



Liderazgo de la *Spain Film Commission* en el debate político sobre incentivos fiscales en la producción audiovisual internacional (2011-2019)

Spain Film Commission's leadership in the political debate
on tax incentives for international audiovisual production
(2011-2019)

Isabel Sarabia-Andúgar

Universidad Católica de Murcia. España.

isarabia@ucam.edu



Josefina Sánchez-Martínez

Universidad Católica de Murcia. España.

jsanchez@ucam.edu



Este artículo es la primera parte de una investigación que se extiende de 2011 a 2025

Cómo citar este artículo / Referencia normalizada:

Sarabia-Andúgar, Isabel y Sánchez-Martínez, Josefina (2027). Liderazgo de la Spain Film Commission en el debate político sobre incentivos fiscales en la producción audiovisual internacional (2011-2019) [Spain Film Commission's leadership in the political debate on tax incentives for international audiovisual production (2011-2019)]. *Revista Latina de Comunicación Social*, 85, 1-39. <https://doi.org/10.4185/RLCS-2027-2673>

Fecha de Recepción: 19/12/2025

Fecha de Aceptación: 20/05/2026

Fecha de Publicación Anticipada: 24/08/2026

Fecha de Publicación: 01/01/2027

RESUMEN

Introducción: La *Spain Film Commission* (SFC) trasciende su función técnica para consolidarse como un actor determinante en la regulación de incentivos fiscales en España. Su labor de consenso entre los sectores público y privado influye en el diseño de una política fiscal competitiva, bajo la premisa de que atraer rodajes de gran envergadura depende de la robustez del marco jurídico. Esta investigación analiza el impacto de las iniciativas de la SFC en la actividad

parlamentaria y evalúa cómo su interlocución condiciona la normativa de fomento audiovisual entre 2011 y 2019, etapa previa a la pandemia. **Metodología:** Mediante un enfoque cualitativo basado en el rastreo de procesos (*process tracing*) y el análisis documental de fuentes legislativas, institucionales y hemerográficas, el estudio se sustenta en las teorías de *Advocacy Coalition Framework*, *policy entrepreneur*, *agenda-setting*, *framing* y *policy advocacy*. **Resultados:** Se identifican tres etapas durante el periodo estudiado (2011 y 2019) que definen la intervención de la SFC y la respuesta legislativa. Se revela que la entidad logra desplazar progresivamente el discurso desde la subvención cultural hacia la inversión industrial, propiciando hitos normativos que favorecen la seguridad jurídica y la captación de grandes proyectos. **Discusión y Conclusiones:** La SFC lidera la transición hacia un modelo centrado en la atracción de producciones internacionales. Su éxito reside en presentar el incentivo fiscal ante las carteras de Hacienda y Economía no como un gasto, sino como una inversión con retorno económico para el territorio. Así, la organización transforma complejidades técnicas en políticas públicas de consenso.

Palabras clave: *Spain Film Commission*; industria cinematográfica; producciones internacionales; incentivos fiscales; políticas públicas; comunicación estratégica; incidencia política.

ABSTRACT

Introduction: The *Spain Film Commission* (SFC) transcends its technical role, establishing itself as a decisive actor in the regulation of tax incentives in Spain. Its consensus-building efforts between the public and private sectors influence the design of competitive fiscal policies, based on the premise that attracting large-scale productions depends on a robust legal framework. This research analyzes the impact of SFC initiatives on parliamentary activity and evaluates how its dialogue shaped audiovisual promotion regulations between 2011 and 2019, pre-pandemic stage. **Methodology:** Using a qualitative approach based on process tracing and documentary analysis of legislative, institutional, and media sources, the study is grounded in the *Advocacy Coalition Framework*, *policy entrepreneurship*, *agenda-setting*, *framing*, and *policy advocacy* theories. **Results:** Three stages are identified (from 2011 to 2019) that define the SFC's intervention and the subsequent legislative response. The findings reveal that the entity successfully shifted the discourse from cultural subsidies toward industrial investment, fostering regulatory milestones that enhance legal certainty and the attraction of major projects. **Discussion and Conclusions:** The SFC leads the transition toward a model focused on attracting international productions. Its success lies in presenting tax incentives to the Ministries of Finance and Economy not as an expense, but as an investment with an economic return for the territory. Consequently, the organization transforms technical complexities into consensus-based public policies.

Keywords: *Spain Film Commission*; film industry; international productions; tax incentives; public policy; strategic communication; *policy advocacy*.

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, el sector audiovisual se consolida no solo como un vehículo de expresión cultural, sino como un motor estratégico de desarrollo económico. Bajo esta premisa, las políticas públicas cinematográficas evolucionan desde el proteccionismo hacia modelos híbridos que buscan maximizar el impacto del sector en el territorio. El diseño de estas intervenciones se fundamenta en una dualidad estratégica: el fortalecimiento de la soberanía narrativa local y el impulso a la competitividad industrial en un mercado globalizado (Bustamante, 2011, 2017).

Por una parte, el apoyo a la producción nacional constituye el núcleo de la movilización de la industria local. A través de subvenciones y cuotas de pantalla (Casado, 2013; De la Sierra, 2019), los Estados fomentan un tejido empresarial capaz de generar empleo especializado y garantizar la diversidad cultural (García Leiva, 2008, 2019). Por otra parte, la atracción de rodajes internacionales emerge como una prioridad estratégica respaldada por el contexto europeo. La Comunicación de la Comisión Europea de 2013¹ sobre ayudas estatales marca un punto de inflexión al reconocer la competencia global por atraer "producciones de gran relieve" frente a localizaciones de Estados Unidos, Canadá o Nueva Zelanda. Este marco normativo asume que el apoyo a proyectos de terceros países es compatible con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), siempre que se oriente a la promoción de la cultura.

Según la Comisión Europea (2013), la recepción de producciones internacionales resulta oportuna por los beneficios transversales que genera: mantenimiento de infraestructuras, transferencia de tecnología y creación de empleo cualificado. Para lograrlo, los Estados implementan incentivos fiscales como los *tax rebates* y *cash rebates*. Estos instrumentos de ingeniería financiera reducen los costes de las productoras y dinamizan la economía regional. Mientras los créditos fiscales permiten deducir un porcentaje de los gastos de los impuestos a pagar (Miller *et al.*, 2024), el modelo de *cash rebate* consiste en la devolución directa de un porcentaje del gasto ejecutado en el territorio (García Novoa, 2024).

A pesar de las divergencias sobre el impacto real en las economías locales (Miller *et al.*, 2024), la literatura coincide en que los incentivos fiscales representan la herramienta de política pública más eficaz para la atracción de inversión extranjera (Arribas León, 2024; Díaz-González y González-del-Valle, 2021; Hill y O'Brien, 2025). En esta coyuntura, la política fiscal se convierte en una "categoría rectora" para el desarrollo de la cinematografía internacional (Llanes Jove, 2024).

En el escenario español, la *Spain Film Commission* (SFC) trasciende la promoción territorial para liderar la interlocución política. En alianza con la Asociación de Profesionales de la Producción Audiovisual (APPA)² y, desde 2018, con PROFILM³, la organización conforma el eje tripartito que impulsa la mejora de los incentivos fiscales en el país. Esta colaboración resulta determinante ya que, como afirma Zallo (2017), "no hay cultura sin recursos públicos, privados o sociales" (p. 79).

En este contexto, la presente investigación analiza el liderazgo de la SFC en el debate parlamentario sobre los incentivos fiscales mediante el empleo de herramientas de incidencia política y comunicación estratégica. Dicho examen se sustenta en cinco lentes teóricas fundamentales: el marco de coaliciones de causa (*Advocacy Coalition Framework*), el emprendimiento de políticas (*policy entrepreneurship*), el establecimiento de la agenda (*agenda-setting*), el encuadre (*framing*) y la defensa de políticas (*policy advocacy*). El periodo de análisis comprende desde 2011 hasta 2019, ciclo que abarca desde las primeras acciones de concienciación hasta la primera fase de consolidación técnica del modelo de incentivos en la normativa española. La segunda se inicia en 2020 como consecuencia de la incidencia de la pandemia en el sector audiovisual.

¹ Comisión Europea. (15 de noviembre de 2013). Comunicación de la Comisión sobre la ayuda estatal a las obras cinematográficas y otras producciones del sector audiovisual (2013/C 332/01). Diario Oficial de la Unión Europea, C 332/1. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02013XC1115\(01\)-20140701](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02013XC1115(01)-20140701)

² <https://www.asociacionappa.es/>

³ Asociación de Productoras Españolas de Audiovisual Internacional <https://profilm.es/>

2. MARCO TEÓRICO

Para comprender la efectividad de la SFC en la esfera parlamentaria, es necesario desglosar los conceptos teóricos que explican la interacción entre grupos de interés y el proceso de formulación de políticas públicas.

2.1. La Spain Film Commission (SFC)

La *Spain Film Commission* (SFC)⁴ se define como una asociación sin ánimo de lucro encargada de agrupar y coordinar la red de *film commissions* y *film offices* presentes en el territorio español⁵. Las *film commissions* constituyen agentes fundamentales para el desarrollo audiovisual, entendidas como organismos especializados que proporcionan una ventanilla única de información sobre localizaciones, trámites e incentivos (Cucco y Richeri, 2011a, 2011b; Nieto y Hernández-Rangel, 2019; Nieto *et al.*, 2018). Su papel como catalizadores del desarrollo local y dinamizadores de la industria está ampliamente documentado (Araújo-Vila y Fraiz-Brea, 2025; Martínez-Hermida *et al.*, 2003; Santoyo Vargas, 2024; Sarabia-Andúgar y Sánchez-Martínez, 2019, 2022a).

Desde su fundación en 2001, la SFC ha orientado su actividad a posicionar a España como un destino ideal para rodajes audiovisuales. A lo largo de estos años, ha coordinado los esfuerzos de la red y se ha convertido en un referente en la industria audiovisual a nivel nacional e internacional. En este sentido, la SFC ha jugado un papel decisivo en la mejora de los procesos administrativos asociados a los rodajes internacionales, como la agilización de los trámites para la obtención de visados a profesionales del sector y la optimización de los permisos necesarios para el desarrollo de las producciones. Estas acciones han sido clave para reducir la burocracia y mejorar la eficiencia en la gestión de rodajes, lo que, a su vez, ha favorecido el crecimiento de la industria audiovisual en España (Sarabia-Andúgar y Sánchez-Martínez, 2022a). Otro aspecto importante de la intervención de la SFC ha sido la organización de visitas y recepciones de agentes internacionales, lo cual ha permitido establecer relaciones estratégicas con otras instituciones del sector y fomentar un clima de cooperación. El Hub Audiovisual⁶ también ha recibido un importante impulso gracias al apoyo de la SFC, que ha contribuido a su consolidación como un centro de innovación y colaboración para la industria cinematográfica (Sarabia-Andúgar y Sánchez-Martínez, 2022a).

Es también uno de los fundadores y actuales miembros de la EUFCN (*European Film Commission Network*), pertenece a la AFCI (*Association of Film Commissioners International*) y es miembro asociado de ONU Turismo. Dada su importante trayectoria, en octubre de 2025, el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública decide otorgarle una subvención directa de medio millón de euros.

Bajo una perspectiva funcional, la SFC desempeña un doble papel. Por un lado, presta servicios de información, mediación y apoyo a los rodajes; por otro, ejerce la representación política de las oficinas fílmicas ante organismos estatales e internacionales (Rosado-Cobián, 2021; Rosado-Cobián y Querol-Fernández, 2006; Sarabia-Andúgar y Sánchez-Martínez, 2022a).

⁴ <https://spainfilmcommission.com/>

⁵ Aunque todos sus miembros pertenecen al sector público o dependen de administraciones territoriales, la SFC no se constituye como un organismo público, sino como una plataforma de carácter asociativo clásico. Por lo tanto, cuenta con una asamblea general, una junta directiva y una presidencia responsable de la definición estratégica y la supervisión operativa.

⁶ <https://spinaudiovisualhub.digital.gob.es/es/home>

La SFC presenta, por tanto, una naturaleza híbrida —personalidad jurídica privada, pero finalidad pública— que le otorga flexibilidad para colaborar con distintos departamentos ministeriales (Hacienda, Cultura, Industria, Turismo), sin integrarse en su estructura jerárquica y con organismos especializados como el ICAA o Turespaña (Sarabia-Andúgar y Sánchez-Martínez, 2022b). Probablemente, esta fórmula de trabajo le ha proporcionado la capacidad para facilitar la entrada de España en nuevos mercados audiovisuales internacionales. Su trabajo incansable ha logrado posicionar al país no solo en el mercado estadounidense, sino también en otros como el indio, australiano y latinoamericano, lo que sin duda ha ampliado las oportunidades de colaboración y atracción de grandes producciones extranjeras. Este estatus de autonomía permite a la entidad operar bajo las lógicas de incidencia política que se detallan a continuación.

2.2. Los procesos de formulación de políticas públicas

El *Advocacy Coalition Framework* (ACF) o marco de coaliciones de causa es esencial para entender procesos de políticas complejas que involucran múltiples actores y niveles de gobernanza (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). El ACF postula que los actores se agrupan en coaliciones basadas en sistemas de creencias compartidos que intentan traducir en políticas públicas (Sabatier y Weible, 2007). Como señala López-Hernández (2016), estas coaliciones son determinantes en el contexto español para articular intereses sectoriales frente a la Administración. Este sistema de creencias se organiza de manera jerárquica en tres niveles que abarcan desde los axiomas fundamentales del núcleo profundo (*Deep Core Beliefs*), relativos a la naturaleza humana y la prioridad de valores como el papel del Estado en la cultura, hasta las creencias del núcleo de la política (*Policy Core Beliefs*), que definen la orientación del subsistema mediante el equilibrio entre incentivos fiscales y gasto directo, para concluir en los aspectos secundarios (*Secondary Aspects*), centrados en creencias instrumentales sobre la implementación técnica, tales como el diseño de exenciones fiscales o los requisitos administrativos para su obtención (Jenkins-Smith *et al.*, 2014, 2018). Al respecto, Fontaine (2015) subraya que la estabilidad de estas coaliciones depende de su capacidad para generar consensos técnicos dentro de este último nivel instrumental.

El concepto de *policy entrepreneur* describe a actores que invierten recursos para promover una posición a cambio de beneficios futuros en forma de políticas favorables (Kingdon y Thurber, 2002). Los autores explican el cambio político mediante el alineamiento de tres corrientes independientes que convergen en una “ventana de oportunidad”: la corriente de los problemas (*problem stream*), referida a las condiciones que los actores definen como situaciones necesitadas de intervención gubernamental tras su visibilización mediante indicadores o eventos críticos; la corriente de las políticas (*policy stream*), que representa la “sopa primordial” o acervo de propuestas técnicas en busca de soluciones viables; y la corriente de la política (*politics stream*), la cual engloba elementos como el clima de opinión pública, las presiones de grupos de interés y los cambios en la composición del legislativo (Ackrill *et al.*, 2013). En el ámbito español, autores como Subirats *et al.* (2008) destacan que el éxito de esta convergencia depende de la maduración previa de las ideas en comunidades de expertos, mientras que Ramió (2015) enfatiza la importancia de que estos “emprendedores de políticas” logren conectar el conocimiento técnico con los tiempos de la administración pública para consolidar el cambio normativo.

La teoría de la *agenda-setting* postula que los actores estratégicos influyen en la determinación de los temas prioritarios para los legisladores (McCombs y Shaw, 1972). Este proceso, en el sistema político español, depende de la habilidad de los grupos de interés para la transformación de demandas sectoriales en cuestiones de relevancia pública general (Casero Ripollés, 2022).

Bajo este marco, la eficacia de la incidencia política reside en el dominio del segundo nivel de la agenda mediante la gestión de la prominencia de atributos industriales y económicos, lo cual permite la reducción de la incertidumbre técnica del legislador y el condicionamiento de su percepción sobre la necesidad de una intervención normativa específica (McCombs y Valenzuela, 2020; Rodríguez-Díaz y McCombs, 2023).

