

INFORMES PRECEPTIVOS				
ARTÍCULO	ORGANISMO/ ENTIDAD	ALEGACIONES	ESTIMADA S/N	MOTIVO DESESTIMACIÓN / OBSERVACIONES
De carácter general	D.G. de Planificación y Evaluación (Consejería de Hacienda y A.P.)	Actualización de las referencias a la Ley 30/1992	S	Texto actualizado.
Exposición de motivos (I)	Unidad de Igualdad de Género de la Consejería de Cultura	Proponen cambio de redacción para evitar lenguaje sexista (sustituir "espectador" por "público").	S	Se sustituye.
Exposición de motivos (II)	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Proponen ampliar y concretar el marco normativo constitucional y autonómico en el que se encuentra la ley.	S	Se incorpora.
Exposición de motivos (II)	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Consideran necesario incorporar los criterios de buena regulación.	S	Se añaden dos párrafos en los que se desarrollan los principales principios, como el principio de necesidad, de interés general, de finalidad y de regulación imprescindible, así como el de seguridad jurídica.
Exposición de motivos (II)	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Propone incorporar mención a normativa internacional y comunitaria relacionada con el valor cultural de la cinematografía y audiovisual, así como las actividades que se consideraran subvencionables en el ámbito comunitario.	S	Se incorporan las referencias que no se encontraban ya en mencionadas.
Exposición de motivos (III)	Unidad de Igualdad de Género de la Consejería de Cultura	Proponen cambio de redacción para evitar lenguaje sexista (sustituir "espectador" por "público").	S	Se sustituye.
I	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Manifiestan la importancia del valor cultural del sector que se regula, y que debe inspirar el texto normativo.	S	Se incorpora alusión al valor cultural de la actividad cinematográfica y de la producción audiovisual en el objeto de la ley.
2.1	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Proponen una revisión del ámbito personal de aplicación, de forma que no se genere discriminación por razón del territorio.	S	Se modifica el texto eliminando las referencias a la residencia o establecimiento de las personas físicas o jurídicas.
2.2	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Destacan la falta de coherencia entre la redacción del art. 2.2 y el art. 29.1, que realiza una remisión al ámbito de aplicación.	S	Se suprime el apartado.
3	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Proponen una revisión de los objetivos a fin de adecuarlos a las medidas concretas que se articulan en el resto del texto.	S	Se suprimen algunos objetivos y se dividen en dos apartados según el grado de afección de la ley, teniendo en cuenta que no todos los objetivos tienen que ver con las líneas de fomento y que la relación con el resto del texto existe.
3	Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía	Proponen incorporar una mención a los derechos de las personas consumidoras y usuarias.	S	Se añade en el apartado 2.c) in fine.
3.3	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Proponen añadir un nuevo apartado sobre el respeto a la normativa comunitaria y de defensa de la competencia.	S	Se añade.
4	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Cuestionan el principio de interés público, dando más importancia al del valor cultural de la actividad que se está regulando.	S	Se transforma el artículo orientándolo hacia una mayor concreción del valor cultural, que será orientador de las medidas de fomento.

INFORMES PRECEPTIVOS				
ARTÍCULO	ORGANISMO/ ENTIDAD	ALEGACIONES	ESTIMADA S/N	
			MOTIVO DESESTIMACIÓN / OBSERVACIONES	
4	Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía	Proponen incluir como principios de interés público los relacionados con los derechos constitucionales y socioeconómico.	N	A fin de adaptar el texto al informe de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, se transforma el artículo orientándolo hacia una mayor concreción del valor cultural, que será orientador de las medidas de fomento.
5	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Plantea discordancias entre las definiciones del anteproyecto y las de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre. En particular, las definiciones de empresas productora, distribuidora y exhibidora parecen excluir a las personas físicas.	S	Se mejora la redacción de estas definiciones, precisando que incluyen a las personas físicas y jurídicas.
5	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Proponen equiparar las definiciones de productor y distribuidor independientes.	N	Las definiciones son diferentes, pues se plantean de forma distinta, pero se entiende que no colisionan, pues los criterios son complementarios, especialmente en la medida en que el artículo 5 de la Ley 55/2007 no es básico.
5	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Proponen incorporar definiciones existentes de la Ley 55/2007 que no se contemplan en el anteproyecto: película para televisión, piloto de serie de animación, nuevo realizador y operador de televisión.	N	No se incorporan estas definiciones porque no se corresponden con el ámbito de aplicación del anteproyecto de ley.
5	Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía	Proponen incorporar la definición de "usuarios de servicios cinematográficos".	N	La definición no es necesaria para la aplicación e interpretación de la ley.
5 e)	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Aunque valora positivamente que la definición de obra audiovisual sea más exhaustiva que en la Ley 55/2007, considera que deben conregirse las diferencias entre las definiciones de "cortometraje"	S	Se adapta el texto, a semejanza de la definición de cortometraje de la Ley estatal.
7	Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía	Proponen incluir un epígrafe en relación con la protección y defensa de los derechos de los consumidores y usuarios.	N	Esta materia no es objeto de esta ley.
7.3	Consejo Audiovisual de Andalucía	Proponen incluir en el capítulo II del título I (Relaciones interadministrativas) la colaboración con el Consejo Audiovisual de Andalucía en aquellas materias en las que presentan intereses comunes	S	Se incorpora la mención en un nuevo apartado 3 del artículo 7, pues el capítulo II del título I regula las relaciones con administraciones ajenas a la Junta de Andalucía. La concreción de las materias objeto de colaboración se determinarán en el desarrollo reglamentario.
8	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Consistirá que debe determinarse la composición y competencias. En el caso de que este órgano vaya a servirse de profesionales para la adopción de decisiones, deberá hacerse de forma que no colisione con los principios de libre competencia.	N	En cuanto a la composición y competencias, a propuesta de la S.G.T. de la Consejería de Hacienda y AP. En cuanto a las garantías de libre competencia, se estudiarán en el Decreto que cree el Consejo.
8	Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía	Proponen la inclusión de los representantes de los consumidores y usuarios en el Consejo Asesor.	N	La composición del Consejo se determinará en el decreto de creación.
8.1	D.G. De Planificación y Evaluación. Hacienda y A.P	No queda claro cual será la Consejería a la que queda adscrito este Consejo y que, por tanto, será la que le dotará de los recursos personales y materiales que puedan ser necesarios.	N	Se determinará en el decreto de creación, dado que se ha modificado a propuesta de la SGT de CHAP sugiendo la creación por decreto.
8.4	D.G. de Planificación y Evaluación (Consejería de Hacienda y A.P.)	Hay una incoherencia en si la composición de la comisión será paritaria, o si respetará el principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres.	S	Redacción del artículo en el siguiente sentido: "...respetará la presencia equilibrada de mujeres y hombres"

