

REVISTA DE

# Administración Pública



CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

**E. SCHMIDT-ABMANN**

La ciencia del Derecho administrativo ante el reto de la internacionalización de las relaciones administrativas

**M. CARLÓN RUIZ**

El servicio universal de telecomunicaciones

**R. FERNÁNDEZ ACEVEDO**

La problemática cuestión de la rentabilidad en la explotación de los bienes y derechos patrimoniales. Su regulación jurídica en la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas

**G. GARCÍA ÁLVAREZ**

Los poderes normativos de las Administraciones independientes en el ámbito económico

**I. SANZ RUBIALES**

Silencio administrativo y prohibición de adquirir licencias contrarias al ordenamiento urbanístico

# 171

Madrid

Septiembre/Diciembre

## 2006

ISSN: 0034-7639

ESTUDIOS



JURISPRUDENCIA



CRÓNICA

ADMINISTRATIVA



BIBLIOGRAFÍA



*Revista de Administración Pública*  
ISSN: 0034-7639, núm. 171,  
Madrid, septiembre-diciembre (2006)

# Consejo de Redacción

Director:

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *Universidad Complutense de Madrid*

Secretaría:

CARMEN CHINCHILLA MARÍN, *Universidad de Castilla-La Mancha*

José María Boquera Oliver, *Universidad de Valencia*  
Antonio Carro Martínez, *Letrado de las Cortes Generales*  
Manuel Francisco Clavero Arévalo, *Universidad de Sevilla*  
León Cortiñas Peláez, *Universidad Nacional Autónoma de México*  
Luis Coscolluela Montaner, *Universidad Complutense de Madrid*  
Rafael Entrena Cuesta, *Universidad de Barcelona*  
Tomás Ramón Fernández Rodríguez, *Universidad Complutense de Madrid*  
Rafael Gómez-Ferrer Morant, *Universidad Complutense de Madrid*  
Jesús González Pérez, *Universidad Complutense de Madrid*  
Jesús Leguina Villa, *Universidad de Alcalá de Henares*  
Ramón Martín Mateo, *Universidad de Alicante*  
Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, *Universidad Complutense de Madrid*  
Luis Morell Ocaña, *Universidad Complutense de Madrid*  
Alejandro Nieto García, *Universidad Complutense de Madrid*  
José Ramón Parada Vázquez, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*  
Fernando Sainz Moreno, *Universidad Complutense de Madrid*  
Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Universidad Complutense de Madrid*  
José Luis Villar Palasí, *Universidad Complutense de Madrid*

## Declaración de interés público

«*Artículo único.* Se declara de "interés público" a la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, fundada en el año 1950 por el *Instituto de Estudios Políticos*, en consideración a los elevados méritos que concurren en dicha publicación, en la que se contienen importantes estudios monográficos de Derecho Político y Administrativo, tanto nacional como de Derecho comparado, de gran trascendencia doctrinal, con difusión del estudio de dichas materias, y realizando una labor formativa y vocacional muy valiosa, cuyos efectos en la esfera de la Administración Pública son una evidente realidad actual.»

(Orden del Ministerio de Información y Turismo de fecha 10 de mayo de 1961.)

*El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales no se identifica necesariamente con los juicios de los autores de esta Revista*

# EFFECTOS ECONÓMICOS DE LA NORMATIVA DE PROTECCIÓN Y FOMENTO DE LA CINEMATOGRAFÍA EN ESPAÑA<sup>1</sup>

CARLOS PADRÓS REIG

Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universitat Autònoma de Barcelona

MARC MUÑOZ FERNÁNDEZ

Licenciado en Derecho  
Investigador temporal del Centre d'Estudis d'Humanitats  
Universitat Autònoma de Barcelona

1. INTRODUCCIÓN.—2. ANTECEDENTES REMOTOS.—3. LA REGULACIÓN PRECONSTITUCIONAL: 3.1. *Medidas restrictivas*: a) La censura. b) El doblaje obligatorio. c) La monopolización de noticiarios y documentales cinematográficos: el NO-DO. 3.2. *Medidas de protección*: a) La licencia de doblaje. b) Cuota de pantalla. c) Contingentes y cuota de distribución. 3.3. *Medidas de fomento*: a) Los créditos sindicales. b) Subvención directa. c) Subvención automática del 15%. 3.4. *Valoración*.—4. LA LEGISLACIÓN DE LA TRANSICIÓN: 4.1. *Real Decreto-Ley 3071/1977, de 11 de noviembre*. 4.2. *Ley 3/1980, de 10 de enero, de regulación de las cuotas de pantalla y distribución cinematográfica*. 4.3. *Real Decreto 3304/1983, de 28 de diciembre*. 4.4. *Real Decreto-Ley 1257/1986, de 13 de junio*. 4.5. *Real Decreto 1282/1989, de 28 de agosto*. 4.6. *Valoración*.—5. LEY 17/1994, DE 8 DE JUNIO, DE PROTECCIÓN Y FOMENTO DE LA CINEMATOGRAFÍA: 5.1. *Cuota de pantalla (art. 6)*. 5.2. *Cuota de distribución (art. 7)*.—6. LEY 15/2001, DE 9 DE JULIO, DE FOMENTO Y PROMOCIÓN DE LA CINEMATOGRAFÍA Y EL SECTOR AUDIOVISUAL: 6.1. *Promoción y fomento de la producción*. 6.2. *Conservación patrimonio cinematográfico y audiovisual*. 6.3. *Difusión identidad cultural pueblos españoles*.—7. ANÁLISIS CUANTITATIVO.—8. VALORACIÓN DEL IMPACTO ECONÓMICO DE LOS CAMBIOS NORMATIVOS.—9. BIBLIOGRAFÍA.

## RESUMEN

Durante muchos años se ha realizado una política pública de fomento de la cinematografía española. El artículo trata de analizar los efectos que las variaciones normativas han producido sobre elementos clave del mercado cinematográfico como son la cuota de oferta o la recaudación comercial de las películas. Los resultados demuestran una fuerte tendencia inversa entre volumen de ayudas y cuota de oferta de la industria cinematográfica española y aceptación del público y, por tanto, mayores ingresos comerciales. En otras palabras, las subvenciones tienen un efecto distorsionador adverso sobre el comportamiento económico de las películas españolas en el mercado, lo que sugiere una revisión de los mecanismos administrativos de apoyo económico a la industria.

*Palabras clave*: cinematografía; ayudas económicas; política de subvenciones; mercado cinematográfico.

## ABSTRACT

During several years Spain has developed an administrative policy supporting national film industry. The paper explores the effects that regulatory amendments of this

<sup>1</sup> Estudio elaborado en el marco del proyecto de investigación BEC 2003-04462, con financiación del Ministerio de Ciencia y Tecnología. Agradecemos los generosos comentarios del profesor Jordi LÓPEZ-SINTAS a una versión preliminar de este trabajo. Facultad de Derecho, Edificio B, Universidad Autónoma de Barcelona, 08193 Bellaterra, carlos.padros@uab.es.

administrative policy have provoked on nuclear elements of film industry, such as market share or economic results of films. The results show a strong inverse tendency between amount of state aid and public acceptance of films and consequently, better economic results. In other words, public funding exhibits an adverse distorting effect on economic behaviour of Spanish film production. This element does suggest a reformulation of administrative mechanisms of state aid on film industry.

*Key words:* cinema; state aid; public funding; film market.

## 1. INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es analizar los efectos que puede haber provocado la modificación del marco normativo sobre los resultados del mercado cinematográfico español. Para ello se analizan diferentes legislaciones —o modificaciones de una misma legislación— y sus consecuencias, tanto en el plano absoluto (número de películas de productoras españolas) como relativo (porcentaje de recaudación respecto al total del mercado). A pesar de que la historia del cine español se remonta a 1896, los mayores cambios normativos se experimentan en los años 1983, 1994 y 2001.

Se trata de averiguar qué instrumentos normativos y económicos de fomento ha utilizado la Administración pública española, qué medidas han pervivido, qué nuevos instrumentos se han diseñado y, singularmente, su relación con los resultados económicos. Por tanto, la investigación contiene una vertiente estrictamente jurídica, pero también otra de análisis económico de las políticas públicas<sup>2</sup>. Muchas veces el análisis de Derecho administrativo se limita a la discusión de los instrumentos, olvidando su evaluación y los resultados que han arrojado en relación a los objetivos últimos de fomento de la industria y la cultura nacionales.

En general, puede sostenerse que las normas jurídicas —un determinado marco jurídico o un conjunto de ayudas— actúan como incentivos o desincentivos a la conducta de los operadores dentro de un mercado. Se trata, en definitiva, de demostrar el grado de correlación entre políticas públicas y esfuerzo presupuestario con el comportamiento de los operadores en el mercado. Este análisis es especialmente relevante tanto a efectos de comprensión del alcance de la intervención pública en la cultura como a efectos de la aplicación del Derecho de la competencia al mercado cinematográfico español.

---

<sup>2</sup> En lo jurídico disponemos de dos magníficas monografías de C. CAMBA CONSTENLA (2002b) y F. J. ALCANTARILLA HIDALGO (2001), citadas en las referencias bibliográficas, a las que nos remitimos *in toto*, por su profundidad y exhaustividad. Dado que el objeto del estudio es contrastar las modificaciones normativas con el comportamiento económico de los mercados, el análisis jurídico se plantea como simplemente instrumental para apoyar los resultados.

## 2. ANTECEDENTES REMOTOS

En mayo de 1896, el operador Albert Promio llegó a España para presentar los filmes editados por los hermanos Lumière: *La llegada del tren*, *La comida del bebé...* y el histórico *Salida de los obreros de la fábrica* (todos de 1895), por diversas ciudades del Estado. Al poco, el enviado francés rodó once panorámicas que dan origen a la serie «Vistas Españolas»<sup>3</sup>.

Desde ese momento hasta 1929, los poderes públicos no consideraron prioritario u oportuno legislar sobre el cine más allá de algunas medidas puntuales: la moral de las producciones cinematográficas y, por tanto, la censura —la prohibición o limitación del poder «perturbador» de las imágenes— centraron el interés de los políticos y del público en general.

En 1930 se implantó el cine sonoro en España y las grandes productoras norteamericanas se posicionaron para ocupar una amplia cuota del mercado hispanoamericano<sup>4</sup>. Al poco tiempo, el 14 de abril de 1931, se proclamó la II República. Según José M.<sup>a</sup> CAPARRÓS LERA: «La II República se proclamó en plena crisis cinematográfica nacional. El mercado español (...) estaba prácticamente colonizado por la producción extranjera hablada en español (...) de ahí que los artistas más conocidos del país se trasladaran a Hollywood o a Joinville-le-Pont (París), con el fin de interpretar o doblar películas (...)»<sup>5</sup>.

Tabla 1

PELÍCULAS «HABLADAS EN ESPAÑOL» REALIZADAS EN HOLLYWOOD<sup>6</sup>

<i>Productoras</i>	<i>1930</i>	<i>1931</i>	<i>1932</i>	<i>1933</i>	<i>1934</i>	<i>1935</i>
Paramount	6	2	—	—	—	—
Metro G. Mayer	16	13	—	—	—	—
Fox	7	9	5	8	6	6
Universal	2	2	—	—	1	1
Warner Bros.	—	2	—	—	2	—
Columbia	—	4	—	—	—	—
Otras	11	2	—	—	—	2
TOTAL	42	34	5	8	9	9

<sup>3</sup> La primera película realizada por un español fue *Salida de la Misa de 12 del Pilar de Zaragoza*, de Eduardo Jimeno, de 1896.

<sup>4</sup> Esta política conoció dos modalidades: las versiones castellanas de filmes angloamericanos (o dobles versiones) y las versiones únicas de guiones originales hispanos.

<sup>5</sup> José M.<sup>a</sup> CAPARRÓS LERA (1981), *Arte y política en el cine de la República (1931-1939)*, Barcelona: Editorial 7<sup>1/2</sup>, Ediciones de la Universidad de Barcelona, págs. 15-16.

<sup>6</sup> M. ROTELLAR (1977), *Cine español de la República*, San Sebastián: XXV Festival Internacional del Cine.

La crisis, claramente reflejada en la espectacular disminución de películas en lengua española a partir de 1932, también se podía convertir en una buena oportunidad. A las productoras locales —que por entonces daban sus primeros pasos— les surgió la posibilidad de competir por un mercado más grande que el estrictamente nacional. El idioma les facilitaba esa opción.

No obstante, la oportunidad se perdió. Los autores consultados coinciden en que la política de la República no fue acertada<sup>7</sup>. No por su intervención, sino por su desinterés, excepto en materia de impuestos. Señala Román GUBERN: «A pesar de su voluntad modernizadora, los gobiernos republicanos demostraron poquísima sensibilidad hacia el cine. Las únicas medidas legislativas que adoptaron sobre este medio fueron:

- descentralización de la censura en junio de 1931, ejercida por los gobernadores civiles de Madrid y Barcelona;
- órdenes del 20 y 22 de marzo de 1932, gravando con aranceles la importación de filmes extranjeros;
- libre importación de película negativa y obligatoriedad del tiraje de copias positivas en territorio español;
- creación en octubre de 1934, por el Ministerio de Industria y Comercio, de un Consejo de Cinematografía, que no resultó operativo;
- impuesto a los ingresos generados por la explotación cinematográfica, que una ley de marzo de 1932 estableció en el 7,5%, pero que tras una campaña de protestas profesionales quedó rebajado al 4,5% para la producción extranjera y al 1,5% para la española»<sup>8</sup>.

