



JUNTA DE ANDALUCÍA	
Consejo Consultivo de Andalucía	
201731600001695	25/10/2017
Registro General	HORA
Servicios Centrales	13:48:15
Granada	

CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ASUNTO: Anteproyecto de Ley del Cine de Andalucía.

R E C E P C I O N	JUNTA DE ANDALUCÍA CONSEJERÍA DE CULTURA	
	31 OCT. 2017	
	Registro General 10424	Hora Sevilla

Se remite, con devolución de copia del expediente de su razón, dictamen aprobado por unanimidad por el Pleno de este Consejo Consultivo.

El presente dictamen fue solicitado por oficio de fecha 12 de septiembre de 2017 (recibido en el Consejo el 13 de septiembre de 2017) al amparo de lo previsto en el artículo 17.2 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

Granada, 25 de octubre de 2017
EL PRESIDENTE



Fdo.: Juan B. Cano Bueso

EXCMO. SR. CONSEJERO DE CULTURA.- SEVILLA



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

DICTAMEN Nº 600/2017

OBJETO: Anteproyecto de Ley del Cine de Andalucía.

SOLICITANTE: Consejería de Cultura.

Presidente:

Cano Bueso, Juan B.

Consejeras y Consejeros:

Álvarez Civantos, Begoña
Escuredo Rodríguez, Rafael
Fernández Ortega, Juan Manuel
Gutiérrez Melgarejo, Marcos J.
Gutiérrez Rodríguez Francisco J.
Jiménez López, Jesús
Martínez Pérez, María Dolores
Oya Amate, Vicente Alfonso
Román Vaca, Eduardo.
Sánchez Galiana, José Antonio

Secretaria:

Linares Rojas, María Angustias

El expediente referenciado en el objeto ha sido dictaminado por el Pleno del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día 25 de octubre de 2017, con asistencia de los miembros que al margen se expresan.

ANTECEDENTES DE HECHO

Con fecha 13 de septiembre de 2017 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen realizada por el Excmo. Sr. Consejero, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.2 y al amparo del artículo 22, párrafo primero, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 20, párrafo segundo, de la citada Ley, la competencia para la emisión del dictamen solicitado corresponde al Pleno, y de acuerdo con lo establecido en su artículo 25, párrafo primero, el plazo para su emisión es de treinta días.

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- Como actuaciones previas al inicio de la tramitación del procedimiento, la entonces Consejería de Educación, Cultura y Deporte, elabora con fecha 20 de enero de 2015 el primer borrador del Anteproyecto de Ley, siendo éste validado en informe de la Secretaría General Técnica de fecha 10 de febrero de 2015.

2.- La Consejera de Cultura, a la vista de la propuesta formulada por la Dirección General de Innovación Cultural y del Libro y los documentos que se adjuntan, acuerda con fecha 17 de septiembre de 2015, iniciar la tramitación del oportuno procedimiento administrativo del Anteproyecto de Ley del Cine de Andalucía.

3.- A continuación figuran en el expediente los siguientes documentos emitidos en el seno de la Dirección General de Innovación Cultural y del Libro, consistentes en:

- Valoración de las cargas administrativas para la ciudadanía y las empresas (14 de enero de 2016).
- Memoria justificativa (21 de enero de 2016).
- Memoria económica (14 de enero de 2016).



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

- Memoria complementaria a la memoria económica (13 de diciembre de 2016).
- Test de evaluación de la competencia.
- Informe de evaluación del impacto de género (14 de enero de 2016), al que realiza diversas observaciones la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería de Cultura (16 de junio de 2016).
- Memoria de afección a los menores de edad (14 de enero de 2016).
- Segundo borrador del Anteproyecto de Ley del Cine de Andalucía fechado el 26 de enero de 2016.
- Documento sobre concesión del trámite de audiencia.



4.- El Consejo de Gobierno, en sesión celebrada el 26 de enero de 2016, acordó que se continuara con la tramitación preceptiva del Anteproyecto de Ley hasta su definitivo análisis como Proyecto de Ley y que se soliciten los informes, consultas y se conceda trámite de audiencia a las entidades que se relacionan en dicho acuerdo. Asimismo, por la importancia de la norma se estima conveniente someter el texto a trámite de información pública por un plazo mínimo de 20 días.

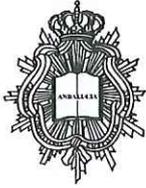
5.- Mediante Resolución de 8 de febrero de 2016 de la Dirección General de Innovación Cultural y del Libro se acuerda la apertura del trámite de información pública, apareciendo publicada en el BOJA núm. 30 de 15 de febrero de 2016. Asimismo, se puede consultar en formato papel en la sede de la citada Dirección general.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

6.- Con fecha 12 de febrero de 2016, la Dirección General de Innovación Cultural y del Libro dirige oficios concediendo trámite de audiencia a las siguientes entidades:

Asociación de Mujeres de los Medios Audiovisuales de Andalucía (AMMA); Asociaciones de Mujeres Cineastas y de Medios Audiovisuales (CIMA); Asociación de Empresas de Distribución Audiovisual de Andalucía (AEDAVA); Asociación Empresarial de Cines de Andalucía (AECA); Asociación de Empresas de Producción Audiovisual de Andalucía (AEPPA); Asociación Profesional de Técnicos Cinematográficos y Audiovisuales de Sevilla (TESEA); Asociación de Escritoras y Escritores Cinematográficos de Andalucía (ASECAN); Plataforma de Empresarios y Creadores del Audiovisual Andaluz (PECAR); Asociación de Festivales Audiovisuales de Andalucía (ASFAAN); Andalucía Film Commission AFC; Confederación de empresarios de Andalucía CEA; Asociación Andaluza de Documentalistas; Asociación Andaluza de Profesionales de la Información y Documentación, (AAPID); Asociación Andaluza de Escritores y Críticos Literarios (AAEC); Asociación de Empresas de Artes Escénicas de Andalucía (ACTA); Comisiones obreras (CCOO); Confederación de Entidades para la Economía Social de Andalucía. CEPES Andalucía; Federación Andaluza de Consumidores de Amas de Casa Al-Andalus; Federación Andaluza de Consumidores y Usuarios de Andalucía (FACUA); Gestores Culturales de Andalucía (CECA); Unión de Artistas visuales de Andalucía (UAVA); Unión de Consumidores de Andalucía (UCA/UCE); Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos (UPTA); Unión General de Trabajadores (UGT Andalucía); ONCE; Federación Andaluza de Familias de Personas Sordas (FAPAS); Fundación Pública Andaluza para la Integración Social de Personas con Enfermedad Mental (FASEM); Confederaron Andaluza de



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Organizaciones en Favor de las Personas con Discapacidad Intelectual (FEAPS Andalucía); Federación Andaluza de Asociaciones de Personas Sordas (FAAS); Federación Andaluza de Asociaciones de Atención a Personas con Parálisis Cerebral y Afines (ASPACE-Andalucía); Federación Andaluza de Asociaciones de Síndrome de Down (DOWN-Andalucía); Confederación de Entidades de Personas con Discapacidad Física y Orgánica de Andalucía (CODISA-PREDIF); SGAE.

