobremanera la circulación de las obras audiovisuales, al posibilitar obtener información sobre dichas obras en otros países. La base de datos podría facilitar la identificación de los titulares de derechos, pero las negociaciones siempre deberían tener lugar sobre una base contractual.

La Comisión ha tomado nota de los puntos de vista expresados en la consulta, en especial de la falta de apoyo para la creación de una base de datos sobre titulares de derechos. Seguirá estudiando la cuestión de la gestión de los derechos, que está examinando en el marco del seguimiento del Libro Verde de 1995 relativo a los derechos de autor y los derechos afines en la sociedad de la información, con vistas a evaluar la posible incidencia sobre el mercado interior de las diferencias existentes entre las legislaciones nacionales.

3.4. Explotación de los derechos

La legislación sobre los derechos de autor y derechos afines confiere a los autores, intérpretes, productores de fonogramas, organismos de radiodifusión televisiva y otros titulares de derechos la capacidad de autorizar o prohibir determinados actos de explotación de sus obras u otros artículos protegidos. En general, los usuarios adquieren derechos mediante contratos individuales directos con los titulares de derechos correspondientes o sus representantes.

La cuestión de la explotación de los derechos ha sido planteada por los organismos de radiodifusión televisiva, quienes afirman tener dificultades para utilizar algunas de las producciones almacenadas en sus archivos, que desearían difundir de nuevo, especialmente en el nuevo entorno en línea. Declaran que les es prácticamente imposible identificar y localizar a todas las personas que han contribuido a la elaboración de los programas y negociar con ellos o con sus herederos, sobre todo en el caso de las producciones antiguas. Según indican, estas dificultades les impiden explotar hoy día sus archivos. Los organismos públicos de radiodifusión televisiva solicitan, por lo tanto, medidas legislativas que faciliten su situación. Las filmotecas indican también que no pueden utilizar diversas obras, con lo que el público queda privado de acceso a su patrimonio audiovisual.

⁽²⁰⁾ COM(95) 382 final.

Por otro lado, los productores y varios organismos privados de radiodifusión televisiva consideran que este asunto ya se ha resuelto en el marco de la nueva Directiva sobre derechos de autor ⁽²¹⁾, y que no debería abordarse de nuevo en este contexto.

Varios interlocutores consideran que la creación de las bases de datos y los registros mencionados anteriormente podría facilitar la identificación. También se sugiere que se analice este aspecto en el marco de la revisión de la Directiva sobre televisión sin fronteras. No obstante, conviene señalar que esta Directiva no abarca las cuestiones relacionadas con los derechos de autor y derechos afines.

La Comisión apoya la cooperación entre todas las partes para solventar las dificultades concretas que puedan existir en determinadas situaciones. El objetivo principal de esta cooperación debería ser realizar un inventario de las obras con respecto a las cuales pudieran surgir problemas para identificar a los titulares de los derechos.

4. CINE ELECTRÓNICO

La cuestión del cine electrónico se ha planteado a raíz de las nuevas posibilidades de distribución paneuropeas que están generando las tecnologías digitales, las cuales pueden posibilitar asimismo el establecimiento de centros locales polivalentes en áreas con menor densidad de población ⁽²²⁾. Con la expresión «cine electrónico» se hace referencia a la transmisión electrónica a una pantalla de cine. En el sector se ha empleado también el término «cine digital», lo que significa que la imagen final es el resultado de una cadena digital de extremo a extremo o bien la proyección digital de material procedente de películas transferido a un medio digital. También se consideró la incidencia sobre el análisis de rentabilidad para los distribuidores de películas y los propietarios de salas de cine.

Los interlocutores apoyan mayoritariamente que se opte por un enfoque dirigido por el sector en lo tocante a la normalización del cine electrónico. No se considera necesaria la intervención de las autoridades nacionales o de la Unión Europea. Algunas contribuciones hacen referencia al Foro europeo de cine digital (*European Digital Film Forum*) establecido recientemente en Estocolmo a iniciativa de la Presidencia sueca, como el organismo apropiado para llevar a cabo la labor pertinente, y solicitan apoyo para sus objetivos y proyectos.

