

MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL ANTEPROYECTO DE LEY DEL CINE DE ANDALUCÍA**1. OPORTUNIDAD DEL PROYECTO**

Las industrias culturales y creativas se han posicionado como motor de desarrollo para Andalucía. En los años anteriores a la situación de crisis económica, su aportación al PIB regional llegó a alcanzar el 5,7%.

Dentro de este sector, la industria cinematográfica cuenta con un elevado potencial en Andalucía y, por tanto, está relacionada directamente con el desarrollo económico sostenible y de calidad de la Comunidad Autónoma, contribuyendo a sustentar la base de la innovación. Asimismo, es destacable su elevado potencial para plantear interacciones positivas con otros sectores estratégicos, como el turismo.

En 2014, Andalucía cuenta con 1.582 empresas relacionadas con el sector audiovisual y multimedia, de las cuales 710 se dedican a actividades cinematográficas, de vídeo y de programas de televisión. Ello supone una cifra de empleo en este sector que supera las siete mil personas en nuestra Comunidad Autónoma, entre asalariados (7.018) y no asalariados (1.048), siendo estas cifras en el ámbito de las actividades cinematográficas de 2.729 personas (Fuente: Consejería de Cultura).

Si atendemos a los últimos datos que nos ofrecen los indicadores de la actividad cinematográfica y de vídeo, entre los que figuran los relativos a la producción, distribución, exhibición, infraestructura, recaudación o difusión, incluidos en la Estadística de Cinematografía del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, se extraen conclusiones como las que se indican a continuación.

En atención al número de empresas productoras de cine con actividad por Comunidad Autónoma, nuestro país contaba en 2014 con 276, situándose Andalucía en cuarto lugar en número de empresas con 21, tras Cataluña con 75, la Comunidad de Madrid con 91 y País Vasco con 23.

En relación al número de cines y salas de exhibición por Comunidad Autónoma, Andalucía contaba en 2014 con 83 cines y 608 salas, suponiendo un porcentaje del 11,7% y el 16,4% del total del país.

En cuanto al número de películas exhibidas, de los 1.590 títulos exhibidos en toda España en 2014, en Andalucía se exhibieron 542, suponiendo un porcentaje sobre el total de películas exhibidas del 34,1%.

En relación al número de espectadores, en el año 2014 se computan en Andalucía 13,1 millones, únicamente por detrás de Cataluña (16,8 mill.) y la Comunidad de Madrid (17,4 mill.).

En cuanto a la recaudación anual (en millones de euros), Andalucía recaudó en 2014 la cifra de 71,0 mill de los 518,2 mill recaudados a nivel nacional, suponiendo un porcentaje del 13,7%, siendo la tendencia en todo el país a crecer en relación a los datos del año anterior (en 2013 se recaudaron en España 506,3 mill de euros, siendo la cifra de Andalucía la de 66,3 mill). A nivel nacional, nuestra Comunidad se sitúa también en tercera posición, tras Cataluña y la Comunidad de Madrid.

También indicar que el número de festivales de cine celebrados en Andalucía ha sufrido un decremento desde 2010, pasando de los 22 festivales a los 3 de 2014. Esta tendencia a la baja es la misma que sufre todo el país, pasando en cifras globales de los 158 festivales de 2010 celebrados en España a los 43 de 2014.

Con estos datos se evidencia que Andalucía se sitúa entre las Comunidades Autónomas con mayor actividad relacionada con la industria del cine. Por ello, la Consejería de Cultura viene desarrollando actuaciones con el objetivo de impulsar y contribuir a la modernización de las industrias creativas, dentro

de las cuales cobra especial importancia las empresas relacionadas con el cine y la producción audiovisual.

El cine y el sector audiovisual andaluz necesitan de un entorno propicio para poder seguir evolucionando y superar los desafíos del presente provocados por cambios económicos, sociales, tecnológicos e incluso institucionales, pero que también, les permita anticiparse a los que vendrán de la mano del futuro. Asimismo, necesita apoyo para vencer dificultades que está generando el descenso del consumo cultural por la subida del IVA cultural al tipo más elevado de Europa y las dificultades para encontrar financiación para la realización de nuevos proyectos.