De ellos, han presentado alegaciones: Asociación Andaluza de Mujeres de los Medios Audiovisuales AAMMA (3 de marzo de 2016); CIMA Andalucía (9 de marzo de 2016); Asociación de Empresas de Cine de Andalucía AECA (11 de marzo de 2016); Técnicos Audiovisuales y Cinematográficos de Sevilla TESEA (11 de marzo de 2016); CCOO Andalucía (4 de marzo de 2016); Federación Andaluza de Consumidores y Amas de Casa Al-Andalus (2 de marzo de 2016); FACUA Andalucía (4 de marzo de 2016); Unión de Consumidores de Andalucía-UCA/UCE (9 de marzo de 2016); UPTA Andalucía (7 de marzo de 2016); ONCE (17 de febrero de 2016); y Federación Andaluza de Asociaciones de Personas Sordas (FAAS) (4 de marzo de 2016).

Asimismo, por Resolución de la Dirección General de Innovación Cultural y del Libro de 8 de febrero de 2016, se somete a información pública el texto, apareciendo publicado en el BOJA de 15 de febrero de 2016.

Observaciones que son valoradas por la citada Dirección General.

7.- Por escritos de la Secretaría General Técnica, de fecha 26 de febrero de 2016, se ha solicitado la emisión de informe preceptivo a los siguientes organismos: Dirección General de



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Presupuestos; Dirección General de Planificación y Evaluación; Dirección General de Infancia y Familias; Consejo Andaluz de Gobiernos Locales; Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía; Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía; Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía;

De ellos, constan emitidos: Dirección General de Presupuestos (11 de abril y 29 de diciembre de 2016); Dirección General de Planificación y Evaluación (2 de marzo de 2016); Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública (4 de marzo de 2016); Dirección General de Infancia y Familias (3 de marzo de 2016); Secretaría General Técnica de la Consejería de Justicia e Interior (5 de abril de 2016); Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (21 de marzo de 2016); Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarías de Andalucía (14 de marzo de 2016); Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (17 de enero de 2017); Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (21 de noviembre de 2016); Consejo Audiovisual de Andalucía (9 de febrero de 2017).

8.- Asimismo, por escrito de 17 de febrero de 2016 se han solicitado informes no preceptivos a los siguientes organismos: a todas la Consejerías; Consejo Andaluz de Universidades; y al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Consta que han emitido informe: Dirección General de Comunicación Social de la Consejería de la Presidencia y Administración Local (19 de abril de 2016) y Secretaría General Técnica de la Consejería de la Presidencia y Administración Local (19 de abril de 2016); Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía y Conocimiento (11 de marzo de 2016); Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Adminis-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tración Pública (16 de marzo de 2016); Viceconsejería de Igualdad y Políticas Sociales (8 de marzo de 2016); Dirección General de Formación Profesional para el Empleo (21 de marzo de 2016); Dirección General de Relaciones Laborales y Seguridad y Salud Laboral de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio (23 de marzo de 2016); Viceconsejería de Turismo y Deporte (29 de abril de 2016); Secretaría General Técnica de la Consejería de Justicia e Interior (7 de abril de 2016); Ayuntamiento de Málaga (28 de abril de 2016).

Del mismo modo, comunican que no realizan observaciones: Viceconsejería de Salud (8 de marzo de 2016); Secretaría General Técnica de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales (26 de abril de 2016).

9.- Consta en el procedimiento que han emitido memoria económica las siguientes Secretarías Generales Técnicas:

- Consejería de Salud.
- Consejería de Igualdad y Políticas Sociales.
- Consejería de Empleo, Empresa y Comercio.
- Consejería de Turismo y Deporte.

10.- Valoradas las observaciones presentadas en los diversos informes emitidos, se redacta el segundo borrador del Anteproyecto de Ley, versión de 4 de abril de 2017.

11.- La Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura emite su preceptivo informe, con fecha 10 de abril de 2017, conforme a lo dispuesto en el artículo 43.4 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

A continuación se elabora el tercer borrador del Anteproyecto de Ley, versión de 18 de abril de 2017.

12.- Solicitado el preceptivo informe del Gabinete Jurídico, éste es emitido el 8 de junio de 2017 en sentido favorable, si bien realiza diversas observaciones.

13.- El 29 de junio de 2017 la Dirección General de Innovación Cultural y del Libro elabora memoria justificativa del cumplimiento de los principios de buena regulación en relación con el Anteproyecto de Ley.

Asimismo, el 30 de junio de 2017, la citada Dirección General elabora memoria justificativa complementaria.

14.- Estudiadas las consideraciones realizadas por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía en su informe, se elabora el cuarto borrador, versión de 29 de junio de 2017.

15.- El 4 de julio de 2017 se remite copia del expediente al Consejo Económico y Social de Andalucía, que lo estudia en su sesión plenaria de 27 de julio de 2017, emitiendo su dictamen número 10/2017. Dictamen que es valorado a continuación.

16.- Figura a continuación el quinto borrador del Anteproyecto de Ley, versión de 1 de septiembre de 2017.

17.- Consta a continuación que se han presentado observaciones por la Secretaría General de Hacienda (5 de septiembre de 2017).



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

18.- Asimismo, consta en el procedimiento que el Servicio del Secretariado del Consejo de Gobierno formuló diversas observaciones al texto y al articulado el 5 de septiembre de 2017, elaborándose a continuación el quinto borrador v.2 de 6 de septiembre de 2017.

19.- El 7 de septiembre de 2017, el Jefe del Gabinete Jurídico remite por correo electrónico diversas consideraciones al texto.

20.- La Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, en su sesión de 6 de septiembre de 2017, estudia el Anteproyecto de Ley y, tras formular diversas observaciones al articulado, acuerda solicitar el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.

21.- Consta en el expediente Diligencia extendida por el Director General de Innovación Cultural y del Libro para hacer constar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

22.- El Anteproyecto de Ley del Cine de Andalucía que se somete al dictamen de este Órgano Consultivo consta de índice, exposición de motivos, cincuenta y dos artículos distribuidos en cinco títulos: título preliminar, título I (tres capítulos), título II (cuatro capítulos), título III (dos capítulos), título IV (dos capítulos), una disposición adicional única, dos disposiciones transitorias, y dos disposiciones finales.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

El Anteproyecto de Ley sometido al dictamen de este Consejo tiene por objeto, según el tenor de su artículo primero, "la ordenación y fomento de la actividad cinematográfica y de la producción audiovisual desarrollada en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en su dimensión de instrumentos de promoción de la identidad y cultura andaluza".

La propia Exposición de Motivos de la Ley señala que "la Junta de Andalucía aborda por vez primera el establecimiento de un marco jurídico regulador de la actividad cinematográfica y de la producción audiovisual desarrollada en la Comunidad Autónoma, con la finalidad de fortalecerla e impulsar su desarrollo".

Este contenido nos sitúa, ante todo, en el ámbito de la cinematografía, que se incardina en un conjunto de competencias variadas, como bien se desprende de la doctrina constitucional procedente de los distintos conflictos surgidos sobre la materia, y de la propia Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, fruto del carácter complejo de la cinematografía que sitúa esta materia entre la cultura y la economía.

En efecto, esta complejidad objetiva de la cinematografía nos conduce a diversos títulos competenciales, como el relativo a cultura (149.2 CE), al fomento de la cultura (148.1.17^a), a las bases y coordinación de la planificación general de la





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

actividad económica (149.1.13^a), así como también la igualdad (149.1.1^a), el de espectáculos, actividad de ocio (148.1.19^a), industria, comercio exterior (149.1.10^a), investigación científica y técnica (art. 139.1.15^a), relaciones internacionales (art. 149.1.3^a), sistema fiscal y tributario (art. 149.1.14^a), educación (149.1.30^a), legislación mercantil (149.1.6^a).

Junto a ello hemos de recordar el artículo 44 de la CE que establece que *"los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho"*.