INFORMES PRECEPTIVOS			
ARTÍCULO	ORGANISMO/ ENTIDAD	ALEGACIONES	ESTIMADA S/N
9	Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía	Recuerda que el desarrollo reglamentario deberá ser preceptivamente informado por ese órgano.	S
9.1	D.G. de Planificación y Evaluación (Consejería de Hacienda y A.P.)	No queda claro en el texto cual es la naturaleza jurídica del Centro de información y Seguimiento de la actividad cinematográfica y de producción audiovisual, así como su forma de integración dentro de la estructura de la Consejería. Además sería conveniente prever su posterior desarrollo reglamentario.	S
13	Consejo Audiovisual de Andalucía	Plantean la participación de este Consejo en la formulación de la Estrategia.	S
13.1	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Proponen sustituir la consulta previa restringida a las entidades representativas del sector por una consulta pública previa similar a la regulada en el art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.	S
13.1	Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía	Proponen la participación en la formulación de la Estrategia.	N
13.2 (actualmente suprimido)	D.G. de Presupuestos (CHAP)	Entiende que, para implicar en la Estrategia a otras Consejerías y entidades instrumentales con cargo a sus programas presupuestarios con norma con rango de ley, requiere un compromiso expreso y previo de cada una de ellas.	S
13.2 c (antes 13.3 c)	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Proponen reforzar el apartado 2.c) a fin de que sea obligatorio realizar una evaluación de las políticas de fomento, sus efectos y un análisis del sector.	S
13.2 d)	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Proponen incluir un nuevo apartado en el que se contemplen el resto de programas y proyectos relacionados con el sector de competencia de otras Consejerías.	S
13.3 (antes 13.4)	D.G. de Presupuestos (CHAP)	La observación al art. 13.2 es extensible a este apartado.	S
13.5 (suprimido)	D.G. de Presupuestos (CHAP)	La observación al art. 13.2 es extensible a este apartado.	S
13.6 (suprimido)	D.G. de Presupuestos (CHAP)	La observación al art. 13.2 es extensible a este apartado.	S
13.4	Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía	Proponen revisiones anuales de la Estrategia.	N
14	Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía	Proponen un nuevo punto referido a la calidad del producto cinematográfico.	N
		MOTIVO DESESTIMACIÓN / OBSERVACIONES	
		Se tendrá en cuenta en el desarrollo reglamentario.	
		Se modifica la redacción, sustituyendo la denominación de "Centro" por la de "Sistema", perfilando su definición. Se suprime el apartado 2 por resultar más operativo establecer sus funciones y relaciones en el desarrollo reglamentario.	
		Debe entenderse incluida en la nueva redacción del art. 13.3 a propuesta de la D.G. de Presupuestos (CHAP).	
		Se amplía la consulta a los sujetos potencialmente afectados y a la ciudadanía en general.	
		No se considera adecuado incorporar colectivos afectados tangencialmente por la Estrategia en la formulación, dado que se promoverá una participación general previa a la aprobación del texto.	
		Tras realizar una consulta a las Consejerías afectadas sin obtener un compromiso, se opta por suprimir el apartado, dejando a la formulación de la Estrategia la participación.	
		Se cambia la redacción para reforzar la idea que ya se apuntaba en el apartado.	
		Se incluye un nuevo apartado.	
		Se modifica la redacción para recoger el mínimo exigible que se regulaba en el apartado 2 suprimido.	
		En coherencia con la supresión del apartado 2 se suprime igualmente este apartado.	
		En coherencia con la supresión del apartado 2 se suprime igualmente este apartado.	
		El calendario de ejecución y revisión se establecerá en la propia Estrategia.	
		No guarda relación con el objeto del artículo.	

INFORMES PRECEPTIVOS				
ARTÍCULO	ORGANISMO/ ENTIDAD	ALEGACIONES	ESTIMADA S/N	MOTIVO DESESTIMACIÓN / OBSERVACIONES
15	D.G. de Planificación y Evaluación (Consejería de Hacienda y A.P.)	Plantea la posible existencia de duplicidad con el Registro Administrativo de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales, creado por la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, de ámbito estatal. Plantea la necesidad de garantizar tanto la no existencia de duplicidades como las conexiones entre ambos.	N	Se considera necesaria la existencia de un registro autonómico, tal como permite y prevé la legislación estatal. Los mecanismos de conexión están previstos tanto en la norma estatal como en el art. 16.5 y 6.
15.3	D.G. de Planificación y Evaluación (Consejería de Hacienda y A.P.)	Considera que la regulación del Registro debería hacerse en la propia Ley, en particular lo relativo a los "efectos de la inscripción".	S	Se incorpora un nuevo apartado 3 sobre los efectos de las inscripciones.
15.3	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Consideran necesario regular los efectos y, especialmente, el carácter declarativo (y no constitutivo) de los mismos.	S	Se incorpora un nuevo apartado 3 sobre los efectos de las inscripciones. No obstante, y en atención a que no todas las inscripciones tienen carácter declarativo (la inscripción de las salas "X" es de carácter constitutivo), se realiza una remisión a los efectos del Registro estatal, que tiene los mismos efectos que el de Andalucía.
16	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Plantea diversas observaciones sobre garantía de no incorporación de cargas administrativas, de inscripción de oficio y de intercambio de información con otros registros, cuando las empresas <u>va estén</u> inscritos en ellos.	S	Se replantea el artículo para mejorar su aplicación.
16.1	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	En atención a las observaciones generales.	S	Se replantean las causas de inscripción.
16.2 (pasa al art. 22.2)	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	En atención a las observaciones generales.	S	Se suprime y traslada al artículo 22.2
16.3 (antes 16.4)	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	En atención a las observaciones generales.	S	Se sustituye la mención al ICAA por el del Registro estatal, destinatario concreto de los datos de intercambio.
16.4 (antes 16.5)	D.G. de Planificación y Evaluación (Consejería de Hacienda y A.P.)	El informe señala que, las referencias a la posibilidad de establecer instrumentos de cooperación con otras Comunidades Autónomas que dispongan de este tipo de registros, para posibilitar la transmisión de la información, no es facultativa sino obligatoria, de acuerdo con lo previsto en el artículo 141 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.	S	Se cambia el redactado del artículo sustituyendo "Podrán establecerse....", por "Deberán establecerse...."
Título I – Capítulo II	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Ponen de manifiesto que la rúbrica del capítulo no se corresponde con el contenido del mismo, pues regula las calificaciones, además de las certificaciones y autorizaciones.	S	Se amplía la rúbrica para incluir a las calificaciones.
18.1	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Lex repetita.	S	Se precisa el artículo de carácter básico que establece la obligación.
18.1	Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía	Proponen materias concretas que deben ser objeto del desarrollo reglamentario.	N	Se tendrán en cuenta en el desarrollo reglamentario.

INFORMES PRECEPTIVOS				
ARTÍCULO	ORGANISMO/ ENTIDAD	ALEGACIONES	ESTIMADA S/N	MOTIVO DESESTIMACIÓN / OBSERVACIONES
18.4 (antes 18.5)	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Proponen que el reconocimiento de la calificación cultural sea un presupuesto para la obtención de ayudas.	N	Se considera más adecuado que los efectos de las calificaciones se determinen en el desarrollo reglamentario.
18.5 (antes 18.6)	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Lex repetita.	S	Se precisa el artículo de carácter básico que establece la obligación.
19.1	Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía	Proponen que se defina el concepto de "obra X" y "sala X", así como las limitaciones de proyección de estas salas a esos únicos contenidos.	N	Se respeta la regulación estatal en este aspecto.
19.2	Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía	Proponen concretar el grafismo y tamaño de la letra en la indicación de sala X.	N	Estos detalles no precisan aprobación mediante norma de rango legal. En el desarrollo reglamentario previsto en el apartado 5 se especificará y vinculará a la autorización.
22.1	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Lex repetita.	S	Se precisa el artículo de carácter básico que establece la obligación.
22.2 (antes 16.2)	S.Gral. Hacienda (CHAP)	Corregir error en las referencias a los artículos 22 y 23 del propio texto	S	Al trasladar el apartado al artículo 22, la referencia normativa desaparece.
22.2 (antes 16.2)	D.G. de Planificación y Evaluación (Consejería de Hacienda y A.P.)	Consideran que lo regulado en este artículo no afecta a las personas físicas y jurídicas titulares de salas de exhibición que estén desarrollando su actividad a la entrada en vigor de la Ley.	S	Se indica al final del apartado la posibilidad de inscripción voluntaria en el Registro Andaluz, teniendo en cuenta que, desde la entrada en vigor del R.D. 1084/2015, de 4 de diciembre, que regula el Registro estatal en el que deben estar inscritas estas empresas hasta tanto no se asuman las competencias por la C.A.
22.3 (antes 22.2)	Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía	Proponen que, para una aplicación inmediata de lo previsto en este artículo, se determine en la ley los aspectos relativos a los títulos de acceso a las salas, que afectan directamente a los consumidores y usuarios.	N	Estos detalles no precisan aprobación mediante norma de rango legal. Su incorporación retrasaría innecesariamente la tramitación de la ley y limitará la posibilidad de adaptaciones a las realidades que se produzcan a lo largo de la existencia de la ley.
23	Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía	Cuestionan la habilitación que se otorga a las empresas exhibidoras de impedir a los espectadores la introducción de elementos de grabación en las salas, concepto que incluye los teléfonos móviles.	N	Se mantiene la redacción, que se plantea en términos similares a los del art. 15.3 de la Ley 55/2007.
24	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Consideran que la tipificación de infracciones en materia de defensa de la competencia corresponde al Estado, por lo que proponen suprimir el final del apartado, en el que se define una conducta que vulnera dicha normativa.	S	Se sustituye la mención por una remisión al art. 14 de la Ley 55/2007, donde se describe esta misma conducta.
26.1	D.G. De Planificación y Evaluación. Hacienda y A.P	Indican que, desde la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, el uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos, no es una opción sino un imperativo legal.	S	Se sustituye el término "promoverá" por "incorporará".
26.1	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Proponen mención expresa de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en relación con el uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos.	S	Se incorpora.