En este sentido, la implantación de las tecnologías digitales, el desarrollo de la sociedad en red y los nuevos usos y hábitos culturales ofrecen nuevas oportunidades de crecimiento para los sectores relacionados con la cinematografía y el audiovisual, convirtiéndolos, como hemos mencionado, en sectores estratégicos por su contribución al desarrollo cultural, económico y social de Andalucía.

Consciente de ello, la Junta de Andalucía quiere dotar a la actividad cinematográfica y de la producción audiovisual desarrollada en la Comunidad Autónoma de Andalucía de un marco jurídico regulador con la finalidad de fortalecerla e impulsar su desarrollo, y ello desde el convencimiento de que el cine necesita de una infraestructura industrial sólida que le permita evolucionar en el tiempo, innovar y ofrecer productos de calidad que interesen al espectador y hagan que dicha industria pueda seguir creciendo, creando puestos de trabajo y siendo cada vez más competitiva.

La Ley se inspira en el artículo 44.1 de la Constitución, el cual establece que los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho. Asimismo, se sustenta en los principios de libertad de expresión y pluralismo.

En relación a la regulación estatal en materia cinematográfica, 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, atribuyen 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, medidas de fomento y órganos colegiados con competencias exclusivas en dichas materias.

La Ley se fundamenta en las competencias reconocidas en el artículo 68 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo. Según lo dispuesto en el apartado 1 del citado artículo, 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 industria cinematográfica y audiovisual, entre otras materias.

En segundo término, la presente Ley toma como referente la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural, adoptada por la 31 Sesión de la Conferencia General de la UNESCO el 2 de noviembre de 2001, donde se reconoce a la diversidad cultural como fuente de intercambios, de innovación y de creatividad que constituye patrimonio común de la humanidad y debe ser reconocida y consolidada en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

Asimismo, la Ley toma en consideración la Comunicación de la Comisión Europea sobre la ayuda estatal a las obras cinematográficas y otras producciones del sector audiovisual (2013/C 332/01) y las Conclusiones del Consejo sobre la política audiovisual europea en la era digital (2014/C 433/02), en las que se manifiesta la responsabilidad, tanto del sector público como del sector privado, de participar en el proceso de transformación tecnológica en el que está incurso la industria cinematográfica europea.

Por otra parte, se tiene en cuenta la Recomendación de la Comisión de 20 de agosto de 2009 sobre la *alfabetización mediática en el entorno digital para una industria audiovisual y de contenidos más competitiva y una sociedad del conocimiento incluyente*, de 20 de agosto de 2009 (2009/625/CE), donde se incide en la importancia cultural, social y económica del sector cinematográfico y audiovisual y en su capacidad para proyectar valores y formar identidades, constituyendo asimismo un factor de integración europea, así como la Ley estatal 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, donde se expone que el sector audiovisual es un sector estratégico de la cultura y de la economía española, constituyendo el cine un elemento básico de la entidad cultural de España.

En concordancia con estos principios inspiradores, la Ley reconoce la actividad cultural en el ámbito de la cinematografía y las artes audiovisuales como un factor de desarrollo que contribuye a la cohesión social y a la formación de la identidad colectiva, estableciendo la necesidad de que esta acción cultural sea accesible para todos y garantice la inclusión y participación de toda la ciudadanía. Asimismo, se realiza la puesta en valor del patrimonio cinematográfico y audiovisual como parte sustancial del patrimonio cultural de Andalucía, con la intención de preservarlo y transmitirlo, debiéndose propiciar condiciones adecuadas para su creación, producción, distribución y difusión.

La colaboración y coordinación son los principios que regirán las políticas y acciones que se desarrollen desde la Administración andaluza para el impulso de la industria cinematográfica y audiovisual y la creación de empleo en el sector en el marco de esta Ley, siendo factor imprescindible para garantizar el crecimiento y el progreso de esta industria una Administración cercana y concedora de su realidad que destine sus recursos de la manera más eficiente.

2. JUICIO DE LEGALIDAD

Según lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 68 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, 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 industria cinematográfica y audiovisual, entre otras materias.

Hasta la fecha, la Comunidad Autónoma de Andalucía no ha hecho uso de esta habilitación competencial de primer nivel, resultando de aplicación la normativa estatal, esto es, la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, y el Real Decreto 1084/2015, de 4 de diciembre, por el que se desarrolla la citada Ley estatal.