Además de los preceptos constitucionales hemos de destacar que el Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye competencias exclusivas sobre el fomento de la industria cinematográfica y audiovisual en el artículo dedicado a la cultura y patrimonio, al disponer en el artículo 68.1 que:

"Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de cultura, que comprende las actividades artísticas y culturales que se lleven a cabo en Andalucía, así como el fomento de la cultura, en relación con el cual se incluye el fomento y la difusión de la creación y la producción teatrales, musicales, de la industria cinematográfica y audiovisual, literarias, de danza, y de artes combinadas llevadas a cabo en Andalucía; la promoción y la difusión del patrimonio cultural, artístico y monumental y de los centros de depósito cultural de Andalucía, y la proyección internacional de la cultura andaluza".



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El Estatuto de Autonomía para Andalucía otorga una especial importancia a la cultura, percibiéndose ello ya en el Preámbulo y a lo largo de todo el articulado. Así en este sentido el artículo 10 del Título Preliminar, relativo a los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, recoge diversas referencias a la cultura previendo (apartado 1) que la Comunidad Autónoma de Andalucía "fomentará la calidad de la democracia facilitando la participación de todos los andaluces en la vida pública, económica, cultural y social", enumerando a continuación (apartado 3) entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma: el afianzamiento de la conciencia de identidad y de la cultura andaluza a través del conocimiento, investigación y difusión del patrimonio histórico, antropológico y lingüístico (3°); el desarrollo de los equipamientos sociales, educativos, culturales y sanitarios (7°); la superación de los desequilibrios económicos, sociales y culturales (8°) y la potenciación de los intercambios humanos y culturales (10°); entre otros.

Por último, a lo largo de todo el articulado del Estatuto, y al margen del citado artículo 68, existen numerosas referencias a la cultura entendida en su sentido más amplio, regulando materias tales como la prohibición de toda discriminación en el ejercicio de los derechos, el cumplimiento de los deberes y la prestación de los servicios, particularmente la ejercida por razón de la cultura (artículo 14); la incorporación en los planes educativos de los valores de la diversidad cultural en todos los ámbitos de la vida política y social (artículo 21); el derecho, en condiciones de igualdad, al acceso a la cultura, al disfrute de los bienes patrimoniales, artísti-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

cos y paisajísticos de Andalucía, así como el deber de respetar y preservar el patrimonio cultural andaluz (artículo 33); la consideración como principios rectores de las políticas públicas el libre acceso de todas las personas a la cultura, el respeto a la diversidad cultural como principio rector de las políticas públicas, la participación de las personas mayores en la vida cultural de la comunidad, la integración cultural de los inmigrantes, la conservación y puesta en valor del patrimonio cultural, histórico y artístico de Andalucía, especialmente del flamenco, así como la convivencia cultural de todas las personas en Andalucía y el respeto a la diversidad cultural (artículo 37), entre otros.

El Tribunal Constitucional, por su parte, ha delimitado las competencias en materia cinematográfica, señalando en su sentencia 89/2017, de 4 de julio, lo siguiente:

"De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal "en la determinación de las competencias sobre la cinematografía se produce un entrecruzamiento de diversos títulos, sometidos en cada supuesto concreto de controversia a complicadas valoraciones sobre cuál es el prevalente, atendiendo al objeto y finalidad de la materia debatida" (STC 149/1985, de 5 de noviembre, FJ 4).

Así, para el Tribunal: "constituye la cinematografía [...] una actividad que puede subsumirse en diversas reglas competenciales, constitucionales y estatutarias, lo que no es sino consecuencia de su complejo carácter como fenómeno cultural, social, económico e industrial, pues de todos estos matices o aspectos participa. Será después el sentido y finalidad de las



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

diversas normas objeto de conflicto lo que marque el aspecto predominante, según incidan más o menos en el factor artístico o creador, en el internacional, en el comercial o en el industrial, cuando no en el mero o simple entretenimiento, desembozando con el reconocimiento del predominio de uno u otro aspecto en el del título competencial de aplicación preferente”.

Prueba de ello son las distintas resoluciones recaídas en materias cinematográficas sometidas al Tribunal, en cada una de las cuales se determina el título competencial preferente. En ocasiones se ha ponderado de manera prevalente la aplicación de medidas de carácter fiscal (SSTC 49/1984 y 87/1987), las restrictivas que implican limitaciones de derechos reconocidos en el art. 20 CE (SSTC 49/1984 y 153/1985) y la actividad registral dirigida al control del ejercicio de las competencias estatales para atribuir en determinados casos la competencia al Estado (STC 157/1985). En otras ocasiones se ha considerado la «cultura» como la regla más fuerte para atribuir la competencia al Estado, como medida de fomento, en los supuestos de cine de arte y ensayo, como actividad de estímulo de bienes culturales (STC 49/1984), o se ha establecido que la «cultura» es competencia compartida para declarar la de la Comunidad catalana en cuanto a las películas de especial interés o más adecuadas para la infancia que se exhiban en su territorio, y competencia exclusiva de esa Comunidad para la concesión de licencias de doblaje a las empresas distribuidoras domiciliadas en Cataluña (STC 106/1987).

En otros casos, sin embargo, se ha aplicado como predominante la regla relativa a espectáculos cuando el cine es visto como medio de diversión o distracción, como ocurre en la mayor parte de los supuestos. Sucedió así en materia de cuotas de



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

pantalla y distribución, como medidas dirigidas al entretenimiento o distracción del público (SSTC 143/1985 y 87/1987), en relación con las normas competenciales autonómicas (9.29 y 31 EAC) relativas a «espectáculos» y «ocio» en su propio territorio; así también en lo relativo al Fondo de Protección a la cinematografía, contemplada en el caso como espectáculo (STC 149/1985) y, en fin, en lo que respecta al signo «S», en tanto que información al espectador y encuadrable en aquel rótulo (STC 153/1985). En todos estos casos la titularidad de la competencia se reconoció a favor de la Generalitat, en tanto que titular de la competencia plena en materia de espectáculos. (STC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 4)" (FJ 4).

Además del esencial título competencial "cultura", existen otros títulos, como ya se ha advertido, que inciden, en mayor o menor medida, sobre la materia que se regula en la Ley.

Incuestionablemente, una de las más destacadas características del cine es su capacidad para generar espectáculo, de tal forma que donde prime esta faceta de espectáculo han de ser las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en este campo, como en el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía ex artículo 72.2 de su Estatuto de Autonomía, las que están facultadas para ejercer las funciones de policía que correspondan, regulando y controlando este tipo de eventos (Sentencias del Tribunal Constitucional 123/1984, 59/1985, 87/1987, 104/1989 y 300/1993). Hay que notar que no existe en el artículo 149 de la Constitución una reserva explícita de competencias en esta materia a favor del Estado, lo que no



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

obsta para dejar a salvo su competencia sobre seguridad pública (art. 149.1.29ª de la Constitución).

Existen otros títulos competenciales que, dada la complejidad de la cinematografía anteriormente expuesta, sirven de fundamento a la norma que se dicta, especialmente considerando el contenido de la misma. Entre ellos hemos de destacar las competencias generales en materia de fomento (art. 45) y, en concreto, de la actividad económica (art. 58.2.1ª), o la relativa a servicios sociales (art. 61, al contar la norma con una parte dedicada a la accesibilidad).

