La legislación española sobre el cine (y 2)*

Emeterio Díez

Sosteníamos en un artículo anterior que el encubrimiento tras el adjetivo «español» de una escala de valores de partido y la identificación del «cine» con la actividad de producción han traído como consecuencia un intento de reducir la política cinematográfica y su máxima expresión, la Ley del Cine, a una política de protección de la «película española». Esta idea es producto de una gran tergiversación pues, siendo tantas las posibilidades de acción de gobierno, se han dictado aquellas medidas que, en realidad, benefician a tres grupos sociales: los políticos en el poder, la patronal de la producción y ciertos intelectuales. Estas fuerzas, decíamos, están ligadas por un «pacto proteccionista», el cual puede expresarse así: si el Estado dicta leyes que limiten la competencia de las películas extranjeras y fomenten la producción nacional, productores e intelectuales crearán una industria de producción de películas que dé empleo y, por lo tanto, bienestar económico y, sobre todo, pondrán a disposición del Estado un medio para difundir entre las masas los valores «españoles», en realidad, los valores establecidos.

Como vimos, los intereses del cine norteamericano y la disparidad de proyectos políticos presentes en la sociedad española impidieron que hasta 1939 el Estado cayese en esta simplificación. Ahora, en cambio, vamos a relatar cómo el franquismo entra en el pacto proteccionista, mientras la democracia se resiste a desmontarlo.

El franquismo: proteger para dirigir

En concreto, la política cinematográfica franquista se desarrolla en dos fases. Durante la guerra adopta la estrategia de la normalización. Normalizar significa que, en medio de la muerte y de la destrucción, el negocio del cine continúe, sometido ciertamente a una férrea economía de guerra y bajo una estricta censura, pero que continúe, ya que contribuye a la recaudación de fondos para armas y pertrechos y, por lo tanto, ayuda a la consecución de la Victoria. Así la entrada de cine se penaliza con el subsidio pro combatiente, un impuesto cuyos fondos se destinan a las familias de los solda-

* La primera parte de este trabajo se publicó en el n° 615.

dos. A continuación o al mismo tiempo, según las circunstancias, el franquismo desmonta la revolución en los territorios que va conquistando. De este modo, los empresarios cinematográficos recobran sus instalaciones y el derecho a la propiedad privada.

Concluida la guerra, la patronal y los intelectuales consiguen, por fin, su ansiada política de fomento de la producción. A cambio, y tal y como estaba implícito en el pacto proteccionista, el Nuevo Estado obtiene un cine propio que actúa como uno de sus mejores instrumentos de propaganda. En la conferencia titulada *Justificación del cinema español* (1945), un intelectual, Rafael Gil, defiende las películas españolas (franquistas) en la necesidad de...

> ... acudir a la gran batalla universal de las ideas, con sus ideas y sus sentimientos propios. En abrir combate con el cine materialista, y en derrotarle. En llevar a los espíritus torturados por la lucha, el rencor o la derrota el gran sedante de lo espiritual y lo humano.
>
> Ha llegado la hora de olvidarse del modo de ser de los demás para recordarnos cómo somos nosotros... Hagamos las películas del hogar español, del campo español, de los hombres y de las mujeres de España. Y si las hacemos bien, si acertamos a reflejar lo que de humano, espiritual y católico hay en nuestro modo de ser y sentir, ya podemos tener la seguridad de que el cine español existe y de que se impondrá en el mundo entero.

Las primeras medidas protectoras se toman en 1939, aunque sólo aparecen en el BOE posteriormente, «pues se quería antes ver y comprobar los resultados en la práctica»[1]. En concreto, las normas de 1939 surgen de la Subcomisión Reguladora de Cinematografía. El primer objetivo de su presidente, Santos Bollar, es dar trabajo a los laboratorios y a los estudios de rodaje, que casi siempre también lo son de doblaje, para que el país disponga de una infraestructura industrial sobre la que se sostenga la producción de películas propias. Con este propósito, exige que las películas extranjeras entren en soporte negativo para que sus copias se tiren en los laboratorios españoles. Asimismo, deben doblarse en los estudios españoles el 90% de los títulos importados. En segundo lugar, el Nuevo Estado intenta que las empresas extranjeras inviertan en cine español parte del dinero que recaudan en el país y, al mismo tiempo, se impliquen en la exportación de ese cine español, de modo que los beneficios generados en

[1] Índice Cinematográfico de España. Para guía y orientación de productores, distribuidores y empresas, *Madrid, Ediciones Marisal, 1941, pp. 472-473.*

el extranjero contrarresten las divisas gastadas por la industria en la compra de película virgen, tecnología y energía eléctrica[2]. Para conseguir este segundo propósito se establecen dos fórmulas.