Complementariamente, el *framing* o encuadre constituye la herramienta discursiva fundamental en la construcción de la realidad política. Siguiendo a Entman (1993), esta técnica supone la selección de aspectos específicos de la realidad para la promoción de una definición particular del problema, una interpretación causal, una evaluación moral y una recomendación de tratamiento. En el ámbito académico español, autores como Sádaba (2001, 2008) subrayan que el éxito del encuadre depende de su capacidad para conectar con los valores y esquemas mentales preexistentes en la audiencia, lo cual facilita la cristalización de una narrativa coherente. Asimismo, Igartua y Muñiz (2012) destacan que la eficacia del *framing* reside en su poder para establecer un marco de interpretación que guía el juicio de los responsables públicos, de modo que la elección de ciertos énfasis discursivos —como el beneficio industrial frente a la subvención cultural— predetermina la aceptabilidad de las soluciones legislativas propuestas.

La *policy advocacy* —o defensa de políticas— constituye la actividad coordinada y estratégica orientada a la influencia en las decisiones públicas (Hofer, 2019). Este proceso no se limita a la expresión de una opinión, sino que abarca un conjunto de acciones técnicas y comunicativas destinadas a asegurar la integración de intereses específicos en el marco jurídico. Fontaine (2015) enfatiza que la efectividad de esta defensa radica en la profesionalización de la interlocución, donde la capacidad de proporcionar argumentos basados en evidencia empírica permite al grupo de interés consolidarse como un aliado necesario para el decisor público. Asimismo, Subirats *et al.* (2008) sostienen que la *advocacy* exitosa requiere una gestión eficaz de la red de contactos, de manera que la influencia no se ejerza de forma aislada, sino mediante el despliegue de una presencia constante en el ciclo de la política pública. En este sentido, la defensa de políticas trasciende la presión directa y se convierte en una labor de pedagogía legislativa que transforma las necesidades del sector en objetivos compartidos por los tomadores de decisiones.

El andamiaje teórico expuesto permite analizar la actividad de la SFC desde una perspectiva multidimensional. El ACF facilita la identificación de la coalición de intereses compartidos con APPA y PROFILM. El concepto de *policy entrepreneur* permite evaluar cómo la entidad detecta y aprovecha ventanas de oportunidad legislativas. Por su parte, la *agenda-setting* y el *framing* actúan como instrumentos para medir la transferencia de temas al debate parlamentario y la construcción de un relato de rentabilidad económica. Finalmente, la *policy advocacy* sirve para analizar la profesionalización de la SFC como un aliado técnico indispensable en el ciclo de la política pública española.

3. OBJETIVOS

El propósito central de este trabajo consiste en analizar el papel de la *Spain Film Commission* (SFC) como actor determinante en la transformación del marco legislativo español para la atracción de rodajes internacionales entre 2011 y 2019. Para alcanzar este fin, la investigación se articula a través de los siguientes objetivos.

Objetivo General:

Analizar la incidencia estratégica de la *Spain Film Commission* en el diseño y la evolución de los incentivos fiscales para producciones extranjeras en España.

Objetivos Específicos:

- OE1: Identificar las fases del proceso de incidencia política, desde la visibilización del problema económico hasta la consolidación normativa.
- OE2: Examinar el uso de informes técnicos y propuestas (evidencia empírica) como recursos de comunicación estratégica para influir en la agenda legislativa.
- OE3: Describir la construcción del encuadre (*framing*) industrial y su eficacia en la redefinición del incentivo fiscal ante el Ministerio de Hacienda.
- OE4: Evaluar la continuidad de la defensa de políticas (*policy advocacy*) en la corrección de deficiencias técnicas y la mejora de la competitividad del sector.

4. METODOLOGÍA

La presente investigación adopta un diseño de estudio de caso único de carácter descriptivo-analítico. Para garantizar la validez y fiabilidad de los resultados, se lleva a cabo un método de tratamiento y análisis de datos exhaustivo y sistemático en cuatro fases:

Fase 1. Rastreo y vaciado de documentos, comunicados, declaraciones que representan los hitos de intervención de la SFC, que ha dado lugar a una relación de *items* recogidos en la tabla 1.

Tabla 1. *Ítems relacionados con: A. Reivindicaciones; B. Argumentos sobre condiciones de España como plató de cine; C. Argumentos impactos positivos de la existencia de los incentivos fiscales; D. Argumentos perjuicios ausencia de incentivos fiscales*⁷.

	ITEMS	1	2	3	4	5	6
		ESTUDIO IMPACTO ECONÓMICO	CONCLUSIONES JORNADAS 2013	PARTICIPACIÓN EN MEDIOS	COMUNICADO MINISTERIO DE HACIENDA 16/07/2015	COMUNICADO MINISTERIO DE HACIENDA 07/10/2015	10 PROPUESTAS Mayo 2017
A	REIVINDICACIONES						
	1A. AUDIOVISUAL SECTOR ESTRATÉGICO; 2A. INCENTIVOS FISCALES ESPECÍFICO; 3A. INCREMENTO INCENTIVO; 4A. ÁMBITO DE APLICACIÓN; 5A. FIGURA BENEFICIARIO; 6A. CONTRATO PRODUCCIÓN EJECUTIVA; 7A. TERRITORIALIDAD GASTO; 8A. TIPO DE GASTO; 9A. MÍNIMO GASTO/INVERSIÓN MÍNIMA; 10A. LÍMITE GASTO PERSONAL; 11A. LÍMITE IMPORTE DEVOLUCIÓN; 12A. TIPO DE OBRAS; 13A. COORDINACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN; 14A. ADELANTO DEVOLUCIÓN DEDUCCIÓN; 15A. OBLIGACIONES DEL BENEFICIARIO JUSTIFICACIÓN; 16A. COMPENSACIÓN BENEFICIARIOS PARA PROMOCIÓN TERRITORIO; 17A. MEJORA CONDICIONES TRAMITACIÓN; 18A. TEST CULTURAL; 19A. MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD; 20A. ESTUDIOS ESTADÍSTICOS						
B	ARGUMENTOS CONDICIONES DE ESPAÑA COMO PLATÓ DE CINE						
	1B. CONDICIONES EXCEPCIONALES						
C	ARGUMENTOS IMPACTO POSITIVO INCENTIVOS FISCALES						

⁷ La tabla 1 se encuentra cumplimentada en el anexo 1 del presente trabajo.

1C. IMPACTO ECONÓMICO / IMPACTO RIQUEZA DE UN TERRITORIO; 2C. IMPACTO POSITIVO TURISMO; 3C. IMPACTO EN EL EMPLEO; 4C. BENEFICIO I. CINEMAT LOCAL RETORNO INVERSIÓN PÚBLICA; 5C. IF NO IMPACTO EN EL ERARIO PÚBLICO; 6C. EJEMPLOS RIQUEZA PARA OTROS PAÍSES; 7C. CRECIMIENTO NÚMERO DE RODAJES.

D ARGUMENTOS PERJUICIO AUSENCIA INCENTIVOS FISCALES

1D. PERJUICIO POR AUSENCIA INCENTIVOS; 2D. AUSENCIA IF, PERJUICIO TURISMO; 3D. AUSENCIA IF, DEBILIDAD ANTE COMPETENCIA.

Fuente: Elaboración propia.

Fase 2. El proceso de análisis documental se instrumenta a través de una ficha de codificación, con asignación de color; y diseñada ad hoc, que permite organizar el material documental en torno a diversas categorías analíticas y dimensiones estratégicas.

Tabla 2. Hoja de codificación de categorías analíticas

A. REIVINDICACIONES SFC	12A. TIPO DE OBRAS	1C. IMPACTO ECONÓMICO / IMPACTO RIQUEZA DE UN TERRITORIO
1A. AUDIOVISUAL SECTOR ESTRATÉGICO	13A. COORDINACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN	2C. IMPACTO POSITIVO TURISMO
2ªA. INCENTIVOS FISCALES ESPECÍFICO	14A. DEVOLUCIÓN DEDUCCIÓN	3C. IMPACTO EN EL EMPLEO
3A. INCREMENTO INCENTIVO	15A. OBLIGACIONES DEL BENEFICIARIO JUSTIFICACIÓN	4C. BENEFICIO I. CINEMAT LOCAL/CULTURAL
4A. ÁMBITO DE APLICACIÓN	16A. COMPENSACIÓN BENEFICIARIOS PARA PROMOCIÓN TERRITORIO	5C. RETORNO INVERSIÓN PÚBLICA / IF NO IMPACTO EN EL ERARIO PÚBLICO
5A. FIGURA BENEFICIARIO	17A. MEJORA CONDICIONES TRAMITACIÓN	6C. EJEMPLOS RIQUEZA PARA OTROS PAÍSES
6A. CONTRATO PRODUCCIÓN EJECUTIVA	18A. TEST CULTURAL	7C. CRECIMIENTO NÚMERO DE RODAJES
7A. TERRITORIALIDAD GASTO	19A. MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD	D. ARGUMENTOS PERJUICIO AUSENCIA IF
8A. TIPO DE GASTO	20A. ESTUDIOS ESTADÍSTICOS	1D. PERJUICIO AUSENCIA INCENTIVOS
9A. MÍNIMO GASTO INVERSIÓN MÍNIMA	B. DEFENSA CONDICIONES DEL TERRITORIO SFC	2D. AUSENCIA IF, PERJUICIO TURISMO
10A. LÍMITE GASTO PERSONAL	1B. CONDICIONES EXCEPCIONALES	3D. AUSENCIA IF, DEBILIDAD ANTE COMPETENCIA
11A. LÍMITE IMPORTE DEVOLUCIÓN	C. ARGUMENTOS SFC PARA DEFENDER INCENTIVOS FISCALES	

0. MENCIÓN A SFC / 0 Mención oficinas fílmicas / 1B Condiciones excepcionales / 1C Impacto económico / 2C Impacto turismo /imagen marca / 4C Beneficio en la industria audiovisual/cultural / 0. MENCIÓN Estudios SF / 0. MENCIÓN Colaboración SFC / 1A Audiovisual sector estratégico / 2A Incentivos específico / 3A incremento incentivo / 17A Mejora condiciones de tramitación/ 9A Mejora competitividad / 7A Territorialidad gasto / 8A Tipo de gasto / 9A Mínimo gasto inversión mínima/ 10A Límite de gasto personal / 11A Límite importe devolución / 1D Perjuicio por ausencia IF / 5A Figura beneficiaria/ 6A Contrato producción ejecutiva / 3C Impacto de empleo / 3 Ausencia IF, debilidad ante competencia / 13A Coordinación de la Administración / 16A Compensación beneficiarios para promoción turismo.

Fuente: Elaboración propia.

Fase 3. Búsqueda de documentos oficiales en el Boletín Oficial de las Cortes Generales del Congreso de los Diputados y del Senado; Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados y del Senado; y Boletín Oficial del Estado. Debido a la falta de articulación temática en las herramientas de búsqueda del portal del Congreso de los Diputados, se diseña una estrategia de extracción manual y filtrado por palabras clave. El proceso se ha realizado en tres niveles:

Primer nivel. Selección de descriptores: Se aplican términos de búsqueda específicos como "Spain", "Film", "Commission", "Cine", "Audiovisual", "Incentivos", "Rodajes", "Películas", "Producción".

Segundo nivel. Cribado temático: Debido a la dispersión de resultados, se establecen criterios de inclusión centrados exclusivamente en iniciativas parlamentarias acotadas a incentivos fiscales para producciones extranjeras y se descartan aquellas relativas a producciones nacionales y otras modalidades de ayuda.

La exploración ha conformado un corpus de análisis compuesto por 38 textos expresados en 43 documentos, el cual integra iniciativas de (I) los grupos parlamentarios, (II) el Gobierno y (III) las Cortes Generales.

I. GRUPOS PARLAMENTARIOS:

Entre las iniciativas de los Grupos parlamentarios se distinguen: proposiciones no de ley, enmiendas, interpelaciones, preguntas y moción.

A: Propositiones no de ley (4): 1 Gp PP; 1 Gp Catalán Convergencia i Unió; 1 Gp Democracia i Llibertat; 1 Gp Ciudadanos.

B: Interpelación al Gobierno (1): 1 Gp Ciudadanos.

C: Moción por interpelación al gobierno (1): 1 Gp Ciudadanos.

D: Preguntas (2): 1 Gp Compromís Equo; 1 Gp Popular.

E. Enmiendas:

1. Propositiones no de ley (4): 2 Gp. Convergencia i Unió; 2 Gp Socialista.

2. Proyecto de Ley:

- Ley Impuestos sobre Sociedades (4): 1 Gp Catalán Convergencia i Unió; 1 Gp Mixto; 1 Gp Socialista, 1 Gp Entesa pel Progrès de Catalunya.
- Presupuestos para el año 2017 (2): 1 Gp Ciudadanos; 1 Gp Popular.
- Presupuesto para el año 2018 (1): 1 Gp Ciudadanos.

F: Otras intervenciones: 1 Gp Ciudadanos.

II. GOBIERNO:

Proyectos de Ley/RDL:

1. Proyecto de Ley de Impuesto sobre Sociedades (2014).
2. Proyecto de Ley Presupuesto para el año 2017.
3. Proyecto de Ley Presupuesto para el año 2018.
4. Real Decreto Ley por el que se aprueban medidas de urgencia sobre creación artística y cinematográfica. (12/2018).

Comparecencias:

- Secretario de Estado de cultura (4).
- Ministro de Cultura (1): comparecencia por interpelación del Gp Ciudadanos.

III. CORTES GENERALES:

- Ley 27/2014 de 27 noviembre del Impuesto de Sociedades.
- Ley 3/2017 de 27 junio de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017.
- Ley 6/2018 de 3 de julio Presupuestos generales del Estado para el año 2018.

Fase 4. Aplicación de la codificación de los *items* de la fase 2 a los documentos identificados en la fase 3. El objetivo es detectar el uso por parte de los grupos parlamentarios y del gobierno de los contenidos aportados por la SFC (fase 1). Dada la extensión del material generado, la tabla 3 con la información del análisis está disponible en el anexo 2 de este artículo.

Se han identificado 12 hitos de relevancia⁸ en el proceso de introducción de los incentivos fiscales y definición del modelo de aplicación. Se trata de iniciativas que, en unos casos, han tenido recorrido con sucesivas intervenciones parlamentarias y en otros, se limitan a iniciativas aisladas.

El análisis de contenido de los textos agrupados por hitos, atendiendo a las iniciativas de la SFC en su estrategia de difusión de sus reivindicaciones, ha permitido agrupar esos actos en tres etapas marcadas por los siguientes episodios:

Primera etapa: Introducción del incentivo fiscal específico a rodajes internacionales.

Episodio en el que, por primera vez, se introducen incentivos fiscales específicos a producciones internacionales en el ordenamiento jurídico español. Se desencadena a partir de la difusión del estudio, la posterior jornada de Economía de rodajes de SFC y la reunión con el Ministro de Hacienda. Concluye con la aprobación del art. 36.2 de la Ley de Impuestos de Sociedades.

CONTEXTO marzo 2013: ESTUDIO/JORNADAS DE LA SFC:

- HITO 1: Iniciativa del Grupo parlamentario. Primera iniciativa relacionada con apoyo atracción de rodajes internacionales: Proposición no de Ley PP (da lugar a enmiendas 6 textos enmiendas) (Texto 1-7).

CONTEXTO marzo 2014: REUNIÓN DEL PRESIDENTE DE SFC CON MINISTRO HACIENDA:

- HITO 2: Iniciativa grupo parlamentario: pregunta formulada al Gobierno PP por Compromís -Equo (texto 8).
- HITO 3 Iniciativa Gobierno presentación Proyecto de Ley de Impuesto sobre Sociedades; Da lugar a enmiendas introducción incentivo específico a rodajes internacionales en LIS (texto 9-15).