En cualquier caso, resulta incuestionable que la propia normativa estatal -constituida, principalmente, por la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine y el Real Decreto 1084/2015, de 4 de diciembre, de desarrollo de la citada ley- atribuye competencias a las Comunidades Autónomas en los aspectos relativos a la calificación de las obras, su nacionalidad, el Registro Administrativo de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales, normas para las salas de exhibición, regulación de las coproducciones con empresas extranjeras y medidas de fomento.

En conclusión, puede afirmarse que la Comunidad Autónoma de Andalucía cuenta con las competencias necesarias para efectuar la regulación objeto del Anteproyecto de Ley sometido a dictamen, que en todo caso debe respetar la normativa dictada por el Estado al amparo de sus competencias.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

II

En lo que atañe a la tramitación seguida para la elaboración del Anteproyecto de Ley, a la luz de la documentación remitida por la Consejería de Cultura, cabe afirmar que el procedimiento examinado se atiene a las prescripciones contenidas en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como las contenidas en otras disposiciones legales y reglamentarias que inciden sobre la tramitación, considerando en todo caso las singularidades derivadas de la naturaleza que presenta una norma legal como la que se postula.

En este plano, aunque por razones temporales no resulte de aplicación a este procedimiento, de conformidad con la disposición derogatoria única.2.c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, hay que significar que esta Ley establece en su título VI ("De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones") los "principios de buena regulación" en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria; principios que se han configurado siguiendo lo dispuesto en los artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible [capítulo I del título I, intitulado "Mejora de la calidad de la regulación", vigente hasta el 2 de octubre de 2016).

Lo anterior significa que los referidos preceptos de la Ley de Economía Sostenible sí resultan de aplicación al proce-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

dimiento examinado. Sin perjuicio de lo anterior, nada obsta para que en la etapa final de la tramitación del Anteproyecto de Ley, como ha recomendado este Consejo Consultivo, se incorporen mejoras propias de la Ley 39/2015 -que, en rigor, no resultan exigibles-, tales como la justificación expresa del cumplimiento de los principios de buena regulación en la exposición de motivos y en la memoria justificativa. Y así lo ha entendido la Administración consultante al elaborar con fecha de 29 de junio de 2017 la citada memoria e incorporar a la exposición de motivos de la ley la citada mención.

Expuesto lo anterior reiteramos que el procedimiento se ajusta, en términos generales, a las prescripciones legales y reglamentarias que le son propias.

En efecto, el expediente se inicia por acuerdo de la Excm. Consejera de Cultura (17 de septiembre de 2015), a propuesta de la Dirección General de Innovación Cultural y del Libro, que se acompaña del borrador del Anteproyecto de Ley; memoria justificativa sobre su oportunidad y necesidad de la norma y memoria económica, de conformidad con lo establecido en el artículo 43.2 de la Ley 6/2006, en relación con lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera; test de evaluación de la competencia, en relación con los impactos descritos en la ficha contenida en el anexo I de la resolución de 10 de julio de 2008, de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, y valoración de las cargas administrativas para la ciudadanía y las empresas, derivadas



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

del Anteproyecto de Ley, de conformidad con el artículo 43.2 de la citada Ley 6/2006.

Hay que precisar que la memoria económica ha sido completada el 13 de diciembre de 2016, en respuesta al requerimiento de la Dirección General de Presupuestos. En este punto, el Consejo Consultivo debe insistir en la necesidad de que la memoria económica se elabore desde el inicio con el mayor rigor posible, detallando los costes derivados de la entrada en vigor de la norma y su financiación, así como la estimación de los ingresos que, en su caso, puedan generarse, salvo que existan circunstancias que justifiquen la provisionalidad de información que suministra dicha memoria, a la espera de una ulterior concreción mediante memorias complementarias.

Expuesto lo anterior, hay que subrayar que consta certificación del acta de la sesión del Consejo de Gobierno de fecha 26 de enero de 2016, en la que se acuerda continuar con la tramitación preceptiva hasta su definitivo análisis como proyecto de ley, concretándose las consultas, dictámenes e informes a solicitar, de acuerdo con lo que prescribe el artículo 43.3 de la Ley 6/2006.

Se incorporan al expediente los informes de los siguientes órganos: Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura (10 de abril de 2017), requerido por el artículo 43.4 de la Ley 6/2006; Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (8 de junio de 2017), emitido de conformidad con lo previsto en los artículos 43.4 de la Ley 6/2006 y 78.2.a) del Reglamento de



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre; Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública (29 de diciembre de 2016), exigido en el Decreto 162/2006; Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía (14 de marzo de 2016), emitido de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 58/2006, de 14 de marzo, por el que se regula el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, e informe de la Agencia de Defensa de la Competencia (21 de noviembre de 2016), previsto en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.

El Consejo Andaluz de Gobiernos Locales emitió informe sobre la disposición legal en tramitación con fecha 21 de marzo de 2016, de conformidad con lo previsto en el artículo 57.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. Consta, asimismo, informe del Consejo Andaluz de Concertación Local (18 de diciembre de 2014), dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3.a) de la Ley 20/2007, de 17 de diciembre [informe actualmente previsto en el art. 3.1.b) de la Ley 5/2014, de 30 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local].

También se ha emitido el preceptivo informe sobre evaluación de impacto de género de la disposición en trámite, cumpliéndose así lo dispuesto en los artículos 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y 43.2 de la Ley 6/2006, así como lo



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

previsto en el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que regula su elaboración, y al que la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería formula diversas observaciones en su informe de 16 de junio de 2016. Igualmente consta la emisión del informe sobre el enfoque de derechos de la infancia, de conformidad con lo establecido en el artículo 4.1 del Decreto 103/2005, de 19 de abril, que lo regula.

El Consejo Económico y Social ha emitido dictamen sobre el Anteproyecto de Ley con fecha 27 de julio de 2017; de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía.

En cuanto al informe del Consejo Audiovisual de Andalucía, consta en el expediente que se solicitó por parte de la Secretaría General Técnica, con carácter preceptivo, el 17 de enero de 2017. A este respecto, debemos recordar que el artículo 4.3 de la Ley 1/2004, de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía, dispone que es su función *"Informar preceptivamente sobre los anteproyectos de ley y proyectos de reglamento relacionados con dichas materias"*. Y que el artículo 34.1.a) del Decreto 219/2006, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y de Funcionamiento del Consejo Audiovisual de Andalucía, concreta dicho precepto en los siguientes términos: *"El Consejo informará preceptivamente sobre... Los anteproyectos de ley y proyectos de reglamento relacionados con la ordenación y regulación del sistema audiovisual y las restantes materias de competencia del Consejo"*.

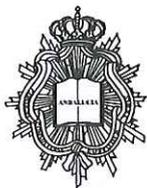


CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El presente Anteproyecto de Ley tiene por objeto la ordenación y fomento de la actividad cinematográfica y de la producción audiovisual, mientras que la actividad del Consejo Audiovisual de Andalucía, a tenor de las distintas funciones que le atribuye el artículo 4 de su Ley de creación está enfocada hacia los operadores de radio y televisión y los contenidos de sus emisiones, sin que podamos considerar que se incluyen entre ellas ni la actividad cinematografía ni la producción audiovisual. Es cierto, que los productos audiovisuales pueden ser posteriormente emitidos a través de los canales sobre los que el Consejo Audiovisual tiene competencia, pero tal realidad no puede conferir a dicho órgano una vis expansiva de su estricto ámbito competencial.

De esta forma, el informe solicitado, aun reconociendo su conveniencia, y valorando muy positivamente las aportaciones que en el mismo se efectúan, no puede considerarse que fuera estrictamente preceptivo, pues de lo contrario se hubiese debido observar lo dispuesto en el artículo 34.2 de Reglamento Orgánico y de Funcionamiento del Consejo Audiovisual de Andalucía.