INFORMES PRECEPTIVOS				
ARTÍCULO	ORGANISMO/ ENTIDAD	ALEGACIONES	ESTIMADA S/N	MOTIVO DESESTIMACIÓN / OBSERVACIONES
27.2.j)	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Entiende que contemplar como fin de la política de fomento "Fomentar el asociacionismo..." podría favorecer indirectamente la realización de acuerdos entre empresas del sector, pudiendo generar efectos negativos sobre la competencia.	S	Modificada la redacción del artículo eliminando la referencia.
27.2.l) y m)	D.G. de Infancia y Familias (Consejería de Igualdad y Políticas Sociales).	Proponen la incorporación de dos nuevos apartados indicando el literal, relativos a menores, infancia y adolescencia.	S	Se incluyen literalmente.
27.2	Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía	Proponen introducir algunas medidas para garantizar el acceso del usuario al producto cinematográfico con elementos de calidad en las salas exhibidoras, garantizando el ejercicio de sus derechos como consumidor. Asimismo plantean la posibilidad de promover el acceso a esta expresión cultural a precios razonables.	N	Se considera incorporado en el apartado c) y previsto para determinados colectivos en el artículo 40. En cuanto a los precios, al tratarse de mercado libre la Administración no tiene capacidad para regular precios.
27.5	S.G. de Hacienda (Consejería de Hacienda y A.P.)	Completar referencia al Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la J.A.	S	Se incorpora la referencia.
27.5	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Propone incidir en la posibilidad que tiene el centro directivo de abondar en el mecanismo de reembolso de las ayudas establecidas en el artículo 20.2 de la Ley 55/2007	N	Los detalles de dicha posibilidad se determinarán en el desarrollo reglamentario
29.1	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Aprueba una severa restricción al acceso a las subvenciones, al disponerse que sólo podrán ostentar la condición de beneficiarios aquellas "personas físicas y jurídicas incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley, es decir: las personas físicas residentes en Andalucía y personas jurídicas españolas o de otros países miembros de la U.E....que dispongan de domicilio o razón social en Andalucía, vulnerándose la libertad de movimiento y establecimiento.	S	Ya modificado a propuesta de la S.G.T de Presidencia y Administración Local.
29.2 (suprimido)	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Entienden que el establecimiento de excepciones para la obtención de ayudas públicas a un sector que en sí mismo es ya excepcional en este sentido debe estar convenientemente justificado y ser proporcionado, a fin de distorsionar los mercados ni la libre competencia.	S	Suprimido. Las excepciones, cuando sean necesarias, se contemplarán en las bases reguladoras de la ayuda que lo requieran.
29.2 (antes 29.3)	Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía	Proponen que se contemple como causa de exclusión las sanciones administrativas firmes por conductas contrarias a los derechos y legítimos intereses de las personas consumidoras y usuarias.	N	Será objeto de valoración en la regulación reglamentaria.
29.4	Unidad de Igualdad de Género de la Consejería de Cultura	Proponen incluir un apartado relativo a la exclusión de empresas condenadas por prácticas laborales discriminatorias	S	Se incorpora con el literal propuesto.

INFORMES PRECEPTIVOS				
ARTÍCULO	ORGANISMO/ ENTIDAD	ALEGACIONES	ESTIMADA S/N	MOTIVO DESESTIMACIÓN / OBSERVACIONES
30.2	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Entienden que, en cuanto a la selección de los profesionales que participen en la toma de decisiones, sería de interés que la autoridad competente haga explícitos los elementos tomados en consideración, como pudiera ser la trayectoria profesional, cualificación, formación, u otros vinculados con el sector cinematográfico y audiovisual. El informe indica que, en el texto legal se hace referencia de una forma indeterminada al "Órgano competente de la Junta de Andalucía". Proponen que se concrete a qué órgano se refiere y a qué competencia se está refiriendo.	S	Modificada la redacción del artículo, dejando al desarrollo reglamentario la determinación de los criterios objetivos que haya que tener en cuenta en cada caso.
30.3	D.G. de Planificación y Evaluación (Consejería de Hacienda y A.P.)	Se propone completar el apartado con la siguiente mención: "y así hayan sido declaradas mediante sentencia firme".	S	Se precisa el marco normativo de este tipo de acuerdos, en el que se determina el órgano competente.
31 e)	D.G. De Planificación y Evaluación. Hacienda y A.P	Proponen incluir como elemento de valoración la existencia de compromisos o convenios con agentes sociales representativos para garantizar la calidad del producto cinematográfico o para la divulgación de valores sociales, culturales o económicos relacionados con su objeto.	N	Será objeto de valoración en la regulación reglamentaria.
32	Consejo Audiovisual de Andalucía	Proponen incluir como criterio de evaluación la valoración de los contenidos con perspectiva de género que transmitan o promuevan valores y comportamientos igualitarios.	N	Será objeto de valoración en la regulación reglamentaria para las ayudas dirigidas a la creación y producción.
32 a)	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Indican que, según la Comunicación de la Comisión Europea sobre la ayuda estatal a las obras cinematográficas y otras producciones del sector audiovisual (2016/C 332/01), "para ser compatibles con el artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE, las ayudas al sector audiovisual deben promover la cultura".	S	Modificada la redacción del artículo, incorporando un nuevo apartado a) que prima el valor cultural.
32 b) (antes 32 a)	S.G. de Hacienda (Consejería de Hacienda y A.P.)	Reducir 2ª referencia a normativa ya citada.	S	Se modifica de acuerdo con la propuesta.
32 b) (suprimido)	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Consideran que la inclusión de criterios de ponderación que responden a políticas sectoriales concretas no directamente vinculadas a las totalidad de las medidas de fomento no deben incluirse como criterios comunes de ponderación. Además, en este supuesto concreto, la inclusión de un criterio de "valoración de empleos, estables o temporales, creados en Andalucía por la entidad solicitante y de empleos susceptibles de creación por el proyecto o actividad objeto de la solicitud", puede implicar un tratamiento discriminatorio entre operadores económicos, primando a aquéllos que poseen una estructura empresarial más consolidada en detrimento de aquellos de reciente implantación en el mercado o de menor dimensión.	S	Suprimido