Segunda etapa: Primera modificación de la LIS (36.2): mejora de las condiciones de incentivos.

Episodio en el que la clase política introduce una mejora en el volumen de incentivos fiscales, así como algún otro progreso en la aplicación de la deducción. Su origen se encuentra en la movilización y pronunciamiento de SFC a través de comunicados dirigidos al Ministerio de Hacienda, así como los contactos emprendidos con los partidos políticos que se encontraban en fase de creación de sus programas electorales. Finaliza con la primera modificación del LIS incorporada a través de la aprobación de la Ley de presupuestos generales del año 2017.

CONTEXTO marzo 2015: II JORNADA DE RODAJES EN ESPAÑA:

- HITO 4: Comparecencias secretario de Estado de cultura (texto 16-17).

⁸ Tabla 3 en anexo 2.

CONTEXTO julio 2015: COMUNICADO A MINISTERIO DE HACIENDA DE LA SFC:

- HITO 5: Iniciativa grupo parlamentario Proposición no de Ley Grupo catalán (texto 18).

CONTEXTO octubre 2015: COMUNICADO A MINISTERIO DE HACIENDA EN TONO REIVINDICATIVO SFC:

- HITO 6: Intervención grupo Ciudadanos (Texto 19);
- HITO 7: Iniciativa Grupo parlamentario: Proposición no de Ley Grupo parlamentario Democràcia i Llibertat (Texto 20);
- HITO 8: Iniciativa Grupo parlamentario: Proposición no de Ley grupo parlamentario Ciudadanos (Texto 21);
- HITO 9: Iniciativa parlamentaria: Interpelación al gobierno por parte del grupo Ciudadanos; (texto 22-24);
- HITO 10: Comparecencia secretario de Estado (Texto 25); HITO 11: iniciativa parlamentaria Tramitación primera modificación de la LIS (texto 26-30)

Tercera etapa: Segunda modificación de la LIS: definición de obligaciones del beneficiario del incentivo fiscal.

Episodio en el que se pretende introducir nuevas condiciones a los beneficiarios de los incentivos fiscales en contrapartida por la ayuda recibida. Arranca de la reacción de la clase parlamentaria al documento de 10 propuestas de SFC difundido y remitido a los agentes políticos. Esta etapa supone la segunda intervención sobre el artículo 36.2 de la LIS. Se cierra con la aprobación de la Ley de Presupuestos del año 2018 y su posterior modificación a través del Real Decreto Ley por el que se aprueban medidas de urgencia sobre la creación artística y la cinematografía

CONTEXTO mayo 2017: PROPUESTAS SFC

- HITO 12: iniciativa grupo parlamentario Ciudadanos: inclusión obligaciones beneficiarios (texto 31-38)

Se emplea la técnica de rastreo de procesos para establecer los vínculos causales entre las acciones de comunicación estratégica de la SFC y los hitos normativos alcanzados. La investigación delimita su objeto de estudio entre 2011 y 2019. Este periodo comprende desde la firma del primer convenio estratégico entre SFC y APPA hasta la estabilización de los incentivos tras las reformas de 2018. El análisis se realiza bajo la perspectiva de los cinco marcos teóricos propuestos: *Advocacy Coalition Framework*, *Policy entrepreneur*, *Agenda-setting*, *Framing* y *Policy advocacy*.

5. RESULTADOS

La introducción y posterior implementación de los incentivos fiscales a producciones internacionales incorporados a la legislación española han estado marcados por la intervención continuada de la *Spain Film Commission* que ha ido guiando el proceso. Este apartado se estructura en torno a tres fases desencadenadas por la actuación reivindicativa de SFC a través de acciones como el desarrollo del estudio sobre el "Impacto económico de rodajes en España y los incentivos fiscales en Europa"; la jornada técnica "La economía de los rodajes en España"; la entrevista mantenida con el ministro de Hacienda; la comunicación con los partidos políticos; así como los comunicados dirigidos al Ministerio de Hacienda. Cada etapa concluye con la promulgación de una norma en la que se aborda y avanza en la aplicación de las deducciones fiscales a la producción de obras extranjeras. La primera se cierra con la aprobación de la Ley

27/2014 de 28 de noviembre de Impuestos sobre Sociedades y la segunda y tercera con las modificaciones de su artículo 36.2 a través de la Ley 3/2017 de 27 de junio de presupuestos para el año 2017, la Ley 6/2018 de presupuestos para el año 2018 y el Real Decreto Ley de medidas de urgencia sobre la creación artística y la cinematográfica (2018).

5.1. Primera etapa (2011-2014): La Spain Film Commission en la introducción de los incentivos fiscales a rodajes internacionales en la legislación española

Esta primera fase se abre a partir de finales de 2011, momento en el que se produce una primera acción orientada a propiciar la aportación y difusión de información y datos destinados a evidenciar la relevancia de una potencial implementación de incentivos fiscales en España para atraer rodajes internacionales a nuestro país. La etapa se extiende hasta la aprobación de la Ley 27/2014 de Impuestos sobre Sociedades, norma mediante la cual se introducen por primera vez las deducciones fiscales a producciones extranjeras en nuestro ordenamiento jurídico.

5.1.1. Iniciativas de la Spain Film Commission

Spain Film Commission y APPA son las dos entidades que lideran las primeras operaciones de visibilización de los beneficios que el desarrollo de rodajes internacionales en el territorio español puede generar a nuestro país. La firma en diciembre de 2011 de un convenio entre ambas asociaciones para la realización del “Estudio de impacto económico de las deducciones fiscales a producciones internacionales” marca el punto de partida en la carrera por concienciar a las autoridades públicas de la necesidad de adoptar políticas basadas en la aplicación de incentivos fiscales para captar rodajes internacionales. Hasta ese momento en España solo se contemplaba este instrumento para inversiones cinematográficas nacionales o coproducciones internacionales. En el informe de ICAA “Cine y fiscalidad en España”⁹, el director general de la institución en 2010 se mostraba muy favorable a estas herramientas fiscales, aunque reconocía que eran mejorables y que no se explotaban suficientemente “en España existen unos incentivos importantes para esta actividad, que quizá no igualan a los más generosos que se aplican en algunos otros lugares... Pero lo cierto es que los incentivos fiscales españoles tienen un potencial importante para el estímulo de la inversión cinematográfica y están actualmente infrautilizados” (p.10).

La legislación española contaba con el mecanismo de incentivos, pero aún no se había planteado aplicarlo a producciones extranjeras. Esa es la razón por la que el estudio es clave y así lo justificaba el presidente de la SFC “la inexistente política de incentivos a rodajes extranjeros en España hace necesario este estudio que conciencie a la Administración de las pérdidas económicas que sufre España”¹⁰. La investigación¹¹, publicada en septiembre de 2012, se centra en demostrar la pertinencia de poner en marcha un sistema de incentivos fiscales a producciones internacionales y en evaluar la rentabilidad que estos rodajes ya están originando en los países que aplican este tipo de políticas. Las ventajas no solo se muestran en la medida en la que “la atracción de rodajes extranjeros es un complemento para la industria cinematográfica nacional que se basa en la producción ejecutiva”, sino que suscita asimismo un sustancial impacto en la economía general local, en forma de efectos directos, indirectos e inducidos¹². En este sentido

⁹ Cine y fiscalidad en España. Guía práctica sobre los incentivos fiscales aplicables a las inversiones cinematográficas. ICAA Ministerio de Cultura (mayo 2010).

¹⁰ Cineytele (23 de diciembre de 2011). Spain film Commission y APPA impulsan el primer estudio de impacto económico de los rodajes en España (p.10). <https://tinyurl.com/2ma294j6>

¹¹ El estudio fue encargado a Media Research & Consultancy. Está disponible desde 1/09/2012 a través de la web de APPA. <https://asociacionappa.es/estudio-impacto-economico-rodajes-espana-incentivos-fiscales-europa/>

¹² Tipos de Impacto Económico: 1. Efecto Directo (Impacto Primario): Es el beneficio económico generado directamente por el rodaje. Se calcula a través del presupuesto de la producción y se refleja en los salarios pagados

se insiste también en que los incentivos fiscales suponen la devolución de parte del gasto local realizado por las productoras en el territorio, de modo que no es una carga para el erario público.

La investigación ilustra asimismo los beneficios de producciones extranjeras mediante la presentación de ejemplos del entorno europeo. Entre ellos se apunta al caso de Reino Unido, cuyo generoso sistema de incentivos fiscales en 2009, logra según un estudio realizado por la *Oxford Economics* en junio de 2010, un incremento significativo en la creación de empleos directos, a los que se suman otros puestos de trabajo desencadenados "...del efecto multiplicador (de la actividad) sobre el comercio, el turismo y las ventas de merchandising" (p.7).

En sus conclusiones, el informe advierte, entre otras cuestiones, de que la ausencia de una política de incentivos fiscales a los rodajes extranjeros en España entorpece el desarrollo de la industria y sitúa a España "...no solo en una posición imposible para competir con otros países, sino que pierde oportunidades claramente favorables para obtener impactos económicos que promueven el consumo y el empleo y pierde también la oportunidad de atraer turismo y presencia de España en el mercado de los servicios" (p.22). En su resumen ejecutivo la investigación resalta con datos el perjuicio que la carencia de apoyo fiscal destinado a la atracción de rodajes conlleva tanto en el volumen de actividad audiovisual en el territorio, como en su virtual aprovechamiento turístico. "Los datos actuales demuestran que, en España, la ausencia de este tipo de incentivos genera pérdidas en torno a 900 millones de euros anuales. Pero no solo provoca un importante impacto directo sobre la economía de un país, sino también sobre el empleo, el turismo o su imagen" (p.3).

En rueda de prensa convocada en Huelva por SFC, su presidente explica el objetivo que encierra la entidad. "Lo que pretende la *Spain Film Commission* [...] es que aquellos productores con proyectos en España y que acrediten que han contratado a personal local y que los gastos han repercutido en la economía española, reciban un retorno de parte de los impuestos que han pagado durante su estancia". En este sentido, también indica que para ello es imprescindible que "se lleve a cabo una modificación legislativa que permita aplicar ventajas fiscales a los productores extranjeros que rueden sus películas en España para atraer más proyectos"¹³.

La difusión del estudio da paso, unos meses más tarde, en marzo de 2013, a la celebración de la Jornada "La economía de los rodajes en España", organizada conjuntamente por ICAA y *Spain Film Commission* y que tiene lugar en la sede de la Secretaría de Estado de Cultura. En este encuentro intervienen responsables políticos, representantes de distintas áreas de la industria audiovisual afectadas por la ausencia de incentivos fiscales, así como expertos en el ámbito fiscal y financiero. También participa el director de Film France que explica los términos del sistema de rebaja fiscal para la producción internacional instaurado con éxito en su país. La jornada se clausura con la difusión de unas conclusiones en las que se expresa de manera explícita que, en el contexto español, el objetivo deseable sería la creación de un incentivo fiscal para obras

y los puestos de trabajo creados específicamente para la obra audiovisual. 2. Efecto Indirecto: Es la actividad económica que surge de las compras e inversiones que la productora realiza en la región. Incluye todo lo que el rodaje necesita contratar a proveedores locales (como catering, transporte o alquiler de equipos) para poder operar. 3. Efecto Inducido: Es el consumo derivado del gasto de los trabajadores. Ocurre cuando los empleados del rodaje (efecto directo) y los empleados de los proveedores locales (efecto indirecto) gastan sus sueldos en bienes y servicios de la región, como alimentación, vivienda o comercio. Extraído del Estudio de impacto económico de las deducciones fiscales a producciones internacionales (p. 9).

¹³ Cineytele (11 de diciembre de 2012). La Spain Film Commission reclama ventajas fiscales para atraer productores. <http://www.que.es/cine/201212111356-spain-film-commission-reclama-ventajas-efe>.

audiovisuales extranjeras producidas y/o rodadas en territorio español. Se añade que se trataría de “un incentivo específico y diferente al incentivo para coproducciones internacionales, pues responden a objetivos y lógicas divergentes”. En la argumentación a este propósito, se reitera que la rentabilidad del apoyo tributario, además de garantizar que “...como consecuencia del retorno fiscal generado por la actividad económica inducida, los incentivos no tienen por qué suponer un coste para el erario público”. Al contrario, ayudan a impulsar una actividad económica que genera puestos de trabajo y recaudación fiscal adicional para el Estado”. Otro aspecto destacado de los incentivos es su impacto positivo económico, “no solo sobre la industria cinematográfica española en general, sino también sobre el turismo y sobre ciertos valores intangibles”¹⁴. En la presentación de las conclusiones, el presidente de SFC insiste en el dato de que “...más del 30% del coste de una producción revierte en el territorio donde se rueda”¹⁵.

Estas dos acciones consecutivas, la realización del estudio y la celebración de la jornada, logran, de un lado, hacer visible la situación del país en materia de atracción de rodajes extranjeros en la que se desaprovechan las bondades del país como territorio de cine. Y, de otro lado, se expone la solución a esta realidad, que pasa por la implicación de la Administración pública a la que correspondería articular incentivos fiscales a la producción extranjera. Por último, con ayuda de cifras, se dan a conocer las ventajas que la implementación de las deducciones fiscales propiciaría en el territorio en términos de fomento del tejido industrial de la producción audiovisual, empleo de calidad, dinamización de la economía local en sector servicios y, en definitiva, la dinamización del sector del turismo y el impulso de “Marca España”.

La estrategia de SFC, encaminada a dar a conocer los potenciales beneficios que una política fiscal adecuada en materia de rodajes internacionales podría originar en la economía española, alcanza una cota sin precedente al lograr una entrevista con el titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. El 19 de marzo de 2014, Carlos Rosado, presidente de la entidad, se reúne con el ministro Cristóbal Montoro al que entrega una amplia documentación sobre las posibilidades de los rodajes internacionales en la que se tomó como caso de éxito la filmación de *Exodus*, dirigida por Ridley Scott en España. Al finalizar el encuentro, el presidente de SFC, que calificaba la reunión como “larga, cordial y fructífera”¹⁶, afirmaba que había percibido una “receptividad grande por parte del Gobierno”, por lo que se intuía que había “... un camino que el Ministerio [quiere] recorrer con cierta celeridad”. Rosado se mostraba así confiado en “la sensibilidad del Ministerio de Hacienda para acoger la propuesta” tras haber insistido “en la utilidad de disponer de esas políticas fiscales”¹⁷. En un artículo de ABC publicado unos días más tarde, Rosado desvelaba que había propuesto a Hacienda el modelo francés “...filmar un mínimo de una semana, gastar al menos un millón de euros y presentar una lista de gastos, de la que se devolvería el 30% de los impuestos con un tope de 20 millones”. En esta línea, Rosado dice haber recalado que no se trataba de “...un reembolso, sino renunciar a cobrar un dinero”. De modo que la aspiración del volumen de deducción se acercaba al 30%.

¹⁴ Documento del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte/ICAA/Spain Film Commission. La economía de los rodajes en España. Conclusiones de la Jornada celebrada en la Secretaría de Estado de Cultura el 21 de marzo de 2013. Organizadores: Instituto de la cinematografía y de las Artes Audiovisuales (ICAA) /Spain Film Commission (SFC)

¹⁵ Ministerio de cultura (21 de marzo de 2013). La importancia de los rodajes para la marca España y el turismo en nuestro país <https://cultura.gob.es/actualidad/2013/03/20130321-rodajes.html>

¹⁶ El País (28 de marzo de 2014). Gobierno estudia ventajas fiscales a rodajes a petición Spain film Commission. https://elpais.com/economia/2014/03/28/agencias/1396018141_629502.html

¹⁷ La opinión de Málaga. (29 de marzo de 2013). El gobierno baraja ventajas fiscales para los rodajes. <https://laopiniondemalaga.es/festival-cine-malaga/2014/03/29/gobierno-baraja-ventajas-fiscales-rodajes-28596278.html>

5.1.2. Actividad parlamentaria y de la Administración

Desde la primera acción de SFC hasta la entrevista con el ministro, se registra cierta actividad tanto en la Administración como en el Congreso de los Diputados, que afecta al rumbo de las políticas públicas de incentivos fiscales.