En cualquier caso, y con independencia de lo anterior, este Consejo Consultivo quiere llamar la atención sobre la necesidad de que cuando se soliciten informes a un órgano de la relevancia estatutaria que tiene el Consejo Audiovisual de Andalucía, que no es un órgano de la Administración de la Junta de Andalucía, sino una de las "Otras instituciones de autogobierno" (Capítulo VI del título III del Estatuto de Autonomía para Andalucía), se haga en la fase final de la tramitación de



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

los anteproyectos de ley o proyectos de decreto, al igual que ocurre con el Consejo Económico y Social de Andalucía.

También se incorpora al expediente el informe de la Dirección General de Planificación y Evaluación de la Consejería de Hacienda y Administración Pública (2 de marzo de 2016) emitido según lo previsto en el artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto, por el que se desarrollan atribuciones para la racionalización administrativa de la Junta de Andalucía.

Hay que destacar que se ha cumplimentado el trámite de audiencia, de acuerdo con las previsiones del artículo 43.5 de la Ley 6/2006, a través de las organizaciones y asociaciones cuyos fines guardan relación directa con el objeto de la disposición. También se acredita que la norma fue sometida a información pública (BOJA núm. 30, de 15 de febrero de 2016), y que la misma se puede consultar en las dependencias de la Dirección General que lo tramita y en la página web de la Consejería.

Por otra parte, según ha podido constatar este Consejo, la Consejería consultante ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 13.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, y en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sobre la publicación de información de relevancia jurídica. Asimismo, se recuerda la obligación de publicar el proyecto de ley tras su aprobación por el Consejo de Gobierno [art. 13.1.b) de la Ley 1/2014].



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El Secretariado del Consejo de Gobierno formuló diversas observaciones al texto, en su informe de fecha 5 de septiembre de 2017, antes de que fuese remitido a estudio y consideración de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras.

La disposición proyectada se ha sometido, antes de su remisión a este Órgano Consultivo, al conocimiento de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras. Esta Comisión, en su sesión de 6 de septiembre de 2017, examinó el referido Anteproyecto de Ley, de conformidad con el artículo 36 de la Ley 6/2006, en relación con el artículo 1 del Decreto 155/1988, de 19 de abril, acordando solicitar el preceptivo dictamen de este Órgano Consultivo.

En suma, la descripción de la tramitación corrobora que la tramitación se ajusta a Derecho. En este plano hay que valorar muy positivamente el esfuerzo realizado por el Centro Directivo proponente a la hora de valorar las distintas observaciones y sugerencias formuladas, tarea que se ha realizado dejando constancia de cuáles se aceptan y cuáles no. Tal y como se viene señalando a este respecto, sólo de este modo cobran verdadero sentido los trámites desarrollados.

III

En cuanto al articulado del Anteproyecto de Ley se han de realizar las siguientes observaciones:



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

1.- Observaciones generales.

a) La primera de ellas tiene que ver con la redacción de la Ley. Así, verbigracia, debería emplearse "ley" con mayúscula cuando se alude a una ley en concreto, como lo es la "presente ley" o "esta ley" o la "citada ley".

Por otro lado, aunque ya se haya empleado una expresión similar en algunos textos normativos, debería buscarse una expresión más coloquial para aludir a la "alfabetización mediática", expresión que se utiliza en la exposición de motivos y en los artículos 4, 5 y 43.

Asimismo, una vez citada por completo una disposición normativa, debe evitarse reiterar tal cita completa, como sucede, por ejemplo, con el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, que se cita íntegramente dos veces en el artículo 29, apartados 2 y 3, siendo además errónea la fecha de la segunda cita.

Por otro lado, como también ha expuesto este Consejo Consultivo en numerosas ocasiones, debería evitarse el empleo de la fórmula "y/o", que figura en el artículo 10, por traslación del inglés "and/or", dado que la conjunción "o" no tiene un significado excluyente.

b) La segunda tiene que ver con la continua llamada a la regulación reglamentaria. Es posible pensar que la misma es una medida de cautela ante eventuales y futuras decisiones de



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

algunos operadores jurídicos sobre los reglamentos que se dictan en desarrollo de la Ley, basadas en un desconocimiento o en un conocimiento inexacto de nuestro sistema de fuentes.

Como debería saberse, el Consejo de Gobierno ostenta una potestad reglamentaria originaria (véase, por todos, dictamen 361/2014), que no necesita ni de previsión legal ni de habilitaciones previas para su desenvolvimiento, debiendo someterse a los dos únicos principios que rigen la relación entre reglamento y disposición superior jerárquica, cuales son el de jerarquía normativa y el de reserva de ley.

Pero es que, en todo caso, la también en rigor innecesaria (y habitual) habilitación reglamentaria contenida en la disposición final primera debería ser suficiente como medida de cautela.

En consecuencia, debería realizarse una eliminación selectiva de las continuas llamadas a la regulación reglamentaria, discriminando aquellas que pueden resultar convenientes para mostrar la insuficiencia de la regulación legal, de las que son innecesarias por resultar ésta evidente.

2.- Observación general sobre la *lex repetita*.

Tal y como recuerda el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía en su informe, este Consejo se ha referido en numerosas ocasiones al problema de la *lex repetita*, subrayando los inconvenientes y peligros que derivan de esa defectuosa técnica legislativa (dictamen 815/2013, entre otros muchos).



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

A este respecto, el Tribunal Constitucional (STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9) ha señalado que: «...si la reproducción de normas estatales por Leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia (STC 35/1983). En este sentido, cumple recordar lo declarado por este Tribunal en su STC 10/1982 (FJ 8) y más recientemente recogido en las SSTC 62/1991 [FJ 4, apartado b)] y 147/1993 (FJ 4) como antes citamos, la "simple reproducción por la legislación autonómica además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas" (ibídem). Aunque también hemos precisado que "esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas ... por el legislador autonómico (leges repetitae) no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico" (STC 47/2004, de 29 de marzo, FJ 8).

El Consejo Consultivo ha afirmado que el objetivo de proporcionar un régimen jurídico completo, sin necesidad de integrar las disposiciones autonómicas con las normas básicas, no puede justificar la reproducción sistemática de normas estatales cuando con ello se da lugar a una confusión sobre la pro-

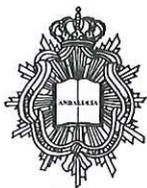


CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

cedencia de las normas, los respectivos títulos competenciales y su ámbito de aplicación, pues en tales casos se genera desconcierto e inseguridad jurídica.

En este caso, tras diversas sugerencias en este sentido, el Anteproyecto de Ley evita en general la reproducción de normas y efectúa diferentes llamadas en el articulado cuando es necesario integrar la regulación autonómica con la normativa básica estatal. Así sucede cuando se recoge la solución adoptada por la normativa básica, utilizando la expresión "de conformidad con lo establecido en..." u otras similares.