INFORMES PRECEPTIVOS				
ARTÍCULO	ORGANISMO/ ENTIDAD	ALEGACIONES	ESTIMADA S/N	MOTIVO DESESTIMACIÓN / OBSERVACIONES
32 d) (suprimido)	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Considera que en el criterio de ponderación "la valoración de actuaciones que incluyan la perspectiva de discapacidad" la redacción resulta imprecisa por desconocerse a qué tipo de perspectiva de discapacidad se quiere incorporar.	S	Suprimido
32 e) (suprimido)	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Considera que el criterio de ponderación "la valoración de actuaciones innovadoras, relacionadas con las nuevas tecnologías, que promuevan nuevos modelos empresariales" resulta imprecisa por desconocerse a qué modelo empresarial se quiere hacer referencia.	S	Suprimido
33.2	Consejo Audiovisual de Andalucía	Considera conveniente precisar los recursos a fin de determinar el origen y responsable de cada uno de estos recursos.	N	No existe reserva de ley para esta materia y se considera más adecuado dejar tales precisiones a la formulación y aprobación de la Estrategia.
33.3	S.G. de Hacienda (Consejería de Hacienda y A.P.)	Aclarar que no se vulnera el principio de no afectación de ingresos	S	Se modifica la redacción aclarando que el porcentaje se refiere a los recursos de la Estrategia.
34.5.f)	Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía	Proponen contemplar en el epígrafe f), además del fomento de la igualdad de género, aquellas otras vinculadas a la promoción y defensa de derechos humanos y constitucionales recogidos por nuestro ordenamiento.	N	No se considera necesaria una mención expresa a otros derechos, cuya defensa es obligatoria y tenida en cuenta por imperativo legal.
34.5.g)	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Consideran inadecuado el criterio de ponderación de las ayudas al desarrollo y producción de obras audiovisuales relativo a "la renta y el patrimonio de los solicitantes" por ser un criterio de naturaleza subjetiva y no obedece a razones que pudieran sustentar una valoración sobre la calidad del proyecto, por lo que podrían resultar discriminatorio.	S	Suprimido
35 (suprimido)	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Considera que esta nueva forma de financiación consistente en la "Coproducción de obras cinematográficas" pudiera ser catalogada como una ayuda de estado, por lo que estima conveniente que se realice una evaluación sobre las condiciones concretas para la formulación de este modelo de intervención.	S	Se suprime el artículo
35 (antes 36)	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Entiende que se establecen medidas de fomento dirigidas conjuntamente a dos actividades económicas diferentes (distribución y promoción) pertenecientes a dos mercados distintos (en la normativa estatal tienen una regulación separada)	S	Modificada redacción del artículo, suprimiendo las referencias a la promoción.
35.3 (antes 36.3)	Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía	Proponen incluir un epígrafe que pondere la existencia de acuerdos con agentes sociales y económicos para la promoción, protección o divulgación de derechos ciudadanos.	N	Será objeto de valoración en la regulación reglamentaria.



INFORMES PRECEPTIVOS				
ARTÍCULO	ORGANISMO/ ENTIDAD	ALEGACIONES	ESTIMADA S/N	MOTIVO DESESTIMACIÓN / OBSERVACIONES
35.3.e) (antes 36.3.e)	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Considera que la inclusión entre los criterios específicos de ponderación de las ayudas "la existencia de acuerdos de colaboración entre empresas andaluzas del sector para la ejecución de los proyectos" podría conllevar ciertos riesgos de limitación de la competencia y generar prácticas anticompetitivas.	S	Eliminado
37 (antes 38)	Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	Advierte que, de acuerdo con la Comunicación de la Comisión, sobre la ayuda estatal a las obras cinematográficas (2013/C 332/01), pueden otorgarse ayudas a la modernización de las salas de cine, incluida su digitalización, cuando se justifique la necesidad, proporcionalidad y adecuación de la ayuda. En el anteproyecto, consideran que no se concreta cuáles son los objetivos de las mejoras.	S	Modificada redacción del artículo concretando los objetivos y algunos criterios de ponderación.
Nuevo artículo en capítulo V	Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía	Proponen crear un artículo sobre acciones para estimular la actividad y el consumo por los ciudadanos.	N	No forma parte del objeto de la Ley.
38 (antes 39)	Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía	Proponen la posibilidad de que se garanticen medidas que permitan acceder al espectador a la referida Red.	N	Esta posibilidad se encuentra recogida en el apartado I como finalidad de la Red.
40.3 (antes 41.3)	D.G. de Infancia y Familias (Consejería de Igualdad y Políticas Sociales).	Proponen añadir una mención a los menores de edad y sus derechos.	S	Se añade con el literal propuesto.
42 (antes 43)	D.G. de Presupuestos (CHAP)	Proponen concretar el órgano competente.	S	Se precisa que es la Consejería competente en materia de cultura.
46 (suprimido)	D.G. de Presupuestos (CHAP)	Plantea la necesidad de valorar el coste de la creación y mantenimiento de esta nueva Red de Archivos.	S	Se suprime el artículo al existir redes de centros gestionados por la Consejería de Cultura que tienen entre sus funciones la de conservación y custodia de bienes documentales y bibliográficos constitutivos del Patrimonio Documental y Bibliográfico de Andalucía, entre los que se incluyen el patrimonio objeto de la Ley, por lo que no resulta necesario la creación de una Red paralela.
46 (suprimido)	D.G. De Planificación y Evaluación. Hacienda y A.P	No queda claro en el texto en qué consistirá la denominada red de archivos de Andalucía	S	Artículo suprimido tras informe de la D.G. de Presupuestos
45 (antes 47)	Consejo Audiovisual de Andalucía	Plantean la oportunidad de establecer cauces de colaboración para la salvaguarda de los derechos de las personas con discapacidad en lo referido a los contenidos.	S	Se entiende dentro de la previsión general de colaboración con el Consejo incorporado en el art. 7.3 y podrá ser objeto de regulación expresa en el desarrollo reglamentario.
45 (antes 47)	Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía	Proponen concretar las medidas para eliminar la discriminación por razón de discapacidad	N	Artículo redactado conforme a lo señalado por la Consejería competente en la materia. Los criterios para concesión de ayudas se concretan en las bases reguladoras.

Inf precept

INFORMES PRECEPTIVOS				
ARTÍCULO	ORGANISMO/ ENTIDAD	ALEGACIONES	ESTIMADA S/N	MOTIVO DESESTIMACIÓN / OBSERVACIONES
Título IV	S.G. de Hacienda (Consejería de Hacienda y A.P.)	Proponen cambiar el orden de los artículos y, consecuentemente, la denominación del título, comenzando por la función inspectora.	S	Se modifica la rúbrica del título.
46 (antes 49)	Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía	Proponen mención expresa a la inspección en materia de consumo.	S	Se menciona.
46 (antes 49)	S.G. de Hacienda (Consejería de Hacienda y A.P.)	Cambia el orden con el artículo 48 sobre <i>Función inspectora</i> , en consonancia con la rúbrica del título.	S	Se modifica.
47 (antes 48)	S.G. de Hacienda (Consejería de Hacienda y A.P.)	Añadir en el título "en el ejercicio de la potestad sancionadora" <i>Añadir en el título "en el ejercicio de la potestad sancionadora"</i>	S	Se incorpora.
47 (antes 48)	S.G. de Hacienda (Consejería de Hacienda y A.P.)	Cambia el orden con el artículo 49, en consonancia con el título del Capítulo	S	Se modifica.
48 (antes 50)	S.G. de Hacienda (Consejería de Hacienda y A.P.)	Añadir en el título "de las infracciones y sanciones" <i>Añadir en el título "de las infracciones y sanciones"</i>	S	Se añade.
49 (antes 51)	Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía	Consideran que las infracciones no recogen todos los incumplimientos de la ley.	N	Sólo se contemplan las infracciones exclusivas del ámbito de aplicación de la ley, sin perjuicio de aquellos otros incumplimientos señalados que se encuentran contemplados en su normativa sectorial (espectáculos públicos, actividades recreativas, establecimientos públicos, consumo, etc.)
49 (antes 51)	D.G. de Planificación y Evaluación (Consejería de Hacienda y A.P.)	Se propone mencionar expresamente el régimen sancionador básico de los artículos 39 a 40 de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, con un texto del siguiente tenor: "sin perjuicio de lo establecido con carácter básico en la Ley 55/2007."	S	Se incorpora.
50.2 (antes 52.2)	S.G. de Hacienda (Consejería de Hacienda y A.P.)	Reducir 2ª referencia a normativa ya citada	S	Se adapta el texto.
51.e) (antes 53.e)	D.G. de Planificación y Evaluación (Consejería de Hacienda y A.P.)	Se propone la supresión de la expresión final "si procede" dado su carácter ambiguo.	S	Se suprime.
D.A. única	Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía	Proponen un plazo más corto para la formulación de la Estrategia.	N	El plazo previsto es muy ajustado.
D.F. 1ª	Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía	Proponen la creación de una comisión para el desarrollo reglamentario de la ley	N	El desarrollo reglamentario se llevará a cabo conforme a la normativa básica estatal, contando con la participación de todos los sectores que puedan resultar afectados por su aplicación.