La primera consiste en firmar con Alemania e Italia pactos bilaterales en los que se busca una balanza comercial equilibrada por medio de acuerdos sobre paridad de las monedas o bien mediante convenios de coproducción de películas, método que permite proyectos más ambiciosos financieramente y en teoría más fáciles de exportar. En realidad, en octubre de 1938 ya se había firmado un pacto en este sentido con Italia y, por lo tanto, en febrero de 1939 se inicia el rodaje de la primera película francofascista: *Los hijos de la noche / I figli della notte* (1939). No obstante, la fórmula de los acuerdos cinematográficos bilaterales desaparece hacia 1941-1942 por los pobres resultados obtenidos y por la negativa de los nazis a coproducir con España. Desde ese momento, Alemania e Italia deben también cumplir con las normas de protección que por entonces se comienzan a publicar en el BOE.

Con el resto de los países, Santos Bollar adopta unas medidas con una filosofía similar, aunque el procedimiento es distinto. Únicamente pueden importar películas extranjeras aquellas empresas que se implican en la producción de películas en España. En concreto, se conceden diez licencias de importación por cada película española producida, siempre que se destine a la exportación y su coste supere las 400.000 pesetas. Además, se dan todo tipo de facilidades para que las empresas contraten personal técnico y adquieran tecnología si con ello contribuyen a mejorar la calidad del filme. En un principio, las casas norteamericanas se niegan a entrar en este juego, salvo la RKO –entonces en una situación muy difícil–, la Columbia y una productora independiente, Grand National.

Pese a esta resistencia, la Subcomisión Reguladora de Cinematografía insiste en su proyecto y desde 1941 dicta, en colaboración con el Sindicato Nacional del Espectáculo, un conjunto de normas que completan, endu-

[2] *Servicio Sindical Cámara Española de Cinematografía, Circular nº 105, 19-VII-1939,* Archivo General de la Administración Sección Cultura (AGA), *270. Bollar resume así las excelencias de su plan: «La importación de películas, aunque restringida, no se interrumpe, pero al Estado no le cuesta un céntimo. Al mismo tiempo contribuye a producir películas buenas en España. Año tras año se irá mejorando la producción nacional si estas películas han de pagar las que se importen. Y finalmente, el Estado se convertirá de deudor en acreedor, obteniendo una fuente saneada de divisas allí donde antes tenía que pagarlas. Esto sin contar con el factor espiritual y la inmensa labor de propaganda que podemos hacer sólo llevando al extranjero nuestras películas de largometraje y documentales como exponente de la potencialidad de la nueva España». Santos B. Bollar, «Reorganización de nuestra industria cinematográfica,* Ya, *22-X-1939.*

recen y llevan al BOE la política cinematográfica del Nuevo Estado. Básicamente se toman las siguientes decisiones: 1) control de la lucha de clases a través del Sindicato Nacional del Espectáculo; 2) el Estado financia por sí mismo y monopoliza la producción de un bien tan particular, a la vez educativo y propagandístico, como son los noticiarios y los documentales (el NO-DO); 3) el sistema fiscal penaliza la comercialización y beneficia la producción; y 4) el Estado fomenta la producción privada ofreciendo al productor y a los intelectuales transferencias de capital mediante: 4a) permisos de importación (sólo pueden comerciar con películas extranjeras las empresas que produzcan o financien cine nacional); 4b) fondo de protección (se nutre con lo que pagan las películas extranjeras al entrar en España y doblarse al español y se emplea en créditos, premios, ayudas a la escritura de guiones y becas de formación; y 4c) cuota de pantalla (una semana de cine español por cada seis semanas de cine extranjero). En los años siguientes otras disposiciones van extendiendo la protección a nuevos ámbitos o bien aparecen rectificaciones. En concreto, las dos modificaciones básicas se producen en 1952 y 1964.

Para hacerse una idea de lo que supone esta protección, podemos decir que en los años cincuenta el Estado facilita –a través de los gravámenes que impone al cine extranjero– el 52% del capital que manejan los productores: un 40% a fondo perdido por medio de los permisos, premios, ayudas a los guiones y becas, y un 12% de los créditos, que deben devolverse. La cuota de pantalla, por su parte, debería contribuir a que la película española ganase en taquilla otro 38% de los ingresos, mientras el 10% restante provendría de la exportación. Toda esta ayuda –y la limitación de la competencia exterior por medio de contingentes y tasas– permite a la industria española del cine recobrar muy pronto los índices de producción de la República, cuando otras actividades económicas entran en recesión.