Además de la citada habilitación competencial que la fundamenta, la presente Ley da respuesta a la necesidad de regular de forma coordinada la actividad la actividad cinematográfica y audiovisual desarrollada en Andalucía con la finalidad de otorgar a este sector económico y cultural el papel estratégico que le corresponde como motor de progreso económico y como elemento de cohesión cultural y de transformación social.

Asimismo, la presente ley nace de la consideración de la cinematografía y el audiovisual como sector estratégico en los aspectos cultural, económico y social. En este sentido, la Declaración universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural, de noviembre de 2001, y la Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales, aprobada el 20 de octubre de 2005 en el marco de la 33a Conferencia general de esta entidad de las Naciones Unidas, reconocen que la diversidad cultural constituye el patrimonio común de la humanidad y debe ser reconocida, protegida y difundida en beneficio de las actuales y futuras generaciones.

3. CONTENIDO.

La Ley queda estructurada en un título preliminar y cuatro títulos, desarrollados en dieciocho capítulos y cincuenta y tres artículos, más una parte final compuesta por una disposición adicional, una disposición transitoria y dos disposiciones finales.

El título preliminar fija como objeto de la Ley el establecimiento del marco jurídico regulador de la actividad cinematográfica y de la producción audiovisual en Andalucía. En este sentido, la distinción y la simultánea coincidencia parcial entre lo cinematográfico y lo audiovisual impregna la Ley a lo largo de todo su articulado, tal y como viene siendo habitual en la legislación comparada.

Una vez definido el objeto, la Ley determina su ámbito de aplicación, atendiéndose al hecho de que la actividad cinematográfica y audiovisual tiene algunos elementos estrictamente territoriales, como son la ubicación de las salas de cine, el lugar de los rodajes, la sede social o el establecimiento permanente de las empresas que operan en ella. Sin embargo, es necesario tener presente que la realidad cultural, económica y empresarial justifica en ocasiones la aplicación de la Ley a otras personas físicas o jurídicas. Además se excluye expresamente del ámbito de aplicación de la Ley los servicios de comunicación audiovisual.

La Ley establece en el artículo 3 los objetivos generales destinados a actuar como pauta de referencia en el seguimiento de la aplicación de la norma y de las políticas públicas que de ella se deriven o fundamenten. Asimismo, el artículo 4 de la Ley sienta el principio general del interés público de la actividad cinematográfica y de producción audiovisual, destinado a presidir toda la acción de la Administración Pública en esta materia. Este carácter justifica toda la acción de fomento objeto de la Ley y fundamenta las referencias a la acción en otros ámbitos de actuación de la Junta de Andalucía, como el educativo.

Se establecen también en el título preliminar definiciones de determinados conceptos que resultan necesarias para una mejor comprensión y aplicación de la norma y se reafirma el principio de libertad de empresa.

El título I estructura los cauces de actuación de los poderes públicos en el ámbito de aplicación de la ley, señalando las autoridades competentes para llevar a la práctica lo dispuesto en la misma. Se pretende lograr una efectiva coordinación y colaboración de todos aquellos órganos y entidades que operan en su ámbito con el fin de garantizar la máxima eficacia, eficiencia y equidad en el cumplimiento de sus objetivos. A tal efecto, este título, por un lado, autoriza al órgano competente a utilizar todas las formas posibles de cooperación administrativa con otras entidades y, por otro, instrumenta dicha colaboración en la formulación de una Estrategia de carácter transversal en la que resultan implicados los organismos públicos y entidades cuya acción pública pudiese derivar en un impacto positivo sobre la industria cinematográfica y de producción audiovisual. Asimismo, se establece que un Consejo Asesor de Cinematografía canalizará la comunicación constante de la Consejería competente en materia de cultura con una representación de las diversas entidades representativas del sector audiovisual y cinematográfico.

El título II desarrolla las competencias de ordenación administrativa que el artículo 68 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma en materia de cine. Se crea, asimismo, el Registro Andaluz de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales y se establecen los preceptos relativos a su funcionamiento, poniendo en práctica de forma evidente el principio de autonomía y su capacidad de acercar la Administración al administrado. Todo ello garantizando que, lejos de imponer nuevas cargas, se establezca un pleno reconocimiento del contenido de otros registros semejantes, y la mayor coordinación efectiva con estos. Por otra parte, se aborda la calificación por edades de las películas y la expedición del certificado de nacionalidad, así como la aprobación de coproducciones de carácter internacional.