La Guerra Civil (1936-1939) redujo la producción privada de cine comercial. El grueso de la producción bélica —de los distintos bandos enfrentados— fue de carácter documental y propagandístico. Es obvio que no era el mejor momento para legislar.

Habrà que esperar a la victoria franquista para observar cómo se ponen las bases de una política cinematográfica en cuyo espejo aún hoy nos reflejamos. El franquismo fue un régimen altamente intervencionista y el mercado cinematográfico no fue una excepción. Ningún gobierno anterior había legislado específicamente el mundo audiovisual. Su política tiene, pues, nos guste o no, carácter constitutivo<sup>9</sup>.

La legislación cinematográfica no tuvo unos parámetros muy diferentes a los que regularon otros aspectos de la vida de los españoles: represión

<sup>7</sup> Si bien es cierto que algunos autores hablan de un *boom* del cine español o «edad de oro» del cine español en el bienio 1935-1936 (gobierno de la CEDA), que, con la productora CIFESA a la cabeza, hizo frente con éxito a la producción extranjera. ROTELLAR escribe: «La historia de esta década de los treinta queda reducida a poco más de dos años y medio. Nuestro cine no pudo dar más frutos que los industriales, con esperanzadores atisbos que no lograron madurar».

<sup>8</sup> R. GUBERN, J. ENRIQUE MONTERDE *et al.* (2000), *Historia del cine español*, 3.ª ed., Madrid: Cátedra, pág. 124.

<sup>9</sup> Es un hecho más importante de lo que parece, ya que, para bien o para mal, se constituirá en punto de referencia inicial de futuras políticas cinematográficas y pautar  unos modos de conducta legislativos.

y protección. Pero éste es un análisis muy general y simplista de más de cuarenta años de dictadura. Para detallar con más énfasis la evolución legislativa del cine en este período es necesario analizar los instrumentos legales utilizados.

### 3. LA REGULACIÓN PRECONSTITUCIONAL

Desde las primeras proyecciones públicas de 1896 y hasta la Guerra Civil, los poderes públicos no consideraron prioritario u oportuno legislar sobre la actividad cinematográfica más allá de algunas medidas puntuales tales como la seguridad en las salas de proyección —debido al alto poder de combustión del celuloide—, la moral de las producciones cinematográficas y el establecimiento de una política impositiva sobre el hecho cinematográfico.

La regulación moderna de la cinematografía española se inicia en el año 1941, a través de diversas órdenes ministeriales, y se caracteriza por la desconfianza hacia el medio que se pretende regular y una clara voluntad de sometimiento de éste a los intereses del régimen. Para poder sostener esta afirmación es necesario analizar las medidas legales utilizadas por la dictadura para intervenir en el mercado cinematográfico, y que pueden agruparse en tres grandes bloques.

En un primer bloque encontramos aquellas medidas restrictivas como la censura, el doblaje obligatorio y el monopolio de la información, que tenían una función de control sobre el cine como forma de expresión artística.

En un segundo bloque se sitúan la licencia de doblaje, la cuota de pantalla, la cuota de distribución y los contingentes, es decir, aquellas medidas que tenían como función la protección del cine español frente a la competencia de los productos procedentes de otros países.

Por último, en el tercer bloque estarían aquellas medidas de fomento económico como los créditos sindicales o la subvención directa, que difi-cultaron el nacimiento de un sector privado competitivo<sup>10</sup>.

#### 3.1. Medidas restrictivas

##### a) La censura.

La censura se convirtió en una barrera de entrada al mercado cinematográfico que desincentivaba a los inversores. Era arbitraria e imprevisible, podía intervenir en cualquier fase de la elaboración de un filme y se basaba en conceptos indeterminados como calidad o moral, difíciles de prever de antemano. Así, los dos primeros filmes en sufrir sus efectos fueron *El*

<sup>10</sup> «Pero dado que la producción de películas en este país no podía catalogarse en modo alguno como industria no es de extrañar que la banca privada no quisiera saber nada sobre el cine». D. FONT (1976), *Del azul al verde. El cine español durante el franquismo*, Barcelona: Editorial Avance.

*crucero Baleares* (1941) y *Rojo y negro* (1942), que fueron prohibidos en el momento de la exhibición después de ir superando todos los controles censores de la Comisión de Censura Cinematográfica, órgano creado en 1939.

b) *El doblaje obligatorio.*

El 23 de abril de 1941, a través de Orden Ministerial<sup>11</sup>, se estableció la obligatoriedad del doblaje al castellano<sup>12</sup> de todas las películas extranjeras.

Sobre la inconveniencia de la medida hay un acuerdo bastante unánime, tanto por parte de autores como VIZCAÍNO CASAS: «El doblaje obligatorio fue, probablemente, el golpe mortal asestado a la producción cinematográfica española, que perdía de esta forma su mejor arma (el idioma) para enfrentarse a la imposible competencia con el cine de importación»<sup>13</sup>, como de autores ideológicamente opuestos, como FONT, que reconoce que: «La Administración franquista sabe muy bien que con el doblaje se aboca al cine español a una difícil competitividad con el cine extranjero —americano y alemán en su mayor parte— pero necesita crear el mal para sacar después el remedio, necesita una razón táctica que justifique una estrategia definida por una protección intervencionista en todos los órdenes»<sup>14</sup>.

No acabamos de compartir el punto de vista de estos autores. Hay que recordar que la práctica del doblaje —que no su obligatoriedad— se remonta al período anterior a la Guerra Civil. La empresa «Exclusivas Diana» inició la práctica del subtítulo, pero la alta tasa de analfabetismo en España en los años treinta hizo que resultara más funcional el doblaje, que empezó a practicarse desde 1933. Esta Orden era, por tanto, innecesaria ya que el propio mercado demandaba el doblaje. La prueba es que el 25 de enero de 1947, seis años después, se derogó la obligatoriedad del mismo.

c) *La monopolización de noticiarios y documentales cinematográficos: el NO-DO*<sup>15</sup>.

El NO-DO fue instaurado por una Orden Ministerial de diciembre de 1942<sup>16</sup>. El artículo primero de dicha Orden señalaba: «a partir del 1 de enero de 1943 no podrá editarse en España, sus posesiones y colonias nin-

<sup>11</sup> La Orden de 1941 sería más tarde sustituida por la de 31 de diciembre de 1946 por la que se reglamenta el doblaje de las películas al castellano (BOE de 25 enero 1947).

<sup>12</sup> Dicha obligatoriedad se establece en los tres países europeos con gobiernos de corte fascista: Italia, Alemania y España. En Italia, por ejemplo, durante el régimen mussoliniano se dictó la *Legge di difesa del Idioma*. Concretamente, la Orden decía: «*queda prohibida la proyección cinematográfica en otro idioma que no sea el español, salvo autorización que concederá el Sindicato Nacional del Espectáculo, de acuerdo con el Ministerio de Industria y Comercio y siempre que las películas en cuestión hayan sido previamente dobladas. El doblaje deberá realizarse en estudios españoles que radiquen en territorio nacional y por personal español*».

<sup>13</sup> F. VIZCAÍNO CASAS (1976), *Historia y anécdota del cine español*, Madrid, pág. 86.

<sup>14</sup> D. FONT (1976: 39).

<sup>15</sup> Se inspiran en el modelo italiano fascista de la LUCE.

<sup>16</sup> Orden de 17 de diciembre de 1942 (BOE de 22 diciembre 1942).

gún noticiario cinematográfico ni documental de este tipo que no sea el Noticiario español NO-DO...». Y ese monopolio de la información a través del cine se complementaba con su obligatoriedad, puesto que, según el artículo cuarto, «se proyectará con carácter obligatorio en todos los locales cinematográficos de España y sus posesiones durante las sesiones de los mismos».

La inclusión forzada del NO-DO en la programación de todos los cines del país imposibilitaba de hecho —aunque no de Derecho— la emisión de otros complementos. El cortometraje, una de las tradicionales vías de formación de nuevos cineastas, fue atacado indirectamente por esta medida legislativa cuyo propósito fundamental era controlar la información. Además, el documental, otra vía de expresión de cineastas noveles, quedó imposibilitado.

### 3.2. *Medidas de protección*

#### a) *La licencia de doblaje.*

La Orden de 23 de abril de 1941 no sólo instauró el doblaje obligatorio, sino también la licencia de doblaje. Sin ella era imposible doblar al castellano una película hablada en un idioma distinto. La concesión de la licencia de doblaje se hacía a cambio de producción de cine nacional.

«La consecuencia inmediata de la medida fue que cuantas más producciones se realizasen, mayor número de filmes se importaban, de forma que el productor se convirtió en un mero intermediario para que las distribuidoras obtuvieran licencias de doblaje. Se producían películas de bajo coste con el fin exclusivo de tramitar licencias<sup>17</sup>, pese a que una Orden anterior había establecido un límite mínimo de 750.000 pesetas para la producción de películas “*íntegramente nacionales y de una categoría decorosa*”. Para evitar esta segunda consecuencia, la Subcomisión Reguladora de la Cinematografía estableció unos baremos de clasificación vinculando la calidad y el coste de los filmes españoles con la concesión de licencias. Así se estipularon tres categorías: 1.<sup>a</sup>) a la que se asignaban entre 3 y 5 licencias; 2.<sup>a</sup>) con el reparto de entre 2 y 4 licencias, y 3.<sup>a</sup>) que no recibía ninguna licencia<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Esta opinión es compartida tanto por F. VIZCAÍNO CASAS (1976): «*El negocio no consistía en estrenar la película y alcanzar un gran éxito; el negocio se hacía logrando varios permisos de importación que, transferidos a las distribuidoras extranjeras que funcionaban en España, proporcionaban unos ingresos que no sólo amortizaban el costo del film nacional, sino que podían suponer un beneficio del 100% sobre el capital invertido*» (pág. 87), como también por D. FONT (1976): «*La libre venta de los permisos de importación obtenidos generaría un incomparable mercado negro con ganancia segura y sin riesgo alguno, de modo que la producción española se convertiría en simple pretexto para obtener licencias que posteriormente, puestas a reventa, permitirían que el productor hispánico no tuviera, incluso, que estrenar su film a la vista de los pingües beneficios que la operación-venta le reportaba*» (pág. 42).

<sup>18</sup> El criterio de los baremos era arbitrario y sujeto a corruptelas. Así, en 1943 hubo dos películas especialmente apoyadas por el gobierno —*El escándalo* y *El clavo*— que alcanzaron nada menos que 15 licencias de doblaje.

Ello acarreó una necesidad artificial de incrementar los costes de producción (identificando calidad con coste del producto), de forma que repercutió en una desmesurada inflación que, en definitiva, hacía aún más difícil la amortización de la inversión cinematográfica si se planteaba al margen de la especulación con las licencias. Los baremos se modificaron, de nuevo, en 1947 y 1948 sin minimizar sus patologías»<sup>19</sup>.

b) *Cuota de pantalla.*

El entramado proteccionista se vio ampliado al ámbito de la exhibición con la instauración de la «cuota de pantalla», es decir, la obligatoriedad para las salas de programar películas nacionales en una cierta proporción respecto a las extranjeras.

Así, en 1941 fue establecida la obligación de proyectar una semana de cine español por cada seis semanas de cine extranjero, aunque otra Orden posterior<sup>20</sup> redujo esas semanas a cinco, aunque con la obligación de que la semana de cine nacional sucediese a las cinco de cine extranjero.

«Los filmes españoles que podían superar la semana de recaudación no producían días de más en favor de una película extranjera, de tal manera que lo que en un principio podía ser una medida legislativa de apoyo al cine español se convertía en su limitación, ya que ningún exhibidor tenía incentivos para sostener una película estatal en cartel, salvo que sus recaudaciones fuesen notoriamente superiores»<sup>21</sup>.

c) *Contingentes y cuota de distribución.*

«Frente al otorgamiento de licencias de doblaje en función de la producción de cine español se intentó imponer el sistema de contingentes, es decir, plantear un límite al volumen de películas importadas de Estados Unidos, mientras que con otros países se postulaba una política de convenios y reciprocidad.

Paralelamente al sistema de contingentes se creó, en 1955, la llamada cuota de distribución, por la que se obligaba a la distribución de un porcentaje de filmes españoles —concretamente uno por cada cuatro películas extranjeras— en cada anualidad. De esta forma, la cuota de distribución vino a sumarse a la ya existente cuota de pantalla»<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> R. GUBERN *et al.* (2000), *Historia del cine español*, 3.<sup>a</sup> ed., Madrid: Cátedra.

<sup>20</sup> Orden de 15 de junio de 1944 (*BOE* de 23 junio 1944). Modifica la Orden de 10 de diciembre de 1941 (*BOE* de 13 diciembre 1941, núm. 347).