Se insta a la Comisión a apoyar el desarrollo del cine electrónico a través del programa MEDIA Plus y a abrir su programa marco plurianual 2002-2006 de actividades de investigación, desarrollo tecnológico y demostración, destinado a facilitar la

creación del espacio europeo de investigación (sexto programa marco), a las industrias europeas que contribuyen al desarrollo de una norma de calidad para la distribución electrónica de películas.

Los proyectos piloto del programa MEDIA son la manera en que las Decisiones 2000/821/CE y 2000/163/CE del Consejo garantizan que los programas MEDIA Plus ⁽²³⁾ y MEDIA-Formación ⁽²⁴⁾ responden a la rápida evolución tecnológica. Ello refleja la expectativa de que la utilización de las tecnologías digitales aumentará la accesibilidad de las obras audiovisuales europeas gracias a las nuevas modalidades de transmisión de los contenidos audiovisuales y, por lo tanto, aumentará su difusión lejos de sus países de origen. La competitividad en un contexto caracterizado por la globalización dependerá cada vez más de la utilización de las nuevas tecnologías en las fases de desarrollo, producción y distribución.

No obstante, los programas MEDIA se dirigen a la industria audiovisual, no a la comunidad investigadora. La Comisión se encargará de la coordinación apropiada y efectiva con las medidas emprendidas en el ámbito de las nuevas tecnologías y, en especial, entre otras iniciativas, con el sexto programa marco, centrándose en las necesidades y el potencial de las PYME que trabajan en el mercado audiovisual.

El objetivo global de la Comisión es consolidar, a través del desarrollo y la utilización de las nuevas tecnologías, la industria europea de contenidos, aumentando las posibilidades de que se produzcan dichos contenidos, se fomente su distribución transnacional y se mejore el potencial de los profesionales a través de una formación profesional continua apropiada. El objetivo consistiría en desarrollar sistemas de cine electrónico reconocidos en el mundo entero y que obedezcan a normas abiertas en un proceso dirigido por el propio sector que podría conllevar los elementos siguientes: elaboración de algoritmos adecuados para la compresión de contenidos digitales cinematográficos de calidad, destinados a la exhibición; desarrollo de tecnologías capaces de proyectar tales contenidos; elaboración de métodos de protección de la utilización de los contenidos mediante la codificación; diseño de métodos que permitan facturar los contenidos consumidos a través de una red y establecimiento de métodos para la digitalización, la mejora, la restauración y la conservación de contenidos.

La Comisión considera que el cine electrónico ofrece nuevas e importantes posibilidades para incrementar la circulación de las obras audiovisuales europeas. Estima, a este respecto, que lo prioritario es la distribución a las salas de cine —es decir, el aspecto interempresarial— aunque quizá pueda haber posteriormente una fase centrada en los consumidores. La Comisión acoge favorablemente el establecimiento del Foro europeo de cine digital y apoya sus objetivos, esto es, el establecimiento de requisitos europeos para los usuarios en todas las fases de la cadena digital/electrónica y el fomento de la elaboración oportuna de normas mundiales para el cine electrónico.

⁽²¹⁾ Directiva 2001/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2001, relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en la sociedad de la información (DO L 167 de 22.6.2001).

⁽²²⁾ Por ejemplo, la Folket Hus sueca.

⁽²³⁾ DO L 13 de 17.1.2001.

⁽²⁴⁾ DO L 26 de 27.1.2001.