En el capítulo III dedicado a las normas relativas a la exhibición, se abordan aspectos tales como el

control de rendimientos y espectadores y las obligaciones de cuota de pantalla. Asimismo, se establecen obligaciones de información para garantizar la libre competencia. En el capítulo IV se generaliza el uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en las actuaciones administrativas que se deriven de la aplicación de la Ley.

El título III aborda las medidas de fomento de la industria cinematográfica y audiovisual, estableciendo una serie de instrumentos de diversa naturaleza al servicio de las empresas del sector con la finalidad de favorecer su desarrollo. Destaca como novedad el establecimiento de una cartera de recursos económicos para la financiación de la cinematografía y de la producción audiovisual, cuyos recursos únicamente podrán destinarse a la financiación de las acciones de fomento previstas en la Ley, en el marco de la Estrategia andaluza para el fomento de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual que la ley contempla. En los distintos capítulos del título III se regulan las medidas de apoyo a la creación, producción, distribución, exhibición y promoción, siempre dentro de los límites de disponibilidad presupuestaria.

Se articula como novedad en este título la posibilidad de contribuir a la financiación de obras cinematográficas mediante la suscripción de acuerdos de coproducción con empresas productoras independientes y se acentúa la labor de promoción cultural en el exterior de la Administración, facilitando la presencia y difusión de las obras cinematográficas y audiovisuales andaluzas en festivales y en otros eventos y mercados nacionales e internacionales.

Aunque se generalicen las llamadas "nuevas pantallas", y el acceso a la obra audiovisual a través de internet crezca de forma exponencial, la cinematografía no se entiende ni cultural ni socialmente sin la primacía de las salas de cine y de la proyección de la obra cinematográfica a una misma audiencia reunida en un espacio físico compartido. La digitalización de la distribución y proyección cinematográfica abre nuevos retos a las salas, pero también importantes oportunidades, al introducir una posible flexibilidad de programación inexistente en el pasado, así como el acceso a nuevos contenidos que pueden contribuir a rentabilizar esos espacios, reconvertidos en auténticos focos de difusión cultural, o nuevas formas de exhibición. El capítulo V de este título permite a la Administración competente plantear acciones en este sentido y llama a la creación de una nueva Red cultural de salas de cine, de adscripción voluntaria, que permita estructurar acciones comunes para afrontar estos importantes retos y contribuir conjuntamente a la difusión de cine de calidad.

De especial importancia resulta la llamada alfabetización mediática (y la cinematográfica en particular) como una necesidad educativa de primer orden. Promover en las escuelas y en el entorno educativo no sólo el acceso a la cultura cinematográfica, sino su comprensión, es tarea importante que deber afrontarse con la complicidad de las autoridades públicas competentes en el ámbito audiovisual y en el educativo, y con la implicación directa y activa tanto de los educadores como de la industria cinematográfica. Esta cuestión es objeto de gran atención en el ámbito de la Unión Europea, cuyas autoridades por un lado incrementan los recursos públicos destinados a este fin, y por otro se plantean la revisión de aquellos aspectos jurídicos que puedan estar obstaculizando el acceso al cine en las escuelas en el marco de la propiedad intelectual. Esta Ley abre la posibilidad de un compromiso claro en este ámbito.

En lo referente a los rodajes e inversión exterior, se establece el deber de la Administración de contribuir a fomentar la atracción de rodajes cinematográficos y audiovisuales en los municipios de Andalucía, promoviendo a tal fin la coordinación entre entidades y organismos, públicos y privados, cuyo ámbito de actuación pueda facilitar la prestación de servicios audiovisuales u otros servicios conexos.

La Ley también desarrolla las obligaciones de protección y difusión del patrimonio cinematográfico y audiovisual como parte esencial del patrimonio colectivo, impulsando la constitución de una Red de Archivos que tenga entre sus fines la conservación de la producción cinematográfica y audiovisual.