<sup>21</sup> R. GUBERN *et al.* (2000), *op. cit.*

<sup>22</sup> R. GUBERN *et al.* (2000), *op. cit.*

### 3.3. Medidas de fomento

#### a) Los créditos sindicales.

Todas las medidas proteccionistas indicadas hasta aquí incidían sobre el producto acabado. El proyecto creado para apoyar los filmes españoles en origen (creación/producción) fue el llamado crédito sindical, según una Orden Ministerial de 1941<sup>23</sup>.

Los créditos sindicales era gestionados por el Sindicato Nacional del Espectáculo. En función de su aprobación, se otorgaba un préstamo de hasta el 40% del presupuesto del filme.

Desde la implantación de la medida se observó una tendencia general a inflar los presupuestos con el fin de que el 40% del préstamo otorgado por el Sindicato Nacional del Espectáculo alcanzase un porcentaje mucho mayor del coste real del filme. De esta forma se evitaba el riesgo de la inversión privada.

La dependencia económica que llegó a generar el crédito sindical —que impidió la aparición de una iniciativa privada fuerte— se puede comprobar en el siguiente cuadro<sup>24</sup>.

Tabla 2

#### PELÍCULAS ACOGIDAS AL CRÉDITO SINDICAL

Año	Número de películas	Número de acogidas al crédito	Porcentaje
1939	12	—	—
1940	24	—	—
1941	31	—	—
1942	52	10	19,23
1943	47	4	8,51
1944	34	20	58,82
1945	32	28	87,50
1946	38	36	94,73
1947	49	43	87,75
1948	45	37	82,22
1949	38	36	94,73

<sup>23</sup> Orden Ministerial de 11 de noviembre de 1941 (BOE de 17 noviembre 1941, núm. 321).

<sup>24</sup> R. GUBERN, J. ENRIQUE MONTERDE *et al.* (2000: 202).

b) *Subvención directa.*

En 1941 se instaura la subvención «directa»<sup>25</sup> a fondo perdido en relación directa con el coste del filme.

«Se crearon seis categorías, a las que se les asignaba el correspondiente porcentaje de subvención: interés nacional (50%), primera A (40%)... y así hasta tercera (sin subvención). La clasificación dependía de criterios jurídicamente indeterminados, cuando no arbitrarios, como podían ser la calidad o la moral de la obra en cuestión.

Con la aparición de la subvención directa, el crédito sindical irá perdiendo relevancia progresivamente<sup>26</sup>. En 1958 el crédito sindical se transforma en el crédito cinematográfico a plazo medio, dependiente del Banco de Crédito Industrial tras la aprobación del Instituto Nacional de Cinematografía. Podía alcanzar hasta un 60% del presupuesto para aquellas productoras que presentasen un mínimo de tres películas anuales, siendo ampliable hasta el 65% si la productora ejercía también la distribución o poseía estudios de rodaje, y hasta el 70% en el caso de que cumpliese ambos requisitos.

Con esta medida se intenta acabar con uno de los efectos de la política llevada a cabo entre 1939 y 1950: el minifundismo. La producción española entre 1939 y 1950 abarca —según datos oficiales<sup>27</sup>, por otra parte siempre contradictorios e inciertos— un total de 442 títulos, lo cual nos da un promedio de 36,83 películas anuales. Ese cerca de medio millar de filmes fueron producidos por unas ciento cincuenta y cinco empresas, lo cual revela que el minifundismo fue una de las más deficientes características de ese momento, producto de una política equivocada de subvenciones que premiaba el beneficio a corto plazo sobre cualquier otra consideración»<sup>28</sup>.

c) *Subvención automática del 15%.*

«El “aperturismo” también llegó al cine, que, de la mano de José María García Escudero, tenía como objetivo la proyección y prestigio exterior del franquismo. Con tal fin, en agosto de 1964 se aprueban las Nuevas Normas para el Desarrollo de la Cinematografía<sup>29</sup>, que constituyen un importante giro en la política cinematográfica de la dictadura. Se produce una elimi-

<sup>25</sup> «En realidad, los beneficiarios no recibían el dinero contante y sonante, sino que se les descontaba de sus cuentas acreedoras el valor de los permisos de importación y doblaje que les correspondían». R. GUBERN, J. ENRIQUE MONTERDE *et al.* (2000: 252).

<sup>26</sup> La crisis del crédito sindical se produjo principalmente por: la reversión del crédito se produjo excepcionalmente; el aumento de la producción cinematográfica no fue paralelo al incremento de dicho fondo de protección, con lo que hubo que disminuir la aportación a cada filme; y el incremento del coste de producción aún minoraba más el porcentaje crediticio sobre el presupuesto total del filme.

<sup>27</sup> *Anuario de la Cinematografía Española*, Madrid, 1950.

<sup>28</sup> R. GUBERN *et al.* (2000), *op. cit.*

<sup>29</sup> Orden de 19 de agosto de 1964 (*BOE* de 1 septiembre 1964, núm. 260).

nación de las categorías que determinaban el porcentaje de la ayuda pública y su sustitución por una cantidad automática equivalente al 15% de la recaudación bruta, porcentaje sobre taquilla al que tenía derecho toda película de producción española en los cinco primeros años de su carrera comercial. De esta forma, el criterio para subvencionar los filmes se objetiviza.

El deficiente redactado de la cláusula de subvención automática del 15%, al no establecer el límite mínimo de inversión española necesario para que un filme obtuviera la nacionalidad en casos de coproducción, fomentó —de manera indirecta— el fraude puesto que se beneficiaron del 15% películas con participación hispana claramente minoritaria»<sup>30</sup>.

En el cuadro<sup>31</sup> puede apreciarse el aumento de las coproducciones sobre el total de las películas españolas.

Tabla 3

## PORCENTAJE DE COPRODUCCIONES

	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Coproducciones	24	54	62	98	97	70	54	43
Películas españolas	64	58	61	53	67	55	52	82
TOTAL	88	112	123	151	164	125	106	125
Porcentaje coproducciones sobre el total	27'2	48'2	50'4	64'9	59'1	56'0	50'9	34'4

En 1971 se eliminó el sistema de concesión automática del 15%.

### 3.4. Valoración

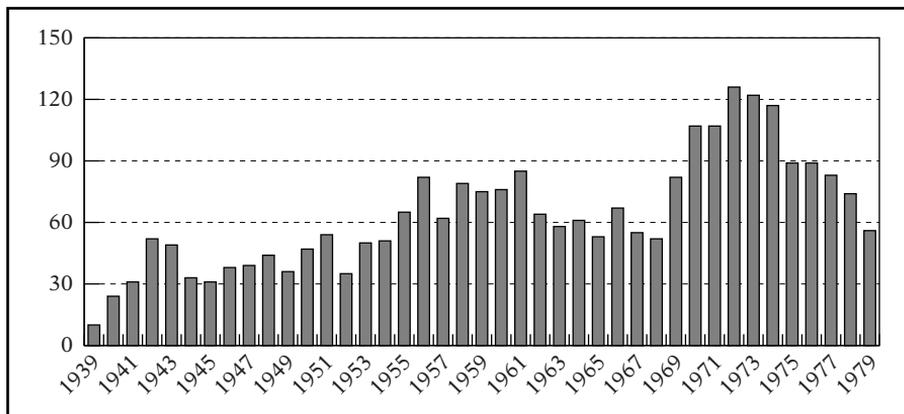
En general, puede notarse que la legislación franquista de 1941 supone un impulso a la producción de la industria cinematográfica española, que se sitúa en valores en torno a las 40 películas/año, de manera similar a 1930. La propia situación de posguerra condiciona fuertemente el desarrollo del mercado cinematográfico en España. Ni el crédito sindical ni la cuota de pantalla alteran significativamente la evolución del mercado español, excepto si tenemos en cuenta años especialmente productivos, como 1956, 1958 y 1961.

<sup>30</sup> R. GUBERN *et al.* (2000), *op. cit.*

<sup>31</sup> R. GUBERN, J. ENRIQUE MONTERDE *et al.* (2000: 339).

Gráfico 1

## NÚMERO DE PELÍCULAS DE PRODUCTORAS ESPAÑOLAS (1939-1979)



Entre 1970-1974 se experimenta la época de oro del cine español, con un notable número de producciones (capacidad industrial por encima de 100 películas/año) y una cuota del 25% de la recaudación en taquilla, fenómenos que no se superarán en el futuro más que en el breve período 1980-1982.

#### 4. LA LEGISLACIÓN DE LA TRANSICIÓN

La incierta situación política en la transición no invita a legislar en un período particularmente difícil para la industria del cine. La televisión ya llega a casi todos los hogares, el parque de salas cinematográficas está obsoleto, y se está produciendo un cambio mundial en la comercialización del producto-filme, mientras en España la producción es excesivamente dependiente de las subvenciones.

##### 4.1. *Real Decreto-Ley 3071/1977, de 11 de noviembre*

La medida más significativa de este período es el Real Decreto-Ley 3071, de 11 de noviembre de 1977<sup>32</sup>, que dicta el nuevo gobierno de la UCD con la voluntad de homologar legislativamente el cine español al de cualquier país de nuestro entorno. Para ello se actuó en dos líneas:

<sup>32</sup> BOE de 1 diciembre 1977.

a) Suprimió las medidas represivas heredadas del franquismo:

- Abolió la censura.
- Abolió el permiso de rodaje.
- Un Decreto posterior, de mayo de 1978, abolió el NO-DO.

b) Mantiene una política proteccionista:

- Reinstauró la subvención automática para todo filme español equivalente al 15% de su recaudación en taquilla en los cinco años siguientes a su estreno.
- El Decreto-Ley destinaba, además, un 5% del fondo de protección para estimular la producción de cortometrajes, considerados la única fuente de aprendizaje tras el cierre de la EOC en el curso 1969-70 tras graves disturbios. Esta medida se benefició de la abolición del NO-DO.
- Se situó la cuota de pantalla en una proporción de dos días de cine extranjero por cada uno de cine español. Los distribuidores recurrieron con éxito ante los tribunales, que en julio de 1979 derogaron la cuota de pantalla. Como respuesta, el gobierno hizo aprobar en enero de 1980 una cuota de tres por uno.
- Reinstauró las licencias de doblaje, de las cuales un filme español podía llegar a generar hasta cinco según fuese su rendimiento en taquilla.

Estas medidas aumentaron la deuda de los fondos de protección (1.500 millones de pesetas en 1978), al mismo tiempo que hicieron crecer, de manera artificial, los costes de producción (un filme medio costaba en España 15 millones de pesetas en 1977, 19,7 en 1980 y 32 en 1982).

4.2. *Ley 3/1980, de 10 de enero, de regulación de las cuotas de pantalla y distribución cinematográfica*<sup>33</sup>

«La ley 3/1980 de 10 de enero de 1980 sobre cuotas de pantalla y distribución daba la posibilidad de obtener cinco licencias de doblaje por cada película española distribuida, en función de las poblaciones a que llegase y de las recaudaciones que lograse. Esta Ley, desarrollada por el Real Decreto 1864/1980 de 11 de julio de 1980, limitó las franjas de ingresos e impuso el estreno en veinte capitales de provincia además de en aquella que había servido para la obtención de la segunda licencia.

Posteriormente, el Real Decreto 3304/1983 de 8 de diciembre y el Real Decreto Legislativo 1257/1986 de 13 de junio modificaron la Ley 3/1980 estableciendo un máximo de cuatro licencias de doblaje por cada película española distribuida, quitaba la obligación de estrenar en diferentes capitales al tiempo que se implantaban nuevas franjas de recaudación y se

<sup>33</sup> BOE de 12 enero 1980.

adecuaba nuestra legislación al contexto comunitario al permitir la libre distribución de las películas comunitarias en igualdad de condiciones que las españolas. Pero esta legislación ha sido utilizada por las grandes distribuidoras casi exclusivamente para obtener licencias de doblaje, olvidándose de potenciar el cine español.

En los últimos cuatro años, se ha obtenido una media anual de 130 licencias de doblaje por distribución de 87 películas españolas lo que supone que cada película española ha generado una media de 1,4 licencias.

La existencia de una bolsa de 179 licencias sin aplicar en poder de las grandes distribuidoras demuestran la flexibilidad y el escaso impacto que ha tenido la cuota de distribución en el mercado español»<sup>34</sup>.

Por primera vez se instaura legalmente una cuota de pantalla para la programación de TVE (10%).

#### 4.3. *Real Decreto 3304/1983, de 28 de diciembre*<sup>35</sup>

En 1982, Pilar Miró fue designada Directora General de Cinematografía, como consecuencia de la victoria socialista en las elecciones generales. Su determinación, una vez en el cargo, fue conseguir reducir la cantidad de filmes que se producían en nuestro país en beneficio de una presunta mayor calidad de éstos. Su política, de tipo proteccionista e inspirada en el modelo cinematográfico francés, se plasmó en el Real Decreto de 1983<sup>36</sup>, cuyas medidas más destacadas fueron:

- Subvención anticipada sobre el proyecto de un futuro filme (guión, equipo, presupuesto y plan de financiación).
- Mantenimiento del 15% de subvención automática sobre la recaudación bruta en taquilla, aumentable hasta el 25% en el caso de filmes calificados de «especial calidad».
- Subvención adicional (un 25%) para todas aquellas películas cuyo presupuesto superara los 55 millones de pesetas.
- Impulsar los proyectos de nuevos realizadores.
- Reducción de la cuota de distribución a cuatro licencias de doblaje de películas extranjeras por cada española, si bien la cuarta sólo se concedería en caso de obtener recaudaciones superiores a 100 millones de pesetas.