A finales de 2012, como ya se ha apuntado en la introducción, se crea la Comisión para el estudio de un nuevo modelo de financiación de la cinematografía y del audiovisual. Este órgano, en el que está representada la industria audiovisual, constituye varios grupos de trabajo, uno de ellos dedicado a los incentivos fiscales¹⁸. De los resultados de la Comisión cabe señalar que se produce una alusión explícita a las deducciones a la producción internacional. En sus conclusiones la Comisión plantea que “...es necesario el fomento del incentivo como vehículo para la atracción de rodajes extranjeros a España y para el impulso de los trabajos de postproducción”¹⁹. Aunque no hay más detalle sobre la cuantía de deducción, al menos sí se evidencia ya, en ese momento, un clima favorable al apoyo fiscal en este entorno.

La divulgación de la información y de las propuestas fiscales a la atracción de rodajes efectuadas por SFC y APP parecen calar en el ámbito parlamentario a tenor de las primeras iniciativas que se registran. Si bien en junio de 2013 el Grupo popular presenta una Proposición no de Ley relativa a impulsar la Internacionalización del cine español, será en julio de ese año cuando entra en escena formulando otra Proposición no de Ley que aborda “el fomento de los rodajes cinematográficos en España”. En el texto se insta al Gobierno “a apoyar a las entidades que actúan como instrumentos al servicio de la producción cinematográfica y a fomentar los rodajes internacionales en España por su impacto como elemento dinamizador de la economía y su valor intrínseco en tanto que proyección exterior de la Marca España.”²⁰ En la exposición de motivos de la propuesta el grupo popular se apropia de la argumentación de *Spain Film Commission*²¹ a la que no solo cita, sino que reproduce literalmente el texto completo del punto 9 de las Conclusiones de la Jornada sobre Economía de Rodajes. Esta proposición no de Ley suscita la formulación de dos enmiendas que se limitan a matizar y enriquecer su contenido. En la primera, del Grupo parlamentario catalán (Convergencia i Unió)²², se hace referencia a la necesaria colaboración presupuestaria de la Administración para alcanzar los objetivos, mientras que en la segunda, del grupo Parlamentario socialista, se apunta a que será imprescindible “acometer el desarrollo legislativo oportuno para el establecimiento de incentivos fiscales específicos a los rodajes internacionales”²³. En el debate de la proposición No de Ley, recogido en el Diario de sesiones del Congreso de los Diputados²⁴, el grupo parlamentario socialista realiza una mención explícita a la *Spain Film Commission* y a los datos facilitados en el estudio.

¹⁸ APPA. (07 de febrero de 2013). Celebrada la segunda reunión de la comisión para el estudio de un nuevo modelo de financiación del cine. <https://tinyurl.com/mr2xc2zx>

¹⁹ Ministerio de Cultura (17 de diciembre de 2013) Consenso en la Comisión sobre un nuevo modelo de financiación de la cinematografía. <https://cultura.gob.es/actualidad/2013/12/20131217-consenso-cine.htm>

²⁰ Congreso de los Diputados. (31 de julio de 2013). *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Serie D, núm. 314).

²¹ “Los rodajes tienen un importante impacto de retorno que se mide no sólo en términos de empleabilidad directa e indirecta, sino también en el turismo y en la promoción internacional de España lo que favorece su imagen de marca.”

²² Congreso de los Diputados. (9 de diciembre de 2013). Enmienda del Grupo Parlamentario Catalán. *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Serie D, núm. 372), p. 28.

²³ Congreso de los Diputados. (9 de diciembre de 2013). Enmiendas del Grupo Parlamentario Socialista. *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Serie D, núm. 372), pp. 28-29.

²⁴ Congreso de los Diputados. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. (Núm. 472), pp. 6-11.

La reacción SFC a la proposición no de Ley presentada por el PP se produce el mismo día en el que se presenta. Su presidente manifiesta su satisfacción por el interés y aclara que “no se trataría de subvenciones previas sino de devolver un porcentaje de los impuestos a la productora, una vez que ya haya invertido en el proyecto y con la condición de buscar un socio nacional. De modo que se incentivaría también la reactivación de la industria española”.²⁵ Unos días más tarde, el Diario de Almería relacionaba la iniciativa parlamentaria con la actividad de difusión de SFC aludiendo a que “La *Spain Film Commission* ya ha conseguido que el Grupo parlamentario Popular el próximo mes defienda en el congreso de los diputados una proposición no de Ley en la que se subraya la necesidad de impulsar las grandes producciones por su impacto como un elemento dinamizador de la economía española y su valor intrínseco en la proyección de la Marca España”²⁶.

A principios de abril, el grupo parlamentario Compromís Equo formula unas preguntas dirigidas al Gobierno. En línea con los demás grupos, en la argumentación de su iniciativa también menciona la información aportada por *Spain Film Commission* a través del estudio y su Jornada. Las preguntas, para las que solicita respuesta por escrito, están directamente relacionadas con los incentivos fiscales: ¿cuándo tiene previsto el Gobierno poner en marcha esta medida de incremento de los incentivos fiscales a la producción cinematográfica? ¿Cuál será el porcentaje de deducción?²⁷.

Ese mismo mes, a petición del grupo parlamentario socialista, el Secretario de Estado de Cultura comparece ante la Comisión de Cultura del Congreso de los Diputados. Aunque la intervención tenía que girar en torno a la Capitalidad europea de la Cultura 2016, José M. Lassalle aborda la valoración de su departamento a la Comunicación de la Comisión Europea de noviembre de 2013. El secretario general se muestra muy satisfecho con los planteamientos de la institución europea que subraya, de un lado, la situación compartida por varios Estados miembros interesados en captar producciones internacionales a su territorio. De otro lado, la UE, apunta también a la necesidad de “...establecer medidas con el objetivo de atraer rodajes extranjeros a su territorio”. En su alocución, el secretario de Estado coincide con la Comisión europea en reconocer que “es innegable que los rodajes cinematográficos y audiovisuales generan un extraordinario impacto en la economía de los territorios que los acogen” y aprecia que se apunte a los incentivos fiscales como instrumento ya que esta postura está en sintonía con la producida en el seno de la Comisión constituida por el Ministerio de Cultura, en la que se aboga también por la pertinencia de articular incentivos fiscales para atraer rodajes en España²⁸.

En junio de 2014, el Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas presenta el informe sobre el Anteproyecto de Ley de reforma tributaria²⁹ en el que, en su apartado sobre Incentivos a las industrias culturales, se contempla la actividad de las producciones cinematográficas extranjeras. En este documento ya se adelanta la deducción, situada en el 15%, un incentivo que se aplicará sobre los gastos realizados por la productora en territorio español. Se informa del límite de devolución —de 2,5 millones €—, así como de la imposición de un gasto mínimo de 1

²⁵ El Heraldo (31 de julio de 2013). El PP quiere fomentar España como plató. <https://heraldo.es/noticias/ocio-cultura/2013/07/31/el-quiere-fomentar-espana-como-plato-244079-1361024.html>

²⁶ Gómez, I. (16 de agosto de 2013). Incentivos para captar grandes producciones. *Diario de Almería*. https://diariodealmeria.es/almeria/incentivos-captar-grandes-producciones_0_725627930.html

²⁷ Congreso de los Diputados. (2 de abril de 2014). *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Núm. 433).

²⁸ Congreso de los Diputados. (28 de abril de 2014). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Núm. 552). p. 5.

²⁹ Consejo de Ministros. (26 de junio de 2014). “El Gobierno anuncia una rebaja media del 12.5% en el IRPF. En <https://mpr.gob.es/consejo/ruedasdeprensa/Paginas/2014/200614-consejo.aspx>

millón de euros en el territorio. También se plantea la posibilidad de que una productora pueda acceder a la devolución anticipada.

En agosto, lo avanzado en el informe de la reforma tributaria, se materializa en forma de Proyecto de Ley de Impuesto sobre sociedades³⁰. El Gobierno incluye, por primera vez, el apartado de incentivos fiscales a producciones internacionales en un texto que se convertirá en ley. La “Deducción por inversiones en producciones cinematográficas, series audiovisuales y espectáculos en vivo de artes escénicas y musicales” ocupa el artículo 36, cuyo apartado 2 se destina a producción extranjera. En su redacción, de un lado, se establece que los beneficiarios de las ayudas son las empresas españolas de servicios de producción registradas en el registro del ICAA. Se establece una deducción del 15% sobre los gastos —mínimo de un millón— realizados en el territorio. Asimismo, se especifica que los gastos en el territorio que constituyen la base de deducción son tanto servicios técnicos y otros proveedores, como personal creativo, que en este caso presenta un límite de coste de 50.000€. Se fijan también unos topes al incentivo, la devolución no puede ser superior a 2.500.000€ y tampoco puede estar por encima del 50% del presupuesto de la producción.

Desde su publicación en agosto de 2014, el artículo 36.2 de la Ley de Impuestos sobre Sociedades se convierte en el texto de referencia que será sucesivamente objeto de modificación a través de la tramitación de diferentes leyes. Los cambios, la evolución que experimenta la regulación de los incentivos destinados a rodajes internacionales se introduce a través de la redacción de ese apartado de la LIS (36.2).

La tramitación del Proyecto de Ley de Impuestos sobre Sociedades³¹ suscita gran interés entre los grupos parlamentarios ya que es la vía a su disposición para intervenir en materia de regulación de deducciones fiscales a producciones internacionales es a través de la presentación y defensa de enmiendas. Las cuestiones que centran el debate sobre las condiciones del incentivo son esencialmente tres —el volumen de la deducción, la limitación del importe de la deducción y la definición de los gastos que integran la base de deducción—. Son tres los grupos parlamentarios que presentan enmiendas: el mixto (Enmienda 38), el socialista (Enmienda 72), el catalán (Enmienda 119).

Los grupos catalán y socialista comparten su aspiración a elevar el incentivo fiscal al 35% de la base de deducción, mientras que el grupo mixto pide la supresión del límite de importe de la deducción, fijado en el Proyecto de Ley en 2.5 millones de euros. El grupo considera que, de lo contrario, los rodajes con un elevado presupuesto podrían verse perjudicados. Por su parte, el grupo parlamentario del PSOE también presta atención a la determinación del tipo de gastos. Incluye los originados por desplazamiento, manutención y estancia entre los que deberían integrar la base de deducción.

5.1.3. Normativa: Ley 27/2014

Esta primera etapa del proceso de introducción de los incentivos fiscales destinados a producciones extranjeras en España con la intención de atraer rodajes al territorio se cierra con el logro de la aprobación de la primera normativa que contempla esta modalidad de apoyo. Así, en noviembre de 2014 se aprueba la Ley 27/2014 de impuestos de sociedades³², que destina el

³⁰ Congreso de los Diputados. (6 de agosto de 2014). *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Serie A, núm. 108-1)

³¹ Congreso de los Diputados. (6 de agosto de 2014). *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Serie A, núm. 108-2), pp. 41-97

³² Boletín Oficial del Estado, (288), 96984-97063.

artículo 36.2 a los rodajes internacionales. Su redacción no varía durante el periodo de tramitación. De manera que, en este texto se establece que el beneficiario de la deducción es una empresa de servicios de producción que actuará como intermediario entre la productora extranjera y la Agencia Tributaria. Se descarta así, la necesidad de que la productora española tenga que participar en una coproducción y compartir derechos Propiedad intelectual de la obra internacional. En lo que se refiere al nivel de la deducción, es del 15% sobre los gastos realizados en el territorio, siempre que estos sean de, al menos, 1 millón de euros. Respecto a los gastos que constituyen la base de deducción, se incluyen los de servicios técnicos y otros proveedores y en cuanto al personal creativo se establece un límite de 50.000 euros por persona. El importe máximo de deducción que una empresa puede percibir es de 2.5 millones de euros y el margen de ayuda en conjunto no puede superar el 50% del coste de la producción.

Un mes después de la aprobación de la LIS, en diciembre de 2014, las autoridades españolas notifican a la Comisión Europea, en aplicación de lo establecido en su Comunicación de noviembre de 2013, las modificaciones introducidas en el régimen de deducciones fiscales para producciones cinematográficas y audiovisuales en España. Un año más tarde, el 14 de diciembre de 2015 la Comisión da a conocer su intención de

“...no formular objeciones respecto a las modificaciones del régimen de ayuda inicial al ser compatibles con el mercado interior con arreglo al artículo 107 apartado 3, letra d) del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea. El régimen modificado se ha aprobado hasta el 1 de enero de 2021. Asimismo, la institución europea recuerda que “las autoridades españolas deben presentar informes anuales sobre la aplicación del régimen de ayuda”³³.

5.2. Segunda etapa (2015-2017): La *Spain Film Commission* en la mejora y adecuación del proceso de implementación de los incentivos fiscales

El año 2015 se inaugura con la entrada en vigor de la Ley de Impuestos sobre Sociedades en la que se materializa la inclusión de las deducciones a rodajes internacionales a través del artículo 36.2 de la LIS. A pesar de este logro, la satisfacción de la industria audiovisual es moderada. La deducción alcanzada no parece cubrir las expectativas ni de las compañías de producción, ni de la propia *Spain Film Commission*. Además, aún está pendiente acotar determinados aspectos de la aplicación de la deducción que generan incertidumbre. De manera que, la segunda etapa en la que se procede a implementar los incentivos fiscales a producciones extranjeras se abre en un contexto marcado por la reivindicación de mejoras expresadas por la SFC y cierra con la aprobación de la primera modificación del artículo dedicado a las producciones internacionales de la LIS en el que se aprecia la influencia de SFC ya que contiene parte de lo solicitado por esta.

5.2.1. Iniciativas de la *Spain Film Commission* (2015-2017)

En marzo de 2015, tres meses después de la entrada en vigor del incentivo a rodajes extranjeros, la *Spain Film Commission* convoca una nueva edición de la Jornada de “La economía de los rodajes en España”. En esta ocasión, la entidad recibe la colaboración del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en vez de la del Ministerio de Cultura. Se escenifica así el desplazamiento hacia el Departamento de Hacienda de las políticas de apoyo a la atracción de rodajes extranjeros a España. Este segundo encuentro, celebrado durante la primera fase del

³³ Bruselas 14.12.2015 C (2105) 9341 final. Ayuda estatal SA.40170 (2014/N). España. Modificación del régimen español de deducciones fiscales para producciones cinematográficas y audiovisuales. <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/SA.40170>

proceso de implementación de la deducción, se convierte en un foro de reflexión acerca de la puesta en práctica del apoyo fiscal recientemente estrenado.

Por parte del Gobierno, el secretario de Estado de Hacienda muestra su plena satisfacción por la inclusión de las deducciones destinadas a la atracción de empresas procedentes de otros países, e incluso sitúa la medida “a la altura de los demás incentivos europeos como el caso francés”³⁴. En lo que respecta a los potenciales beneficios de esa política, Miguel Ferre mantiene el mismo discurso formulado dos años atrás. Apunta a que los efectos se extenderán “a la actividad económica en general, sobre todo en las áreas de actividad ligadas a los servicios (hostelería, restauración, alquiler de equipos de rodaje, vestuario, etc). De igual forma será un estímulo más al turismo en las zonas en donde se produzcan los rodajes de este tipo de películas internacionales”.

Sin entrar en la valoración respecto al porcentaje de incentivos fiscales aprobados, el presidente de *Spain Film Commission* aporta por su lado, datos que extrae del estudio del Observatorio europeo audiovisual “Impact analysis of fiscal incentive schemes supporting film and audiovisual production in Europe”, publicado tan solo unos meses antes³⁵. El desarrollo de esta investigación, que pone de relieve el elevado rendimiento de los incentivos fiscales que se obtiene en Europa, resulta muy oportuno. No solo sirve para evidenciar la pertinencia del camino emprendido por España, sino también para reforzar el discurso de la *Spain Film Commission* cuyo presidente emplea la información del estudio y, basándose en los datos del informe, afirma que “...por cada euro invertido en incentivos fiscales se consigue un retorno económico directo de entre cuatro y seis euros, e indirectamente hasta quince euros. Así, los incentivos fiscales incrementan un 9 por ciento la producción en los países que los tiene”³⁶.

