

Departamento de Documentación

Proyecto de Ley del Cine y de la Cultura Audiovisual

[121/000026]



Dossier. Serie legislativa. Núm. 23. Julio 2024

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 18 de junio, acordó, en relación con el **Proyecto de Ley del Cine y de la Cultura Audiovisual**, encomendar su aprobación con competencia legislativa plena y por el procedimiento de urgencia, conforme a los artículos 148 y 93.2 del Reglamento, a la Comisión de Cultura.

Esta Ley consta de una **Exposición de Motivos, cuarenta y un artículos agrupados en seis capítulos, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y nueve disposiciones finales.**

El sector de la cultura audiovisual ha experimentado en los últimos años importantes cambios vinculados a la incorporación de nuevos contenidos y servicios de distribución, explotación y difusión, propios de un mercado global y de una sociedad caracterizada por la cultura y la economía digital.

Estas circunstancias han favorecido la proliferación de una heterogeneidad de contenidos y narrativas audiovisuales y la diversificación de los hábitos de consumo. Dada la envergadura de estos cambios, resulta necesario contar con un nuevo marco normativo –al cual responde este Proyecto de Ley– que entienda las nuevas dinámicas del sector audiovisual, establezca instrumentos que respondan a las necesidades, avances y retos de las personas creadoras, industria y públicos y acompañe dicha evolución en el futuro.

Los objetivos que tiene esta propuesta normativa se apoyan en cinco principios:

- El **fortalecimiento y apoyo** de toda la cadena de valor del tejido creativo e industrial, que opera en el ámbito de la cinematografía y del audiovisual, con especial atención a los sectores independientes por constituir elementos esenciales de la diversidad cultural;
- El **respaldo a los autores y autoras** y al pleno ejercicio de los derechos de propiedad intelectual, en un contexto que salvaguarde la autonomía creativa, que permita alcanzar la mayor calidad, libertad y diversidad artística posible de las producciones y que estas puedan acceder al mercado y al público en mejores condiciones para garantizar su circulación y rentabilidad;
- La adaptación a las **nuevas tecnologías**, formatos y hábitos de consumo, en paralelo al devenir de los procesos de digitalización y de desarrollo sostenible;
- La **defensa de la competencia** en el mercado audiovisual, la transparencia de la información sobre asistencia y visionados de las obras audiovisuales, así como el adecuado ejercicio de los derechos de propiedad intelectual por parte de sus titulares;
- La **protección del patrimonio cinematográfico y audiovisual**, de una forma más amplia y acorde con la Recomendación de la Comisión Europea¹ de octubre de 2011.

¹ [Recomendación de la Comisión de 27 de octubre de 2011](#) sobre la digitalización y accesibilidad en línea del material cultural y la conservación digital

Este texto, tiene también como finalidad desarrollar el **Plan España, Hub Audiovisual de Europa**, presentado en marzo de 2021 como uno de los ejes de la agenda **España Digital** y cuyo objetivo es impulsar la producción audiovisual, atraer la inversión y la actividad económica, y reforzar las empresas y profesionales del sector mejorando su competitividad.

Por último, y alineado con estos objetivos, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aprobado por el Gobierno en abril de 2021, incluyó el **Componente 25 “Spain Audiovisual Hub”**, donde se recogen una serie de inversiones y reformas que afectan al marco regulatorio del sector audiovisual.

En el ámbito de la **Unión Europea** se han aprobado diversas normas y planes de acción que abordan los nuevos retos digitales en el entorno audiovisual.

Entre las normas, destacan dos directivas y un Reglamento:

- La **Directiva de servicios de comunicación audiovisual**² tiene por objeto adaptar el sector al contexto digital e introducir unas condiciones de competencia más equitativas para los organismos de radiodifusión televisiva, los prestadores de servicios de vídeo a la carta y las plataformas de intercambio de vídeos;
- La **Directiva sobre los derechos de autor**³ pretende modernizar las normas de protección de los autores y adecuarlas a la era digital;
- El **Reglamento relativo a la portabilidad transfronteriza**⁴ está destinado a ampliar el acceso a los servicios de contenidos en línea para las personas que se desplacen dentro de la UE.

