FERNANDO JOSÉ ALCANTARILLA HIDALGO

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CINEMATOGRAFÍA

GRANADA, 2001

SUMARIO

ABREVIATURAS XV

INTRODUCCIÓN
La actividad de los poderes públicos en la cinematografía: Aproximación teleológica

I. LOS EFECTOS NEGATIVOS DEL SISTEMA: EL DIRIGISMO CULTURAL Y EL PROTECCIONISMO ECONÓMICO 1
II. LOS INTERESES GENERALES PERSEGUIDOS 4

CAPÍTULO I
La distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de cinematografía

I. EL PECULIAR RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL QUE DETERMINA LA DIVERSA NATURALEZA DEL CINE 11
1. Consideraciones previas 11
A. *El entrecruzamiento de títulos competenciales* 11
B. *Virtualidad del principio de intercambiabilidad de la actividad administrativa* 16
2. El cine como manifestación cultural 19
A. *Configuración general* 19
a) *La cinematografía como manifestación cultural elevada y como espectáculo integrante del ocio: su reconocimiento jurídico* 19
b) *La configuración de la libertad artística del cineasta en el artículo 20 CE: el cine como objeto de un derecho de prestación* 28
B. *El cine como vehículo de normalización lingüística* 38
C. *La atribución competencial concurrente en materia cultural* 41

3. El cine como sector económico e industrial 51
A. *La estructura empresarial del sector cinematográfico y su tradicional estado de crisis* 51
B. *La libertad de empresa y la actividad administrativa en la cinematografía* 54
a) *El contenido esencial de la libertad de empresa como límite de la actuación de los poderes públicos* 56
b) *La composición territorial del Estado y el límite de los principios de unidad del mercado nacional y de solidaridad* 65
C. *Eficacia de la consideración económica del cine en el régimen de atribución competencial: no determina un título prevalente* 72
4. El cine como medio de comunicación social 76
A. *La idoneidad del cine para servir de cauce a la libertad de expresión y al derecho a la información: la opinión pública libre* 76
B. *El tratamiento jurídico del cine como medio de comunicación: la necesidad de una efectiva transmisión de información o expresión del pensamiento* 86

Capítulo II
La política audiovisual comunitaria: Sus manifetaciones en el sector cinematográfico

I. Incidencia del principio de igualdad de trato 89
1. Los conceptos de película española y comunitaria 89
2. La diversidad de modelos nacionales de política audiovisual 90
II. La promoción del cine comunitario por las empresas televisivas 94
1. Estado actual de las relaciones cine/televisión: la mútua dependencia (cultural y económica) 94
2. Caracterización de la producción audiovisual comunitaria 97
A. *El sector cinematográfico comunitario como expresión de la «supercultura» europea: su definición desde un marco nacional* 97
B. *La fragmentación nacional del sector cinematográfico: su promoción económica* 102
C. *El «cine europeo de autor»: su problemática relación con el cine norteamericano* 105
3. Instrumentos comunitarios de promoción cinematográfica 109
A. *Las medidas programáticas* 109
a) *Las bases: el Libro Verde de la Política Audiovisual de la Unión Europea* 109
b) *El Programa MEDIA II* 111
c) *Euroimages y Eureka Audiovisual* 114
B. *Los instrumentos de carácter legal: en partícular la Directiva «Televisión sin Fronteras», de 3 de octubre de 1989* 115
a) *Antecedentes: el Convenio del Consejo de Europa sobre la Televisión Transfronteriza, de 15 de marzo de 1989* 115

b) *Objetivo básico: la libre circulación de los servicios televisivos* 117
c) *La promoción económica de la cinematografía en la Directiva* 120
d) *La polémica en torno a la necesidad de su modificación* 123