5. ASPECTOS FISCALES

Surgen diversas cuestiones en relación con las diferencias existentes entre los diversos tipos de «bienes» culturales en los Estados miembros y el efecto de las disposiciones fiscales en vigor en los países comunitarios sobre la producción y circulación de las obras audiovisuales. Se considera que los incentivos fiscales nacionales pueden contribuir sobremanera al desarrollo de coproducciones, al igual que la armonización de las prácticas tributarias para evitar la doble imposición. Los productores y los directores estiman que la Comisión debería solicitar a todos los Estados miembros que facilitasen la creación, a nivel nacional o europeo, de bancos o fondos de capital riesgo especializados, con financiación privada, y establecieran, en caso de que no cuenten con ellas, medidas fiscales de fomento de la inversión audiovisual. Varios interlocutores hacen referencia a las medidas fiscales (en especial, exenciones tributarias) que están siendo utilizadas para financiar producciones no europeas. Los exhibidores cinematográficos consideran que la Comisión debería incitar a los Estados miembros a reducir los impuestos indirectos aplicados a las entradas de cine hasta el mismo nivel impositivo que se aplica a otros productos culturales.

Existe un amplio consenso entre los diversos agentes interesados en que a los productos y servicios culturales audiovisuales se les debería aplicar un tipo reducido de IVA o quedar exentos. En este sentido, varios interlocutores sugieren extender el anexo H de la sexta Directiva sobre el IVA ⁽²⁵⁾ hasta abarcar a la totalidad del sector o a determinados segmentos (vídeo y servicios en línea). Algunas autoridades nacionales, no obstante, ponen en duda la necesidad de adoptar medidas europeas, si bien otras consideran que este tema debería debatirse a nivel europeo.

Con arreglo al procedimiento previsto en la Directiva, la revisión ha de realizarse sobre la base de un informe elaborado por la Comisión. De conformidad con el mismo, el Consejo revisará el alcance de los tipos reducidos cada dos años. El Consejo, a propuesta de la Comisión y por unanimidad, puede decidir modificar la lista de bienes y servicios mencionados en el anexo H. La Comisión sentó las bases de su política sobre el IVA en la Comunicación de 7 de junio de 2000 ⁽²⁶⁾, en la que declaró que consideraría la posible armonización de los tipos y evaluaría la incidencia de su estructura en el funcionamiento del mercado único. Está previsto establecer orientaciones a partir de ese análisis una vez haya concluido la evaluación del proyecto piloto actual sobre los servicios que absorben mucha mano de obra ⁽²⁷⁾ (a los que se puede aplicar un tipo reducido hasta diciembre de 2002). Se prestará especial atención al uso de tipos reducidos de IVA en el contexto de las prioridades de la Comunidad en este sector.

⁽²⁵⁾ Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1977, cuya última modificación la constituye la Directiva 2001/41/CE, de 19 de enero de 2001. En el anexo H se incluyen algunos artículos de interés cultural, como libros, periódicos (incluido su préstamo), entradas para actos culturales y de otro tipo (cine, teatro, ferias, museos, etc.) y la recepción de servicios de radiodifusión.

⁽²⁶⁾ Estrategia para mejorar el funcionamiento del régimen del IVA en el marco del mercado interior. COM(2000) 348 final.

⁽²⁷⁾ Introducido por la Directiva 1999/85/CE de 22 de octubre de 1999.

La Comisión toma nota de los puntos de vista expresados sobre la fiscalidad de los bienes y servicios culturales, en especial de la solicitud de que los Estados miembros que lo deseen puedan aplicar un tipo reducido de IVA a todos los bienes y servicios culturales sin discriminar entre las diversas formas de distribución. La Comisión considerará la conveniencia de atender esta petición en el marco de la revisión del anexo H de la sexta Directiva sobre el IVA, prevista para después de 2002. La Comisión insiste sobre la posibilidad al alcance de los Estados miembros de aplicar un tipo reducido a las entradas de cine.

6. CLASIFICACIÓN

A este respecto existen dos problemas interrelacionados, relativos a las diferencias existentes entre las clasificaciones dadas a las obras audiovisuales en los distintos medios de difusión de un mismo Estado miembro y entre las otorgadas en los diversos Estados miembros para los mismos medios de difusión. En general, las obras audiovisuales están sujetas a una clasificación de su contenido que indica para qué edades se consideran apropiadas.