S A L I D A	JUNTA DE ANDALUCÍA 46 Consejería de Hacienda y Administración Pública
	29 DIC. 2016
	REGISTRO GENERAL 2033/52465 Sevilla

CONSEJERÍA DE CULTURA  
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA  
Palacio de Altamira  
C/Santa María La Blanca, 1  
41092 - Sevilla

Su referencia: 1/15

Nuestra referencia: DGP/ (Exp.5291/2015)

Asunto: **Informe** Anteproy. Ley del Cine de Andalucía

De conformidad 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 económica-financiera, se recibe escrito de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Cultura, con fecha de 1 de marzo de 2016 número y nº de registro de entrada 2016203300008033, por el que solicita a la Dirección General de Presupuestos, por ser preceptivo, informe económico financiero relativo al Anteproyecto de "*Ley del Cine de Andalucía*".

Al borrador de Anteproyecto de Ley se adjunta memoria económica y cuadro resumen con anexos I a IV y memoria justificativa.

Posteriormente, con fecha de salida de 11 de abril de 2016 ( n.º registro de salida:2033/15.236 ) este Centro Directivo efectúa requerimiento solicitando la aportación de una serie de aclaraciones al Anteproyecto de Ley, requerimiento que se adelanta por esa Consejería por vía de correo electrónico con fecha de 15 de diciembre de 2016.

Analizada la documentación recibida, este Centro Directivo emite informe sobre los elementos económico-presupuestarios siguientes:

En primer lugar, conviene partir de la consideración de que este proyecto normativo es fuente de derechos y obligaciones para las partes implicadas en el mismo, por tanto, es productor tanto de efectos jurídicos directos como de efectos económicos, y genera compromisos financieros expresos para la Junta de Andalucía, compromisos financieros que tienen una incidencia económica directa sobre el Presupuesto de la misma. En este sentido, el propio Título III (*Medidas de Fomento de la Industria Cinematográfica y Audiovisual*) en el artículo 29 del Anteproyecto de Ley reconoce directamente un derecho de acceso a las diferentes líneas de ayuda establecidas en ese Título a las personas y entidades beneficiarias siguientes: "*Podrán acceder a las medidas de fomento previstas en esta Ley las personas físicas o jurídicas que cumplan los requisitos establecidos en esta Ley y en la normativa en materia de subvenciones cuando tengan su domicilio social en Andalucía, así como las domiciliadas en el resto de España o en un Estado miembro de la unión Europea o asociado al Espacio Económico Europeo.*"



Por tanto, la aprobación de este Anteproyecto de Ley, tiene incidencia directa en cuanto al incremento del gasto presupuestario o disminución de ingresos de la Junta de Andalucía, y aunque posteriormente se produzca el desarrollo reglamentario de la norma, no se puede posponer a la tramitación de la normativa reglamentaria la correspondiente cuantificación de costes, aunque esta cuantificación se efectúe con carácter definitivo en su desarrollo reglamentario.

Asimismo, al ser la primera vez que con este proyecto normativo se hace uso de la habilitación competencial atribuida a la Comunidad Autónoma de Andalucía en virtud del artículo 68 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en materia de 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, cobra especial importancia la necesidad de efectuar un análisis y valoración comparativa de los recursos financieros del Proyecto de Presupuesto Presupuesto 2017 de la Junta de Andalucía que en este momento se están destinando a las actuaciones contenidas en este Proyecto de Ley, en relación con los recursos financieros que se prevén destinar en un escenario económico-presupuestario en el que la norma se encuentre plenamente implantada, entendiéndose que, en todo caso, resulta necesaria la valoración y la implementación y desarrollo de la norma en el horizonte temporal 2017-2020.

#### **Antecedentes y contenido del proyecto normativo.-**

Este Anteproyecto normativo 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.

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.

El Anteproyecto de Ley se fundamenta, asimismo, en las competencias reconocidas en el artículo 68 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. 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.

Hasta la fecha, la Comunidad Autónoma de Andalucía no ha hecho uso de esta habilidad competencial de primer nivel, resultando de aplicación la normativa estatal.

Por tanto, el Anteproyecto de la nueva Ley del Cine de Andalucía se elabora con el objetivo de configurar un marco jurídico general y homogéneo del que emane toda la producción normativa en materia de cinematografía en

nuestra Comunidad Autónoma, en ejercicio de la competencia exclusiva del artículo 68 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, con la finalidad de fomentar esta industria e impulsar su crecimiento y modernización.

En cuanto a la Estructura del Anteproyecto de Ley, y tras efectuar requerimiento a la Consejería de Cultura respecto a la incidencia económico-presupuestaria de determinados artículos de este proyecto normativo, se pone de manifiesto lo siguiente:

- *El Título Preliminar regula las Disposiciones Generales.*

A estos efectos, el artículo 1 establece como objeto de la Ley establecer el marco jurídico regulador de la actividad cinematográfica y de la producción audiovisual desarrollada en la Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

- *El Título I regula la Administración Pública en el ámbito cinematográfico y la producción audiovisual.*

- Es importante destacar que en el artículo 7 se establece que corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía aprobar la Estrategia Andaluza para el impulso de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual. La vigencia de la misma será de seis años, de conformidad con la regulación del artículo 13, y en su elaboración participarán tanto las Consejerías que aborden asuntos relacionados con la cinematografía y producción audiovisual como otras administraciones públicas.

Asimismo, entre el contenido mínimo que deberá tener esta estrategia se establece “ *b) La cuantía, naturaleza y destino de los recursos públicos que corresponde aportar a cada una de las partes integrantes.* ”

De conformidad con la Disposición Adicional Única, la Estrategia deberá formularse en el plazo de doce meses.

En la memoria económica aportada por la Consejería se indica que se ha suprimido la mención expresa en el articulado de la Ley a la participación de Consejerías concretas en la formulación de la Estrategia, ya que a requerimiento de esa Consejería de Cultura, las diferentes Consejerías han dado una respuesta negativa en cuanto a la estimación anticipada del compromiso financiero a asumir, indicando la necesidad de conocer con carácter previo el avance de la Estrategia para poder dilucidar si participan o no en la misma.

La Consejería de Cultura continúa indicando en su memoria económica que será una vez redactado un avance de la Estrategia, previa consulta con el sector cinematográfico, cuando se dará participación al resto de Consejerías del Gobierno de Andalucía para determinar su participación o no, y si participan, los compromisos económicos que asumen.

Consecuentemente, este Centro Directivo entiende que del texto articulado de esta norma no pueden desprenderse a priori compromisos financieros específicos y directos para Consejerías o entidades públicas o privadas concretas, ya que ninguna Consejería ha reconocido expresamente la existencia de los mismos, de conformidad con la información aportada, por lo que en principio, de este texto normativo sólo se derivarían



compromisos financieros con carácter previo para la Consejería de Cultura. No obstante, en el proceso de desarrollo de la Estrategia, y tras la consulta con las Consejerías y entidades públicas o privadas relacionadas con la cinematografía y producción audiovisual, se podrá establecer la participación y cuantificación, en su caso, de los compromisos financieros que adquieran. Por tanto, será en el desarrollo posterior de la estrategia cuando cada una de las Consejerías o entidades públicas participantes deberá aportar memoria económica comprensiva del compromiso específico a asumir y sus fuentes de financiación con cargo a su estado de gastos e ingresos que se apruebe por la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía en 2017, y con cargo a las disponibilidades presupuestarias que contengan las futuras Leyes del Presupuesto, así como, deberá tener reflejo en el PAIF 2017 de las entidades públicas participantes y que se apruebe por la Ley del Presupuesto 2017 y las futuras Leyes de Presupuestos .

- En relación a las consideraciones efectuadas por la Consejería de Cultura en su memoria económica respecto a la creación del *Consejo Asesor de Cinematografía* ( Artículo 8 ) y el *Centro de información y seguimiento de la actividad cinematográfica y de producción audiovisual* ( artículo 9 ), hay que destacar lo siguiente:

De conformidad con la memoria económica aportada, el Consejo Asesor de Cinematografía es un órgano consultivo de la Consejería integrado por un máximo de 10 miembros, que no perciben retribuciones por su pertenencia al mismo pero sí indemnizaciones, dietas y gastos de desplazamiento regulados de conformidad con lo dispuesto por el Decreto 54/1989, de 21 de marzo, sobre indemnizaciones por razón del servicio de la Junta de Andalucía.