Estando ante un campo material sobre el que se proyectan competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, conviene traer a colación la doctrina sentada en la sentencia del Tribunal Constitucional 154/2014, de 25 de septiembre, en cuyo fundamento jurídico cuarto se señala lo siguiente: «...la doctrina constitucional no exige que la ley autonómica reproduzca las reglas básicas. Al contrario, ha sostenido en su doctrina sobre la *lex repetita*, que la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas constituye una deficiente técnica legislativa que sólo resulta admisible, en determinadas condiciones, cuando la Comunidad Autónoma ostenta competencia sobre la materia regulada [entre otras, SSTC 62/1991, de 22 de marzo, FJ 4, b); 147/1993, de 29 de abril, FJ 4; 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9; y 172/2013, de 10 de octubre, FJ 5]. Así pues, la no reiteración literal de la norma básica no puede constituir, per se, un motivo de vulneración de la legislación básica, salvo que la omisión se pudiera interpretar inequívocamente como sinónimo de exclusión de di-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

cha regulación, esto es, cuando la hiciera materialmente inaplicable». En esta dirección resulta ilustrativa la sentencia 25/2017, de 16 de febrero, en la que se aplica dicha doctrina en un supuesto en el que no resulta posible entender que la norma autonómica se acomoda a la base estatal (FJ 3).

A la luz de la precitada jurisprudencia constitucional, reiteramos que la doctrina de este Consejo Consultivo (como se indica en el dictamen 570/2016, entre otros), no prejuzga las soluciones de técnica legislativa que pueden introducirse para salvar los inconvenientes que derivan de la denominada "lex repetita". Lo que sí subraya con vehemencia es que, cuando el legislador decida trasladar preceptos de general aplicación en toda España, debe ponerse el cuidado necesario en revisar la redacción que emplean los artículos afectados, pues el peligro radica en que una pequeña variación, aunque se trate de matices o precisiones aparentemente intrascendentes, puede alterar o reducir las determinaciones que el legislador estatal ha plasmado en los preceptos que se pretenden reproducir.

3.- Título de la Ley. La Ley se intitula "Ley del Cine de Andalucía". Sin embargo, según el artículo 1.1 del Anteproyecto su objeto se limita a "*la ordenación y fomento de la actividad cinematográfica y de la producción audiovisual desarrollada en la Comunidad Autónoma de Andalucía*". Si a ello unimos que ya existe una Ley del Estado con denominación en gran parte coincidente, en opinión de este Consejo Consultivo debería sustituirse la referida denominación por otra que refleje el objetivo perseguido, como podría ser la de "Ley de ordenación y fomento de la actividad cinematográfica y de la producción au-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

divisual de Andalucía" que resulta, al mismo tiempo, más precisa y menos coloquial.

4.- Exposición de Motivos, bloque II. La redacción del citado bloque de la Exposición de Motivos del Anteproyecto debería corregirse para reordenar los títulos competenciales, y las referencias a declaraciones internacionales y a normativa estatal y autonómica, pues la mera yuxtaposición efectuada no ayuda a la fácil comprensión del complejo marco jurídico en el que debe desenvolverse el sector.

5.- Artículo 2. Recoge este precepto una serie de definiciones, añadiendo algunas diferentes a las que se contienen en el artículo 4 de la Ley 55/2007, si bien, también contempla determinados conceptos idénticos a los de la Ley estatal.

En este aspecto, resulta incuestionable la posibilidad de que la ley autonómica recoja conceptos y definiciones no contempladas en la ley estatal, pues entra dentro de las potestades del legislador autonómico establecer las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido.

Ahora bien, también contempla el precepto que comentamos una serie de definiciones que ya se recogen en la ley estatal, a la que se remite, si bien la fórmula que utiliza -"sin perjuicio de lo previsto..."- no resulta admisible, debiendo ajustarse a lo señalado en la observación 2 de este dictamen, y, en consecuencia, utilizar la expresión "de conformidad con lo establecido en..." u otras similares.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

No obstante lo anterior, se da la circunstancia de que en las definiciones se han introducido variaciones respecto a la que obran en la ley básica estatal, que alteran, en parte, la definición del concepto, sin que tales variaciones resulten admisibles, pues se dota a un mismo término de diferente definición en dos normas.

Dicha variación se aprecia en las siguientes letras del precepto: d), e), g), i), k), m) y n).

En suma, el precepto que comentamos debe ajustar las definiciones al precepto estatal al que se remite.

6.- Artículo 11.4. La redacción del precepto es confusa, en la medida en que mezcla la formulación de la Estrategia, que ha de ser aprobada por el Consejo de Gobierno, con el proceso de elaboración y aprobación de la misma, de tal forma que para evitar confusiones debería hacerse referencia no tanto a la formulación como al inicio del proceso de elaboración, que culminará con su aprobación por el Consejo de Gobierno.

7.- Artículo 12. Prevé este precepto la creación de una "Comisión de seguimiento de la Estrategia", en la que dice estarán "representadas todas las entidades que formen parte de la misma". El artículo anterior, el 11, define la Estrategia como un conjunto de medidas, sin que se haga referencia a entidades que formen parte de la misma. La única referencia a entidades se circunscribe a la participación en el proceso de elaboración y a la colaboración entre agentes públicos y privados en



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

que se basa la Estrategia. En definitiva, debería modificarse la redacción del precepto, para citar a las entidades que participan en la elaboración y ejecución de la Estrategia, sin hacer referencia a que formen parte de la misma.

Por otra parte, dado que la Estrategia, al no ser una norma, sino un instrumento de planificación, no puede crear la citada Comisión de seguimiento, por lo que deberá ser creada por una norma. En consecuencia, debe aclararse cuál ha de ser la norma de creación, pues si se creara un órgano de los previstos en el artículo 88 de la Ley 9/2007, debería regularse su composición, funciones y organización mediante Decreto.



8.- Capítulo I, del Título II. Este capítulo se intitula "Registro Andaluz de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales", a semejanza del Registro Administrativo de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales. Sin embargo, este Consejo considera que, dada la amplitud del concepto audiovisual, que puede englobar a empresas de muy distinto tipo, como pudieran ser, por ejemplo, las de emisión o comercialización de productos audiovisuales, que no pertenecen al ámbito de aplicación de esta futura Ley, sería conveniente circunscribir la denominación del Registro a su estricto objeto. A tal efecto, resulta a juicio de este Consejo más acertada la denominación de "Registro Andaluz de Empresas Cinematográficas y de Producción Audiovisual".

Esta observación se hace extensiva, lógicamente, a cuantas referencias se contienen en el texto del Anteproyecto de Ley



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

al citado Registro, así como a la denominación dada al Título III.

9.- Artículo 14.4. El precepto comentado señala que "deberán establecerse instrumentos de cooperación con aquellas Comunidades Autónomas que dispongan de registros de empresas cinematográficas y audiovisuales para posibilitar la transmisión de información", sin que se alcance a comprender por qué no se prevé lo mismo respecto de la Administración General del Estado, máxime cuando es la titular del Registro Administrativo de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales.

10.- Artículo 16.3. El precepto comentado dispone que "el procedimiento para la calificación de las obras cinematográficas o audiovisuales, que se establecerá reglamentariamente en colaboración con el órgano correspondiente del Ministerio competente en materia de cultura, deberá asignar un único número de expediente para cada obra calificada". Establece, por tanto, este precepto un deber de colaboración con el Estado para la aprobación del reglamento que regule el procedimiento de calificación.

Por el contrario, el artículo 6.3 del Real Decreto 1084/2015, de 4 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, establece que "las calificaciones de las películas cinematográficas y otras obras audiovisuales otorgadas por el Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales o por los órganos correspondientes de las comunidades autónomas con competencia en la materia tendrán validez en todo el territorio español. Cuando la cali-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ficación se realice por la comunidad autónoma, se establecerá de común acuerdo con el Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales un número de expediente único para identificar la mencionada calificación”.