El otro perfil de asistentes a la Jornada es el de las empresas que integran a la industria de la producción de servicios, llamadas a ser las beneficiarias de los incentivos. En su caso, estas no ocultan su inquietud y sus dudas respecto al proceso de aplicación de los incentivos. Las productoras, agentes esenciales de la política fiscal del Estado, muestran su incertidumbre en materia de seguridad jurídica al constatar que algunas cuestiones tales como la definición de los gastos elegibles, o la determinación del momento en el que se la empresa puede percibir la deducción, estaban aún por determinar. En este foro, se plantea otro interrogante respecto al modo de obtención del certificado de test cultural. En ese momento, el mecanismo aún no se había habilitado para las producciones internacionales. Tampoco existían guías o manuales que pudieran orientar a los usuarios en la aplicación de los incentivos³⁷. De modo que, las productoras de servicios aprovechan el encuentro para trasladar a la Administración todas sus inquietudes y para requerir la aclaración de todas estas cuestiones, en aras de evitar pérdida de confianza por parte de las empresas interesadas en rodar en España³⁸.

³⁴ Moncloa. (3 de marzo de 2015). “Ferre: Nunca ha habido incentivos fiscales tan altos a la producción de cine en España como ahora” <https://lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/minhap/Paginas/2015/030315rodajes.aspx>

³⁵ OBS. (Diciembre de 2014). “Impact analysis of fiscal incentive schemes supporting film and audiovisual production in Europe.” <https://obs.coe.int/en/web/observatoire/industry/public-funding>

³⁶ APPA. (3 de marzo de 2015). Los incentivos fiscales a rodaje internacionales presentados en la II Conferencia sobre economía en España. <https://asociacionappa.es/ii-conferencia-sobre-la-economia-de-los-rodajes-en-espana/>

³⁷ Panorama audiovisual. (05 de marzo de 2015). Rodajes internacionales en España ¿utopía o realidad? <https://panoramaaudiovisual.com/2015/03/05/rodajes-internacionales-en-espana-utopia-o-realidad/>

³⁸ AV451. (3 de marzo de 2015). La regulación de incentivos fiscales para rodajes extranjeros en España, más

Los primeros resultados de la aplicación de los incentivos fiscales a producciones extranjeras, transcurrido un tiempo, animan a la *Spain Film Commission* a solicitar un aumento de la deducción. Así, según informa AV 451, en julio de 2015, la asociación de oficinas filmicas remite un comunicado al Ministerio de Hacienda expresando la conveniencia de incrementar el incentivo fiscal. Lo hace en estos términos: “*Spain Film Commission* considera que los datos económicos favorables tras el primer año de creación del incentivo están produciendo un importante retorno fiscal a las arcas del Estado que podría verse aumentado si el Ministerio de Hacienda decide elevar su cuantía”³⁹. Por otra parte, en línea con su estrategia de vincular los incentivos a la actividad turística, la organización cierra su comunicado insistiendo en que “España empieza a ser un destino muy competitivo para la industria internacional generando riqueza y empleo cualificado en España. Además, los rodajes internacionales están teniendo ya una importante repercusión turística y de posicionamiento de España en el mundo”⁴⁰.

Si bien la reivindicación de julio de 2015 no parece tener respuesta, *Spain Film Commission* no desiste en su objetivo de mejorar los incentivos. En octubre de 2015, la entidad ofrece, a través de otro comunicado dirigido al Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, datos más convincentes para apoyar su solicitud. Así, su presidente indica que, “pese a sus limitaciones en comparación con la política fiscal de los países de Europa con los que España compite”⁴¹, se ha registrado un incremento del 35% de las peticiones de rodajes internacionales en España (entre las que se incluyen solicitudes de las principales productoras norteamericanas), una circunstancia que justifica de nuevo la petición formulada, meses atrás, al Ministerio de Hacienda. En esta nueva iniciativa, SFC plantea peticiones concretas. Sugiere que “los Presupuestos Generales del Estado contemplen mejoras de dicho incentivo que aprovechen la expectación creada y mejoren la competitividad de España”⁴². En este sentido, propone un incremento del porcentaje fiscal hasta alcanzar el 25% y la ampliación del importe máximo de deducción a 10 millones. Asimismo, apunta a la oportunidad “...de garantizar la unidad de gestión en esta materia”⁴³, lo que implica la necesaria coordinación entre el ICAA y la Administración tributaria. *Spain Film Commission* también suscita la conveniencia de requerir a las producciones internacionales beneficiarias del incentivo, la remisión de información auditada del gasto real desarrollado por la contratación de servicios y compras efectuadas en el territorio. La SFC, conocedora del potencial turístico que encierra un rodaje para un territorio y con la intención de poder explotar los incentivos en términos de atracción de visitantes, reclama asimismo solicitar a las productoras beneficiarias “...[la] cesión de derechos de imágenes y de referencias en los títulos de créditos que puedan ser utilizados por *Spain Film Commission* para la promoción del territorio español como lugar de rodajes y, en su caso, [para] facilitar sus acciones promocionales del turismo cinematográfico en España”.

intenciones que efectividad. <https://tinyurl.com/ybnvh53z>

³⁹ AV451. (17 de julio de 2015). Spain Film Commission busca un aumento de los incentivos fiscales para rodajes internacionales. <https://audiovisual451.com/spain-film-commission-busca-un-aumento-de-los-incentivos-fiscales-para-rodajes-internacionales>

⁴⁰ La Vanguardia (16 de julio de 2015). Spain Film Commission valora los beneficios de la reforma fiscal en el cine. <https://tinyurl.com/msekz33k>

⁴¹ Europa Press. (07 de octubre de 2015). Spain Film Commission pide incrementar al 25% el incentivo fiscal a los rodajes internacionales. <https://tinyurl.com/5fpx8xsn>

⁴² AV451. (7 de octubre de 2015). Spain Film Commission solicita al Gobierno elevar al 25% el incentivo fiscal para rodajes extranjeros. <https://tinyurl.com/5ehdtcrk>

⁴³ Pérez, S. (7 de octubre de 2015). La Spain Film Commission pide al Gobierno mejorar el incentivo fiscal a los rodajes internacionales. *Libertad Digital*. <https://tinyurl.com/2fb2sn7m>

El interés de la *Spain Film Commission* en progresar en clave de competitividad del territorio español como receptor de rodajes extranjeros también lleva a la organización a recurrir a la clase política. En octubre de 2015, la entidad ya inicia sus contactos con los partidos políticos que en ese momento están elaborando sus programas para las elecciones de junio de 2016. La intención de la entidad es lograr que entre las promesas electorales se incluyan “referencias específicas a la promoción de los rodajes audiovisuales en España”⁴⁴.

5.2.2. Actividad parlamentaria (2015-2017)

Transcurridos seis meses desde la habilitación de las deducciones fiscales a rodajes internacionales, el secretario de Estado de Cultura ofrece una comparecencia sobre el Plan estratégico de su departamento en la que se congratula del éxito de la creación en España del incentivo fiscal específico para rodajes internacionales. En su intervención el responsable de Cultura desvela que la activación de los incentivos a producciones extranjeras se produce como respuesta a una demanda expresada desde hacía tiempo por las empresas del sector y la *Spain Film Commission*. Asimismo, menciona también la colaboración de su departamento y el ICAA con la asociación de oficinas fílmicas, calificando esa vinculación como una relación estrecha cuyo trabajo tiene como finalidad “crear un marco adecuado para el desarrollo del sector en nuestro país, impulsar la implantación institucional y una mayor visibilidad de las *film offices* españolas además de promocionar España como plató de rodaje e intensificar la cooperación interministerial”⁴⁵. En esta comparecencia las sucesivas menciones del secretario de Estado a la *Spain Film Commission* evidencian de manera contundente la relevancia de la *Spain Film Commission* en el diseño de la política de incentivos, su papel clave como interlocutora y su notoriedad ante la Administración.

En el Congreso de los Diputados, el grupo catalán (Convergencia i Unió) protagoniza, a lo largo de 2015 y 2016, las principales iniciativas parlamentarias relacionadas con el apoyo fiscal a las producciones extranjeras. En julio presenta una Proposición no de Ley “sobre la necesidad de incrementar las deducciones por inversiones en producciones cinematográficas, series audiovisuales y espectáculos en vivo de artes escénicas y musicales”⁴⁶. El mismo texto se vuelve a presentar hasta en tres ocasiones hasta mayo de 2016. En ese momento se presenta a través del grupo parlamentario Democràcia i Llibertat. En la explicación que justifica la propuesta, se alude de nuevo al estudio de la *Spain Film Commission* como referente. Y en consonancia con la posición de esta entidad, considera la necesidad de “la implantación de incentivos fiscales más potentes que los actuales”. De modo que se exhorta también al ejecutivo a “2. De igual modo, a incrementar al 35% las deducciones para los productores registrados en el Registro de empresas cinematográficas del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte que se encarguen de la ejecución de una producción extranjera de largometrajes cinematográficos o de obras audiovisuales”.

A partir de noviembre de 2016 el Grupo Ciudadanos comienza a involucrarse en el impulso de España como territorio de cine y se estrena en el escenario parlamentario con la presentación de una Proposición no de Ley “relativa a hacer de España una localización predilecta para rodajes

⁴⁴ Europa Press. (7 de octubre de 2015). Spain Film Commission pide incrementar al 25% el incentivo fiscal a los rodajes internacionales. <https://tinyurl.com/5fpx8xsn>

⁴⁵ Congreso de los Diputados. (9 de junio de 2015). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Núm. 825). p. 9.

⁴⁶ Congreso de los Diputados. (10 de julio de 2015). *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Núm. 701). pp. 19-2; Congreso de los Diputados. (13 de julio de 2015). *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Núm. 702). pp. 24-25; Congreso de los Diputados. (5 de mayo de 2016). *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Núm. 67). pp. 121-122.

nacionales e internacionales”⁴⁷. A través de esta iniciativa se insta al Gobierno a “mejorar las condiciones de ayudas fiscales en España para las producciones audiovisuales, tanto nacionales, como para las internacionales; reducir el límite económico existente para el acceso a estos incentivos de las producciones extranjeras; elevar el techo de desgravación fiscal para las producciones nacionales e internacionales; hacer el actual sistema más claro, accesible y aplicable...; hacer modificaciones normativas necesarias para dar seguridad jurídica plena a las estructuras fiscales...” (pp. 63-64).

Aunque en su exposición de motivos no se menciona de forma explícita a *Spain Film Commission*, se observa que las cuestiones planteadas por el grupo Ciudadanos se basan e incluso reproducen literalmente el contenido del punto 9 de las Conclusiones de la Jornada de Economía del rodaje de marzo de 2015. De manera que, una vez más, se pone de relieve la total sintonía de la clase parlamentaria con las peticiones expresadas por la entidad a través de sus comunicados y contactos con los partidos políticos.

Otra de las iniciativas que adopta el grupo Ciudadanos en el Congreso se materializa en forma de interpelación dirigida al Gobierno. En diciembre de 2016, su representante interviene explicando que su grupo “considera la fiscalidad completamente adversa, una fiscalidad que no nos permite competir en igualdad de condiciones con países de nuestro entorno”. Ante la realidad descrita, la diputada portavoz pregunta al ministro si este tiene intención de “revisar la fiscalidad que perjudica la evolución de nuestras industrias para garantizar también —y esto es muy importante— la seguridad jurídica de las inversiones en cine y acabar con la disparidad de criterios que hay a veces entre su departamento y el Ministerio de Hacienda”⁴⁸. La respuesta del ministro, que se produce en esa misma sesión, se efectúa en los siguientes términos. “En relación con el sector cinematográfico, a lo largo de esta legislatura vamos a consolidar el nuevo modelo de financiación del cine. La valoración que hacemos en el Ministerio de Cultura sobre la reforma de los incentivos es positiva. Consideramos que hay que mantener un incentivo específico para el sector cinematográfico y audiovisual, tal y como existe en la mayoría de los países de nuestro entorno con un incentivo también “se ha referido usted a ello para la atracción de rodajes internacionales”⁴⁹. En febrero de 2017 el grupo parlamentario Ciudadanos formula la correspondiente moción “destinada a impulsar, promover y proteger la cultura y las industrias culturales en España...”. En el punto 3 se insta al Gobierno a “mejorar los incentivos en España tanto para las producciones audiovisuales nacionales como para las internacionales a fin de promocionar y atraer nuevos rodajes”⁵⁰.

La mejora de las condiciones de los incentivos fiscales solicitada por la *Spain Film Commission* marca la evolución de la actividad parlamentaria en los siguientes meses hasta junio de 2017. Aunque la invitación que la asociación realizaba en 2015 a la clase política de incluir las mejoras a las deducciones en los presupuestos generales del Estado de 2016 no prospera en ese momento, esta es, sin embargo, la opción elegida por el Grupo parlamentario Ciudadanos para revisar la articulación de los incentivos al año siguiente. Así, la organización aprovecha la

⁴⁷ Congreso de los Diputados. (25 de noviembre de 2011). *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Núm. 58). pp. 18-19; Congreso de los Diputados. (29 de noviembre de 2016). *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Núm. 60). pp. 63-64.

⁴⁸ Congreso de los Diputados. (2016, 21 de diciembre). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Pleno y Diputación Permanente. pp. 31-32.

⁴⁹ Congreso de los Diputados. (2016, 21 de diciembre). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Pleno y Diputación Permanente. pp. 35.

⁵⁰ Congreso de los Diputados. (9 de febrero 2017). *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Núm. 103). pp. 29-30.

tramitación de la Ley de presupuestos para el año 2017 para presentar la enmienda 795⁵¹, en la que pretende modificar el artículo 36.2 de la Ley de Impuestos sobre Sociedades. El contenido de la enmienda no parece muy ambicioso. En principio el porcentaje de deducción permanece en la cota de 2014, es decir, el 15%. Sin embargo, el texto contempla alguna mejora como la rebaja del gasto en el territorio a un mínimo de 200.000 euros y el aumento del límite de gasto de personal creativo y técnico hasta los 100.000 euros por persona.

El día en el que estaba prevista la votación de la enmienda, el 24 de mayo de 2017, se asiste a una situación curiosa. El ponente de Ciudadanos decide retirar la Enmienda en el mismo momento en el que se iba a solicitar que los grupos se pronunciaran sobre ella. En su lugar, el representante de Ciudadanos presenta una enmienda transaccional fruto de un acuerdo de última hora entre los grupos parlamentarios de Ciudadanos y Popular. Ambos grupos habían convenido modificar la enmienda original introduciendo los siguientes cambios. Se amplía la deducción en 5 puntos porcentuales —asciende al 20%—; se mantiene la exigencia de una inversión en el territorio de, al menos, 1 millón de euros; se fija un gasto límite de 100.000 € por personal creativo por profesional; y se establece un importe tope de deducción de 3 millones de euros⁵².

Después de unos momentos de confusión ya que los diputados que debían decidir su postura sobre la enmienda transaccional no disponían del nuevo texto, se procede a la votación. Las mejoras se aprueban por unanimidad. Todos los grupos parlamentarios de la Comisión de Presupuestos la respaldan sin discusión.