Capítulo III
El fomento de la cinematografía

I. ANÁLISIS GENERAL DEL FOMENTO CINEMATOGRÁFICO 127
1. La motivación cultural del fomento a la cinematografía 127
2. El fomento del cine como vehículo de normalización lingüística 131
3. La opción entre ayudas objetivas y subjetivas: el objetivo final perseguido .. 136
II. LAS AYUDAS ECONÓMICAS AL CINE 143
1. Delimitación general 143
A. *La genérica noción de ayuda económica* 143
B. *La concreta caracterización jurídica de la subvención cinematográfica* .. 145
2. Virtualidad del principio de legalidad en la regulación de las ayudas al cine .. 150
A. *Motivos que determinan el sometimiento al principio de legalidad* 152
B. *Alcance material de la reserva de ley en este ámbito* 157
3. Los diversos tipos de ayudas económicas estatales a la cinematografía y su viabilidad como subvenciones 160
A. *El fomento de la producción cinematográfica* 160
a) *Objeto: el concepto de película española y la necesaria categoría de obra hispana* 160
a') *Su compatibilidad con las previsiones comunitarias* 166
b) *Discrecionalidad y control judicial en el otorgamiento de las subvenciones cinematográficas: los informes del Comité de Expertos* 169
c) *Distintos tipos de ayudas a la producción cinematográfica* 176
a') *Las ayudas generales y complementarias para la amortización de películas ya realizadas* 176
b') *Las ayudas sobre proyecto a la incorporación de nuevos realizadores y a las obras experimentales de decidido contenido artístico y cultural* 182
c') *La ayudas a cortometrajes* 184
d') *Los estímulos al desarrollo de guiones* 185
d) *Las condiciones impuestas a los beneficiarios de las ayudas económicas a la producción cinematográfica: el carácter policial de las que no responden al fin subvencional* 186
B. *Los estímulos a la distribución cinematográfica* 191
C. *Los estímulos a la promoción* 193
D. *Ayudas para la conservación de películas* 195
E. *Estímulos a las salas de exhibición cinematográfica* 195
F. *Ayudas para la formación de profesionales* 198
G. *El contenido económico de los premios cinematográficos* 198

H. *Los convenios de financiación cinematográfica* 200
a) *Finalidad: su diferencia con el crédito cinematográfico* 200
b) *Clases* 202
a') *Convenio para el establecimiento de una línea de financiación subvencionada destinada a la producción cinematográfica* 202
b') *Convenio para la concesión de préstamos subvencionados destinados a la reconversión, remodelación y creación de salas de exhibición cinematográfica* 204
I) *La hipoteca de películas* 205
J) *Las medidas de apoyo fiscal* 207
III. Otros tipos de ayudas al cine 210
1. Promoción exterior de la cinematografía española 210
A. *Convenios de cooperación internacional en materia de ncinematografía: el cine iberoamericano* 210
B. *Las coproducciones cinematográficas* 211
2. Medidas de carácter honorífico 214
A. *Los premios cinematográficos* 214
B. *Las calificaciones especiales: la cuestión de su finalidad* 217
3. Gestión directa de la Administración 218
A. *Organismos públicos de enseñanza de la cinematografía* 219
B. *La labor de las filmotecas* 220

Capítulo IV

El control de la cinematografía

I. Aproximación general a la policía cinematográfica 223
1. Concepto y caracteres 223
2. Fundamento y finalidad 224
II. El control de la producción cinematográfica: la supresión de las limitaciones generales al rodaje de películas 226
III. El sistema de cuotas cinematográficas 228
1. El acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio, de 30 de octubre de 1947, como marco genérico de estas medidas interventoras: la Ronda de Uruguay 229
2. La liberalización de la distribución cinematográfica: análisis de la problemática que implicaba la licencia de doblaje 233
A. *Concepto y naturaleza jurídica de la cuota de distribución* 234
B. *Antecedentes legales* 236
a) *Los problemas en torno a la cobertura legal de la cuota de distribución*
b) La regulación de la cuota de distribución en la Ley 17/1994, de 8 de junio, de Protección y Fomento de la Cinematografía 239
3. El control de la exhibición cinematográfica: la cuota de pantalla 243
A. *Concepto y finalidad* 243