² **Directiva 2018/1808** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, por la que se modifica la **Directiva 2010/13** sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), habida cuenta de la evolución de las realidades del mercado. *DOUE L 303. 28 de noviembre 2018*

³ **Directiva 2019/790** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019 sobre los derechos de autor y derechos afines en el mercado único digital y por la que se modifican las Directivas 96/9 y 2001/29. *DOUE L 130. 17 de mayo 2019*

⁴ **Reglamento 2017/1128** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2017 relativo a la portabilidad transfronteriza de los servicios de contenidos en línea en el mercado interior. *DOUE L 168. 30 de junio 2017*

Por su parte, el **Plan de Acción Audiovisual y Medios**⁵ tiene como objetivo ayudar al sector a recuperarse de la crisis facilitando y ampliando el acceso a la financiación y estimulando las inversiones. De las diez acciones de las que consta este Plan, dos están directamente relacionadas con el sector audiovisual:

- Acción 2. MEDIA INVEST. Plataforma de inversión de capital dedicada a fomentar las producciones audiovisuales y las estrategias de distribución europeas;
- Acción 7. Mejorar el acceso a los contenidos audiovisuales y la disponibilidad de estos a través de las fronteras en la UE.



*El **Premio del Público LUX**, sucesor del Premio LUX creado por el Parlamento Europeo (único parlamento del mundo que concede un premio cinematográfico) en 2007, se falla cada año como reconocimiento al cine europeo y como forma de sensibilizar sobre cuestiones sociales, políticas y culturales de actualidad en Europa.*

Las películas nominadas se subtitulan en las veinticuatro lenguas oficiales de la Unión y el Parlamento Europeo organiza proyecciones en los veintisiete Estados miembro, además de adaptar para espectadores con discapacidades auditivas la película premiada.

El 16 de abril se anunció en el hemiciclo del Parlamento Europeo en Bruselas, la película galardonada con el Premio del Público LUX 2024: Sala de profesores, de İlker Çatak.

La financiación del Plan de Acción procede en gran medida del **Programa Europa Creativa**⁶, que abarca los siguientes capítulos:

- Capítulo Cultura. Sectores cultural y creativo, con la excepción del sector audiovisual;
- Capítulo MEDIA. Sector audiovisual;
- Capítulo Intersectorial. Diferentes acciones en todos los sectores cultural y creativo.

El capítulo MEDIA tiene las siguientes prioridades:

- Cultivar el talento, alimentar las competencias y las cualificaciones y fomentar la cooperación, la movilidad y la innovación transfronterizas en la creación y producción de obras audiovisuales europeas;
- Aumentar la circulación, la promoción, la distribución en línea y en salas de las obras audiovisuales europeas, dentro de la Unión y a escala internacional;
- Promover las obras audiovisuales europeas.

⁵ Comunicación de la Comisión [...] [Europe's Media in the Digital Decade: An Action Plan to Support Recovery and Transformation](#). COM (2020) 784. 3 de diciembre 2020

⁶ Reglamento 2021/88 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2021, por el que se establece el [Programa Europa Creativa \(2021 a 2027\)](#) y por el que se deroga el Reglamento 1295/2013. DOUE L. 189 de 28 de mayo 2021

Por lo que se refiere a los países de nuestro entorno, en **Alemania** la institución nacional encargada de la financiación cinematográfica es la **Filmförderungsanstalt (FFA)**, que gestiona también los proyectos cinematográficos financiados por el Comisionado de Cultura y Medios del Gobierno Federal (BKM) como proveedor de servicios.

La FFA financia largometrajes en todas las etapas de producción y explotación: desde el desarrollo del guion hasta la producción, la distribución, las ventas o la distribución de videos. Se encarga además de la preservación del patrimonio cinematográfico nacional, la promoción del cine alemán en el extranjero, así como de la educación cinematográfica. Igualmente, y como proveedor central de servicios para la industria cinematográfica alemana, la FFA recopila, analiza y publica regularmente los datos de mercado más importantes de las industrias cinematográfica, de exhibición y de video en Alemania.

La FFA trabaja también con otras instituciones de financiación europeas para apoyar el desarrollo de proyectos y coproducciones transfronterizas.

El 1 de enero de 2022 entró en vigor una nueva Ley del cine, la **Filmförderungsgesetz (Film Support Act – FFG)**. Esta nueva Ley reformaba la de 2017 – vigente de 2017 a 2021 – con el objetivo de dar respuesta a los cambios del mercado.

La norma amplía las competencias de la **Filmförderungsanstalt (Film Support Agency - FFA)**. Además de estas tareas de financiación, la FFA deberá garantizar que los trabajadores de la industria cinematográfica estén empleados en condiciones socialmente responsables y justas, así como de promover la igualdad de género, los derechos de las personas con discapacidad y la diversidad (artículo 2 FFG 2022). En este sentido, la norma establece que deberá haber un equilibrio de género en su comité ejecutivo y que su presidente o vicepresidente deberá ser una mujer (artículos 12 y 15 FFG 2022).

La FFG 2022 también contiene nuevas medidas para la protección del medio ambiente: la financiación de proyectos cinematográficos solo se otorgará si se toman medidas efectivas para proteger la sostenibilidad ecológica durante el proceso de producción, cuyos detalles se establecerán en una directiva FFA (artículo 59a FFG 2022).