En esta etapa (2015-2017), cabe también añadir otro episodio que, si bien no involucra a la actividad parlamentaria, sí que está relacionado con la respuesta de los partidos políticos a la petición formulada por la *Spain Film Commission* de integrar alguna de sus peticiones de apoyo a los rodajes internacionales en sus programas electorales de 2016. Del conjunto de formaciones que concurrían a esas elecciones, al menos dos de ellas -PP y PSOE- reaccionan. El partido popular incluye en su programa una mención a este tema en los siguientes términos “Nos comprometemos a potenciar el papel de España en el sector cinematográfico internacional tanto mediante la promoción de nuestras películas, como atrayendo talento e inversión a España para el rodaje de proyectos cinematográficos”⁵³. Por su parte, el partido socialista, entra de lleno en las reivindicaciones fiscales y reproduce de forma explícita los objetivos de *Spain Film Commission* concretando como promesa electoral “Promover la atracción de rodajes, producción y postproducción mediante un sistema de incentivos fiscales.”⁵⁴

5.2.3. Normativa: Ley 3/2017 de 27 de junio de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017

Esta segunda etapa de la implementación de la legislación sobre incentivos fiscales aplicados a la producción extranjera culmina con la aprobación de la primera modificación del artículo 36.2 de la Ley de Impuestos sobre sociedades. Este nuevo ajuste, que se introduce por vía de la tramitación de Ley 3/2017 de 27 de junio de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, a propuesta del grupo parlamentario Ciudadanos, supone un ligero salto cualitativo hacia la

⁵¹ Congreso de los Diputados. (11 de mayo de 2017). *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Núm. 6-7). pp. 542-544.

⁵² Congreso de los Diputados. (24 de mayo de 2017). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Núm. 240). pp. 33-35.

⁵³ Partido Popular. (2016). *Seguir Avanzando 2016-2020*. Programa electoral Elecciones 2016. *Partido popular* (p. 196).

⁵⁴ Partido Socialista. (2016). *Un sí por el cambio*. Programa electoral Elecciones 2016. Partido Socialista. (p.60).

consecución del modelo de deducción propuesto por la *Spain Film Commission*. Aunque no se alcanza el 25% de deducción solicitado por la entidad en 2015, sí que se logra establecer una tendencia de mejora. De modo que la enmienda transaccional presentada por los grupos de Ciudadanos y Popular y respaldada de forma unánime por el resto de las fuerzas políticas, se puede interpretar como un logro, resultado de los esfuerzos realizados por la *Spain Film Commission* dirigidos a alentar el diseño de unas políticas fiscales competitivas para la atracción de rodajes internacionales a España.

Por su parte, la reacción de la *Spain Film Commission* a ese episodio que se cierra con la aprobación de la modificación del artículo 36.2 de la LIS es de satisfacción. En un comunicado, la entidad califica este avance como “...una mejora que nos acerca al conjunto de los incentivos fiscales existentes en Europa y va a repercutir en el número de rodajes por lo que lo consideramos una buena noticia”. Por otro lado, apunta al esfuerzo realizado por la asociación “La *Spain Film Commission* ha desarrollado una intensa actividad para convencer a los grupos parlamentarios de la necesidad de disponer de esta herramienta fiscal y valora[mos] positivamente la reforma del incentivo fiscal a las productoras nacionales. La *Spain Film Commission* agradece la iniciativa parlamentaria de Ciudadanos y [el hecho de] que haya sido aprobada por unanimidad de todos los grupos, así como su aceptación por el Ministerio de Hacienda”⁵⁵.

5.3. Tercera etapa: (2017-2019): La *Spain Film Commission* en la configuración de una herramienta fiscal

Este tercer estadio se inicia con la presentación de un informe por parte de la *Spain Film Commission* que se concreta en una batería de diez propuestas de mejora en la aplicación de los incentivos fiscales a obras internacionales. La entidad remite su estudio a las principales instituciones públicas, partidos políticos y organizaciones profesionales⁵⁶. En esta etapa se evidencia de nuevo la influencia de la *Spain Film Commission* sobre la actividad parlamentaria desplegada en torno al régimen tributario dedicado a los rodajes internacionales. Este episodio concluye con la promulgación de la Ley 6/2018 de presupuestos para el año 2018, que acoge la segunda modificación del artículo 36.2 de la LIS, así como el Real Decreto en el que se desactivan las novedades introducidas en la Ley 6/2018. Aunque no se observa ningún avance sustancial respecto a la regulación fiscal, sí se constata la incidencia de las propuestas de la *Spain Film Commission* en las aportaciones de los grupos parlamentarios.

5.3.1. Iniciativas de la *Spain Film Commission* (2017-2019)

Spain Film Commission vuelve a capitanear en mayo de 2017 una acción de cierto alcance en el diseño de la política fiscal para rodajes internacionales en España. La asociación elabora un informe que remite tanto al ICAA como al Ministerio de Hacienda y que difunde entre los partidos políticos con representación parlamentaria, así como al resto de agentes de la industria audiovisual. En él se aporta un análisis comparativo entre el marco fiscal español y las políticas tributarias del entorno europeo.

El estudio deriva en un decálogo de propuestas de mejoras cuyo objetivo trasciende la mera aspiración de lograr un incremento de la deducción a la producción extranjera ya que también se detiene en los aspectos pendientes de mejora del proceso de aplicación de las deducciones fiscales en España -la inseguridad jurídica por falta de concreción de las normas; la ausencia de

⁵⁵ Audiovisual451. (24 de mayo de 2017). La desgravación fiscal para rodajes extranjeros se incrementa cinco puntos hasta alcanzar el 20 por ciento. <https://tinyurl.com/428fmf96>

⁵⁶ A451. (17 de mayo de 2017). Spain Film Commission propone incrementar el incentivo fiscal en rodajes internacionales hasta el 30%. <https://tinyurl.com/37zhv7k8>

organismos públicos que intervengan para garantizar la aplicación correcta de la ayuda; el incremento del incentivo; la necesidad de activar medidas de seguimiento de los resultados de la política fiscal; la posibilidad de contar con material audiovisual de las producciones con el fin de usarlo en promoción del territorio⁵⁷. El objetivo de la SFC es lograr la implementación de un régimen tributario a producciones extranjeras, sencillo y eficiente que permita garantizar el impacto económico de los rodajes en las localizaciones, pero también optimizarlos en términos de promoción turística del territorio.

En su guía, la *Spain Film Commission* se ofrece, junto a las productoras de *services*, a facilitar asesoramiento al ICAA y a la Agencia Tributaria en las tareas que les corresponda asumir. Las recomendaciones del decálogo están organizadas en cuatro áreas relacionadas en primer lugar con la formulación de las instrucciones de solicitud de la deducción; en segundo, con el modo de generar un mayor atractivo económico para las empresas extranjeras; en tercero, con la definición de las contrapartidas requeridas a los beneficiarios; y en cuarto, con el desarrollo de los mecanismos apropiados de evaluación de resultados.

Para lograr que la tramitación de los incentivos sea ágil y segura, la *Spain Film Commission* sugiere, de un lado, la elaboración de una relación descriptiva de los gastos elegibles de la deducción, así como la identificación de los documentos requeridos y plazos de entrega y de otro, reclama la habilitación del mecanismo de solicitud de test cultural para producciones extranjeras exigida en las directrices europeas. Por otra parte, la SFC recomienda también la constitución de una Comisión de valoración de los proyectos que permita una calificación provisional del derecho de la obra a la deducción con el fin de que la productora pueda recibir, si así lo necesita, un anticipo de hasta el 80% de los incentivos. El procedimiento también introduce la obligación por parte de la empresa de presentar un informe auditado del gasto total de la producción en España, un requerimiento cuya finalidad es proteger la aplicación del incentivo de cualquier comportamiento inapropiado.

En lo que respecta al atractivo fiscal destinado a las empresas extranjeras y en aras de alcanzar una mayor competitividad, la *Spain Film Commission* sugiere situar el incentivo en el 30%, pero también reducir la exigencia de inversión mínima a 250.000 euros, e incrementar hasta 20 millones el importe máximo de devolución. Asimismo, aconseja aumentar el límite de retribución a persona creativo - que no debe incluir las dietas en su gasto-; autorizar la posibilidad de participación de más de una productora de *service* española por producción; y también, permitir que la deducción generada en cada periodo impositivo se pueda aplicar en el ejercicio fiscal en que incurran los gastos (con independencia de que se haya concluido la producción o no).

La proyección del territorio, de su imagen y, en definitiva, de la Marca España es un beneficio colateral de la atracción de rodajes valorado por la *Spain Film Commission*. Para explotar las posibilidades que ofrece la realización de un rodaje en un determinado espacio, la entidad invita a las instituciones a realizar algunas exigencias a los receptores de los incentivos. Entre ellas apuntan, de un lado, la entrega de una copia de la película al ICAA y la cesión de derechos de material audiovisual para su uso en la promoción del territorio a agentes como - ICEX, Turespaña y a la propia *Spain Film Commission*- y de otro, la inserción de referencias a las localizaciones

⁵⁷ Shooting in Spain. (mayo de 2017). Spain Film Commission rueda en España. Incentivos a los rodajes internacionales en España. <https://panoramaaudiovisual.com/wp-content/uploads/2017/05/Incentivos-fiscales-SFC-2017.pdf>

empleadas, a las oficinas fílmicas que les han atendido, así como el de la *Spain Film Commission* en los títulos de créditos de las producciones.

El último bloque de propuestas gira en torno a la pertinencia de recoger datos de impacto del incentivo en el territorio. Esta información permitiría la elaboración de informes sobre la aplicación de los incentivos a los rodajes internacionales y sus efectos sobre la economía local, así como los resultados de una posterior explotación de turismo inducido⁵⁸.

5.3.2. Actividad parlamentaria (2017-2019)

La aprobación de las modificaciones introducidas en la regulación de los incentivos a través de la Ley de presupuestos del año 2017, desarrollada en el apartado anterior, es objeto de comentario por parte del secretario de Estado de Cultura, Fernando Benzo Sáinz, en una comparecencia, en la que se congratula del avance experimentado, e indica el interés de su departamento en continuar con la progresión emprendida. Así, explica su convencimiento

“... de que este tipo de incentivos marcan la línea a seguir, sirviendo igualmente para atraer producciones internacionales que dan trabajo a nuestros equipos y crean imagen de marca. En esta línea, se va a firmar también en fechas próximas un convenio que permita integrar a todas las instituciones que tienen competencia en el material (ICEX, Turespaña, Acción Cultural española o la *Spain Film Commission*) para trabajar de manera coordinada en la promoción del cine fuera de nuestras fronteras, así como en la atracción de rodajes internacionales a través de proyectos como Shooting in Spain”⁵⁹.

En mayo de 2018, el grupo parlamentario Ciudadanos vuelve a prestar atención al proceso de implementación de las políticas fiscales para producciones extranjeras y, reproduciendo parte del contenido del decálogo de propuestas de mejora realizado y difundido por la *Spain Film Commission*, presenta la Enmienda 3296 a los Presupuestos Generales del Estado para 2018⁶⁰. La intención de la formación política es incorporar una segunda mejora del artículo 36.2 de la LIS a través de la tramitación de la ley de presupuestos. Así, en el texto, de un lado, eleva la deducción fiscal hasta el 25% y de otro, incluye la exigencia de una serie de obligaciones a las producciones internacionales receptoras del incentivo. Esta petición, si bien tiene su origen en lo apuntado por la SFC en el decálogo, introduce nuevos aspectos aportados por iniciativa del grupo parlamentario. En cualquier caso, tanto SFC como la formación de Ciudadanos comparten un objetivo común. Se trata de aprovechar los rodajes para dar visibilidad a las localizaciones y a las entidades locales que colaboran en las producciones. Así se solicita a las empresas material audiovisual de los rodajes acogidos destinados a promoción turística, así como la incorporación en los títulos de crédito y en la publicidad de las películas de información sobre los lugares filmados, las oficinas fílmicas que han intervenido y mención a los incentivos recibidos. Por otra parte, se solicita también la remisión de material de la película al ICAA, así como la cesión de derechos de uso de los materiales gráficos y la aportación de información sobre la producción para su tratamiento a efectos estadísticos.

En las sesiones del Congreso de los diputados celebradas días más tarde, los ponentes de la enmienda manifiestan abiertamente que su interés por convertir España en plató de cine tiene una motivación basada en la rentabilidad. Advierten que “Está demostrado de manera empírica

⁵⁸ Shooting in Spain. (17 de mayo de 2017) Spain Film Commission propone incrementar el incentivo fiscal en rodajes internacionales hasta el 30 por ciento. <https://tinyurl.com/5n8hywcc>

⁵⁹ Congreso de los Diputados. (13 de diciembre de 2017). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisiones (Núm. 399). pp. 2-6.

⁶⁰ Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018. *Boletín Oficial del Estado*, (161), de 4 de julio de 2018.

que la atracción de producciones audiovisuales extranjeras a España es económicamente positiva para nuestro país y puede ser una fuente de ingresos irrenunciables para aquellas localidades que reciban estas producciones⁶¹.

El texto de la Enmienda al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018 del grupo parlamentario Ciudadanos se introduce en la versión final del Proyecto de Ley, aunque queda fuera la pretensión de llegar al 25% solicitado. De modo que la subida de la deducción no prospera, pero sí la imposición de las colaboraciones requeridas a las producciones internacionales, que se replican tal como se redactaron para la Enmienda. La modificación del artículo 36.2 introducida en la Ley de Presupuestos generales⁶² del Estado para el año 2018 se orienta por lo tanto a la compensación exigida a las empresas beneficiarias por el apoyo obtenido de la Administración pública.

Durante la tramitación de la Ley de Presupuestos para 2018 se produce un cambio de gobierno de la nación en el que el Partido socialista toma el relevo al ejecutivo popular. A mediados de diciembre de 2018, el Grupo parlamentario popular, en ese momento en la oposición, formula una pregunta al nuevo Ministro de cultura y Deporte del partido socialista respecto a “...si el Gobierno tiene algún tipo de programa o estrategia para el fomento de los rodajes cinematográficos en España”⁶³. En la argumentación a la pregunta, en la que reclama la continuidad de las políticas del ejecutivo saliente, el ponente menciona su satisfacción respecto a la colaboración de la *Spain Film Commission* con su Gobierno. Afirma que “La cultura, en general y el impulso de los rodajes, en especial, se ha constituido en los últimos años, gracias al impulso de innumerables medidas puestas en marcha por el anterior gobierno en sintonía con la *Spain Film Commission*, en un acicate para el sector”. La respuesta del Ministro entra directamente en materia de fiscalidad al afirmar que “...estamos debatiendo ahora con el Ministerio de Hacienda posibles incentivos fiscales a nivel estatal para impulsar, como ya lleva a cabo las comunidades autónomas como Canarias o el País Vasco, la consideración de España como destino cinematográfico prioritario para productores y directores”⁶⁴. Con esta declaración se ratifica el interés del nuevo equipo de gobierno por las políticas de incentivos fiscales una noticia que la propia *Spain Film Commission* difunde a través de su web⁶⁵.

La estrategia de acercamiento a los partidos políticos emprendida por la SFC sigue dando sus frutos. En 2019, los partidos Popular, Socialista y Ciudadanos mencionan la actividad de atracción de rodajes internacionales dentro de sus programas electorales. Por ejemplo, uno de ellos, el partido Ciudadanos lo hace comprometiéndose a apoyar “...la producción de obras audiovisuales españolas y atraer[emos] rodajes extranjeros mejorando los actuales incentivos fiscales para estar a la altura de los entornos más competitivos de la UE. Simplificar[emos] los trámites administrativos de la producción audiovisual, mejorar[emos] el funcionamiento del Instituto de la Cinematografía y las Artes Audiovisuales (ICAA), e invertir[emos] en la formación y capacitación de profesiones relacionadas con la cinematografía...” (punto 178)⁶⁶.

⁶¹ Congreso de los Diputados. (10 de mayo de 2018). *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Núm. 20)

⁶² Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018. *Boletín Oficial del Estado*, (161), de 4 de julio de 2018.

⁶³ Senado de España. (18 de diciembre de 2018). *Diario de Sesiones del Senado* (Núm. 94). p. 15.

⁶⁴ Spain Film Commission. (19 de diciembre de 2018). El Ministro de Cultura anuncia que trabajan con Hacienda para incrementar los incentivos fiscales para atraer rodajes a España. <https://tinyurl.com/Sd8r93s5>

⁶⁵ Senado de España. (18 de diciembre de 2018). *Diario de Sesiones del Senado* (Núm. 94). p. 16.