<sup>34</sup> Ministerio de Cultura/Fundesco (1993), *La industria cinematográfica en España (1980-1991)*, Madrid: Ministerio de Cultura/Fundesco, pág. 55.

<sup>35</sup> BOE de 12 de enero de 1984.

<sup>36</sup> Las analogías entre la Ley Miró y la normativa impuesta por García Escudero a partir de 1964 eran tan evidentes que así lo reconoció la Directora General en una carta dirigida a su predecesor en el cargo, que éste reproduce literalmente en sus memorias: «Si me permite la comparación, diré que la baraja está inventada y que el juego se realiza en cada partida. Su jugada en el 64 fue de maestro y yo, veinte años después, me permito de nuevo repartir los naipes. Ojalá ahora, en el 84, se consiga lo que se logró en el 64 y, a ser posible, mejorado». J. M. GARCÍA ESCUDERO (1995), *Mis siete vidas*, Barcelona: Planeta, pág. 313.

- Aumento de la cuota de exhibición de películas extranjeras respecto películas nacionales, en una proporción de tres por uno (anteriormente la proporción era de dos a uno).
- La firma, en 1983, de una serie de acuerdos entre Radio Televisión Española y las asociaciones de productores cinematográficos, que permitía la exhibición de una proporción de películas españolas en la gran pantalla y la fijación de un precio mínimo (18 millones de pesetas) en la obtención de los derechos de antena de dichos filmes.

Como indica FORASTER, «en conclusión, puede afirmarse que la cantidad máxima que una producción de largometraje podrá recibir será la del 65% de los rendimientos brutos de taquilla devengados en los cuatro primeros años de explotación, obtenidos por un 15% correspondiente a la subvención usual, 25% si es calificada de especial calidad y 25% si su coste es de 55 millones o superior»<sup>37</sup>.

En general, uno de los objetivos del RD de 1983 fue la limitación de la sobreoferta cinematográfica. El objetivo se cumplió, al menos en lo relativo al descenso de filmes producidos, tal y como podemos observar en el siguiente cuadro<sup>38</sup>.

Tabla 4

## PELÍCULAS PRODUCIDAS (1982-1992)

<i>Año</i>	<i>Películas</i>	<i>Subvenciones</i>	<i>Coproducciones</i>	<i>Derechos de antena</i>
1982	146	—	28	—
1983	99	—	18	—
1984	75	3	12	14
1985	76	24	12	25
1986	60	37	11	8
1987	69	51	7	32
1988	63	38	9	38
1989	48	29	5	39
1990	47	27	10	20
1991	64	42	18	29
1992	52	31	—	—

<sup>37</sup> M. FORASTER SERRA (1987), «Régimen administrativo de la producción cinematográfica en España», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 53, pág. 46.

<sup>38</sup> *Producción cinematográfica española 1982-1985* (Fuente: ICAA).

Una de las razones de este descenso fue la desaparición de las pequeñas productoras especializadas en productos de bajo presupuesto en favor de productos de mayor entidad industrial y cualitativa<sup>39</sup>.

«La Ley Miró desagradó a los productores. En octubre de 1987 se declaró nula por defectos formales como consecuencia del recurso legal interpuesto por la Asociación de Productores Cinematográficos Españoles.

A pesar de esta apuesta por la calidad frente a la cantidad, el público dio la espalda a la “mayor calidad” de los filmes. Así, de las películas que constan como receptoras de subvención anticipada del Ministerio de Cultura, sólo siete en 1984, doce en 1985 y nueve en 1986 obtuvieron beneficios una vez descontada de la recaudación el presupuesto de ejecución, la subvención anticipada y la subvención sobre recaudación de taquilla. El resto de las películas, por lo menos según declaran los productores, fueron negocios ruinosos.

De 1984 a 1987, 100 películas no recaudaron lo suficiente como para amortizar la subvención anticipada del total de 142 películas que se habían beneficiado de tal subvención. El impulso al cine no comercial ocasionó un rechazo de la mayoría de los espectadores: del 28 ó 29% del mercado en años anteriores se pasó al 10% en 1988.

La política de subvenciones elevó los costes de un filme de los 32 millones que costaba en 1982 hasta los 69,4 millones de 1986, según datos del ICAA. Según el estudio del Ministerio, los anticipos de producción supusieron “una inflación de costes, presumiblemente por los mecanismos burocráticos de la subvención anticipada: entre 1980-1985 los costes medios se elevan un 350%, aunque otros muchos factores pueden colaborar a explicar conjuntamente este alza; la producción se hace cada vez más dependiente del adelanto de las subvenciones automáticas; el 4% de las películas producidas lo recibe en 1984, el 31,5% en 1985, el 61,6% en 1986, el 73,9% en 1987 y el 60,3% en 1988”. La analogía con la dependencia del crédito sindical representada en el cuadro 3 es evidente.

Se consiguió, por primera vez, implicar a RTVE en la producción de series y largometrajes, tras algunos intentos infructuosos, especialmente en la época de la UCD»<sup>40</sup>.

#### 4.4. *Real Decreto-Ley 1257/1986, de 13 de junio*

«En 1986 el ICAA impulsó un nuevo Decreto-Ley para regular las repercusiones del reciente ingreso de España en la CEE. El Real Decreto Legislativo 1257/1986 adaptaba la Ley anterior —la 3/1980— a los preceptos de la CE. En él se establecía una nueva cuota de pantalla de un día de exhibición de películas comunitarias por dos de otros países y se excluía a las películas comunitarias de la proporción (4 a 1, por cada española se concedían cuatro licencias de rodaje) de la cuota de exhibición. Era ésta

<sup>39</sup> De nuevo, el criterio cualitativo hace referencia a la capacidad técnica y no a la vertiente creativa.

<sup>40</sup> R. GUBERN *et al.* (2000), *op. cit.*

una exigencia inaplazable en el momento de la plena integración española en la CE»<sup>41</sup>.

#### 4.5. *Real Decreto 1282/1989, de 28 de agosto*

La llegada de Jorge Semprún al Ministerio de Cultura en julio de 1988 comportó la aplicación de un criterio industrial claramente contrapuesto al más artístico defendido por Pilar Miró. Su obra legislativa se concretó en el Real Decreto 1282/1989, de 28 de agosto, que contenía las siguientes medidas:

- Medidas de estímulo fiscal.
- Creación de líneas de crédito bancario a partir de un fondo de garantía estatal.
- Nuevos acuerdos con RTVE.
- Control informatizado de taquilla<sup>42</sup> y creación de ayudas a la distribución y exhibición.
- Reforma del sistema de subvenciones anticipadas, obligando a elegir entre la opción de subvenciones sobre recaudación de taquillas o anticipadas.

Según el Preámbulo de la norma, sin fin es contribuir al «objetivo esencial de favorecer el desarrollo de empresarios independientes y de fomentar la inversión privada en la realización de películas, con la finalidad de reducir el intervencionismo estatal y fortalecer la estructura financiera del sector». Según CAMBA, «en el plano material, la objeción principal a la regulación del Real Decreto 1282/1989 fue su apuesta por un sistema selectivo de medidas de fomento que dejaba un gran margen de apreciación al director del ICAA pues la concesión de buena parte de las ayudas previstas correspondía a éste previo informe, no vinculante, de un Comité Asesor»<sup>43</sup>.

#### 4.6. *Valoración*

El estudio *La industria cinematográfica en España (1980-1991)*, del Ministerio de Cultura, ofrece un interesante cuadro resumen de las vicisitudes normativas de este período, dividiendo tres grandes etapas y destacando las modificaciones normativas en los conceptos clave.

<sup>41</sup> R. GUBERN *et al.* (2000), *op. cit.*

<sup>42</sup> «El control de taquilla. Ejercido por la Administración Central (Autónoma en el caso catalán), ha previsto un sistema de control e inspección que limite el fraude tantas veces denunciado por los diversos sectores económicos vinculados a la recaudación. En este sentido hay que entender la aplicación futura de un plan de informatización». *El sector cultural en España ante el proceso de integración europea*, Ministerio de Cultura, 1992.

<sup>43</sup> C. CAMBA CONSTENLA (2002b: 260).

## CUADRO RESUMEN MODIFICACIONES NORMATIVAS

<i>Conceptos</i>	<i>1980-1983</i>	<i>1983-1989</i>	<i>1989-1992</i>
Cuota pantalla	1 × 3	1 × 3 1 CEE × 2 (1986)	1 CEE × 2
Cuota distribución	5 × 1	4 × 1	4 × 1
Subvención automática	15% 5 años	15% 4 años	15% 2 años
Subvención complementaria	+ de 35 millones de coste	+ de 55 millones de coste (hasta un 25% de taquilla)	
Subvención adicional	10% 50% equipo artístico	25%	10 ayudas de 30 millones
Subvención anticipada		50% coste	Máximo de la inversión (85 millones)
Subvención amortización			25% taquilla o 33% inversión
Créditos a la producción			Acuerdos con BEX

«En la década de los 80, la industria cinematográfica ha sufrido un profundo proceso de transformaciones que la han colocado en una situación difícil y compleja. El retroceso de la producción cinematográfica, los impactos de las distintas legislaciones, el proceso de integración europea, la desreglamentación del modelo de televisión, el declive del mercado de la exhibición en salas, el imparable desarrollo tecnológico y la aparición de nuevos canales y soportes para la amortización del producto cinematográfico han sido los factores decisivos que han determinado ese conjunto de transformaciones»<sup>44</sup>.

Durante este período «se asiste a una importante concentración de los rendimientos de las películas, es decir, gradualmente, menos películas recaudan más sobre la recaudación total, lo que demuestra la aleatoriedad de este negocio, además de mostrar las últimas tendencias en la estrategia de las productoras norteamericanas: pocas películas con importantes costes de producción y fuertes inversiones en marketing. Analizando la evolución de la recaudación de las diez películas más taquilleras entre 1980 y 1991, podemos observar cómo aumenta progresivamente el porcentaje sobre la recaudación total: las diez primeras películas más taquilleras recaudaron el 9,5% de la recaudación total en 1980, el 18,9% en 1985 y el 25,3% en 1991. (...) Esta concentración es moderada si la comparamos con la del cine español: la recaudación de las cinco películas más taquilleras representaba, so-

<sup>44</sup> Ministerio de Cultura/Fundesco (1993: 13).

bre el total de la recaudación del cine español el 24,4% en 1986, el 32,8% en 1990 y el 51,5% en 1991. Esas cifras indican la escasez de resultados de taquilla de la mayor parte de las películas, o que demuestra que no se puede ligar el número de producciones con el mercado de las mismas»<sup>45</sup>.

5. LEY 17/1994, DE 8 DE JUNIO, DE PROTECCIÓN Y FOMENTO  
DE LA CINEMATOGRAFÍA<sup>46</sup>

«La Ley 17/1994 de 8 de junio, de Protección y fomento de la cinematografía se presenta como la primera norma de rango legal que, en toda nuestra historia pretende la ordenación de la actividad de fomento en materia cinematográfica. Sin embargo, pese a la apariencia de generalidad que se desprende de su encabezado, las únicas medidas de fomento cuya regulación acomete la Ley son determinados incentivos no económicos como las cuotas de pantalla y de distribución, quedando los incentivos económicos una vez más al albur del desarrollo reglamentario sin que en la Ley se dibujen los criterios mínimos a que éste ha de ajustarse. Dicho desarrollo reglamentario se ha llevado a cabo a través del Real Decreto 81/1997 de 24 de enero, que se ocupa de los incentivos no económicos y del Real Decreto 1039/1997, de 27 de junio, en el que se contiene la regulación de los principales incentivos económicos existentes actualmente en España. Ambos Decretos han sido modificados por el Real Decreto 196/2000 de 11 de febrero»<sup>47</sup>.

Los objetivos que plantea la Ley 17/1994 en la Exposición de Motivos son los siguientes:

- Recuperación de la cinematografía española.
- Vigilancia limitada en el tiempo por algunas medidas interventoras no justificadas en el nuevo horizonte audiovisual europeo.
- Equiparar cine español a cine europeo.
- Flexibilizar el cumplimiento por los exhibidores de la cuota de pantalla.
- Adaptar la cuota de distribución a las exigencias del mercado en un plazo de cinco años. Al finalizar dicho período: liberalización.

Al delimitar el objeto se aprecian notables coincidencias con sus precedentes legislativos:

1) *Equiparación con Europa (art. 1).*

La equiparación con Europa es el objetivo prioritario del legislador. Se menciona explícitamente tanto en la Exposición de Motivos como en el artículo 1 de la Ley.

<sup>45</sup> Ministerio de Cultura/Fundesco (1993: 73-74).

<sup>46</sup> Su análisis jurídico pormenorizado puede verse en C. CAMBA CONSTENLA (2002b) y en F. J. ALCANTARILLA HIDALGO (2001).