Por lo que se refiere a la financiación⁷, y de conformidad con la FFG, las empresas que explotan largometrajes deberán pagar una proporción legalmente vinculante de sus ingresos a la FFA. Este llamado "impuesto cinematográfico" debe ser pagado por los exhibidores, la industria del video, las emisoras y los proveedores de programas.

⁷ Datos procedentes del documento [\[DE\] NEW GERMAN FILM SUPPORT ACT ENTERS INTO FORCE ON 1 JANUARY 2022](#) / Christina Etteldorf. IRIS 2022. *European Audiovisual Observatory*.

La tasa cinematográfica que se recauda de los cines se basa en el volumen de negocios neto anual de la venta de entradas. Los cines con una facturación anual que no supere los 100 000 euros no están obligados a pagar esta tasa y solo estarían sujetos a la obligación de informar. Para los cines con mayor facturación, el gravamen oscila entre el 1,8 % y el 3 % de la facturación. Para calcular el impuesto cinematográfico, la FFA recibe informes mensuales de facturación. Estos datos también sirven como base para sus análisis y estudios estadísticos.

El impuesto cinematográfico para los distribuidores de vídeo, que explotan películas de más de 58 minutos, como los titulares de licencias en soportes de imágenes como DVD o Blu-ray Disc mediante venta directa o alquiler, también se basa en el volumen de negocios neto anual de estos ingresos. Varía entre 1,8% y 2,5%. Los distribuidores de vídeo, que generan una facturación neta inferior a 500.000 euros y menos del 2% de esta facturación con largometrajes, no tienen que pagar ningún canon cinematográfico.

El canon cinematográfico de los organismos públicos de radiodifusión se basa en sus gastos para la emisión de largometrajes, lo que supone el 3% de estos costos.

Los organismos de radiodifusión privados con canales gratuitos están obligados a pagar una tasa cinematográfica basada en su volumen de negocios publicitario neto. El gravamen cinematográfico está entre el 0,15 % y el 0,95 % y se basa en la programación de largometrajes en el tiempo de emisión total. Quedan exentos del pago de la tasa aquellos canales en la que los largometrajes supongan una participación mínima o nula en la programación (menos del 2% del tiempo total de emisión) o cuya facturación neta total generada por esta programación sea inferior a 750.000 euros.

Los operadores de televisión de pago y los proveedores de programas pagan un canon cinematográfico no escalado del 0,25 % de su facturación neta en los contratos de suscripción. Quedan exentos del pago de la tasa aquellos proveedores de programas que no muestren ningún largometraje o sólo unos pocos (menos del 2% del tiempo total de emisión) o cuya facturación neta total generada por esta programación sea inferior a 750.000 euros en el año anterior.

Francia cuenta con un organismo regulador de la comunicación audiovisual, el *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA)*, una autoridad administrativa independiente creada por la *Loi n° 89-25 du 17 janvier 1989 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*. Su misión es fundamentalmente la de órgano garante, de la libertad de comunicación audiovisual, así como de la regulación técnica y económica del sector, adaptándola a los cambios tecnológicos.

El CSA emite autorizaciones para el uso de frecuencias de radio, para la transmisión de canales de televisión o radio y vigila para que los programas emitidos cumplan con la normativa sobre protección de menores, tratamiento de la información, organización de campañas electorales, representación de la sociedad, etc.

Sin embargo, de la regulación del cine, el video, los videojuegos y otras industrias audiovisuales se encarga el *Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)*.



El CNC es un organismo público dependiente del Ministerio de Cultura, encargado del diseño y ejecución de la política de Estado en los campos del cine y otras artes e industrias de la imagen animada, incluidos los videojuegos. Este organismo fue creado por la Ley del 25 de octubre de 1946, y reformado por la ordenanza n°2009-901 del 24 de julio de 2009 relativa a la parte legislativa del *Code du cinéma et de l'image animée*.

En el *artículo L11-2* del Código se detallan las misiones de este organismo que serían, entre otras:

- Financiación del cine y del resto de industrias animadas;
- La creación, producción, distribución, difusión y promoción de obras cinematográficas, audiovisuales y multimedia, así como a promoción y el desarrollo del cine Francia y en el extranjero
- La recopilación, conservación, restauración, difusión y promoción del patrimonio cinematográfico.

El Código, además de la organización y competencias del CNC, recoge a lo largo del texto todos los aspectos relacionados con la producción, explotación, financiación o la protección del cine, así como otras disposiciones relativas al ejercicio de las profesiones relacionadas con el mundo audiovisual.