Ahora bien, lo que logra el franquismo con su política cinematográfica no está a la altura de su gran esfuerzo protector, ni mucho menos del contexto histórico (entonces el cine es un espectáculo de masas). La industria franquista de producción de películas renquea continuamente por falta de respuesta de los espectadores, no sólo nacionales sino también extranjeros, pues una condición básica para su desarrollo es recuperar las divisas invertidas en la compra de factores productivos. Este rechazo del público se explica por el dirigismo del Estado, por el pacto que exigen de los productores e intelectuales películas defensoras del poder establecido, es decir, pensadas para satisfacer a las comisiones que conceden las ayudas. Lo más grave es que el dirigismo cultural provoca pronto unos niveles muy elevados de corrupción. Sin embargo, el régimen tolera esta práctica para que los

proteccionistas se animen a rodar un cine de propaganda, o cuanto menos, evasivo, y desde luego, desechen acometer películas contestatarias, si bien desde los años sesenta se protege hasta los filmes críticos como prueba de apertura del régimen. De esta forma los intelectuales antifranquistas, cada vez más numerosos, viven en permanente contradicción. Quieren derribar el régimen, pero viven del dinero que proporciona un sistema de protección que ha nacido para mantener el régimen.

La democracia: la transición audiovisual pendiente

Es a partir de 1976, tras la muerte del dictador, cuando se inicia el desmontaje del sistema de producción de películas nacido del 18 de julio. Dicho desmontaje requiere poner fin a cuatro instituciones: la censura, el aparato represivo, el sindicato vertical y el sistema de fomento. Cada una de estas instituciones había sido la recompensa que, respectivamente, habían recibido los católicos, el ejército, los falangistas y la patronal por su implicación en el Alzamiento. Pues bien, la transición hacia la libertad de expresión se produce con alguna estridencia tanto por exceso (el cine erótico) como por defecto (*El crimen de Cuenca*, 1980), pero, en líneas generales, las películas abordan todos los temas sin graves tensiones. Asimismo sólo en incidentes muy concretos algún profesional termina en la cárcel, como es el caso de la detención de los miembros de la productora Araba Films. Respecto al cambio sindical, parece que éste va a consistir en una vuelta al asociacionismo de clase. Sin embargo, la crisis económica del petróleo, la transformación tecnológica hacia la industria audiovisual, la España de las autonomías y el declive del comunismo fragmentan el movimiento obrero en múltiples asociaciones corporativas, de modo que los asalariados se muestran incapaces de proponer una política cinematográfica propia. En cuanto al sistema de fomento, si lo antifranquista hubiese sido avanzar hacia un cine económicamente más libre y competitivo, la mencionada crisis económica de los setenta, la propia crisis del cine y la necesidad de controlar ciertos medios de comunicación que ayuden a la transición política, mantienen el anterior marco legal de fomento, defendido como la única forma de que, en ese período de recesión, la industria española del cine no desaparezca. Además la política de fomento está amparada por la Constitución de 1978.

En realidad, el marco constitucional es ambivalente, por no decir contradictorio. Acepta la intervención del Estado en la economía para defender y desarrollar sectores industriales básicos para la colectividad por su valor

estratégico o cultural, pero también salvaguarda la libertad de empresa, el libre comercio y la soberanía del consumidor[3]. En esta pugna de derechos, quienes dicen abogar por una auténtica economía de mercado son las empresas ligadas a intereses norteamericanos, mientras el capital nacional propugna para la industria del cine lo que luego se llamaría la excepción cultural. Lo cierto es que Hollywood se burla del libre mercado con sus prácticas oligopolísticas y los productores e intelectuales españoles vuelven a aliarse con el poder político para construir un espacio audiovisual del partido y de clase.