El precepto transcrito, que tiene carácter básico, obliga a establecer de común acuerdo un número de expediente único para identificar la calificación, pero en modo alguno hace referencia a que la Comunidad Autónoma haya de aprobar de común acuerdo con el Estado un reglamento que regule el procedimiento para la calificación, por lo que debe modificarse el precepto al objeto de que se adecue a la norma básica estatal.

11.- Artículo 21.2. Comienza señalando este apartado que “La Comunidad Autónoma podrá desarrollar lo establecido con carácter básico en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 16 del Real Decreto 1084/2015, de 4 de diciembre..”, algo obvio precisamente por su carácter básico. En consecuencia, se sugiere esta otra redacción para el apartado 2: *“La Comunidad Autónoma regulará los sistemas de expedición física o electrónica de títulos de acceso a las salas de cine y los datos que deben contener, de conformidad con lo previsto en el Real Decreto 1084/2015, de 4 de diciembre, así como los formatos autorizados de control y conservación de datos de asistencia y rendimientos”*.

12.- Artículo 26.3. El precepto, cuando hace referencia a “la persona con discapacidad”, debería referirse a las que se ha hecho mención en el apartado anterior.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Por otro lado, en su parte final, establece que "en el supuesto de existir localidades de distinto precio en una misma sala, de poder elegir, la persona con discapacidad y su acompañante pagarán por la que efectivamente se ocupe. De no poder realizar esta elección, se pagará por la de menor precio a la venta". Con el fin de evitar posibles confusiones sobre el número de entradas a pagar, debería usarse el plural, quedando redactado el precepto de la siguiente forma: "en el supuesto de existir localidades de distinto precio en una misma sala, de poder elegir, la persona con discapacidad y su acompañante pagarán por las que efectivamente se ocupen. De no poder realizar esta elección, se pagará por las de menor precio a la venta".

13.- Observación general al Capítulo II del Título III, Medidas de Fomento.

Establece este Capítulo una serie de medidas de fomento de la industria cinematográfica (ayudas a la creación, desarrollo y producción; a la distribución; a la presencia en mercados nacionales e internacionales; a las salas de cine), al amparo del artículo 19.4 de la Ley 55/2007. No se establece, sin embargo, límite alguno al importe de las ayudas, al contrario de lo que ocurre en la ley estatal, que en sus artículos 22.1 y 2, 23.2, 24.4, 28.2, 32.3 y 34.3 fija límites que van del 50 al 60 por ciento del presupuesto del proyecto.

Los artículos citados tienen el carácter de bases, de conformidad con la disposición final tercera, apartado 2 de la citada Ley 55/2007.



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En este sentido, baste señalar, en relación con lo básico, que, como ha manifestado este Órgano en su dictamen 215/2016, *"debe tenerse en cuenta que las bases incorporan una regulación normativa uniforme, con la que se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia"*.

En el presente caso, el Anteproyecto de Ley que dictaminamos establece una serie de peculiaridades en las medidas de fomento previstas en la legislación básica, no contemplando, sin embargo, los límites al importe de las ayudas previstos en las bases estatales, por lo que, al margen de no respetar las bases en su integridad, podría infringirse el principio de igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

En definitiva, las distintas medidas de fomento previstas deben respetar los límites al importe establecidos en la legislación básica estatal.

14.- Artículo 36.2, letras b) y c). En estos preceptos de emplea de manera incorrecta el término Junta de Andalucía, debiendo ser sustituidos, respectivamente por los de "Comunidad Autónoma de Andalucía" y "Administración de la Junta de Andalucía".



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

15.- Artículo 37.3. Debe revisarse la redacción del precepto ya que resulta ininteligible.

16.- Artículo 46. Según este artículo *"La Consejería competente en materia de cultura podrá establecer premios, honores y recompensas a personas y entidades, públicas y privadas del ámbito de la industria cinematográfica y audiovisual en reconocimiento a los méritos que específicamente se determinen"*. Sin embargo, esta es una competencia que ya posee la citada Consejería -como cualquier otra- sin necesidad de que esta Ley se la reconozca, por lo que su inclusión en la norma sólo tendría sentido en el caso de que se establecieran en la misma algún tipo de condicionante o limitación. Pero, no siendo este el caso, carece de sentido jurídico.

17.- Observación general al artículo 50.

Tipifica este precepto las infracciones en materia de cine, reproduciendo las establecidas con carácter básico en el artículo 39 de la Ley 55/2007. Desde esta perspectiva, y como ya señalara este Órgano en su Dictamen 36/2001, si la Ley estatal ha tipificado determinadas conductas como infracciones en materia cinematográfica, tal delimitación condiciona la tipificación de nuevas conductas que pueda realizar la Comunidad Autónoma en ejercicio de su competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica en la materia. Y ello es así porque se puede dar lugar a que una misma conducta sea susceptible de dar origen a dos sanciones impuestas por



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

dos Administraciones distintas, con la consiguiente quiebra del principio *non bis in ídem*.

En este sentido, ha señalado el Tribunal Constitucional en su sentencia 188/2015, de 4 de julio, que aunque es cierto que el principio *non bis in ídem* "ha venido siendo aplicado fundamentalmente para determinar una interdicción de duplicidad de sanciones administrativas y penales respecto a unos mismos hechos", esto no significa, no obstante, "que sólo incluya la incompatibilidad de sanciones penal y administrativa por un mismo hecho en procedimientos distintos correspondientes a órdenes jurídicos sancionadores diversos" (STC 154/1990, de 15 de octubre, FJ 3). Y es que en la medida en que el *ius puniendi* aparece compartido en nuestro país entre los órganos judiciales penales y la Administración, el principio *non bis in ídem* opera, tanto en su vertiente sustantiva como en la procesal, para regir las relaciones entre el ordenamiento penal y el derecho administrativo sancionador, pero también internamente dentro de cada uno de estos ordenamientos en sí mismos considerados, proscribiendo, cuando exista una triple identidad de sujeto, hechos y fundamento, la duplicidad de penas y de procesos penales y la pluralidad de sanciones administrativas y de procedimientos sancionadores, respectivamente". (FJ 2)

En este sentido, dispone el artículo 31 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que "no podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento".



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Siendo ello así, no podrá imponerse sanción alguna sin que antes esté perfectamente delimitado el ámbito competencial de la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma, debiendo, en su caso, coordinarse ambas Administraciones al objeto de evitar una duplicidad de sanciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del Anteproyecto de Ley.

Sólo atendiendo dichas previsiones puede mantenerse el precepto en cuestión.

18.- Artículo 50.2.d) y 3.d). Se tipifica como infracción muy grave en el apartado 2.d) "la reiteración de infracciones graves. Se entenderá que existe reiteración por comisión en el término de un año de más de una infracción grave cuando así haya sido declarado por resolución firme". Por su parte, el apartado 3.d) tipifica como grave "la comisión, en el término de un año, de más de una infracción leve, cuando así haya sido declarado por resolución firme".

La cuestión es que, en rigor, para que se pueda hablar de una segunda infracción es necesario que así se haya apreciado en el correspondiente procedimiento con la consiguiente imposición de sanción, de modo que se desconoce si una vez que haya finalizado el segundo procedimiento sancionador por la misma infracción grave o leve se iniciará otro considerando que se ha cometido una infracción muy grave o grave. Pero si eso es así se estaría infringiendo el principio *non bis in idem*. Por ello parece lógico que sea en el segundo procedimiento por la misma infracción grave o leve, en el que los hechos se calificarían como infracción muy grave o grave con-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

forme a este precepto, imponiendo la sanción correspondiente a tal infracción muy grave o grave.