El título III de la ley concluye estableciendo el principio de no discriminación por razón de discapacidad. En este sentido, deberá promoverse que las obras cinematográficas y audiovisuales sean accesibles a las personas con discapacidad física o sensorial, procurando velar por que dichas personas puedan hacer un uso regular y normalizado de los medios audiovisuales, sin ser objeto de discriminación.

Por último, la ley dedica el título IV al régimen sancionador y a la función inspectora, tipificando las infracciones muy graves, graves y leves, y fijando las correspondientes sanciones y su graduación.

4. IMPACTO NORMATIVO Y TABLA DE VIGENCIA.

La Ley regula por primera vez en Andalucía la actividad cinematográfica y la producción audiovisual, materias que se encuentran reguladas con carácter básico por la Administración del Estado. En relación con la normativa estatal, no sólo desarrolla sus aspectos básicos, sino que regula otros aspectos de especial interés para Andalucía, como las medidas de apoyo al sector o la protección y conservación del patrimonio cinematográfico y audiovisual.

Al no existir regulación autonómica previa en la materia, su impacto es mínimo en la normativa propia. La regulación del patrimonio cinematográfico y audiovisual no presenta colisión con las leyes sectoriales de patrimonio histórico (Ley 14/2007, de 26 de noviembre), de archivos (Ley 7/2011, de 3 de noviembre) o de bibliotecas y centros de documentación (Ley 16/2003, de 22 de diciembre).

Por otra parte, las medidas de fomento se ajustarán a la normativa general de subvenciones y ayudas y a la sectorial estatal del cine, sin que se establezcan peculiaridades al respecto.

Por todo lo anterior, no resulta necesaria la modificación o derogación de Ley anterior alguna.

5. REFERENCIA A LAS ACTUACIONES PREVIAS.

En relación a los hitos que se han producido con anterioridad a la concreción del borrador de anteproyecto de Ley del Cine de Andalucía, manifestamos que se ha contado con la participación activa del sector en la elaboración del primer borrador de Anteproyecto de Ley del Cine. En relación a ello, destacamos los hitos siguientes:

- Febrero de 2014: Se produce una reunión de los representantes del sector audiovisual con la Presidenta de la Junta de Andalucía y el entonces Consejero de Educación, Cultura y Deporte que marcan el inicio de los trabajos para la elaboración del anteproyecto de Ley del Cine de Andalucía.
- Marzo a Mayo de 2014: Tras la reunión anterior, se mantienen distintas reuniones con colectivos y empresas del sector y subsectores que inciden en la industria cinematográfica y audiovisual (AEPAA-APRIA, PECAA, AECA, AEDAVA, ASECAN, AMMAA, Asociación de Técnicos Audiovisuales de Sevilla y más 30 empresas del sector), realizándose paralelamente distintos estudios sobre la materia.
- Julio de 2014: Tras la elaboración de un documento base, se mantienen distintas reuniones en el mes de julio y se recaban aportaciones al citado documento.
- Noviembre de 2014: Se produce un nuevo encuentro del sector con la Presidenta de la Junta y el entonces Consejero de Educación, Cultura y Deporte y se les facilita a las asociaciones y entidades representativas un documento para su análisis y valoración.
- 17 de diciembre de 2014: Se celebra unas Jornadas en el Teatro Central de Sevilla denominadas: JORNADAS PARA EL IMPULSO DE LA ACTIVIDAD CINEMATOGRAFICA Y LA PRODUCCION

AUDIOVISUAL EN ANDALUCÍA", dedicándose una mesa de debate monográfica a la futura Ley del Cine de Andalucía. En dichas Jornadas, donde se dan cita las entidades representativas del sector, se abre un enriquecedor debate sobre el documento avanzado con anterioridad y se realizan nuevas aportaciones que son valoradas y parcialmente incluidas en el primer borrador de anteproyecto.

6. EXIGENCIAS TÉCNICAS

La presente norma, para su entrada en vigor, no requiere de la creación o desarrollo de una aplicación informática ni del desarrollo de un procedimiento administrativo que se inicie mediante solicitud, sin perjuicio de que ello sea preciso en su ulterior desarrollo reglamentario, lo que deberá justificarse en la fase de tramitación de los correspondientes reglamentos.

Sevilla, 21 de enero de 2016

EL DIRECTOR GENERAL DE INNOVACIÓN CULTURAL Y DEL LIBRO

Fdo.: Antonio José Lucas Sánchez.