Asimismo, indican en la memoria económica que han efectuado una previsión provisional de este coste suponiendo un escenario de ( 2 convocatorias ordinarias y tres de carácter extraordinario al año, considerando la asistencia de 10 miembros de los cuales 5 precisaran pernoctación ), por lo que el coste máximo anual se cuantifica en 6.294 euros/ anuales, de los cuales corresponderían 2.517,60 euros a la anualidad 2017, ante la previsión de la celebración de dos reuniones máximo ante la necesidad de que la creación del Consejo se haga por desarrollo reglamentario tras la aprobación de la Ley del Cine de Andalucía.

La Consejería de Cultura indica además en la memoria económica que ha previsto la cobertura de este gasto con cargo al artículo 23 del servicio 01 del fondo autofinanciada, cuya dotación por importe de 90.909 euros deberá dar cobertura a éste y otros gastos.

A este respecto, este Centro Directivo ha podido constatar la existencia de una propuesta de crédito en el Proyecto de Presupuesto 2017 por este importe.

Respecto al Centro de información y seguimiento de la actividad cinematográfica y de producción audiovisual se indica en la memoria económica aportada que se prevé que este Centro esté incardinado en la Unidad de

Estadística y Cartografía de la Consejería de Cultura, sin forma jurídica propia, por lo que contará con los medios personales y materiales existentes en dicha unidad, contando además con la colaboración del personal de estructura fija que conforma el Departamento de Cinematografía y Artes Audiovisuales de la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales.

Consecuentemente, este Centro Directivo entiende que la creación de este Centro no podrá suponer incremento de coste alguno tanto en la Consejería como en la Agencia, ya que contará para su funcionamiento en la anualidad 2017 y siguientes, tal y como se ha indicado en la memoria económica aportada, con los recursos materiales y personales de la propia Consejería y de la AAIICC.

- *El Título II relativo a la ordenación administrativa de la actividad cinematográfica y audiovisual establece la creación de un Registro Andaluz de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales, registro administrativo que de conformidad con la memoria económica es un proyecto financiable con cargo a Fondos Europeos del Programa Operativo FEDER en Andalucía para el período 2014-2020. El coste de creación de este registro se ha estimado en 150.056 euros ( a financiar 75.028,20 euros en cada anualidad 2017 y 2018 ), y el coste de mantenimiento se estima en 25.200 euros durante el primer año de su uso, reduciéndose a la mitad a partir del año siguiente y sucesivos. ( 12.600 euros en 2018, 18.900 euros en 2019 y 12.600 euros en 2020 ). La distribución por anualidades sería, por tanto, la siguiente:*

<b>ANUALIDAD</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>IMPORTE</b>	<b>75.028,20</b>	<b>87.628,20</b>	<b>18.900</b>	<b>12.600</b>

A estos efectos, este Centro Directivo entiende que este coste deberá financiarse con cargo al escenario de Fondos Europeos que se han aprobado para la Consejería de Cultura en el Proyecto de Presupuesto 2017 y hasta la anualidad 2020. De la misma forma, y en el supuesto de que este coste no fuese subvencionable, elegible y certificable por Fondos Europeos, la Consejería deberá asumir el mismo con cargo a la financiación autónoma contenida en su presupuesto para la anualidad 2017 y anualidades futuras.

- *El Título III referente a Medidas de Fomento de la industria cinematográfica y audiovisual prevé en el artículo 27 del articulado que “La Consejería competente en materia de cultura promoverá un marco de financiación que favorezca el desarrollo de medidas de fomento dirigidas a la industria cinematográfica y de producción audiovisual, de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria vigente “.*

Asimismo, dispone el apartado” 4. *Las ayudas en que puedan concretarse las medidas de fomento establecidas en esta Ley podrán configurarse total o parcialmente como reembolsables, en consideración a los resultados*



*alcanzados en la ejecución de las respectivas actuaciones y en los términos establecidos en el Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía”*

A este respecto, como ya se indicado en párrafos precedentes, y tal y como se indica en el propio proyecto normativo, este Centro Directivo entiende que únicamente se puede extraer un compromiso financiero expreso de la Consejería de Cultura, ya que únicamente ésta se compromete a establecer un marco de financiación de las medidas de fomento desarrolladas a lo largo de este Título, medidas que podrán tener carácter total o parcialmente reembolsables. Asimismo, el establecimiento de dicho marco financiero estará supeditado en todo caso a las disponibilidades presupuestarias existentes en la Consejería y que sean aprobadas por las Leyes de Presupuestos respectivas, tal y como expresa el propio artículo.

- En cuanto a la cartera de recursos que la Ley prevé para la financiación de la cinematografía y la producción audiovisual, el artículo 33 del borrador establece que en el marco de la Estrategia andaluza para el impulso de la cinematografía y de la producción audiovisual, aglutinará los recursos económicos disponibles, entre los que se encuentran ( Los procedentes del presupuesto de la Consejería de Cultura, incluido el Fondo de apoyo a las pymes de industrias culturales, otros recursos con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.....).

En este sentido, la Consejería indica en la memoria económica que actualmente el saldo vivo de las operaciones formalizadas o susceptibles de formalizar a corto plazo asciende a 3.267.474 euros, y el disponible para otorgar nuevas operaciones de financiación a la industria cultural asciende a 6.083.434 euros, indicando que el importe de recursos que se destinaría a la financiación de dicho sector en el horizonte temporal 2017-2020 podría alcanzar los 4.791.589 euros.

Consecuentemente, este Centro Directivo estima que de la relación de este artículo con el artículo 27 se determina que es la Consejería de Cultura la que establecerá el marco de financiación de las medidas de fomento, marco que se concretará con la elaboración de la Estrategia Andaluza para el impulso de la cinematografía y de la producción audiovisual, y que deberá someterse en todo caso a las disponibilidades presupuestarias existentes en la Consejería de Cultura.

Con respecto a los recursos destinados por el Fondo De apoyo a las pymes de industrias culturales, este Centro Directivo, ha podido comprobar, de los datos extraídos de las cuentas anuales del ejercicio 2015, que este Fondo contaría con saldo disponible suficiente para hacer frente a la financiación del importe de las operaciones estimadas en el período 2017-2020 procedente de las aportaciones pendientes de desembolso, de la tesorería y del saldo de las operaciones que se vayan reintegrando.

- Respecto a las *ayudas a la creación, desarrollo y producción cinematográfica y audiovisual* se establece la *Coproducción de obras cinematográficas* ( artículo 35 ), apoyo a la presencia en mercados nacionales e



internacionales ( artículo 37 ), ayudas a la reconversión y mejora de salas de cine ( artículo 38 ), Promoción de nuevos públicos ( artículo 40 ) y la Alfabetización y formación mediática y cinematográfica ( artículo 41 ), y de conformidad con la memoria económica aportada, es la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales la que tiene una programa de subvenciones dirigidas en exclusiva al sector Audiovisual y Cinematográfico. A estos efectos, indican que se vienen efectuando convocatorias anuales con dos y tres anualidades futuras adicionales por convocatoria, por lo cual se comprometen recursos de ejercicios futuros de la Agencia.