Por su parte, **Italia** aprobó en 2016 la *Legge 14 novembre 2016, n. 220. Disciplina del cinema e dell'audiovisivo*. Un texto amplio que regula aspectos tales como la promoción cinematográfica y audiovisual; la lengua y la protección de las minorías lingüísticas; la protección del patrimonio cinematográfico y audiovisual, o la financiación e incentivos fiscales.



Su *artículo 3* establece los principios que han de guiar la intervención pública en apoyo del cine y al audiovisual para garantizar el pluralismo de la oferta y el apoyo financiero; la coproducción y la distribución de producciones cinematográficas y audiovisuales en el país y en el extranjero; la formación profesional y la educación en imagen.

El *artículo 4* establece la contribución de las regiones y provincias autónomas, de acuerdo con sus respectivos estatutos, a la promoción y mejora de las actividades cinematográficas y audiovisuales

En el **artículo 11** se crea el *Consiglio superiore del cinema e dell'audiovisivo*. Este Consejo lleva a cabo funciones de asesoramiento y apoyo en la elaboración e implementación de políticas sectoriales, así como en la elaboración de criterios generales relativos a la asignación de recursos públicos para apoyar las actividades cine y audiovisuales.

La Ley también prevé la aprobación de un plan extraordinario para el reforzamiento del circuito de cines y salas polivalentes y un plan extraordinario para la digitalización del patrimonio cinematográfico y audiovisual.

Portugal adoptó en 2012 la *Lei n.º 55/2012 de 6 de setembro Estabelece os princípios de ação do Estado no quadro do fomento, desenvolvimento e proteção da arte do cinema e das atividades cinematográficas e audiovisuais*.

La Ley dispone en su **artículo 3** los principios y objetivos que han de guiar la acción del Estado en la creación, producción, distribución, exhibición, difusión y promoción de obras cinematográficas y audiovisuales como instrumentos de expresión de la diversidad cultural, la afirmación de la identidad nacional, la promoción de la lengua y la puesta en valor de la imagen de Portugal en el mundo.

Esta Ley fue desarrollada mediante el *Decreto-Lei n.º 124/2013*, de 30 de agosto, posteriormente derogado por el *Decreto-Lei n.º 25/2018*, de 24 de abril, que es el actual texto vigente.

Este Decreto ley desarrolla lo establecido en la *Lei 55/2012*, de 6 de septiembre, en materia de programas y medidas para apoyar el desarrollo y la protección de actividades cinematográficas y audiovisuales; la liquidación y pago de comisiones; las obligaciones de inversión y el registro de obras y entidades cinematográficas y audiovisuales.

Portugal también cuenta con un organismo encargado de apoyar el desarrollo de las actividades cinematográficas y audiovisuales: el *Instituto do Cinema e do Audiovisual, I.P. (ICA I.P.)*. El ICA es un instituto público integrado en la administración indirecta del Estado, dotado de autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, tutelado por la Secretaría de Estado de Cine, Audiovisual y Medios.

La nueva Ley del cine y el audiovisual de 2012 definió en los **artículos 6 y 7** los objetivos de los programas destinados a la financiación de las actividades cinematográficas y audiovisuales, así como la naturaleza de las ayudas financieras concedidas en su ámbito.

El *Decreto-Lei n.º 25/2018*, de 24 de abril, identificaba los programas y subprogramas de apoyo financiero, atribuyendo al ICA la función de la concesión de las ayudas económicas anuales, mediante un concurso publicitado a través de un anuncio en dos diarios de alcance nacional y de amplia circulación, así como en el sitio web oficial del ICA.

El ICA es responsable del seguimiento y evaluación de la aplicación de la financiación, de conformidad con lo establecido en la normativa específica de cada programa, subprograma o medida.

A nivel europeo, hay que destacar la labor desarrollada por el *Observatorio Europeo del Audiovisual*, creado en el marco del Consejo de Europa en 1992 para dar respuesta a la falta de información y transparencia en este sector. Hoy en día, este organismo sigue ofreciendo una visión comparativa de la industria audiovisual europea en 40 países diferentes, así como un análisis detallado de los profesionales del sector, tanto a nivel nacional como regional.

El Observatorio se ha especializado en la gestión de redes y ha puesto en marcha, para cada sector audiovisual, una red de contactos nacionales y transnacionales de proveedores de información que nos proporcionan datos en bruto y análisis por países o a nivel global.

Información adicional

Puede consultar los siguientes Documentos de Trabajo elaborados, por el Departamento de Documentación, para la Comisión de Cultura en los que se recoge:

- [Documentación que acompaña al proyecto](#)
- [Estudios](#)
- [Documentos comparativos y texto derogado](#)

Igualmente, se encuentra a su disposición la [bibliografía](#) de apoyo a la tramitación legislativa del Proyecto elaborada por la Biblioteca del Congreso de los Diputados, que puede ser actualizada o ampliada durante su tramitación.