En efecto, los gobiernos democráticos, lejos de responder al equilibrio de oportunidades que demanda la Constitución, renuevan con los productores y con los autores el pacto proteccionista, es decir, pese a lo que digan los programas electorales (bastante radicales en los años de la transición política), los partidos que se suceden en el poder (UCD, PSOE, PP) apenas se diferencian en su práctica cinematográfica. Existe, si no un pensamiento único, sí una práctica única, más allá de dudar entre ayudas subjetivas u objetivas. En realidad, este dilema ya existía bajo el franquismo y obedece a un falso debate: ¿Se debe proteger al autor o al productor? Digo falso debate no tanto porque en el cine sean inseparables ambos factores (creación y capital), sino porque, ya lo hemos dicho, se pretende confundir política cinematográfica con política de protección específica para esos dos grupos sociales. En concreto, los «autores» son quienes demandan las ayudas subjetivas, mientras los productores apuestan por las ayudas objetivas. Las primeras se basan en el juicio de un grupo de expertos que valoran la «calidad» de una película a la vista de su guión, de su equipo técnico y artístico y de otras cuestiones de índole fundamentalmente intelectual. Se disponen en el «decreto Miró» de 1983, del que el PSOE reniega más tarde. Las ayudas objetivas se basan en la recaudación obtenida por la película en taquilla, de modo que el público decide quién recibe mayor o menor subvención. Así se disponen, salvo ciertas excepciones (nuevos autores, películas experimentales), en la legislación de la UCD, en el «decreto Semprún», en la legislación del PP y también en la Unión Europea, ámbito de decisión que cada vez marca más la política cinematográfica, si bien no todos sus miembros comparten la actual política de excepción cultural[4].

[3] *Mercedes Lafuente Benaches, «Las ayudas económicas a la cinematografía española»,* Revista de Administración Pública, *nº 124, 1991, pp. 379-395.*

[4] *Precisamente, la entrada en la Unión Europea ha difuminado aún más el concepto «cine español». El artículo segundo de la nueva Ley de Cine, donde se define qué es una película española, se debate entre la necesidad de defender lo español y, al mismo tiempo, no discriminar a la Unión Europea, lo que supondría su ilegalidad. En concreto se dice que «tendrán*

Cabe preguntarse qué sistema es el mejor, si las ayudas objetivas o las subjetivas. La verdad es que ambas presentan graves inconvenientes tal y como han sido formuladas. Las ayudas objetivas sólo tienen en cuenta las entradas vendidas, es decir, los votos de un público que, dado el precio del cine y la estructura del parque de salas en España, es mayoritariamente joven, soltero, urbano, con buen nivel de estudios y de clase media y alta. Se ignora por completo al resto del público y, sobre todo, se ignora al espectador que hoy consume el cine español a través del vídeo y de la televisión. En este sentido, es un error decir que son ayudas objetivas. Lo contrario, la subvención según los criterios subjetivos de una comisión, conduce al dirigismo y al amiguismo, lleva a premiar lo que a juicio del público no es «de interés general» y otorga un poder excesivo al director, pues éste tiende a pensar que la subvención se la conceden a él. Por otro lado, sea cual fuere el sistema de protección elegido, el Estado no sólo ayuda al cine sino también a otros espectáculos como el teatro o la música clásica, de modo que si el gobierno reparte los fondos sin aplicar criterios iguales para todos (número de trabajadores, infraestructura industrial, ingresos en taquilla, etc.) puede atentar, está atentando, contra el principio de libre competencia.

Pero independientemente del sistema proteccionista adoptado, ninguno detiene la dura crisis que sufre la industria del cine en este período. De los 35.000 trabajadores empleados en los años sesenta se pasa a menos de 30.000 en 1992 (incluidos en esta última cifra los sectores del vídeo y la televisión). Sin embargo, hoy se consumen más imágenes que nunca y, en consecuencia, debería haber mayor población ocupada. Curiosamente, la caída del empleo ha sido dramática en la exhibición, esto es, entre aquellos oficios ajenos al pacto proteccionista. Hay que recordar que las 4.096 salas de 1980 se quedan en 1.773 en 1990. Es cierto que el número de pantallas es superior, pero también lo es que la multisala reduce plantilla y butacas.

nacionalidad española 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, a cuyas obras sea expedido por órgano competente certificado de nacionalidad española». Dicho certificado se concede cuando se cumplen cuatro requisitos: 1) un 75% de los autores de la película y del personal técnico y artístico son españoles (o pertenecen a nacionalidades de la Unión Europea); 2) la película debe realizarse en castellano o en alguna de las demás lenguas oficiales españolas, pero sólo «preferentemente» y no «exclusivamente» en esos idiomas, pues caben el inglés, el francés, etc.; 3) la postproducción y el proceso de laboratorio se realizarán tanto en España como en el territorio de la Unión Europea, mientras el rodaje se llevará a cabo donde las exigencias del guión lo indiquen, ya sea Marruecos o Japón.