<sup>47</sup> C. CAMBA CONSTENLA (2002b: 261).

## 2) *Marco cinematográfico europeo (art. 2).*

Tendrán la consideración de obras europeas las obras originarias de Estados miembros de la UE o de Estados terceros europeos que sean parte del Convenio Europeo sobre la Televisión Transfronteriza del Consejo de Europa en las que un 51% del total de autores, intérpretes, técnicos u otros trabajadores que participen en ellas residan en alguno de los Estados mencionados.

## 3) *Certificado de nacionalidad (art. 3).*

El certificado de nacionalidad expedido por uno de los Estados miembros de la UE será requisito imprescindible para obtener la calificación de obra europea.

El objetivo primordial de la Ley (art.1) es el fomento del cine español. Para ello, se regulan las medidas para el fomento (art. 4) dirigidas a empresas, obras y actividades y coproducciones. El conjunto de medidas de fomento serán objeto de desarrollo por norma reglamentaria.

En lo que se refiere a la colaboración entre cine y audiovisual, el gobierno fijará el porcentaje de «obra cinematográfica europea» que deberán coproducir las televisiones públicas y privadas con productores «independientes», con un topé máximo del 5%<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> El artículo 5 sí tiene una incidencia más directa. De hecho, está en plena actualidad ya que una de las primeras medidas del actual gobierno socialista ha sido la aprobación del Real Decreto 1652/2004, de 9 de julio, por el que se aprueba el Reglamento que regula la inversión obligatoria para la financiación anticipada de largometrajes y cortometrajes cinematográficos y películas para televisión, europeos y españoles. El Reglamento ha merecido comentarios críticos: «El Consejo de Ministros ha aprobado el Reglamento por el que penaliza a las televisiones al obligarles a destinar cada año el 5% de sus ingresos de explotación a la financiación de películas europeas y españolas. El texto determina cuáles son los contenidos susceptibles de financiar, excluidas las series por episodios. El Real Decreto por el que se aprueba este Reglamento recoge que los ingresos que se tomarán en cuenta para calcular la inversión los derivados de la publicidad, las cuotas de abono y las subvenciones, quedando excluidos otro tipo de ingresos. Las televisiones podrán invertir en largometrajes y cortometrajes cinematográficos y películas para televisión que no se destinen a estrenar comercialmente. Sin embargo, no computarán las inversiones en series de televisión, que era una de las peticiones de los operadores de televisión, salvo aquellas películas para televisión, que por razón de su duración, se emitan en dos partes y no superen los 150 minutos. Sí computan, en cambio, los documentales de larga duración, las obras de nuevos realizadores, experimentales, pilotos de serie de animación y las películas de animación o de decidido carácter cultural. También establece que el ejercicio en el que se computa la inversión será aquel en el que nazca la obligación contractual de los operadores con terceros y atenderá a la duración de los procesos de producción y posibilitará que una parte limitada de estas inversiones se puedan aplicar al ejercicio siguiente. El Reglamento establece el procedimiento de verificación del cumplimiento de esta obligación, mediante la remisión de un informe, antes del 1 de abril de cada año. En dicho informe los operadores de televisión privados deberán acreditar sus ingresos mediante la presentación de cuentas anuales auditadas o conformadas por una auditoría externa, y los operadores públicos, mediante certificación del Director General del Ente Público RTVE. Con el fin de realizar el seguimiento del cumplimiento de la obligación de inversión prevista en el Reglamento, se constituye una Comisión Interministerial de Seguimiento formada por representantes de los Ministerios de la Presidencia, Cultura e Industria, Turismo y Comercio (Dirección General para el Desarrollo de la Sociedad de la Información). Dicha Comisión se adscribe al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio» (*Libertad Digital*, 10/07/2004). El Real Decreto y, en general, las relaciones entre mercado audiovisual y mercado cinematográfico son objeto de análisis separado en una investigación en curso dentro del proyecto BEC 2003-04462.

En la Ley se incide sobre la exhibición a través de la regulación de la cuota de pantalla (art. 6) y se inicia la liberalización de la cuota de distribución (art. 7).

### 5.1. *Cuota de pantalla (art. 6)*

La cuota comunitaria se concreta en la obligación de programar obra comunitaria. La proporción se efectúa en relación a obras cinematográficas comunitarias en versión original o dobladas, en detrimento de películas de terceros países dobladas, según la población de la plaza:

- un día de exhibición de obra comunitaria por cada dos de obras de terceros países (ciudades de más de 125.000 habitantes);
- un día de exhibición de obra comunitaria por cada tres de obras de terceros países (ciudades de menos de 125.000 habitantes)

El RD 81/1997 estableció una cuota única del 25% para todos los casos. Si la exhibición de obras de terceros países se realiza en versión doblada y tiene lugar en todas las sesiones ordinarias de un mismo día, la obligación de exhibición de obra comunitaria se reduce hasta 1 película por cada 4 (20%).

«En virtud de la Disposición Transitoria segunda del RD 81/1997, esta reducción de las previsiones legales se ha producido con efectos retroactivos a partir del 1 de enero de 1995, de modo que la vigencia real de las proporciones prescritas por la norma legal ha sido nula al no haber transcurrido un solo año natural desde su entrada en vigor hasta el momento de extensión retroactiva de eficacia de su modificación. El Real Decreto 196/2000 ha rebajado todavía más la proporción de exhibición de obras cinematográficas comunitarias respecto de las de terceros países al haber extendido la referida proporción de un día de programación de aquéllas por cada cuatro de éstas en todas las salas de exhibición situadas en poblaciones con menos de 20.000 habitantes, excluidas las capitales de provincia»<sup>49</sup>.

### 5.2. *Cuota de distribución (art. 7)*

Para distribuir una obra cinematográfica de terceros países en versión doblada será requisito imprescindible la previa obtención de la licencia correspondiente.

Por cada obra comunitaria (que acrediten tener contratada para su distribución en España) se les otorgará dos licencias de doblaje de acuerdo con las siguientes condiciones:

<sup>49</sup> C. CAMBA CONSTENLA (2002b: 263).

- a) Cuando la obra comunitaria alcance los 20 millones (de pesetas) brutos, se concede la primera licencia de doblaje.
- b) Cuando la obra comunitaria alcance los 30 millones brutos, se concede la segunda licencia de doblaje.

Es decir, que la primera licencia vale 20 millones y la segunda sólo 10. Las licencias son intransferibles y caducan a los dos años. En la Exposición de Motivos de la Ley se indica: «Es igualmente inaplazable adaptar la cuota de distribución a las exigencias del mercado, estableciendo para esta medida una vigencia máxima de cinco años, a partir de la promulgación de la presente Ley, de modo que al final de este período se liberalice plenamente el doblaje de películas de terceros países a las lenguas oficiales españolas».

En definitiva, podemos decir que el objetivo de la Ley 17/1994 de equiparar el cine español con el europeo se cumple sólo parcialmente, en un contexto de mercado dominado por las *majors* americanas y sin un modelo cinematográfico europeo claramente definido.

La Ley también supone el inicio de la liberalización de la cuota de distribución, puesto que se prevé su natural expiración transcurridos cinco años desde la entrada en vigor.

Finalmente, no se regulan en ningún momento las ayudas concretas a ninguna de las fases de producción de una película. Este hecho, unido a la falta de desarrollo reglamentario que debería servir para estipularlas, convierten el fomento de la cinematografía en un conjunto disperso y asistemático de ayudas.

## 6. LEY 15/2001, DE 9 DE JULIO, DE FOMENTO Y PROMOCIÓN DE LA CINEMATOGRAFÍA Y EL SECTOR AUDIOVISUAL<sup>50</sup>

Según CAMBA, la orientación de la reforma parece clara: «profundizar en la liberalización del mercado de la distribución cinematográfica y ampliar el alcance de las medidas de fomento cinematográfico, aunque primando decididamente los sistemas de ayuda automática»<sup>51</sup>. A pesar de esta apariencia, «el objetivo central de la reforma emprendida no sólo no se ha cumplido, sino que se ha retrocedido respecto de la situación existente en cuanto a la consecución de una efectiva liberalización de la circulación de obras cinematográficas»<sup>52</sup>.

En el Preámbulo de la Ley 15/2001 se critican los siguientes puntos de la Ley anterior, que intentarán superarse:

- Adolece de carencia de regulación sobre ayudas.
- Adolece de medidas de protección del patrimonio cinematográfico.

<sup>50</sup> BOE de 10 julio 2001.

<sup>51</sup> C. CAMBA CONSTENLA (2002a), «La reforma de la legislación cinematográfica: la Ley 15/2001 de 9 de julio, de fomento y promoción de la cinematografía y el sector audiovisual», núm. 157 de esta REVISTA, pág. 369.

<sup>52</sup> C. CAMBA CONSTENLA (2002a: 373).

- Falta de medidas de control de rendimientos de las obras cinematográficas, calificación y registro de empresas cinematográficas y audiovisuales.
- Tipificaba las infracciones leves por remisión a normas reglamentarias, vulnerando el principio de legalidad y tipicidad.

Los objetivos de la Ley se enumeran en el artículo primero:

- Promoción y fomento de la producción de las empresas españolas y europeas (incluye Espacio Económico Europeo).
- Conservación del patrimonio cinematográfico y audiovisual.
- Difusión de la identidad cultural de los distintos pueblos españoles.
- Igualdad de acceso de todos los ciudadanos al conocimiento de las diferentes formas de expresión.

### 6.1. Promoción y fomento de la producción

La promoción y el fomento de la producción se dirigen tanto a las obras españolas como a las europeas, y justamente aquí radica el matiz diferenciador con la Ley anterior. Mientras en aquella encontrábamos una clara voluntad de inserción en Europa, en ésta se palpa una reafirmación nacional. Donde antes se hablaba de «*obras europeas*», ahora se habla de «*nacionalidad española*».

Podrán obtener dicha nacionalidad «*las obras realizadas por una empresa de producción española o aquellas realizadas por una empresa de un Estado miembro de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo establecida en España...*». Para que una obra sea considerada comunitaria, al igual que en la Ley anterior, habrá de obtener el certificado de nacionalidad de cualquiera de los Estados que forman la Unión Europea.

El artículo 4 señala que las medidas de fomento dependerán del presupuesto general del Estado, y por tanto serán diferentes año tras año (creando una obvia inseguridad jurídica e incertidumbre). Además, añade que «*se favorecerá la enseñanza de la cinematografía y del audiovisual en el sistema educativo (...) y el establecimiento de mecanismos financieros y de crédito a la exhibición y a las industrias técnicas*», con el objetivo de crear un tejido industrial. Lástima que, igual que la Ley anterior, no nos concreta cómo se llevarán a cabo estas buenas intenciones.

Las ayudas a la producción (art. 5) también se basarán en criterios como el grado de aceptación del filme por los espectadores (incuantificable) y los resultados de recaudación en las salas (cuantificable). Son requisitos para acceder a las ayudas a la producción:

- Los productores deben ser titulares de los derechos de propiedad de las obras audiovisuales.
- Las ayudas no superarán el 50% del coste. Se regularán por reglamento.

Los criterios de concesión de estas ayudas primarán: el interés cultural de las películas, la calidad y valores artísticos, el empleo de nuevas tecnologías de la comunicación y la facilidad de acceso de las personas con discapacidad (ayudas en el campo de la exhibición).

Las medidas de fomento no sólo se proponen ayudar a la producción, sino también a la promoción y a la distribución (art. 6).

«En términos generales, la nueva Ley no debe desencadenar una mutación de fondo de la regulación de fomento pues, en este campo, su virtualidad es fundamentalmente de elevación del rango legal y consolidación de las soluciones técnicas ya alcanzadas al amparo de la Ley 17/1994 y su desarrollo reglamentario, así como de mejora sustancial de la calidad redaccional del texto»<sup>53</sup>. Se pueden destacar como novedades en materia de fomento el carácter automático de la concesión de las ayudas para la amortización de la producción, así como la inclusión de ayudas a la distribución, que, si bien estaban contempladas en el Real Decreto 1039/1997, no gozaban de cobertura legal suficiente.

## 6.2. *Conservación patrimonio cinematográfico y audiovisual*

«El ICAA velará por la salvaguarda y difusión del patrimonio cinematográfico español mediante la conservación de copias de películas, (...), músicas, guiones, carteles...» (art. 3).

## 6.3. *Difusión identidad cultural pueblos españoles*

Es una Ley sensible a las diferentes identidades culturales de los distintos pueblos de España. Al menos en la letra de la Ley, aunque no se han examinado los efectos en la práctica y habría que analizarlos detalladamente.

El artículo 6, por ejemplo, facilita ayudas complementarias a las películas realizadas en alguna lengua oficial española propia de una Comunidad Autónoma. Este concepto se reintrodujo en la tramitación parlamentaria de la Ley puesto que, inicialmente, no figuraba el interés cultural de la industria cinematográfica (al igual que tampoco se hacía en la anterior Ley de 1994<sup>54</sup>).

En cuanto a las técnicas utilizadas para lograr los objetivos, podemos considerar que es una Ley más liberal (en el sentido de restricciones al libre mercado) que la anterior. Esta valoración se asienta en aspectos como:

<sup>53</sup> C. CAMBA CONSTENLA (2002b: 276).