En este sentido, se aporta en la memoria económica una distribución de recursos por líneas y anualidades de la siguiente forma:

## CONVOCATORIA 2017

LÍNEA DE AYUDAS	Cuantía	2017	2018	2019
<b>Producción Largometrajes de Ficción</b>	1.700.000	340.000	935.000	425.000
<b>Producción de Documentales</b>	400.000	80.000	220.000	100.000
<b>Producción de Cortometrajes</b>	80.000	16.000	40.000	24.000
<b>Distribución y Promoción de Largometrajes Cinematográficos</b>	120.000	60.000	60.000	
<b>TOTAL</b>	<b>2.300.000</b>	<b>2.531.000</b>	<b>1.255.000</b>	<b>549.000</b>

## CONVOCATORIA 2018

LÍNEA DE AYUDAS	Cuantía	2018	2019	2020
<b>Producción Largometrajes de Ficción</b>	2.000.000	400.000	1.100.000	500.000
<b>Producción de Documentales</b>	450.000	90.000	247.500	112.500
<b>Producción de Cortometrajes</b>	100.000	20.000	50.000	30.000
<b>Desarrollo de Proyectos</b>	400.000	120.000	160.000	120.000
<b>Distribución y Promoción de Largometrajes Cinematográficos</b>	150.000	75.000	75.000	
<b>TOTAL</b>	<b>3.100.000</b>	<b>705.000</b>	<b>1.632.500</b>	<b>762.500</b>



### CONVOCATORIA 2019

LÍNEA DE AYUDAS	Cuantía	2019	2020	2021
Producción Largometrajes de Ficción	2.300.000	460.000	1.265.000	575.000
Producción de Documentales	450.000	90.000	247.500	112.500
Producción de Cortometrajes	100.000	20.000	50.000	30.000
Desarrollo de Proyectos	400.000	120.000	160.000	120.000
Distribución y Promoción de Largometrajes Cinematográficos	150.000	75.000	75.000	
<b>TOTAL</b>	<b>3.400.000</b>	<b>765.000</b>	<b>1.797.500</b>	<b>837.500</b>

### CONVOCATORIA 2020

LÍNEA DE AYUDAS	Cuantía	2020	2021	2022
Producción Largometrajes de Ficción	2.400.000	480.000	1.320.000	600.000
Producción de Documentales	500.000	100.000	275.000	125.000
Producción de Cortometrajes	100.000	20.000	50.000	30.000
Desarrollo de Proyectos	400.000	120.000	160.000	120.000
Distribución y Promoción de Largometrajes Cinematográficos	200.000	100.000	100.000	
<b>TOTAL</b>	<b>3.600.000</b>	<b>820.000</b>	<b>1.905.000</b>	<b>875.000</b>

La Consejería indica en su memoria económica que los compromisos que la Consejería asume, en relación a la Estrategia Andaluza para el impulso de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual están contenidos en estos cuadros indicativos de las líneas de ayudas previstas para el horizonte temporal 2017-2020.

Asimismo, indican que las ayudas a la coproducción ya se recogen en las Líneas de Ayudas a la Producción de largometrajes de Ficción, y en relación a las ayudas a la Alfabetización y formación mediática y cinematográfica la Consejería tiene a través de la Agencia un programa en colaboración con la Consejería de Educación para llevar el cine a los Centros de Enseñanza de Andalucía. El Programa Aula Dcine tiene una dotación presupuestaria en 2016 de 60.000 euros , y de 60.000 euros para 2017.

Respecto a las ayudas para Apoyo a la presencia en mercados nacionales e internacionales indican en la memoria económica que no se han contemplado en el Presupuesto para 2017, por falta de disponibilidad presupuestaria, pero en 2018 se articulará a través de acuerdos con Festivales cinematográficos nacionales e

internacionales y con la Agencia Andaluza de Promoción Exterior, habiendo previsto una dotación de 55.000 euros para el ejercicio 2018 en el presupuesto de la Consejería de Cultura, dentro del programa presupuestario 45H.

En cuanto a las ayudas a la reconversión y mejora de las salas de cine, la memoria económica establece que tampoco se ha contemplado esta línea de ayudas en el presupuesto 2017 de la Consejería, pero se prevé su dotación en 2018 por importe de 78.000 euros en el programa presupuestario 45H, previa elaboración de las bases reguladoras correspondientes.

Este Centro Directivo entiende que la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales deberá contar con crédito disponible suficiente para hacer frente a los compromisos que se adquieran en las anualidades correspondientes a cada convocatoria de ayudas. En este sentido, para la convocatoria de las diferentes líneas de ayudas en 2017 deberá disponer en el PAIF 2017 que se apruebe por Ley del Presupuesto, de dotación presupuestaria inicial suficiente para hacer frente a los compromisos que la Agencia haya adquirido en la anualidad 2016 o anteriores, así como el correspondiente a la propia anualidad. Por tanto, la dotación presupuestaria inicial en cada anualidad deberá contemplar no sólo el crédito necesario para la convocatoria de ese año, sino con el crédito necesario para afrontar los compromisos contraídos para la anualidad en convocatorias anteriores. A este respecto, y teniendo en cuenta la necesidad de disponer del crédito suficiente para cada anualidad de las sucesivas convocatorias estimadas por la Agencia, este Centro Directivo estima que la Agencia debería contar para cada convocatoria con los siguientes créditos totales acumulados:

## CONVOCATORIAS AA.II.CC 2017-2020

LÍNEA DE AYUDAS	CONVOCATORIA 2017	CONVOCATORIA 2018	Variación Convocatoria 2018/2017		CONVOCATORIA 2019	Variación Convocatoria 2019/2018		CONVOCATORIA 2020	Variación Convocatoria 2020/2019	
			Euros	%		Euros	%		Euros	%
Producción Largometrajes de Ficción	1.700.000	4.210.000	2.510.000	147,65%	4.300.000	90.000	2,14%	4.700.000	400.000	9,30%
Producción de Documentales	400.000	2.132.500	1.732.500	433,13%	1.917.500	-215.000	-10,08%	1.995.000	77.500	4,04%
Producción de Cortometrajes	80.000	1.626.000	1.546.000	1932,50%	1.415.000	-211.000	-12,98%	1.470.000	55.000	3,89%
Desarrollo de Proyectos		400.000	400.000		1.905.000	1.505.000	376,25%	1.890.000	-15.000	-0,79%
Distribución y Promoción de Largometrajes Cinematográficos	120.000	330.000	210.000	175,00%	1.490.000	1.160.000	351,52%	1.570.000	80.000	5,37%
<b>TOTAL</b>	<b>4.335.000</b>	<b>8.698.500</b>	<b>4.363.500</b>	<b>100,66%</b>	<b>11.027.500</b>	<b>2.329.000</b>	<b>26,77%</b>	<b>11.625.000</b>	<b>597.500</b>	<b>5,42%</b>

Del análisis del anterior cuadro se estima que la convocatoria correspondiente a la anualidad 2018 es la que presenta un mayor incremento ( 100% ) y necesidad financiera respecto a la convocatoria para el ejercicio 2017, ( especialmente en la Línea de Ayudas a la producción de largometrajes de Ficción ), dado que como ha indicado la Agencia en la memoria económica aportada, no se ha estimado dotación presupuestaria alguna para las líneas de

Apoyo a la presencia en mercados nacionales e internacionales y Ayudas para la reconversión y mejora de salas de cine, cuya dotación sí está prevista para la anualidad 2018.

En este sentido, la Agencia deberá contar tanto en el PAIF 2017 que se apruebe por la Ley de Presupuestos 2017, así como, en los PAIF correspondientes a las anualidades 2018 a 2020 que se aprueben por las sucesivas Leyes de Presupuestos, de las dotaciones de crédito iniciales necesarias para hacer frente tanto a los compromisos que se adquieran en la convocatoria anual de las diferentes líneas de ayudas estimadas, como respecto a los compromisos financieros ya adquiridos correspondientes a convocatorias anteriores.

- Se contempla además en este proyecto normativo la creación de una *Red Cultural de Salas de Cine en Andalucía ( artículo 39 )*, para lo cual la Consejería de Cultura establecerá un programa concertado con los propietarios de salas de cine privadas y públicas, indicando en la memoria económica que esta actividad no se pondrá en marcha hasta la creación y desarrollo del citado programa, aunque efectúan una estimación de coste para dicha finalidad por importe de 120.000 euros con cargo al Programa 45H en el presupuesto 2018.

Por tanto, este Centro Directivo estima que el desarrollo de este programa a partir de la anualidad 2018 dependerá de las disponibilidades presupuestarias existentes en el estado de ingresos y gastos de la Consejería de Cultura que se apruebe por la Ley del Presupuesto 2018.

- Asimismo, en relación a las subvenciones previstas en el artículo 40 de este proyecto normativo para la *Promoción de nuevos Públicos*, la Consejería indica en la memoria económica que no se han contemplado estas ayudas en la anualidad 2017 por falta de disponibilidad presupuestaria, estando prevista una dotación presupuestaria en el Programa 45H por importe de 120.000 euros con cargo al presupuesto del 2018 para impulsar acuerdos con Festivales cinematográficos andaluces y salas de cine, que promuevan una oferta cinematográfica más plural y diversa.