Respecto al público, el otro gran olvidado, éste responde a su exclusión de la política cinematográfica con un rechazo del cine español. Si en 1975 la cuota del cine nacional en su propio mercado era de un 28,74 %, en 1980, con el gobierno de la UCD, baja al 20,18 %, en 1993, con el PSOE, al 8,75%; y en 1999, dentro de una fase expansiva que coincide con la llegada al poder del PP, sube al 14%, lo que significa que aún estamos lejos del porcentaje óptimo: alrededor del 30%. Por el contrario, Hollywood consigue hacerse con un alto porcentaje de la taquilla con tan sólo un puñado de títulos exitosos, lo que cuestiona la operatividad de la cuota de pantalla. Pero lo más grave es que ni siquiera quienes están dentro del pacto salen adelante. Productores e intelectuales consiguen que el Estado sea la principal fuente de financiación (entre el 36% y el 50% del presupuesto), pero toda esta ayuda no impide que la producción sufra un descenso drástico: de 116 largometrajes de media entre 1976 y 1982 (un buen número, películas eróticas) hemos pasado a 63 en el período socialista. Con el PP se abre un camino de tendencia, pero todavía un porcentaje relevante de la producción ni siquiera se estrena y sólo una parte recupera la inversión.

El fracaso del sistema de fomento se encuentra en que implícitamente se halla sujeto al pacto proteccionista, es decir, subordinado al poder político. De nuevo el gobierno de turno obtiene de los productores e intelectuales películas que difunden su nueva idea de la cultura oficial (ahora laica, urbana, feminista o plurinacional) aunque, en realidad, las películas dejan pronto de interesarle. Así lo demuestra el abandono por los gobiernos vasco y catalán de otro cine de partido en el que en principio se puso mucho esfuerzo: los cines autonómicos. Ahora el objetivo del poder político es la televisión. El problema es que la televisión actúa de motor financiero de todo el sector audiovisual y la intervención de los partidos –control de las cadenas públicas a costa de un déficit multimillonario, tardía implantación de la televisión privada y guerras mediáticas– impide la configuración de un mercado transparente y con ello la salida de la crisis y la expansión de la industria[5]. Una vez más el poder político apoya la industria, pero impone unas condiciones de control que sólo hacen posible un espacio audiovisual de partido y de clase.

[5] *Para el tema del clientelismo político y la corrupción en la televisión cualquier período y bajo cualquier aspecto véase: Manuel Campo Vidal,* La transición audiovisual pendiente, *Barcelona, Ediciones B, 1997; José Miguel Contrera,* Vida política y televisión, *Madrid, Espasa-Calpe, 1990; Jesús García Jiménez,* Radiotelevisión y política cultural en el franquismo, *Madrid, CSIC, 1980; Mauro Muñiz,* La madre de todas las corrupciones: el felipismo en televisión, *Madrid, Barbarroja, 1995; Manuel Piedrahita,* El rapto de la televisión pública, *Madrid, Nóesis, 1994.*

En fin, la Ley de Fomento y Promoción de la Cinematografía y el Audiovisual que el Parlamento aprobó el pasado 27 de junio con 192 votos a favor, 109 en contra y dos abstenciones es eso: una ley para el «fomento y promoción» del partido en el poder, la patronal de la producción y la elite profesional. Es cierto que en la exposición de motivos se dice que la reglamentación que de la Ley se derive se basará «en los principios de libertad de expresión, pluralismo, protección de los autores y sus obras, promoción de la diversidad cultural y lingüística, protección de los menores y de la dignidad humana y protección de los consumidores». Pero la experiencia de la normativa anterior nos dice que el público, la masa de trabajadores de la industria y los partidos minoritarios serán una vez más ignorados, quedando en el olvido temas tan importantes como el precio del cine, la formación audiovisual del público, la creación de puestos de trabajo, las condiciones laborales o la posibilidad de que cualquier grupo social pueda crear y difundir programas audiovisuales con la misma libertad con la que se publica la prensa. Son estos intereses los grandes perjudicados con el actual marco legal de la industria audiovisual y no, como se dice, el oligopolio norteamericano. La situación generada en 1998 por la guerra digital, cuando el cine español se queda sin medios financieros mientras las dos plataformas pagan precios desorbitados por el cine de Disney, Warner o Columbia[6], demuestra que Hollywood sigue felicitándose de que la política cinematográfica consista en dar satisfacción a ciertas demandas partidistas, en lugar de garantizar un mercado competitivo, libre y plural que posibilite afrontar con éxito la revolución digital que se prepara.

[6] *Jesús Cacho,* El negocio de la libertad, *Madrid, Foca, 1999.*