B. *La evolución restrictiva de su alcance: su hipotética supresión* 244
a) *Reglas de cumplimiento y cómputo de la cuota de pantalla: las películas excluidas* 247
C. *La cuota de pantalla televisiva* 249
a) *Configuración legal: la extralimitación del legislador español* 249
b) *La promoción de las obras europeas de productores independientes: la inversión económica como alternativa al sistema de cuotas* 255
4. Virtualidad del principio de legalidad en la regulación de las cuotas 259
A. *El sometimiento de las cuotas cinematográficas a la reserva de ley: su naturaleza limitativa de la libertad de empresa y de la libre competencia.* 259
B. *La regulación de las cuotas mediante el Decreto-Ley 19/1993, de 10 de diciembre, de medidas urgentes para la cinematografía* 263
C. *El Real Decreto 81/1997, de 24 de enero, de desarrollo de la Ley 17/1994, de 8 de junio, de Protección y Fomento de la Cinematografía* 269
a) *Su naturaleza jurídica: remisión normativa y deslegalización* 269
b) *El problema de la eficacia retroactiva de la cuota de pantalla* 276
5. Crítica al sistema de cuotas cinematográficas 283
A. *Crítica teleológica* 283
a) *La promoción económica y no cultural del cine* 283
b) *El sentido original de las cuotas y los conceptos de «obra cinematográfica comunitaria» y de «obra europea»* 285
c) *El problema de las cuotas lingüísticas: en particular, la Ley Catalana de Política Lingüística* 291
B. *Crítica de contenido: la limitación de derechos y deberes fundamentales* 297
a) *El ataque a la libertad de empresa del empresario cinematográfico* . 297
a') *El falseamiento de la competencia y la concentración del sector* 305
b') *El perjuicio económico compensable* 307
b) *La limitación de la libertad de expresión e información* 308
C. *Otras críticas al sistema de cuotas cinematográficas* 308
a) *La imprecisa regulación de su contenido: los parámetros temporales en la cuota de pantalla* 308
b) *El problema del consenso de las cuotas* 309
c) *La situación en el Derecho comparado* 310
D. *Consecuencia: se debería aplicar a la cuota de pantalla el mismo régimen contingente y temporal que se utilizó con la cuota de distribución* 311
IV. OTRAS MEDIDAS DE CONTROL EN LA EXHIBICIÓN CINEMATOGRÁFICA 311
1. El control de taquilla 311
A. *Concepto y naturaleza jurídica* 311
B. *Evolución histórica de la regulación del control de taquilla: la manipulación de su rango legal* 314
C. *Contenido material del control de taquilla: obligaciones de espectadores y empresarios* 315
2. El certificado de calificación de películas cinematográficas 317
A. *Análisis general del sistema: su régimen de otorgamiento* 317

B. *Su finalidad genérica y la necesaria preservación del principio de unidad* 320
C. *La diversa naturaleza y finalidad de cada categoría de película* 324
a) *El carácter orientativo de la calificación por edades de películas para salas comerciales* 324
b) *El carácter restrictivo de la calificación de película X: la moral pública como límite* 327
c) *El carácter promocional de la calificación de Películas para exhibición en Salas de Arte y Ensayo* 334
3. La clasificación de las salas de exhibición cinematográfica 335
A. *Análisis general del sistema clasificatorio* 335
B. *La diversa naturaleza y finalidad de cada tipo de sala* 336
a) *Las salas X: su régimen restrictivo* 336
b) *Las Salas de Arte y Ensayo: su inexistencia práctica* 338
4. Medidas de seguridad pública e intervención en las salas de exhibición cinematográfica 339
A. *Obligaciones de los empresarios respecto a la seguridad en las salas: el régimen de licencias municipales* 341
B. *La inaplicabilidad de la libertad de horarios a los espectáculos cinematográficos* 344
C. *El control de la gestión empresarial del espectáculo* 349
D. *Derechos y obligaciones de los espectadores cinematográficos* 351
5. Limitaciones a la difusión televisiva de películas 351
A. *La liberalización general de los plazos mínimos de emisión televisiva* .. 351
B. *Las limitaciones a la publicidad y el patrocinio televisivo* 351
6. La difusión de películas en soporte videográfico 353
A. *Ámbito de aplicación: el vídeo comunitario no es televisión* 356
B. *Las medidas de intervención de la difusión videográfica* 360
V. OTROS CONTROLES ADMINISTRATIVOS COMUNES A LOS TRES SECTORES CINEMATOGRÁFICOS (PRODUCCIÓN, DISTRIBUCIÓN Y EXHIBICIÓN) 362
1. La actividad registral 362
A. *Antecedentes históricos* 363
B.*El Registro de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales: su labor como coadyuvante policial de la Administración* 364
C. *La actividad registral de las Comunidades Autónomas* 365
2. El cine como patrimonio histórico (documental y bibliográfico) 366
A. *Consideración general* 366
B. *El régimen de conservación de películas* 370
C. *El régimen de importación y exportación de películas* 371
VI. EL RÉGIMEN SANCIONADOR EN MATERIA DE CINEMATOGRAFÍA 372
1. Sistema general: la polémica cobertura del Reglamento General de Espectáculos
2. El sistema especial contenido en la Ley 17/1994, de 8 de Junio 373
376
BIBLIOGRAFÍA 381