<sup>54</sup> Según CAMBA, con respecto a la Ley 17/1994, «por un lado desaparece la referencia a la cinematografía como “industria de gran interés cultural”, lo que parece suponer un alineamiento con las corrientes actualmente en boga en Europa que hacen resaltar por encima de todo, la vertiente económico-industrial de la actividad y por otro, en lo que se refiere a los contenidos de la regulación, la opción general por las medidas de fomento posteriores a la realización de la obras para neutralizar el efecto perverso de la anterior normativa que había permitido la subvención a películas que no llegaron nunca a realizarse y a otras que nunca alcanzaron las pantallas». C. CAMBA CONSTENLA (2002b: 294).

- Se ha eliminado la cuota de distribución, como ya se apuntaba en la Ley 17/1994 (ver art. 8 de la Ley 15/2001)<sup>55</sup>.
- En la cuota de pantalla, la proporción de días de cine de la Unión *versus* cinematografías de terceros países (léase USA) pasa de 1-4 a 1-3. Además, en los multicines el cómputo se podrá realizar conjuntamente.
- Además, en la disposición adicional primera se prevé la posible eliminación en cinco años de la cuota de pantalla. Según el texto: «El gobierno podrá eliminar, en el plazo de cinco años desde la entrada en vigor de esta Ley, las obligaciones previstas en el artículo 7 o modificar su contenido, y en su caso, establecer mecanismos alternativos de apoyo, de acuerdo con la evolución de la cuota de mercado de las películas comunitarias».
- Se explicita que el ICAA será el encargado de velar por la libre competencia en el sector, junto con el Servicio de Defensa de la Competencia.

Este marco más liberal se compensa con un mayor control administrativo. Se realiza un control de rendimientos (art. 9) con la finalidad de controlar tanto la fiscalidad como el importe de las ayudas. Además, se crea un registro administrativo de empresas dependiente del ICAA (art. 11).

Se mantiene de manera invariable la participación obligatoria del 5% del sector audiovisual en el sector cinematográfico, tal y como regulaba la legislación de 1994.

En definitiva, la nueva legislación liberaliza definitivamente la cuota de distribución e inicia la posible liberalización de la cuota de pantalla, tal y como apunta la disposición adicional primera, flexibilizando entretanto sus criterios. Es, en este sentido, una Ley más liberal que la anterior.

La Ley tiene una visión más amplia del mercado cinematográfico que su predecesora: protege el patrimonio cinematográfico, establece mecanismos de control a la concesión de ayudas, fomenta el acceso de personas disminuidas y reparte mejor las ayudas entre la producción, la distribución y la exhibición. Las ayudas dependen del presupuesto anual y no hay unos criterios claros y objetivos de concesión.

## 7. ANÁLISIS CUANTITATIVO

Una vez examinados los cambios normativos producidos a lo largo del tiempo (1983, 1994, 2001), procede introducir una nueva dimensión a la

<sup>55</sup> «Por aplicación del plazo de vigencia establecido en la propia Ley 17/1994, el 10 de junio de 1999 ha desaparecido del panorama jurídico español una de las técnicas indirectas de fomento de la cinematografía que había tenido una mayor presencia histórica. La difícil inserción de la misma en un entorno de economía global y en el marco de los compromisos internacionales adquiridos por España en el ámbito europeo e internacional determinaron esta desaparición. El Real Decreto 196/2000 de 11 de febrero ha dado nueva redacción al artículo 2 del Real Decreto 81/1997, suprimiendo las referencias a las licencias de doblaje y estableciendo la libertad de ejercicio de la actividad de distribución cinematográfica. La nueva Ley 15/2001 reafirma este principio de la libertad de distribución en España de obras cinematográficas procedentes de cualquier otro Estado, en cualquier versión o lengua oficial española». C. CAMBA CONSTENLA (2002b: 272).

investigación cual es el examen de datos cuantitativos. En línea general y como reflexión, destaca la dificultad en la obtención de datos estadísticos que han sido objeto de recopilación manual a través de las distintas fuentes, tal y como se detalla en el anexo final.

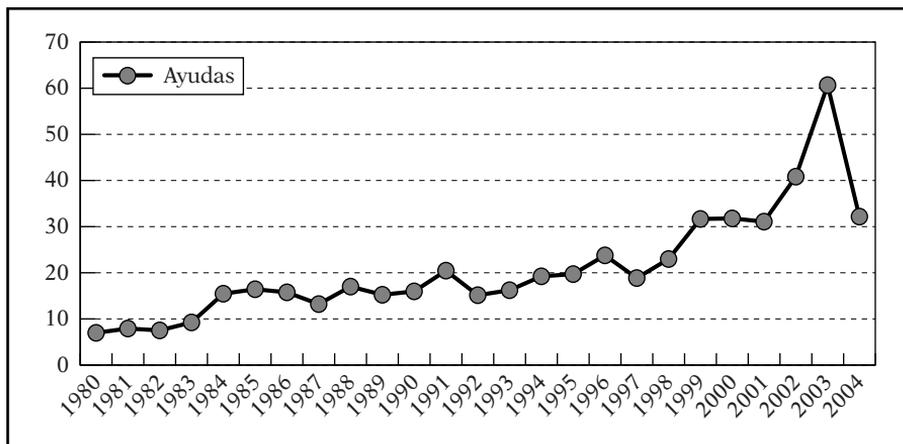
Este hecho demuestra, en sí mismo, la escasa atención del legislador y las Administraciones públicas a los efectos económicos de una normativa destinada precisamente a mejorar los resultados de una industria cultural como la cinematográfica.

Los datos deben permitirnos valorar el alcance real de las distintas normativas, así como el impacto de los recursos utilizados a lo largo de los varios años examinados. En general, puede existir una cierta distorsión entre las magnitudes presupuestarias y el efecto de las mismas. En otras palabras, aunque los datos sobre ayudas se contabilicen en un ejercicio, puede darse el caso que sus efectos se desplacen en el tiempo por el desfase en la ejecución del presupuesto. En cualquier caso, el estudio no tiene una pretensión de exactitud, sino de demostrar ciertas tendencias.

También como referencia general, debemos contemplar los períodos 1983-1989 (período Miró), 1989-1994 (período Semprún), 1994-2001 (Ley 17/1994) y 2001-2004 (Ley 15/2001).

Gráfico 2

### MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS DE FOMENTO A LA CINEMATOGRAFÍA (en millones de euros) (1980-2004)



Los datos analizados permiten efectuar varios comentarios. En primer lugar, la serie estadística se realiza en base a euros reales. No se han actualizado, pues, los importes de acuerdo con el incremento de precios. Ello

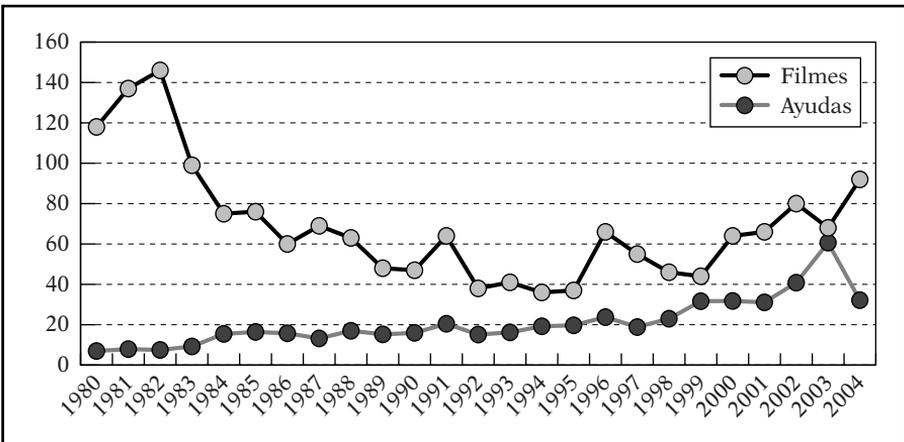
permite deducir que los importes globales destinados a la ayuda cinematográfica son bastante lineales en el período que cubre hasta 2001. En segundo lugar, se producen ciertos picos apreciables de gasto público en los años 1984, 1988, 1991, 1994, 1998 y 1999. La secuencia presenta un comportamiento cíclico bastante regular, de manera que aproximadamente cada cuatro años se detecta un crecimiento notable de la dotación presupuestaria destinada a la ayuda a la cinematografía. El fenómeno puede revelar una dependencia de la política de ayudas respecto del ciclo político-parlamentario. A pesar de que los importes en euros reales aumentan a lo largo de los años, estos aumentos no son estrictamente lineales.

En tercer lugar, la tendencia de incremento estable a lo largo del tiempo se altera para los ejercicios 2002 y 2003, regresando a la tendencia general en 2004. La dotación en ayudas para los años 2002 y 2003 supone un incremento del 100% respecto al 2001. En otras palabras, el presupuesto de ayudas de 2003 prácticamente dobla el de 2001. Ello significa que la adopción de la Ley 15/2001 se acompaña de un notable esfuerzo presupuestario, que, sin embargo, no tiene continuidad en 2004.

En cuarto lugar, no puede apreciarse una clara diferenciación entre gobiernos socialistas y gobiernos conservadores en lo que a la política de fomento de la cinematografía refiere. Si acaso, puede apuntarse un mayor *policy commitment* de 1996 en adelante, que remite en 2004 al cambiar nuevamente el gobierno. Los gobiernos del Partido Popular han dedicado una mayor atención al fomento de la cinematografía si evaluamos estrictamente el gasto presupuestario (especialmente entre 1999 y 2003).

Gráfico 3

RELACIÓN ENTRE AYUDAS A LA CINEMATOGRAFÍA Y NÚMERO DE PELÍCULAS DE PRODUCTORAS ESPAÑOLAS



El aumento de la producción de películas españolas en conjunto no siempre es un objetivo deseable de la política de fomento de la cinematografía. Así, la reducción del número total de películas es espectacular a partir de la legislación de 1983. Teniendo en cuenta que ése era precisamente el objetivo del Real Decreto 3304/1983, puede afirmarse que el impacto de la normativa es evidente. Dicho ello, la superproducción puede servir como instrumento para dominar el mercado tal y como hacen las *majors* norteamericanas. Así, el crecimiento en tamaño ofrece la ventaja comparativa de aumentar el control del mercado, aunque ello no tenga correlación con la calidad del producto. En 1983 se optó claramente por una legislación cinematográfica que conceptuaba el cine como producto cultural, olvidando aspectos industriales del mismo. Al reducir el número de películas se reduce el tamaño de la industria, que se convierte en más vulnerable a la competencia.

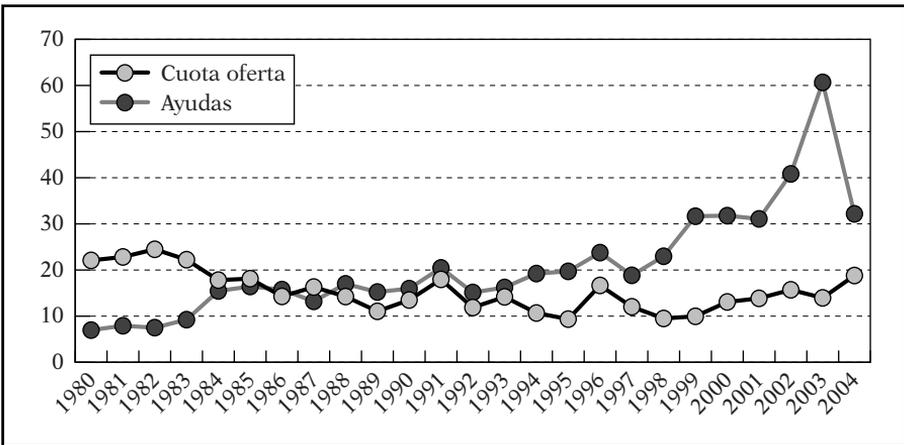
Los datos revelados por el gráfico pueden ser engañosos al no contar con la magnitud número de películas-cuota de recaudación que veremos más adelante (gráfico 5). Sin embargo, sí permiten apuntar los siguientes elementos: el número de películas de productoras españolas desciende de manera gradual desde las 146 en 1982 hasta su mínimo histórico en 1994 (36). En doce años, la capacidad industrial de la cinematografía española se reduce un 75%. Esta reducción no fue acompañada de un correlativo aumento de las ayudas públicas que permitieran producir menos películas pero de mayor calidad. Se confió exclusivamente en la capacidad de ajuste de las productoras, que debían, en un contexto de crisis, invertir la misma cantidad para menos películas. Ello hubiera supuesto un aumento de la ratio inversión/película y, por tanto, una senda hacia un mejor producto. En vez de ello, la falta de ayudas eliminó buena parte de la industria artesanal y del minifundismo de las productoras.