⁶⁶ <https://ciudadanos-cs.org/programa-electoral>

5.3.3. Normativa: las obligaciones a las productoras internacionales como objeto de regulación

La actividad desarrollada en las Cortes Generales en 2018 respecto a los incentivos fiscales y condiciones establecidas a las producciones internacionales presenta una situación singular. Como ya se ha adelantado al explicar la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018⁶⁷, el texto de la enmienda citada introduce elevar a 25% la deducción e incorporar la exigencia a las empresas beneficiarias una serie de acciones. Sin embargo, en el artículo 69 de la Ley 6/2018, de 3 de julio⁶⁸, no se traslada el incremento de la deducción sino que la modificación del artículo 36.2 se limita a explicar que los productores que se acojan al incentivo fiscal deben asumir una batería de cuatro obligaciones: mención en los títulos de crédito de los beneficios disfrutados, incentivos, lugares, instituciones que han apoyado la producción; la entrega de contenido audiovisual de la película (sinopsis, ficha, material gráfico) para su empleo en promoción del territorio; la cesión de los derechos precisos para hacer uso con fines de promoción del territorio como espacio de rodaje o con carácter turístico; y finalmente, la remisión de información al ICAA a efectos estadísticos.

La reacción de los productores a esas condiciones impuestas en la Ley, consideradas leoninas, no se hizo esperar. Como explica el presidente de Profilm en ese momento, Fernando Victoria, las empresas intervienen ante la Administración logrando suprimir esos requisitos "...tras un proceso de explicación por parte de los profesionales a nuestros responsables políticos"⁶⁹. En diciembre de ese mismo año, mediante la aprobación del Real Decreto-ley 26/2018, de 28 de diciembre, por el que se aprueban medidas de urgencia sobre la creación artística y la cinematografía⁷⁰ se desactivan y eliminan las obligaciones que se habían incluido en el 36.2 en la anterior Ley de presupuestos para 2018.

El contenido que se elimina coincide con alguno de los puntos de mejora de la regulación de las deducciones apuntados por la *Spain Film Commission* en 2015 y reiterados en 2017, unas propuestas reformuladas por el Grupo Ciudadanos, que finalmente son rechazadas por el propio sector. Así se expresa en el preámbulo del Real Decreto Ley mediante el que quedan derogadas. Se explica que "...suponen un riesgo cierto para la efectiva realización de producciones extranjeras en España, pudiendo provocar un efecto expulsión de los rodajes en España y de la consiguiente contratación de servicios, de los cuales el coste asumido por productores españoles..."⁷¹. La experiencia de la aplicación de las deducciones en el breve periodo desde su aprobación hasta diciembre está en la base de esta decisión. Aunque se desactivan, el legislador no obstante deja abierta la posibilidad de reconducir esas exigencias indicando que "se incorpora un reenvío reglamentario para el establecimiento de las obligaciones que se considere que deben asumir los productores que se acojan a este incentivo fiscal, que resulten proporcionadas y acordes a la finalidad del incentivo".

⁶⁷ Senado de España. (24 de mayo de 2018). Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018. *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Serie II, núm. 240). p. 82.

⁶⁸ Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018. *Boletín Oficial del Estado*, (161), de 4 de julio de 2018.

⁶⁹ Profilm. (23 de mayo de 2023). *Encajando las piezas* <https://profilm.es/encajando-las-piezas/>

⁷⁰ Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público. *Boletín Oficial del Estado*, (314), de 29 de diciembre de 2018.

⁷¹ Real Decreto-ley 26/2018, de 28 de diciembre, por el que se aprueban medidas de urgencia sobre la creación artística y la cinematografía. *Boletín Oficial del Estado*, (314), de 29 de diciembre de 2018).

5.4. Modelo de políticas de incentivos fiscales de la *Spain Film Commission*

A través de sus aportaciones, en forma de comunicado, rueda de prensa, informes, estudios, entrevistas, o encuentros con los actores políticos, legisladores y responsables de la Administración, o partidos políticos, la *Spain Film Commission* va trazando a lo largo de los años un modelo propio de políticas de incentivos fiscales que no culmina en 2019, pero que va tomando forma a lo largo del periodo estudiado en este artículo.

Ese modelo busca lograr un equilibrio velando por los intereses de los tres actores involucrados en la atracción de los rodajes: la Administración del Estado, las empresas (productoras de *services* y las internacionales) y los territorios (administración, oficinas fílmicas, recursos turísticos).

El análisis pormenorizado de las propuestas de la SFC ha permitido identificar cuatro líneas estratégicas en la configuración de la regulación. La primera está orientada a favorecer la situación de los productores y beneficiarlos en el desarrollo de su actividad. En este sentido, hasta el final de este estudio en 2019, la SFC defiende un incentivo del 30%; la reducción hasta 250.000 euros de la inversión mínima en el territorio; un límite de gasto de personal creativo por encima de los 50.000 euros; y una cifra de devolución hasta de 20 millones de euros.

La segunda línea está marcada por el hecho de que la *Spain Film Commission*, conocedora del impacto a efectos turísticos del desarrollo de un rodaje en el territorio, va orientada a optimizar el beneficio del territorio. En este sentido, plantea exigir contrapartidas a los receptores del incentivo en favor de los municipios que sirven de localizaciones. Así, incluye la Cesión de derechos de imagen (tráiler, imágenes en España, cartel, entrevistas equipo...) a ICEX, Turespaña y *Spain Film Commission* para promoción de España y las Comunidades Autónomas; la obligación de incluir en los títulos de crédito la mención al incentivo español, los logos de las *Film Commissions* colaboradoras, así como *Spain Film Commission*.

La Administración nacional es el tercer actor en torno al que *Spain Film Commission* formula su modelo de incentivos fiscales. Su pretensión es blindar a las instituciones que financian la política fiscal aplicada a rodajes internacionales de posibles abusos. Para garantizar la correcta aplicación de deducción, responsabilidad de la Administración y evitar así el incumplimiento de las normas básicas, se propone establecer la obligación por parte de las empresas receptoras de la deducción de presentar un informe auditado del gasto total de la producción en España, tanto gasto elegible como no elegible.

La cuarta línea del diseño del modelo de política fiscal de la *Spain Film Commission* aborda, en este caso, las obligaciones de la Administración del Estado. En calidad de gestor de dinero público, el Estado debe facilitar el acceso a las ayudas públicas a los potenciales beneficiarios. Así, la *Spain Film Commission* le exige que la institución correspondiente realice una descripción clara de los gastos elegibles, tarea para la que SFC se ofrece a colaborar. Asimismo, corresponde a la Administración determinar cuál es la documentación que debe ser entregada en cada una de las fases y habilitar el formulario para la obtención de "Test cultural". La creación de una Comisión para la valoración resulta imprescindible para que la Administración esté en disposición de anticipar el incentivo, algo que daría cabida a un mayor número de proyectos. Finalmente, también se propone que la Administración aclare la posibilidad de que, por cada producción internacional, más de una productora española pueda solicitar el incentivo.

El trabajo de un departamento público se justifica mediante la aportación de datos que pongan en valor su actividad y justifique la financiación que aporta a las producciones internacionales. En este sentido, el modelo de política fiscal de la SFC también incluye la ejecución, por parte de los poderes públicos, de estudios e informes anuales de impacto directo, indirecto e inducido del incentivo y su efecto en la recaudación fiscal. Una actividad que se podría desarrollar en colaboración con la *Spain Film Commission* y las asociaciones de productores. En esta misma línea, también se contempla la realización de estadísticas que evalúen el impacto en el turismo y en la percepción de la imagen de España, sus territorios y su cultura.

6. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

El análisis de la evolución de la *Spain Film Commission* (SFC) revela una misión estratégica de la entidad que trasciende la gestión y promoción audiovisual del territorio para consolidarse como un actor con influencia política que juega un papel fundamental en el diseño del sistema fiscal español aplicado a la producción internacional. En el periodo estudiado (2011-2019), la SFC y APPA forman una coalición de defensa que opera bajo un sistema de creencias compartido sobre la necesidad de incentivos para rodajes internacionales. Esta alianza influye en el subsistema de políticas al desafiar el "núcleo de la política" (*Policy Core Beliefs*), el cual antes solo admitía apoyo para el cine nacional o coproducciones. La estabilidad de la coalición se apoya en los "aspectos secundarios" o consensos técnicos, de modo que la SFC busca definir de forma precisa la arquitectura de las exenciones, los requisitos de gasto, así como los límites de devolución para asegurar la viabilidad de la propuesta ante la Administración.

La trayectoria del presidente de la SFC encaja en el modelo de *policy entrepreneur* por su inversión constante de recursos técnicos y comunicativos para obtener cambios legislativos favorables. El éxito de la normativa en 2014 responde a la apertura de una "ventana de oportunidad" donde convergen las tres corrientes de Kingdon: la de problemas, tras la visibilización de un impacto cesante anual de 900 millones de euros por la ausencia de un incentivo fiscal a rodajes internacionales comunicada en 2012; la de políticas, mediante la remisión a los políticos de comunicados a lo largo de 2015 y del informe de 2017 en el que deriva el decálogo de propuestas; y la de la política, gracias a la receptividad del Ministerio de Hacienda que se evidencia a través de la entrevista con el ministro, o de la Secretaría de Estado de Cultura expresada a través de intervenciones parlamentarias, o la que corresponde a las manifestaciones de las formaciones políticas que se han involucrado. Este liderazgo permite que las ideas maduren en comunidades de expertos y se conecten con los tiempos de la administración pública para consolidar el cambio normativo.

El dominio de la *agenda-setting* por parte de la SFC logra que un tema técnico-sectorial escale a la prioridad de los legisladores en el Congreso de los Diputados. La entidad gestiona el segundo nivel de la agenda mediante el énfasis en atributos industriales y económicos, lo cual reduce la incertidumbre técnica del legislador sobre la necesidad de una intervención específica. Como resultado, las propuestas de la SFC han permeado el discurso político de manera transversal, influyendo en grupos parlamentarios de todo el espectro ideológico: desde el bloque conservador hasta el progresista, incluyendo a nacionalistas y al Grupo Mixto. Esta implicación se ha traducido en una participación activa en la política de incentivos fiscales, con la presentación de 4 Propositiones no de Ley y 7 enmiendas legislativas. Dentro de este marco, destaca el papel de Ciudadanos, que desde 2017 lidera las propuestas de modificación de la LIS. Por otro lado, el reconocimiento institucional es unánime; el Gobierno, a través de las comparecencias del Secretario de Estado de Cultura, ha identificado consistentemente a la *Spain Film Commission* como el interlocutor de referencia para atraer rodajes internacionales. De esta

forma, una necesidad sectorial se convierte en una cuestión de relevancia pública general al vincularla al impacto económico que genera el incentivo fiscal, así como la creación de empleo de calidad y el impulso, en términos turísticos, de la "Marca España".

El *framing* o encuadre constituye la herramienta discursiva central para la construcción de esta realidad política. La SFC evita el marco de "subvención cultural" —tradicionalmente polémico— y opta por un encuadre de "beneficio industrial y retorno fiscal". Este enfoque predetermina la aceptabilidad de las soluciones propuestas ante el Ministerio de Hacienda ya que presenta el incentivo como una inversión que genera recaudación adicional y no como un coste para el erario público. La eficacia del encuadre permite que el juicio de los responsables públicos se guíe por la lógica de la competitividad internacional y la rentabilidad económica de los servicios de producción.

Finalmente, la *policy advocacy* de la SFC destaca por su profesionalización y su labor de pedagogía legislativa ante los tomadores de decisiones. La organización proporciona argumentos basados en evidencia empírica, como los datos del Observatorio Europeo Audiovisual, para consolidarse como un aliado necesario del Estado. Esta defensa no es un acto aislado, sino que tiene una presencia constante en el ciclo de la política pública, que abarca desde la introducción de la Ley 27/2014 hasta las mejoras técnicas del decálogo de 2017. Así, la SFC trasciende la presión directa y transforma las necesidades del sector audiovisual en objetivos compartidos que integran intereses específicos en el marco jurídico nacional.

Tras el análisis y el contraste de los resultados con los marcos teóricos expuestos, se presentan las principales conclusiones que sintetizan la aportación de este estudio al ámbito de la comunicación política.

La presente investigación cumple con su objetivo general al evidenciar que la *Spain Film Commission* (SFC) se consolida como el catalizador de la adaptación del marco legislativo español a las necesidades de la industria audiovisual con relación a la atracción de rodajes internacionales. El análisis del período 2011-2019 demuestra que la entidad no solo actúa como un grupo de presión, sino como un colaborador técnico necesario para la Administración en la configuración de la política fiscal audiovisual.

En relación con el primer objetivo específico (OE1), los resultados identifican tres fases críticas en la incidencia política de la SFC. La etapa inicial (2011-2014) se caracteriza por la visibilización del problema y la introducción de los incentivos en la Ley 27/2014. La fase de implementación (2015-2017) permite la apertura de canales de comunicación directa con el Ministerio de Hacienda y marca la tendencia hacia la mejora de la deducción y sus condiciones. Mientras que la tercera etapa (2017-2019) se plantea como un episodio que tiene como objetivo ajustar el modelo fiscal al propósito último de la implementación del incentivo fiscal, la generación de impacto económico y proyección turística del territorio. La trayectoria de la *Spain Film Commission* demuestra la capacidad de las organizaciones intermedias para actuar como dinamizadoras de la actividad política. Respecto al segundo objetivo específico (OE2), se constata que el uso de evidencia empírica es el recurso de comunicación más eficaz de la organización. La difusión del "Estudio de impacto económico" de 2012 y la utilización de datos del Observatorio Europeo Audiovisual permiten a la SFC influir en la agenda parlamentaria. Esta estrategia dota de rigor técnico a las demandas del sector y facilita que partidos de distinto signo político adopten el discurso de la entidad en sus programas electorales, proposiciones no de Ley y enmiendas a las leyes que abordan el incentivo fiscal para obras internacionales.

En cuanto al tercer objetivo específico (OE3), el estudio describe un éxito notable en la construcción del encuadre (*framing*) industrial. La SFC desplaza la interpretación del incentivo desde el ámbito de la subvención cultural hacia el de la rentabilidad económica, no sólo en términos de explotación turística del territorio que acoge un rodaje internacional, sino también en términos de impacto en el empleo y comercio locales. Este enfoque neutraliza las reticencias de los responsables de la política fiscal al presentar la deducción como una inversión con un retorno directo para las arcas públicas de entre cuatro y seis euros por cada euro invertido, lo que legitima la norma ante el Ministerio de Hacienda.

Conforme al cuarto objetivo específico (OE4), se evalúa positivamente la capacidad de defensa de políticas (*policy advocacy*) de la entidad. La SFC mantiene una presencia constante en el ciclo de la política pública a través de los estudios, informes, comunicados e intervenciones públicas.

En definitiva, la *Spain Film Commission* (SFC) logra consolidar un modelo de gobernanza audiovisual propio que excede la mera interlocución y la posiciona como un “preceptor” en el diseño normativo, capaz de equilibrar los intereses de los grandes actores, la Administración del Estado, la industria audiovisual (*services*) y los territorios.

Asimismo, es preciso señalar que, aunque el éxito de las reformas analizadas se vincula a la interlocución de la SFC, este también responde a una coyuntura multicausal donde la necesidad de diversificar la economía española tras la crisis financiera de 2008 facilita la receptividad política hacia sectores con alto potencial de retorno fiscal. Por lo tanto, reconocer estas interacciones sitúa la labor de la SFC no como una causa aislada, sino como el motor que logra alinear los intereses de la industria con las prioridades de la agenda estatal.