Por lo que respecta a las diferencias existentes entre Estados miembros, algunos interlocutores (en particular, las autoridades nacionales) consideran que son resultado de diferencias culturales y no afectan significativamente a la circulación de las obras, por lo que deberían abordarse a nivel nacional. Otros son partidarios de medidas en este ámbito, si bien reconocen la posible dificultad de establecer sistemas de clasificación armonizados en toda Europa habida cuenta de la diversidad de sensibilidades y tradiciones culturales. Existen opiniones favorables a que las autoridades competentes y las entidades de clasificación aumenten su colaboración a fin de desarrollar el reconocimiento mutuo y reducir las disparidades existentes entre Estados miembros y de un medio a otro. Algunos interlocutores estiman que el papel de los poderes públicos nacionales y europeos podría consistir en apoyar la cooperación entre las autoridades competentes, quizá mediante la elaboración, a nivel europeo, de criterios descriptivos comunes.

Por lo que se refiere a las diferencias entre los diversos medios de difusión, numerosos interlocutores opinan que los contenidos deberían recibir idéntico tratamiento en los diversos canales de difusión. Se solicita el establecimiento de normas armonizadas, puesto que facilitarían la circulación de las obras europeas. Se afirma que las decisiones sobre la naturaleza de los productos deberían adoptarse en función de criterios más firmes y coherentes en los distintos medios, con arreglo a una serie de objetivos y principios reconocidos en materia de reglamentación de contenidos. Una posible solución sería crear una norma uniforme europea de clasificación para el conjunto de los medios audiovisuales, que sería útil tanto para los consumidores como para los proveedores y, por lo tanto, redundaría en beneficio de la producción y la circulación de obras audiovisuales europeas.

En su informe sobre la Recomendación relativa a la protección de los menores y la dignidad humana ⁽²⁸⁾, la Comisión ha subrayado la necesidad de adoptar un planteamiento coherente en todos los medios. La Comisión se propone proseguir esta labor y evaluar qué sistemas podrían establecerse para abordar este problema teniendo en cuenta al mismo tiempo las diferencias culturales existentes entre los Estados miembros. La Comisión reconoce la importancia de los aspectos culturales de las clasificaciones, las cuales habrán de establecerse de conformidad con los principios de subsidiariedad y gobernanza establecidos en su reciente Libro Blanco ⁽²⁹⁾ pero considera que convendría profundizar en el análisis del papel desempeñado por los sistemas de autorregulación, tales como el NICAM en los Países Bajos.

La Comisión fomentará los intercambios de experiencias en materia de clasificaciones (incluida la autorregulación) con objeto de aumentar la cooperación en este ámbito. A este respecto, la Comisión tiene previsto emprender un estudio sobre la clasificación en el EEE de las películas para el cine, la televisión, los DVD y las cintas de vídeo, en el que se evaluarán las razones de las diferencias existentes entre las diversas normas o medidas de autorregulación nacionales en materia de clasificación de películas y su incidencia sobre su posterior comercialización. También se analizará si tales diferencias pueden ser fuente de confusión entre las personas responsables de los menores.

7. OTRAS MEDIDAS PARA MEJORAR LA CIRCULACIÓN DE LAS PELÍCULAS

Se han sugerido diversas medidas para aumentar la producción y circulación de obras audiovisuales europeas. A continuación se exponen las más relevantes. Varios interlocutores consideran que la Comisión debería fomentar la financiación del sector de la producción y/o instar a los Estados miembros u otras instituciones a hacerlo. Cabe señalar que la Comisión, en colaboración con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Fondo Europeo de Inversiones (FEI), ha puesto en marcha la iniciativa «i2i-audiovisual», que complementa el programa MEDIA Plus para 2001-2005 y se centra tanto en los objetivos industriales de mejora de la competitividad como en el fomento de la diversidad cultural inherente a la promoción del desarrollo de los contenidos audiovisuales europeos. La Comisión continuará analizando todas las medidas financieras apropiadas para mejorar la producción y la circulación de las obras audiovisuales europeas.