Además, la correlación de los años 1991 y 1996 demuestra una dependencia del cine de las ayudas públicas. En ambos ejercicios se aumenta notablemente el número de películas gracias a la subvención pública, y no gracias a la mejora de la capacidad productiva. En definitiva, la producción cinematográfica española en estos años demuestra su debilidad ya que los resultados son sensibles al aumento de las subvenciones y, por tanto, manifiesta una dependencia de los fondos públicos. Hay que reconocer que sólo con estos parámetros no se puede calcular exactamente la incidencia de la política subvencionadora sobre el comportamiento del espectador. Una ulterior investigación debería determinar si el mantenimiento del número de películas se modula con un incremento de su resultado económico. En otras palabras, si se atiende sólo al número de películas y al gasto público (como hace el gráfico 3), sin considerar la recaudación de las películas o el número de días de proyección, podemos obtener una imagen distorsionada. Si existiera una correlación entre gasto público y cuota de mercado resultaría que el aumento presupuestario se destina a subvencionar proyectos cinematográficos más caros que pueden tener una incidencia mayor sobre la elección del espectador. En caso contrario, simplemente se manifestaría una ineficiencia del modelo de fomento (vid. gráficos 5 y 6).

Finalmente, en los años 1999 y 2003 se produce una tendencia exactamente contraria a la apreciada anteriormente: se aumenta el gasto en materia de fomento y ello repercute negativamente en el número de películas que salen al mercado. Podría pensarse que se produce un cierto efecto sombra en la gráfica como consecuencia de la distancia entre aprobación y ejecución del presupuesto; así, el aumento presupuestario de 1999 no se reflejaría hasta la producción de 2000 y el aumento de 2003 hasta 2004. En ambos casos la hipótesis es cierta. De todas maneras, el efecto sombra no explica cómo las ayudas aumentan en 2002 y la producción baja en 2003, ni tampoco como las ayudas aumentan en 1996 y la producción descende en 1997. En principio, si tomamos como hipótesis de trabajo la coincidencia entre año de otorgamiento de la subvención y año de producción de la película, se produciría un comportamiento mucho más errático a partir de 1996, coincidiendo no tanto con un cambio en la normativa, sino con un cambio en los criterios de concesión del Ministerio.

Gráfico 4

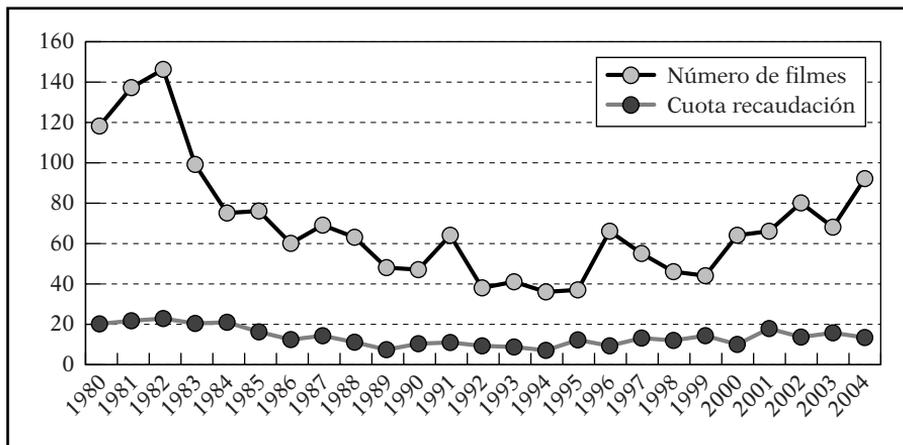
RELACIÓN ENTRE AYUDAS A LA CINEMATOGRAFÍA Y CUOTA DE OFERTA DEL CINE ESPAÑOL



Los comentarios al gráfico 3 son aplicables igualmente al presente, que relaciona conceptos similares. En vez de utilizar el número absoluto de películas, como se hace en el gráfico 3, se utiliza aquí el número relativo en relación al total de películas proyectadas en el mercado español (cuota de oferta). Repárese en el comportamiento excepcional de los años 1991, 1996 y 2003.

Gráfico 5

## RELACIÓN ENTRE PELÍCULAS DE PRODUCTORAS ESPAÑOLAS Y CUOTA DE RECAUDACIÓN

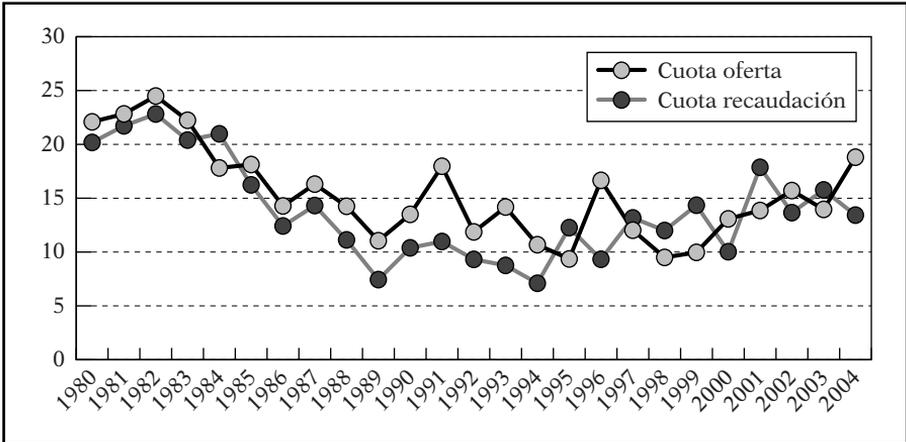


El gráfico muestra la correlación entre el número de películas y sus resultados económicos. Está claro que existe una coincidencia entre la cantidad de filmes españoles y la cuota porcentual de éstos dentro del conjunto de la oferta cinematográfica en España (número de películas/cuota de oferta). Ello demuestra que el mercado español tiene un comportamiento similar al del resto de los mercados europeos y sigue las tendencias globales. Los años donde hay pocas películas españolas coinciden con una bajada del cine en general. Así, la cuota de oferta se mantiene en torno al 16% de media para el período 1980-2004. Ahora conviene analizar si existe algún tipo de relación entre la producción —en números absolutos (gráfico 5) y en números porcentuales (gráfico 6)— y los resultados económicos de la misma. En otras palabras, los gráficos 5 y 6 presentan los resultados porcentuales al comparar la cuota de oferta y la cuota de recaudación

La cuota de recaudación casi siempre es menor a la cuota de oferta, lo que indica un pobre rendimiento de las películas españolas, ya sea porque están menos días en pantalla o porque acuden menos espectadores a verlas. Las líneas del gráfico siguen un patrón relativamente simétrico desde 1980 hasta 1994. Ello indica un comportamiento regido por las leyes del mercado hasta la Ley 17/1994. A partir de ahí, los resultados se alteran de manera que en los últimos diez años del mercado cinematográfico se dan dos situaciones:

Gráfico 6

## RELACIÓN ENTRE CUOTA DE OFERTA Y CUOTA DE RECAUDACIÓN PARA PELÍCULAS ESPAÑOLAS



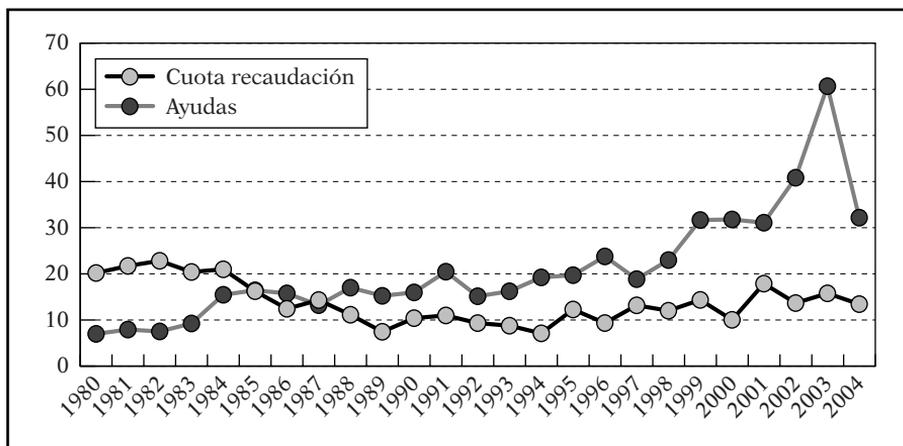
- a) Cuota de recaudación superior a cuota de oferta: la situación se produce los años 1995, 1997, 1998, 1999, 2001 y 2003, y representa una situación anómala donde relativamente pocas películas ofrecen un resultado económico global por encima de la media. Son los que podríamos llamar «buenos años» del cine español.
- b) Cuota de oferta superior a la cuota de recaudación: el resto de años, es decir, 1994, 1996, 2000, 2002 y 2004, arrojan siempre unos resultados indicativos de subexplotación de las películas.

En definitiva, no parece que exista una explicación unívoca y sencilla a los resultados desde 1994 en adelante. Lo que queda claro es que la introducción de los mecanismos jurídicos de la Ley 17/1994 distorsiona el comportamiento del mercado, aunque no siempre en una misma dirección. Es más, parece que es posible la interpretación paradójica que apunta que los años con mayor oferta cinematográfica nacional producen los peores resultados económicos, y a la inversa.

Los parámetros expresados en el gráfico 7 son hasta cierto punto incomparables, puesto que se expresan en magnitudes diversas. Así, la cuota de recaudación es un porcentaje respecto al total de la recaudación de las salas de cine en España, mientras que las ayudas son en cifras absolutas de millones de euros. A pesar de ello, puede ser útil representar gráficamente los dos parámetros para responder a la pregunta sobre si las ayudas a la cinematografía tienen como efecto mejorar los resultados económicos

Gráfico 7

## RELACIÓN ENTRE AYUDAS PÚBLICAS Y CUOTA DE RECAUDACIÓN



de las películas. La respuesta, con muchos matices, parece ser negativa. La política de fomento de la cinematografía puede considerarse desde el punto de vista cultural, pero desde el punto de vista industrial arroja resultados bastante contradictorios.

Así, años de crecimiento presupuestario (mayores ayudas) como 1984, 1988, 1991, 1996, 1999, 2002 ó 2003 coinciden con disminuciones de la cuota de recaudación (excepto 2003, que aumenta 2,11 puntos el porcentaje, pero a costa de casi doblar las ayudas).

Paradójicamente, en los años de contención presupuestaria (disminución de las ayudas), como 1987, 1992, 1997 ó 2004, se produce un aumento de la cuota de recaudación (no es válido para 2004, aunque una disminución a la mitad de las ayudas provoca una caída de sólo 2,34 puntos del porcentaje).

Finalmente, cabe relacionar los datos arrojados en el gráfico 6 con los del gráfico 7. Así, el gráfico 6 presentaba como años cinematográficamente buenos (cuota de recaudación superior a la de oferta) los de 1995, 1997, 1998, 1999, 2001 y 2003. ¿Tienen las ayudas públicas influencia sobre estos resultados? La respuesta es positiva en 4 de los 7 ejercicios: en 1995, 1998, 1999 y 2003 se producen aumentos relativos de las ayudas respecto a los años anteriores que tienen como consecuencia una mejora de los resultados económicos de la exhibición de películas. El razonamiento contrario (menor o similar ayuda y buenos resultados) se da en los años 1997, 2000 y 2001. Los datos no son, pues, suficientemente concluyentes de una relación positiva fomento/resultados económicos.

Queda por analizar la hipótesis contraria, es decir, ¿tiene influencia el comportamiento de la dotación pública en los años cinematográficamente malos (cuota de oferta superior a la cuota de recaudación)? Según el gráfico 6, los años con este patrón son: 1994, 1996, 2000, 2002 y 2004. Excepto para el año 2004, se da una relación negativa entre aumento de las ayudas y resultados económicos, de manera que los años de aumento de las dotaciones públicas (1994, 1996, 2000 y 2002) se producen películas con escasa aceptación por parte del público (índice de preferencia por debajo de la oferta).

En definitiva, pues, las series gráficas permiten llegar a la conclusión de que la correlación positiva entre ayudas y buenos resultados de mercado del cine es bastante débil. En cambio, y de manera paradójica, lo contrario es cierto: existe una correlación positiva entre ayudas públicas y malos resultados económicos.

## 8. VALORACIÓN DEL IMPACTO ECONÓMICO DE LOS CAMBIOS NORMATIVOS

El análisis de los datos manejados en el estudio permite presentar unas conclusiones sintéticas:

*Primera.*—Se manifiesta una escasa aceptación de público de las producciones nacionales. La media de cuota de recaudación del cine español durante la vigencia de la Ley 17/1994 es de 11,22% del total. La media del período anterior era de 12,94%. La entrada en vigor de la Ley 15/2001 aumenta la cuota media hasta 15,18%. La mayor cuota de recaudación corresponde al período 1980-1984, con cifras siempre superiores al 20%. En este sentido, el RD 3304/1983 supone el inicio del descenso de cuota de mercado del cine español. En cambio, la Ley 15/2001 coincide con una mejora sustancial respecto a la situación anterior. Entre 2000 y 2001 la cuota experimenta una variación positiva del 78%. Políticamente, las épocas de gobiernos del Partido Socialista coinciden con los peores resultados económicos del cine español. Normativamente, en cambio, no hay alteraciones fundamentales a causa de las modificaciones legislativas. Si acaso, la Ley 15/2001 produce una cierta mejora en los resultados económicos, mejora que puede atribuirse a un notable incremento de las dotaciones presupuestarias de fomento. Los resultados, pues, no se deben tanto a una mejora competitiva de la industria cinematográfica, sino al aumento de los subsidios.