Esta investigación presenta ciertas limitaciones que, a su vez, constituyen puntos de partida para próximos estudios. En primer lugar, el enfoque se ha centrado en el análisis de la actividad parlamentaria y el discurso institucional de la SFC; no obstante, resultaría valioso incorporar entrevistas en profundidad con decisores políticos y técnicos legislativos. Este abordaje cualitativo permitiría contrastar la eficacia del discurso de la SFC con la percepción directa de quienes redactan las normas y aportaría un nivel de detalle mayor sobre los procesos de negociación extra legislativos. En segundo lugar, una línea de investigación de gran interés sería el desarrollo de un análisis comparado con otros países de nuestro entorno (como Francia, Italia o Portugal) que compiten por la misma cuota de mercado audiovisual. Dicha comparativa permitiría determinar si las estrategias de incidencia política de la SFC son una singularidad española o si responden a un patrón de comportamiento de las asociaciones de *film commissions* en el contexto europeo.

7. REFERENCIAS

- Ackrill, R., Kay, A. y Zahariadis, N. (2013). Ambiguity, multiple streams, and EU policy. *Journal of European Public Policy*, 20(6), 871-887. <http://doi.org/10.1080/13501763.2013.781824>
- Araújo-Vila, N. y Fraiz-Brea, J. A. (2025). Percepción del papel de las Film Commissions y Film Offices en la dinamización territorial: Estrategias y retos para la promoción turística en España. *Revista Latina de Comunicación Social*, 84, 1-26. <https://doi.org/10.4185/RLCS-2026-2507>

- Arribas León, M. (2024). Incentivos fiscales estatales a la industria de los rodajes en el Impuesto sobre Sociedades. *Nueva fiscalidad*, 3, 103-135. <https://vlex.es/vid/incentivos-fiscales-estatales-industria-1062299263>
- Bustamante, E. (2011). Industrias creativas: Amenazas sobre la cultura digital. Gedisa.
- Bustamante, E. (2017). Las industrias culturales y creativas. *Periférica Internacional: Revista para el análisis de la cultura y el territorio*, 18, 88-117. <https://doi.org/10.25267/Periferica.2017.i18.08>
- Casado, M. A. (2013). La intervención pública en el cine. En Clares, J; Casado, M. A; Fernández-Quijada, A. y Guimerá, J. A. (2013). *Políticas culturales y de comunicación. La intervención pública en cine, televisión y prensa*. UOC. <https://openaccess.uoc.edu/server/api/core/bitstreams/50a6bcb4-b049-4f27-8420-f269de9723b8/content>
- Casero Ripollés, A. (2022). El control político de la información periodística. *Revista Latina De Comunicación Social*, 64, 354-366. <https://doi.org/10.4185/10.4185/RLCS-64-2009-828-354-366>
- Comisión Europea. (15 de noviembre de 2013). *Comunicación de la Comisión sobre la ayuda estatal a las obras cinematográficas y otras producciones del sector audiovisual (2013/C 332/01)*. Diario Oficial de la Unión Europea, C 332/1. https://publications.europa.eu/resource/ellar/13c4b655-4dcd-11e3-ae03-01aa75ed71a1.0007.04/DOC_1#TN0001
- Cucco, M. y Richeri, G. (2011a). Film commission as a driver for economic and cultural development. Conference Proceedings. *Rabat: Fourth Euro-Mediterranean Dialogue on Public*.
- Cucco, M. y Richeri, G. (2011b). Film Commission e sviluppo territoriale: esperienze a confronto e bilanci. *Economia della cultura XXI*, 2, 171-186. <https://rivisteweb.it/doi/10.1446/35421>
- De la Sierra, S. (2019). Las ayudas a la producción. Una perspectiva europea. En García Santamaría, J. y Cascajosa, C. *Industria del Cine y el audiovisual en España. Estado de la cuestión (2015-2018)*. Festival de Málaga.
- Díaz-González, M.-J. y González-del-Valle, A. (2021). Políticas cinematográficas y producción cinematográfica en España durante la crisis económica (2007-2017). *Palabra Clave*, 24(1), e2413. <https://doi.org/10.5294/pacla.2021.24.1.3>
- Entman, R. M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43(4), 51-58. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas en España: Conceptos, teorías y métodos*. *Anthropos*. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/4542>
- García Leiva, M. T. (2008). *Políticas públicas y diversidad cultural: El caso de la industria cinematográfica*. Fundación Alternativas.

- García Leiva M. T. (2019). Plataformas en línea y diversidad audiovisual: desafíos para el mercado español. *CIC. Cuadernos de Información y Comunicación*, 24, 73-93. <https://doi.org/10.5209/ciyc.64639>
- García Novoa, C. (2024). *Fiscalidad de la producción de películas y series*. Aranzadi.
- Hill, J. y O'Brien, M. (2025). Tax incentives in the audiovisual landscape: The economic and the cultural. En R. Cheung, J. Hill, N. Kawashima y P. McDonald (Eds.). *Global Film Policies: New Perspectives*. Routledge.
- Hoefer, R. (2019). *Advocacy practice for social justice* (4a Ed.). Oxford University Press.
- Igartua, J. J. y Muñiz, C. (2012). Encuadres noticiosos e inmigración: un análisis de contenido de la prensa y televisión españolas. *ZER. Revista De Estudios De Comunicación*, 9(16). <https://doi.org/10.1387/zer.5311>
- Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C. M. y Sabatier, P. A. (2014). The Advocacy Coalition Framework: Foundations, evolution, and ongoing research. En C. M. Weible y P. A. Sabatier (Eds.). *Theories of the policy process* (3a Ed., pp. 183-223). Westview Press.
- Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C. M. y Ingold, K. (2018). The Advocacy Coalition Framework: An assessment of the state of the art. En C. M. Weible y P. A. Sabatier (Eds.), *Theories of the policy process* (4a Ed., pp. 135-171). Westview Press. <https://doi.org/10.4324/9780429494284>
- Kingdon, J. W. y Thurber, J. (2002). *Agendas, alternatives, and public policies* (2.ª ed.). Longman.
- Llanes Jove, J. (2024). Las Film Commissions y la economía política del paisaje cultural europeo. En J. Nieto Malpica y M. Martínez Hermida (Eds.). *Las Film Commissions en Europa y América: Influencias de los espacios y territorios cinematográficos en la cultura y el desarrollo económico y social*. Razón y Palabra. <https://razonypalabraeditorial.com/wp-content/uploads/2024/04/libro-las-films-ryp.pdf>
- López-Hernández, L. (2016). La acción colectiva. En M. Barreda y L. M. Ruiz (2016). *Análisis de la política: enfoques y herramientas de la ciencia política*. Huygens Editorial.
- Martínez-Hermida, M. (dir.), Bellas, R., Castello, E., López, A. Rodil, Ó. y Vázquez, A. (2003). *Las comisiones filmicas: Un nuevo dispositivo para la promoción audiovisual*. Comunicación Social.
- McCombs, M. E. y Shaw, D. L. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36(2), 176-187. <https://doi.org/10.1086/267990>
- McCombs, M. E. y Valenzuela, S. (2020). *Setting the agenda: Mass media and public opinion* (3a Ed.). Polity Press.
- Miller, T., Grantham, B. y Mayer, V. (2024). Comisionado Hollywood. Cómo el deseo de diversidad reproduce el Behemot. En J. Nieto Malpica y M. Martínez Hermida (Eds.). *Las Film Commissions en Europa y América: Influencias de los espacios y territorios cinematográficos en la cultura y el desarrollo económico y social*. Razón y Palabra. <https://razonypalabraeditorial.com/wp-content/uploads/2024/04/libro-las-films-ryp.pdf>

- Nieto, J., Rosas, M. E., Martínez Hermida, M. y Alhambra, E. J. (2018). Las Comisiones Fílmicas de España. La experiencia de la Comunidad Valenciana Film Commission (Valencia Región FC). *Razón y Palabra*, 22(103), 87-121. <https://revistarazonypalabra.org/index.php/ryp/article/view/1324>
- Nieto, J. y Hernández-Rangel, M.J. (2019). Las Film Commissions de España. La experiencia de Salamanca Film Commission. *Razón y Palabra*, 23(105), 685-729. <https://revistarazonypalabra.org/index.php/ryp/article/view/1590>
- Ramió, C. (2015). *La extraña pareja: La procelosa relación entre políticos y funcionarios*. Catarata.
- Rodríguez-Díaz, R. y McCombs, M. (2023). Personal agenda-Public agenda congruency. A contingent condition for agenda-setting effects. *Communication y Society*, 36(4), 191-212. <https://doi.org/10.15581/003.36.4.191-212>
- Rosado-Cobián, C. (2021). La industria de los rodajes en España y su influencia en el screen tourism. *Estudios turísticos*, 220, 53-68. <https://doi.org/10.61520/et.2202020.60>
- Rosado-Cobián, C. y Querol-Fernández, P. (2006). *Cine y turismo: una nueva estrategia de promoción*. Ocho y medio.
- Sabatier, P. A. y Jenkins-Smith, H. C. (Eds.). (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Westview Press.
- Sabatier, P. A. y Weible, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. En P. A. Sabatier, (Ed.). *Theories of the Policy Process*. West Press. <https://doi.org/10.4324/9780367274689>
- Sádaba, T. (2001). Origen, aplicación y límites de la "teoría del encuadre" (framing) en comunicación. *Communication y Society*, 14(2), 143-175. <https://hdl.handle.net/10171/7975>
- Sádaba, T. (2008). *Framing: el encuadre de las noticias. El binomio política-medios*. La Crujía. <https://doi.org/10.15581/003.22.37029>
- Santoyo Vargas, J. A. (2024). Prefacio. En J. Nieto Malpica y M. Martínez Hermida (Eds.). *Las Film Commissions en Europa y América: Influencias de los espacios y territorios cinematográficos en la cultura y el desarrollo económico y social*. Razón y Palabra. <https://razonypalabraeditorial.com/wp-content/uploads/2024/04/libro-las-films-ryp.pdf>
- Sarabia-Andúgar, I. y Sánchez-Martínez, J. (2019). The figure of the Film Commission in the put in value of the technical and professional audiovisual resources of a territory in Spain. *Tourism and Heritage Journal*, 1, 113-132. <https://doi.org/10.1344/THJ.2019.1.7>
- Sarabia-Andúgar, I. y Sánchez-Martínez, J. (2022a). Film Commission y Film Office como agentes consolidados de la industria en el marco del desarrollo del Hub Audiovisual en España (2022). *ZER. Revista De Estudios De Comunicación*, 27(53), 303-328. <https://doi.org/10.1387/zer.23532>

- Sarabia-Andúgar, I. y Sánchez-Martínez, J. (2022b). La Film Commission en la Región de Murcia. Propuesta de un modelo de organización y gestión. *RIUCAM Repositorio Institucional UCAM*. <http://hdl.handle.net/10952/9680>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varrone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Zallo, R. (2017). Políticas culturales y comunicativas para la diversidad de las expresiones culturales: una aproximación. En L. A. Albornoz y M. T. García Leiva (Coords.). *El audiovisual en la era digital: políticas y estrategias para la diversidad*. Cátedra.

CONTRIBUCIONES DE AUTORAS, FINANCIACIÓN Y AGRADECIMIENTOS

Contribuciones de las autoras:

Conceptualización: Sarabia-Andúgar, Isabel y Sánchez-Martínez, Josefina. **Validación:** Sarabia-Andúgar, Isabel y Sánchez-Martínez, Josefina. **Análisis formal:** Sarabia-Andúgar, Isabel. **Curación de datos:** Sánchez-Martínez, Josefina. **Redacción-Preparación del borrador original:** Sarabia-Andúgar, Isabel y Sánchez-Martínez, Josefina. **Redacción-Re- visión y Edición:** Sarabia-Andúgar, Isabel y Sánchez-Martínez, Josefina. **Visualización:** Sarabia-Andúgar, Isabel y Sánchez-Martínez, Josefina. **Supervisión:** Sarabia-Andúgar, Isabel y Sánchez-Martínez, Josefina. **Administración de proyectos:** Sarabia-Andúgar, Isabel y Sánchez-Martínez, Josefina. **Todos los/as autores/as han leído y aceptado la versión publicada del manuscrito:** Sarabia-Andúgar, Isabel y Sánchez-Martínez, Josefina.

AUTORAS:

Isabel Sarabia Andúgar

Universidad Católica de Murcia

Docente e investigadora en los Grados de Comunicación Audiovisual, Periodismo y Publicidad y RR.PP.; y el Grado en Turismo y Dirección de empresa de la Universidad Católica de Murcia (UCAM) y miembro del grupo de investigación DIGITALAC. Doctora en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y Profesora Titular ANECA en Comunicación, enseña desde 1997 en la Universidad Católica de Murcia (UCAM), donde ha dirigido proyectos de I+D+i del Plan Nacional y ha promovido estudios regionales sobre la transferencia de investigación. Con estancias en universidades europeas y africanas, su investigación se centra en las políticas públicas de atracción de rodajes al territorio y en industrias culturales y su relación con el turismo.

isarabia@ucam.edu

Índice H: 6

Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0001-6404-5847>

Google Scholar: https://scholar.google.com/citations?user=XH6_Lx8AAAAJ&hl=es

ResearchGate: <https://researchgate.net/profile/Isabel-Andugar>

Academia.edu: <https://independent.academia.edu/IsabelSarabiaAnd%C3%BAgar>

Josefina Sánchez Martínez

Universidad Católica de Murcia

Secretaria Académica de los Grados en Comunicación Audiovisual, Periodismo y Publicidad y RR.PP. de la Universidad Católica de Murcia (UCAM) y directora del grupo de investigación DIGITALAC. Doctora en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y Profesora Titular ANECA en Comunicación, enseña desde 1997 en la Universidad Católica de Murcia (UCAM), donde ha impulsado proyectos de innovación docente en transmedia storytelling, ha participado en proyectos de I+D+i del Plan Nacional y ha promovido estudios regionales sobre la transferencia de investigación. Con estancias en universidades europeas, su investigación se centra en la relación entre cultura y comunicación en la que aborda temas de política de la comunicación, economía de la cultura, audiovisual regional, narrativa transmedia y accesibilidad audiovisual.

jsanchez@ucam.edu

Índice H: 10

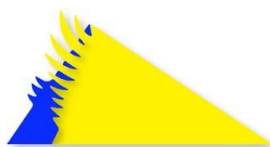
Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0002-8055-8666>

Scopus ID: <https://scopus.com/authid/detail.uri?authorId=55060078800>

Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=7poUY50AAAAJ>

ResearchGate: <https://researchgate.net/profile/Josefina-Sanchez-Martinez>

Academia.edu: <https://independent.academia.edu/JosefinaS%C3%A1nchezMart%C3%ADnez>



Artículos relacionados:

- Benito-García, J. -M. (2025). Mercado Audiovisual e Inteligencia Artificial. Relaciones y Aspectos Éticos. *European Public & Social Innovation Review*, 10, 1-17. <https://doi.org/10.31637/epsir-2025-2156>
- González Osuna, Y. y Barrera Martínez, E. (2025). Igualdad de género en las ayudas a los proyectos cinematográficos. *Revista de Comunicación de la SEECI*, 58, 1-24. <https://doi.org/10.15198/seeci.2025.58.e925>
- López-Balsas, A., García-López, J. y Cabezuelo-Lorenzo, F. (2024). Indicadores de calidad en las series de televisión contraculturales: El caso paradigmático de Hung (HBO). *Revista de Ciencias de la Comunicación e Información*, 29. <https://doi.org/10.35742/rcci.2024.29.e302>
- Reyes, D. G., Junkerjürgen, R. y Schmich, N. (2025). Industria audiovisual, patrimonio cultural y turismo de pantalla. Gestión y desarrollo de las film offices y las film commissions en España. *Estudios Culturales Hispánicos*, 7, 9-20. <https://doi.org/10.5283/ech.110>
- Sarabia-Andúgar, I. y Sánchez-Martínez, J. (2019). The figure of the Film Commission in the put in value of the technical and professional audiovisual resources of a territory in Spain. *Tourism and heritage journal*, 1(1), 113-132. <https://doi.org/10.1344/THJ.2019.1.7>