A este respecto, la Comisión resalta el planteamiento positivo adoptado en la reciente Comunicación sobre las ayudas estatales y el capital-riesgo ⁽³⁰⁾, que aplicará durante los cinco próximos años. Este documento está en consonancia con el compromiso en favor del capital riesgo establecido como objetivo comunitario de mayor alcance en el Consejo Europeo de Lisboa, así como con la política general de la Comisión de fo-

mento del capital riesgo en la Comunidad ⁽³¹⁾. La Comisión ha autorizado varios programas adoptados por los Estados miembros para crear tales fondos. Conviene estimular los intercambios de información y de «buenas prácticas» entre los Estados miembros y la Comisión a fin de determinar los mejores medios que podrían emplear los diversos países comunitarios para apoyar al sector cinematográfico, y estudiar las posibilidades de desarrollarlos en cada Estado miembro. A este respecto, podría ser útil crear redes transnacionales de profesionales europeos del sector cinematográfico. Otros estiman que la Comisión debe definir principios generales para los Estados miembros y abordar cuestiones clave tales como la necesidad de lograr que los enfoques nacionales no obstaculicen la producción o la circulación transfronteriza.

También se ha sugerido que la Comisión Europea utilice la iniciativa *eLearning*, destinada a movilizar a las comunidades educativas y culturales, para agilizar los cambios en los sistemas educativos y familiarizar así a los jóvenes ciudadanos europeos con los clásicos de la cinematografía europea.

Por último, se apoya la creación de un canal de TV de la Unión Europea dedicado a la difusión de «películas europeas».

La Comisión considera que el intercambio de información y buenas prácticas es extremadamente importante en este sector. El sector de la producción audiovisual es sumamente complejo y se enfrenta a diversos desafíos tecnológicos y comerciales. La Comisión se propone crear un grupo de expertos que analice estos aspectos y le ofrezca sugerencias para la elaboración de su política en este ámbito. Convendría que el grupo reuniera competencias multidisciplinarias. Su objetivo consistiría en proporcionar información e ideas sobre la evolución tecnológica y del mercado en el sector de la producción audiovisual. No debería representar a los Estados miembros como tales, sino reunir la experiencia y los conocimientos existentes en todos ellos.

La Comisión examinará qué medidas podrían adoptarse en el contexto de la iniciativa *eLearning* para desarrollar la educación visual y el conocimiento de la cinematografía europea por parte de los jóvenes ciudadanos europeos.

Asimismo, la Comisión tiene previsto emprender un estudio sobre la determinación y la evaluación de los flujos financieros en la industria cinematográfica europea, basado en el análisis de los resultados económicos de una serie de películas comercializadas entre 1996 y 2000. Este estudio definirá y evaluará los factores clave que determinan las características económicas de la industria cinematográfica. En especial, analizará las diversas fases de los proyectos: preproducción, desarrollo, producción, postproducción, promoción, distribución e importación y exportación. También se efectuará una descripción de la repercusión que pueden haber tenido sobre los resultados de las películas las posibles relaciones entre determinados inversores y la cantidad de ingresos.

⁽²⁸⁾ Informe de evaluación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Recomendación del Consejo, de 24 de septiembre de 1998, sobre la protección de los menores y la dignidad humana. COM(2001) 106, 27 de febrero de 2001, http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/pmhd_en.htm

⁽²⁹⁾ Véase la nota 7.

⁽³⁰⁾ DO C 235 de 21.8.2001.

⁽³¹⁾ El capital de riesgo: clave de la creación de empleo en la Unión Europea, SEC(1998) 552 final de 31 de marzo de 1998.