*Segunda.*—Existe una relación entre cantidad de películas producidas y resultados económicos. Existe una correlación positiva entre cantidad de largometrajes y resultados económicos si se contempla la primera parte de la serie estadística (gráfico 5). Así, en 1983 se inicia el descenso en el número de películas producidas (menos de 100) y se inicia el descenso de la cuota de mercado, hasta el punto más bajo en 1994 (36 películas suponen una cuota del 7,1%). La tesis no se cumple para el año 1991. La conclusión

en línea de evaluación de las políticas públicas de fomento puede ser que debe ayudarse a la producción y debería analizarse el reforzamiento de las subvenciones automáticas. Sin embargo, también puede aventurarse que mientras que en el período 1980-1993 se produce una correlación entre aumento de producciones y aumento de recaudación, a partir de 1994 y también para 2001 en adelante la correlación es inversa: a más películas, menos porcentaje de la recaudación.

*Tercera.*—A partir de la Ley 17/1994 desaparece la correlación cuantitativa entre filmes y recaudación. Tal reversión de la tendencia se manifiesta claramente en los ejercicios 1996 y 2002. En 1996 las películas producidas pasan de 37 a 66 y, en cambio, la cuota de recaudación baja del 12,27% en 1995 al 9,33% para 1996. En 2002 las películas producidas son 80 (66 el ejercicio anterior) y la cuota desciende del 17,87 en 2001 al 13,66 en 2002. El cambio de tendencia puede apreciarse claramente en la expresión gráfica del gráfico 6, que relaciona la cuota de oferta y la cuota de recaudación. Desde 1980 a 1994 las líneas de las dos magnitudes corren bastante paralelas. A partir de 1995 ambas se comportan de manera independiente o incluso contrapuesta.

*Cuarta.*—En general, podemos afirmar que existe una ausencia de una estructura productiva: el cine es una actividad económica artesanal. «Por motivos impuestos por el propio mercado cinematográfico y por razones de índole económica y financiera es necesario que, en los próximos años, se produzca una concentración de empresas productoras. Solamente empresas fuertes y sólidas, con actividades diversificadas, pueden asumir los riesgos de un negocio tan imprevisible como el cinematográfico, al tiempo que esta situación permitiría reducciones de costes, economías de escala y mejores negociaciones en la retención de derechos sobre la obra frente al mercado»<sup>56</sup>.

*Quinta.*—«Si se tiene en cuenta el coste medio de producción y la escasa antigüedad de las empresas productoras, se puede deducir fácilmente la imposibilidad de afrontar la realización de un largometraje con recursos propios, lo que no hace más que generar una fuerte dependencia de las subvenciones selectivas sobre proyecto»<sup>57</sup>. Esta hipótesis no se confirma plenamente con los datos utilizados. Así, para los años 1983-1984 se aumenta la cantidad de ayudas y, sin embargo, desciende el número de películas. Lo mismo puede decirse para 2003. Además, existen años donde un descenso de las cantidades dedicadas al fomento del cine produce un aumento cuantitativo de las películas producidas: 1987 y 2004.

*Sexta.*—Los importes dedicados al fomento de la cinematografía en España presentan un aumento lineal constante con algunos picos. Cada modificación normativa (1983, 1989, 1994 y 2001) ha ido acompañada de un notable aumento presupuestario de atención a la cinematografía, con efectos a los dos años siguientes de aprobación de la norma. Los importes se incrementan notablemente los años 1985, 1991, 1996 y 2002. La cifra glo-

<sup>56</sup> Ministerio de Cultura/Fundesco (1993: 30).

<sup>57</sup> Ministerio de Cultura/Fundesco (1993: 27).

bal se dispara con la aprobación de la Ley 15/2001, aunque tiende a estabilizarse en 2004.

*Séptima.*—La efectiva eliminación de la licencia de doblaje (cuota de distribución) no ha supuesto ningún retroceso del cine español. Es más, a partir de su desaparición en 1999 se produce tanto un aumento del número absoluto de películas de productoras españolas como un aumento de la presencia de éstas en el mercado a través de la cuota de oferta (proporción entre filmes españoles y extranjeros), aunque el aumento puede deberse también al efecto del incremento de las dotaciones presupuestarias dedicadas al fomento. Respecto del debate de la cuota de pantalla, podemos utilizar la siguiente reflexión: la cuota y las subvenciones aseguran el acceso a las pantallas de determinado número de películas españolas. Este aseguramiento permite alejar el producto del gusto del consumidor a la vez que disparar sus costes medios. Al contrario, los datos demuestran que el RD 16/2000 flexibilizó la cuota de pantalla hasta el 20% (la Ley 15/2001 la reinstaura en el 25%). Dicha flexibilización de 2001 se revela como positiva en los índices de producción, cuota de oferta, recaudación y cuota de mercado.

*Octava.*—Las subvenciones tienen un efecto distorsionador adverso sobre el comportamiento económico de las películas españolas en el mercado. Así, años de crecimiento presupuestario (mayores ayudas) coinciden con disminuciones de la cuota de recaudación. A la inversa, años de contención presupuestaria (disminución de las ayudas) producen un aumento de la cuota de recaudación. Excepto para el año 2004, se da una relación negativa entre aumento de las ayudas y resultados económicos, de manera que en los años de aumento de las dotaciones públicas (1994, 1996, 2000 y 2002) se producen películas con escasa aceptación por parte del público (índice de preferencia por debajo de la oferta).

## 9. BIBLIOGRAFÍA

- ALCANTARILLA HIDALGO, F. J. (2001): *Régimen jurídico de la cinematografía*, Granada: Comares.
- BENGOECHEA GOYA, J. (dir.) (1994): *La industria cinematográfica*, Bilbao: Servicio de Estudios BBV.
- CAMBA CONSTENLA, C. (2002a): «La reforma de la legislación cinematográfica: la Ley 15/2001, de 9 de julio, de fomento y promoción de la cinematografía y el sector audiovisual», núm. 157 de esta REVISTA.
- (2002b): *El derecho de la cinematografía en España y en la Unión Europea*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- FONT, D. (1976): *Del azul al verde. El cine español durante el franquismo*, Barcelona.
- FORASTER SERRA, M. (1987): «Régimen administrativo de la producción cinematográfica en España», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 53.
- GARCÍA ESCUDERO, J. M. (1967): *Una política para el cine español*, Madrid: Editorial Nacional.
- GUBERN, R., et al. (2000): *Historia del cine español*, 3.<sup>a</sup> ed., Madrid: Cátedra.
- GUTIÉRREZ ESPADA, L. (1976): *Introducción al derecho cinematográfico*, Madrid: Tecnos.
- HARVEY, E. R. (2004): *Política y financiación pública de la cinematografía*, Madrid: Fundación Autor.

- LAFUENTE BENACHES, M. (1991): «Las ayudas económicas a la cinematografía española», núm. 124 de esta REVISTA.
- LÓPEZ-SINTAS, J., y PADRÓS REIG, C. (2005): «Reflexions entorn la política catalana de foment de l'oferta cinematogràfica en llengua catalana», *Revista Llengua i Dret*, 43.
- MINISTERIO DE CULTURA/FUNDESCO (1993): *La industria cinematográfica en España (1980-1991)*, Madrid.
- POZO ARENAS, S. (1984): *La industria del cine en España. Legislación y aspectos económicos*, Barcelona.
- VALLES COPEIRO DEL VILLAR, A. (1992): *Historia de la política de fomento del cine español*, Madrid: Tecnos.
- VIZCAÍNO CASAS, F. (1976): *Historia y anécdota del cine español*, Madrid.

ANEXO ESTADÍSTICO. Elaboración propia. Datos extraídos de:

- Página web *www.mcu.es* (período 1992-2004). No incluye coproducciones.
- *La industria cinematográfica en España (1980-1991)*, Ministerio de Cultura/Fundesco, Madrid, 1993.
- INEDAT. Datos estadísticos de cinematografía INE. Varios años. No incluye coproducciones.
- *Boletín Estadístico ICAA*. Varios años.
- Importe ayudas 1992 y 1993 estimado.

*Número películas de productoras españolas*

80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04
118	137	146	99	75	76	60	69	63	48	47	64	38	41	36	37	66	55	46	44	64	66	80	68	92

*Número películas de productoras extranjeras*

80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04
416	463	450	346	346	343	360	354	379	386	301	292	282	248	301	358	330	402	438	397	425	410	429	419	397

*Número total de películas*

80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04
534	600	596	445	421	419	420	423	442	434	348	356	320	289	337	395	396	457	484	441	489	476	509	487	489

*Porcentaje cuota oferta (número películas)*

80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04
22,09	22,83	24,49	22,24	17,81	18,13	14,28	16,31	14,25	11,05	13,50	17,97	11,87	14,18	10,68	9,36	16,66	12,03	9,50	9,97	13,08	13,86	15,71	13,96	18,81

*Recaudación películas españolas (millones euros)*

80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04
27,36	34,08	37,39	35,12	33,45	24,69	18,19	21,98	15,47	12,50	17,65	20,44	20	21,35	26,1	35,65	31,55	46,69	51,08	69,34	53,74	110,18	85,47	100,86	92,87

*Porcentaje cuota cine español sobre recaudación global de salas*

80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04
20,18	21,72	22,82	20,40	20,98	16,24	12,42	14,32	11,13	7,44	10,39	10,98	9,32	8,76	7,1	12,27	9,33	13,17	12	14,35	10,03	17,87	13,66	15,77	13,43

*Ayuda estatal a la cinematografía (millones euros)*

80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04
6,98	7,92	7,51	9,24	15,46	16,43	15,76	13,21	17	15,23	15,97	20,46	15,14	16,22	19,23	19,71	23,77	18,85	22,98	31,66	31,78	31,08	40,83	60,67	32,17

# INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

- 1. Temas de interés.** La *Revista de Administración Pública* publica trabajos de investigación originales sobre Derecho Administrativo, Administración Comparada e Historia de la Administración.
- 2. Envío de originales.** Los trabajos deberán ser originales e inéditos; en caso de ser publicados una vez enviados a esta Secretaría, los autores deberán notificarlo y proceder a la retirada de los mismos. Se enviarán en lengua castellana, escritos en Microsoft Word o en formato compatible. Se harán llegar, en todo caso, en papel (una copia) y, además, en soporte electrónico, bien sea en disquete o CD-ROM, a nombre de la Secretaría de la *Revista*, a la dirección: CEPC, Plaza de la Marina Española, 9, 28071 MADRID, o por correo electrónico a la dirección **public@cepc.es**. Sólo se tomarán en consideración por el Consejo de Redacción aquellos trabajos que se hayan enviado, directamente, a la dirección de la *Revista* antes indicada.
- 3. Formato.** Los originales deberán ir escritos a espacio y medio, en letra Times New Roman tamaño 12. La extensión total no debiera superar las 40 páginas (10.000 a 12.000 palabras), incluidos notas a pie de página, bibliografía y apéndices en su caso. La primera página incluirá el título, nombre del autor o autores, filiación académica, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfonos de contacto. En una segunda página se presentarán dos resúmenes, en español e inglés, de unas 120 palabras cada uno y con tres a cinco palabras clave (en los dos idiomas).
- 4. Normas de edición:**
  - a) Bibliografía.** Las referencias bibliográficas, que se limitarán a las obras citadas en el trabajo, se ordenarán alfabéticamente por el primer apellido, en mayúsculas, del autor, bajo el título «Bibliografía» y al final del original. Ejemplo:

PÉREZ PÉREZ, Luis (2005): «La convalidación de los actos administrativos», *Revista de Administración Pública*, 151, págs. 9-30.

PÉREZ PÉREZ, Luis (2004): *Derecho Administrativo*, Madrid, CEPC.

Si se citan dos o más obras de un determinado autor publicadas en el mismo año, se distinguirán por medio de una letra. Ejemplo: PÉREZ PÉREZ, Luis (2005a) y PÉREZ PÉREZ, Luis (2005b).
  - b) Notas a pie de página.** Todas las notas irán a pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos y en formato superíndice. Tras la primera referencia bibliográfica completa, sólo se incluirá su forma abreviada. Ejemplo: PÉREZ PÉREZ, Luis (2005): 90.
- 5. Reseñas de libros.** La *Revista de Administración Pública* acepta sugerencias sobre libros para su reseña, cuya extensión no podrá superar las 5 páginas.
- 6. Proceso de publicación.** La *Revista de Administración Pública* decidirá, a través de su Consejo de Redacción, la publicación de los trabajos requiriendo, en los casos en los que lo considere necesario, informes de evaluadores externos. Los autores de artículos aceptados para publicación podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en el plazo de 5 días. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.
- 7. Copyright.** El autor o los autores ceden a la *Revista*, en exclusiva, los derechos de reproducción en revistas científicas de los textos admitidos.
- 8. Advertencia.** Cualquier incumplimiento de las presentes Normas constituirá motivo para el rechazo del original remitido.

ISSN 0034-7639



9 770034 763905

00171

19,00 €