Traemos a colación la doctrina sentada en la sentencia del Tribunal Constitucional 189/2013, de 7 de noviembre, en la que se señala:

“El cuestionado artículo 32 j) de la Ley vasca puede interpretarse en el sentido de que no vuelve a castigar la misma comisión de sendas faltas graves en el citado periodo inferior al año, sino que atiende a que por el infractor, en dicho plazo, se haya incurrido no sólo en las reiteradas dos infracciones –que fueron, en su caso, sustento fáctico de las previas sanciones–, sino en «más de dos», es decir, que se haya vuelto a infringir la normativa que la tipificación sancionadora pretende proteger.

Lo expuesto implica, en consecuencia, que para incurrir en esta infracción es preciso llevar a cabo nuevos y distintos hechos constitutivos de infracción grave, que constituirán el objeto propio de la tercera infracción, sin perjuicio de la cualificación específica que le imprime la circunstancia, manifestada en el precepto cuestionado, de la reincidencia.

Nos encontramos, así, acogiendo lo manifestado por el Fiscal General del Estado, con un precepto sancionador que castiga la comisión de hechos nuevos, si bien agrava la punición de éstos –y no de los que constituyeron las dos faltas graves ya cometidas y sancionadas– en atención a que en el limitado espacio temporal de un año el infractor haya cometido más de dos faltas graves.

Lo que lleva a afirmar la naturaleza agravante que en el precepto cuestionado ostenta la mención a las previas infracciones graves, en los términos de la STC 150/1991, de 29 de



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

julio, en cuyo fundamento jurídico 8, sobre la agravante penal genérica, concluíamos que «es una opción legítima y no arbitraria del legislador el ordenar que, en los supuestos de reincidencia, la pena a imponer por el delito cometido lo sea en una extensión diferente que para los supuestos de no reincidencia. Y si bien es indudable que la repetición de delitos propia de la reincidencia presupone, por necesidad lógica, una referencia al delito o delitos repetidos, ello no significa, desde luego, que los hechos anteriores vuelvan a castigarse, sino tan sólo que han sido tenidos en cuenta por el legislador penal para el segundo o posteriores delitos, según los casos, bien (según la perspectiva que se adopte) para valorar el contenido y su consiguiente castigo, bien para fijar y determinar la extensión de la pena a imponer. La agravante de reincidencia, por tanto, queda fuera de círculo propio de principio non bis in idem. Finalmente, tampoco es aceptable el argumento de que no es conforme con la Constitución agravar la pena por hechos anteriores a la comisión del delito, que el Juez razona a partir de lo dispuesto en el art. 25.1 in fine CE. Basta con señalar, al efecto, que la exigencia del art. 25.1 CE se refiere a la vigencia, en el momento de cometerse el nuevo delito, de la norma sancionadora; por ello, lo determinante, a efectos de la adecuación a la Constitución, es que se aplique una norma reguladora de la reincidencia que esté vigente en ese momento, según la exigencia de previa lege; norma que, como se ha dicho, no sanciona hechos anteriores, sino los constitutivos del nuevo delito, agravando la correspondiente pena».

El precepto impugnado admite, por lo expuesto, una interpretación conforme con la Constitución si se entiende, como se



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ha venido razonando, que centra la sanción muy grave en la efectiva comisión de una tercera infracción grave, adicional, nueva y distinta a las dos igualmente graves previamente cometidas, no siendo éstas nuevamente sancionadas mediante este artículo, sino que son meramente incluidas en el tipo sancionador para ser tenidas en cuenta a los efectos de cualificar la nueva infracción que, empero, se erige en el objeto estricto del precepto cuestionado. Tal es el sentido que ha de darse al precepto para acomodarlo con el tenor y espíritu del 25.1 CE, lo que determina, en los términos expuestos la correspondiente referencia en el fallo para excluir cualquier otra interpretación que sería vulneradora del art. 25 CE y por lo tanto inconstitucional". (FFJJ 5 y 6)

Doctrina aplicable a los preceptos que comentamos, que se ajustan, por tanto, a la Constitución, siempre que sean interpretados en la forma expuesta más arriba, y así quede reflejado en su redacción.

19.- Disposición transitoria primera. Establece esta disposición que "las personas o entidades que ya sean titulares de salas de exhibición podrán solicitar su inscripción en el Registro Andaluz de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales..".

Se prevé la inscripción de las salas ya existentes con carácter potestativo. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que, aunque sin carácter constitutivo, dichas salas de exhibición, antes de iniciar su actividad, han debido dirigir una comunicación previa al Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales, conforme al artículo 15.1 de la Ley 55/2007, por lo que más que dejar en manos de los titulares de las salas de exhibición su inscripción en el Registro andaluz, debe-



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ría recurrirse a lo dispuesto en el artículo 8 del Anteproyecto de Ley, que prevé la colaboración con la Administración General del Estado, especialmente en lo relativo, entre otras materias, al Registro Andaluz de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales.

Colaboración a los efectos de inscripción en el Registro que debe extenderse también a las Salas X, máxime cuando la autorización previa al funcionamiento, que debe ser inscrita en el Registro, tiene carácter preceptivo y constitutivo (arts. 17. Ley 55/2007 y 17.2 del Anteproyecto de Ley).



CONCLUSIONES

I.- La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia para dictar la Ley cuyo Anteproyecto ha sido sometido a este Consejo Consultivo **(FJ I)**.

II.- En términos generales, se estima que el procedimiento de elaboración de la norma se ajusta a las disposiciones aplicables.

III.- En principio, **el articulado del Anteproyecto de Ley se ajusta al ordenamiento jurídico.** No obstante, se formulan las siguientes observaciones, en las que se distingue:



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

A. Por las razones que se indican, **deben atenderse las objeciones de técnica legislativa referidas a las disposiciones siguientes:**

(1) **Observación general sobre la *lex repetita*** (Observación III.2). (2) **Artículo 2** (Observación III.5). (3) **Artículo 12** (Observación III.7, párrafo segundo). (4) **Artículo 16.3** (Observación III.10). (5) **Capítulo II del Título III, Medidas de Fomento** (Observación III.13). (6) **Artículo 37.3** (Observación III.15). (7) **Observación general al artículo 50** (Observación III.17). (8) **Disposición transitoria primera** (Observación III.19, tercer párrafo).

B. Por las razones expuestas en cada una de ellas **se hacen las siguientes observaciones de técnica legislativa:**

(1) **Observaciones generales** (Observación III.1). (2) **Título de la Ley** (Observación III.3) (3) **Exposición de Motivos, bloque II** (Observación III.4) (4) **Artículo 11.4** (Observación III.6). (5) **Artículo 12** (Observación III.7, párrafo primero). (6) **Capítulo I, del Título I** (Observación III.8) (7) **Artículo 14.4** (Observación III.9). (8) **Artículo 21.2** (Observación III.11). (9) **Artículo 26.3** (Observación III.12). (10) **Artículo 36.2, letras b) y c)** (Observación III.14). (11) **Artículo 46** (Observación III.16). (12) **Artículo 50.2.d) y 3.d)** (Observación III.18). (13) **Disposición transitoria primera** (Observación III.19, párrafos primero y segundo).



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

En Granada, a veinticinco de octubre de dos mil diecisiete.

EL PRESIDENTE

LA SECRETARIA GENERAL



Edo.: Juan B. Cano Bueso Edo.: María A. Linares Rojas

EXCMO. SR. CONSEJERO DE CULTURA.- SEVILLA