8. ASPECTOS QUE SE DEBEN TENER EN CUENTA EN LA REVISIÓN ⁽³²⁾ DE 2002 DE LA DIRECTIVA SOBRE TELEVISIÓN SIN FRONTERAS

8.1. Definiciones

Definición de obra europea: Existen diversas definiciones a escala internacional, comunitaria y nacional. Las cuestiones principales por dilucidar son si se requiere una definición acordada a nivel europeo, qué grado de pormenorización debe tener y si debe ser vinculante respecto a los diversos usos previstos. En los Estados miembros existen diversas definiciones para el concepto de obra europea, y se ha alegado que las diferencias existentes podrían constituir obstáculos para la circulación de las producciones europeas. Los Estados miembros han aprobado tales definiciones para ejecutar las disposiciones de la Directiva sobre televisión sin fronteras y para aplicar los programas nacionales de fomento de las obras audiovisuales.

Existe la opinión mayoritaria de que la cuestión de las «definiciones» es importante para todos los tipos de producción. Muchos interlocutores subrayan que tales definiciones deben tener en cuenta el contexto pertinente —especialmente los sistemas de apoyo, las coproducciones, etc.— y resaltan los vínculos con la revisión de la Directiva sobre televisión sin fronteras en 2002. Algunos opinan que una definición armonizada o, como alternativa, la coordinación o el reconocimiento mutuo de las definiciones de los Estados miembros, redundarían en beneficio de determinados objetivos estratégicos; se podría simplificar la creación de coproducciones europeas y la combinación de diversos sistemas de apoyo (nacionales o europeos).

Algunos interlocutores (entre otros, organismos de radiodifusión televisiva y autoridades nacionales) consideran que las diferencias detectadas entre las definiciones no crean dificultades para la producción transfronteriza. Otros (especialmente, los productores de cine y televisión) estiman que la existencia de definiciones diferentes y las distintas interpretaciones nacionales de las mismas obstaculizan cualquier tentativa de evaluar claramente el desarrollo económico de la industria europea de la producción en su conjunto. Las opiniones difieren también en cuanto a si se debería proporcionar una definición más detallada en la legislación comunitaria. Algunos afirman que no es necesario, mientras que otros solicitan una armonización.

Por lo que se refiere a los criterios que se deberían adoptar, se han expresado diversos puntos de vista. Las opiniones difieren en cuanto a las ventajas de una definición lo más amplia posible o con un enfoque más estricto, así como por lo que respecta a la naturaleza de los criterios, culturales o económicos. Determinados criterios, como el control de los derechos, suscitan posturas contrapuestas. Otros interlocutores proponen criterios tales como el uso de una definición basada en el trabajo o en elementos «culturales».

Definición de productor independiente: En Europa existen diversas definiciones de «productor independiente» y «producción independiente». Numerosos Estados miembros utilizan el primer concepto para delimitar a los beneficiarios de los sistemas nacionales de ayuda. Se ha inquirido sobre el significado del concepto «independencia» y los criterios empleados para determinar si un productor se podía considerar independiente.

La mayoría coincide en que es necesario aclarar los objetivos estratégicos subyacentes, en especial habida cuenta de las nuevas estructuras del sector. Algunos interlocutores observan una tensión potencial entre los objetivos de aumentar la competitividad europea y fomentar la diversidad cultural en Europa. Este último propósito parecería conforme con los objetivos iniciales de la Directiva sobre televisión sin fronteras, esto es, estimular la creación de nuevas fuentes de producción televisiva, favoreciendo especialmente la aparición de PYME que compitan con los productores ya establecidos. Implicaría centrar la protección ofrecida por el sistema actual en las PYME, en vez de ampliarla a grandes grupos vinculados a organismos de radiodifusión televisiva. A este respecto, se indica también que la distinción entre estos organismos y los productores ya no es tan clara como antaño, ya que con frecuencia forman parte de grupos integrados verticalmente, por lo que su relación es cada vez más compleja. Así pues, toda definición debería incluir vínculos con los intereses de las diversas partes de la cadena de valor audiovisual. Algunos son partidarios de una definición europea, que garantizaría que los Estados miembros emplearan la misma interpretación. La opinión general es que la cuestión debería analizarse en el marco de la revisión de la Directiva sobre televisión sin fronteras.

Los productores y los directores subrayan la diferencia existente entre los conceptos de productor independiente y producción independiente. Numerosos interlocutores hacen hincapié en la contribución esencial de los productores independientes, habida cuenta, en particular, de la necesidad de fomentar la diversidad cultural. Por lo que respecta a los criterios que podrían emplearse, algunos interlocutores estiman que convendría utilizar como punto de partida el considerando correspondiente de la Directiva sobre televisión sin fronteras (considerando 31).

Divergen los puntos de vista (sobre todo de los organismos de radiodifusión televisiva y los productores) en cuanto a si los criterios deberían incluir una limitación de la duración de la transferencia de derechos de los segundos a los primeros. Los organismos de radiodifusión consideran que cualquier intervención a nivel europeo para establecer límites temporales o de otro tipo en relación con sus derechos de propiedad estaría injustificada e iría en contra de los objetivos de la política audiovisual europea, además de incidir negativamente en la competencia. Los productores estiman que la retransferencia de los derechos tradicionales a los productores y la negociación equitativa de los nuevos derechos audiovisuales sólo podrían favorecer la circulación de las obras audiovisuales e incrementar la cantidad y la calidad de los contenidos europeos a disposición de las nuevas plataformas de difusión.

Entre los criterios básicos propuestos cabe citar la libre elección de las instalaciones de producción, la libre elección de la distribución internacional, la participación mayoritaria, la propiedad de la empresa y la titularidad de las acciones. Otros sugieren que toda definición ha de centrarse en la noción de «independencia» para preservar la distinción entre organismos de radiodifusión televisiva y productores. Algunos de estos organismos (públicos y privados) estiman que se debería modificar la definición actual de «independencia de un organismo de radiodifusión» a fin de tener en cuenta la evolución del sector, en especial la cada vez mayor concentración, la creación de grupos de medios de comunicación y la presencia de otras plataformas vinculadas a los organismos de radiodifusión televisiva.

⁽³²⁾ Revisión prevista en el artículo 26 de la Directiva (véase http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/regul_en.htm)

En lo tocante a la utilización de dicha definición en el marco de la aplicación de las normas comunitarias sobre competencia, se ha sugerido que se tenga en cuenta la cuestión de la producción independiente al analizar las fusiones y agrupaciones temporales de empresas, con objeto de que el sector (compuesto mayoritariamente por PYME) no se vea afectado negativamente. Lo anterior debería incluir, en particular, el control de la producción, el acceso a los canales de distribución y la conservación de los derechos por parte de los independientes en relación con los catálogos.

La Comisión considera que el debate emprendido en este contexto suministrará aportaciones de interés para los estudios que se han iniciado en preparación de la revisión de la Directiva sobre televisión sin fronteras en 2002, y tiene intención de profundizar en esta cuestión. Advierte que la revisión debería prestar especial atención a los objetivos establecidos, sobre todo teniendo en cuenta la necesidad de fomentar la diversidad cultural y el papel desempeñado por la definición a este respecto, así como el amplio abanico de criterios que podrían evaluarse.

8.2. Cuestiones ligadas a la cronología de los medios de difusión y los derechos de difusión electrónica

Este aspecto se refiere a la cronología de difusión para la explotación comercial de las películas en los Estados miembros de la Unión Europea, que se basa en acuerdos celebrados entre los agentes económicos pertinentes⁽³³⁾. La legislación comunitaria establece que los Estados miembros garantizarán que los organismos de radiodifusión televisiva pertenecientes a su jurisdicción no difundan obras cinematográficas fuera de los períodos acordados con los titulares de los derechos⁽³⁴⁾.

La mayoría de los interlocutores se muestran de acuerdo en que este requisito es suficiente y que, una vez garantizado el cumplimiento del principio de cronología de los medios a nivel europeo, los plazos para la explotación de las películas deberían ser objeto de acuerdos contractuales entre las partes interesadas. Algunos interlocutores opinan que armonizar las prácticas sería contraproducente. Otros se pronuncian en favor de la autorregulación.

Se hace hincapié en las nuevas cuestiones por lo que respecta a la definición de los derechos de difusión electrónica y en nuevos medios generados por la distribución en línea de producciones europeas y se solicitan comentarios sobre las implicaciones para los diferentes agentes de la cadena de valor (agrupación de derechos, etc.). En lo tocante a la necesidad de establecer categorías de derechos, los organismos de radiodifusión televisiva disienten de la opinión de los productores, partidarios de fijar tales categorías y de definir los distintos grupos de derechos.

En general, los productores consideran que los organismos de radiodifusión televisiva adquieren nuevos derechos sin ningún coste adicional, puesto que tales derechos no se definen claramente en el contrato ni se negocian por separado. Dichos organismos conceden que en las negociaciones sobre derechos se debe tener en cuenta el conjunto de plataformas a través de las cuales se pueden explotar los derechos, y prever disposiciones claras para incluir o excluir dichos derechos adicionales en

todo acuerdo, en contrapartida de una remuneración equitativa (práctica actual). Además, consideran que la intervención socavaría la libertad comercial de ambas partes.

La Comisión considera que la consulta ha confirmado que la postura actual prevista en la legislación comunitaria sigue siendo la mejor solución, al permitir un enfoque flexible respecto a la utilización de los derechos para las diferentes ventanas de difusión. Toma nota de la preocupación de los productores por lo que respecta a la agrupación de los derechos y se compromete a analizar esta cuestión, en la medida en que está vinculada a la definición de «productor independiente» en el contexto de la revisión de la Directiva sobre televisión sin fronteras en 2002.

9. PRÓXIMOS PASOS

Los principios fundamentales que rigen la política audiovisual comunitaria siguen siendo completamente válidos. La Comunidad desarrollará esta política sobre la base de los instrumentos reglamentarios y los mecanismos de apoyo existentes, pero estudiará al mismo tiempo la posibilidad de utilizar nuevos instrumentos o iniciativas para lograr tales objetivos. Es preciso analizar los avances tecnológicos y la evolución del mercado a la luz de la necesidad de reforzar la diversidad cultural y lingüística de Europa y preservar nuestro patrimonio audiovisual. A este respecto, la Comisión ha determinado una serie de iniciativas que podrían adoptarse para promover la circulación de las obras audiovisuales y, en este contexto, tiene previsto desarrollar las medidas que se mencionan a continuación:

Calendario

Asunto	Medida	Fecha de finalización
Clasificaciones	Estudio independiente sobre la evaluación de las prácticas de clasificación	2002
Otras cuestiones	Creación de un grupo de expertos sobre cine	2002
Otras cuestiones	Estudio independiente de los flujos financieros en la industria cinematográfica europea	2002
Protección del patrimonio y explotación de las obras audiovisuales	Balance previo a la puesta en marcha de una iniciativa	Mediados de 2002
Definiciones de obra europea y productor independiente	Revisión de la Directiva sobre televisión sin fronteras	Finales de 2002
Aspectos fiscales	Revisión de la Sexta Directiva sobre el IVA	Después de 2002
Cine electrónico	Inclusión en el programa MEDIA y en el sexto programa marco	2002-2006

⁽³³⁾ A los que se suman las normativas correspondientes de Alemania, Francia y Portugal.

⁽³⁴⁾ Artículo 7 de la Directiva sobre televisión sin fronteras modificada.