A este respecto, este Centro Directivo entiende que el desarrollo de este programa a partir de la anualidad 2018 dependerá de las disponibilidades presupuestarias existentes en el estado de ingresos y gastos de la Consejería de Cultura que se apruebe por la Ley del Presupuesto 2018

- En el artículo 43 del borrador de este proyecto normativo se regula además la *Acción honorífica de la Junta de Andalucía*, para otorgar premios sin contenido económico.

No obstante, este Centro Directivo entiende que cualquier coste que se devengue relacionado con el premio ( si se trata de una creación artística, por el acto formal de concesión del premio...), deberá sufragarse con cargo a las disponibilidades presupuestarias de la Consejería de Cultura o con cargo al PAIF de la Agencia, en su caso.

### **Incidencia económico- presupuestaria y Financiación del Proyecto normativo**

En primer lugar, tal y como ya se ha puesto de manifiesto en párrafos precedentes, este proyecto normativo es fuente de derechos y obligaciones para las partes implicadas, y produce una serie de efectos jurídicos y económico-presupuestarios directos, que conllevan compromisos financieros expresos para la Junta de Andalucía.

A estos efectos, la Consejería ha valorado y cuantificado el coste de las medidas más importantes que incorpora este Anteproyecto de Ley, como son la creación del Consejo Asesor de Cinematografía, del Centro de Información y Seguimiento de la actividad cinematográfica y audiovisual, del Registro Andaluz de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales..., cuyos recursos materiales y humanos se financiarán a través del programa 45A de la consejería de Cultura, o a través del PAIF de la Agencia, por lo que se financiarán con cargo a las disponibilidades presupuestarias de las mismas.

Asimismo, también se ha cuantificado el coste de las diferentes medidas de fomento contempladas en el Anteproyecto de Ley, estableciendo el coste para la anualidad corriente y anualidades futuras de las convocatorias correspondientes al horizonte temporal 2017-2020. La mayor parte de las Líneas de Ayudas que se proponen en este proyecto normativo serán financiadas con cargo al PAIF de la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales, PAIF que deberá contemplar en cada anualidad con carácter acumulativo la dotación presupuestaria correspondiente a la anualidad corriente de la convocatoria como a las anualidades futuras de las convocatorias de ejercicio anteriores. El resto de las líneas de ayudas cuantificadas contarán con la dotación presupuestaria prevista en el Programa 45H del ejercicio 2018.

El Marco Financiero que aglutina los recursos económico-presupuestarios previstos por la Consejería de Cultura tanto en el Anteproyecto de Ley como en la memoria económica, ha sido estimado a petición de este Centro Directivo con carácter previo a la formulación de la Estrategia Andaluza para el impulso de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual, Estrategia en la que se concretará la posible participación de otras Consejerías en la elaboración de la misma, así como sus compromisos financieros y fuentes de financiación.

Los compromisos financieros expresos previstos en el marco financiero presentado por la Consejería se financiarán con cargo exclusivamente a los créditos dotados en el estado de ingresos y gastos de la Consejería de Cultura que se apruebe por la futura Ley del Presupuesto 2017, y con cargo a las disponibilidades presupuestarias



que existan en las Leyes de Presupuestos de la anualidad 2018 y anualidades futuras, no previendo en principio la participación financiera de otras Consejerías o Entidades Públicas o Privadas.

Adicionalmente, también contribuirá dentro del marco financiero previsto para la financiación de esta Ley, el Fondo de Apoyo para Pymes de Industrias Culturales, cuyos diferentes instrumentos jurídicos reembolsables (préstamos, avales...) contarán con una disponibilidad de crédito para otorgar nuevas operaciones cuantificado por la Consejería en 6M de euros aproximadamente, y esencialmente, el Marco Financiero contará con los recursos presupuestarios que se prevean en el PAIF 2017 y en el PAIF de anualidades futuras de la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales que se aprueben en cada anualidad, y para las diferentes convocatorias por las respectivas Leyes de Presupuestos.

Tal y como se desprende del marco financiero previsto por la Consejería, la mayor parte de las Líneas de Ayudas previstas en la Ley (para producción de Largometrajes de ficción, de documentales, de cortometrajes, para desarrollo de proyectos y para promoción y distribución de largometrajes cinematográficos...), se financiarán con cargo a los recursos presupuestarios contenidos en el PAIF de la Agencia. A este respecto, hay que tener en cuenta que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 58.5 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, las Agencias Públicas Empresariales sometidas a control financiero permanente no podrán adquirir compromisos de gastos corrientes o de inversión que superen los importes globales previstos en sus programas de actuación, inversión y financiación y en sus presupuestos de explotación y capital.

Asimismo, dichos compromisos financieros que se adquieran con terceros deberán tener su correspondiente registro en el Registro de compromisos con terceros, creado y regulado por la Instrucción Conjunta 1/2013, de 15 de marzo, de la Intervención General de la Junta de Andalucía y de la Dirección General de Presupuestos, por la que se desarrollan las medidas en el ámbito del control financiero establecidas por la Ley 3/2012, de 21 de septiembre, de medidas fiscales, administrativas, laborales y en materia de hacienda pública para el reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía.

De esta forma, los compromisos financieros con terceros que se adquieran con cada convocatoria de ayudas por la Agencia, y que afecten tanto al presupuesto del ejercicio corriente como a los presupuestos de ejercicios posteriores, deberán ser incluidos en el correspondiente registro, teniendo en cuenta que el importe global del PAIF existente al 01 de enero de cada anualidad en que se efectúen convocatorias de ayudas, es el límite a comprometer en el ejercicio corriente, y que los compromisos adquiridos para la anualidad inmediatamente siguiente formarán parte de los compromisos iniciales a 01 de enero del año siguiente, por lo que el PAIF deberá dar cobertura en primer lugar a los compromisos con terceros que se arrastren de convocatorias de ayudas de anualidades

anteriores. A estos efectos, la financiación de los compromisos adquiridos en anualidades futuras estará condicionada a la definitiva aprobación de los presupuestos y programas de la Agencia en los ejercicios afectados.

Las correspondientes Líneas de Ayudas, las Consejerías participantes en la financiación, las fuentes financieras, cuantías específicas y anualidades de distribución deberán concretarse tanto en la Estrategia Andaluza para el impulso de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual, como se pondrán en marcha previa aprobación de las Bases Regulatoras correspondientes, en las que se concretará la dotación presupuestaria y fuentes de financiación. En este sentido, y en virtud de lo dispuesto por el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, se someterá a informe de este Centro Directivo sobre la incidencia económico- financiera tanto del instrumento jurídico que regule la formulación de la Estrategia como las diferentes bases reguladoras de las diferentes Líneas de Ayudas.

Consecuentemente, este proyecto normativo se financiará con cargo a las fuentes de financiación, cuantías y anualidades puestas de manifiesto en el Marco Financiero estimado, contando con financiación adecuada y suficiente con cargo a los créditos disponibles en el presupuesto de la Consejería de Cultura y en el PAIF de la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales que se aprueben definitivamente por la Ley del Presupuesto 2017, quedando condicionado, en todo caso, a las disponibilidades presupuestarias existentes en los presupuestos y PAIF respectivos que se aprueben por las futuras Leyes de Presupuestos en la anualidad 2018 y siguientes.

Por último, con carácter general, el desarrollo de las medidas, programas y líneas de ayudas previstas y valoradas en este Anteproyecto de Ley se deberán adecuar a las disponibilidades presupuestarias existentes a lo largo de la vigencia de esta Ley, y se deberán desarrollar además bajo el cumplimiento de los objetivos de Estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto contenidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Finalmente, se indica que, con carácter general, en caso de que esta propuesta normativa fuera objeto de modificaciones o desarrollo posterior, que afectasen a su contenido económico-financiero, y por tanto, a la memoria económica analizada anteriormente, será necesario remitir una memoria económica complementaria que contemple el análisis económico-financiero de los cambios realizados.

Lo que se comunica a los efectos oportunos.

EL DIRECTOR GENERAL DE PRESUPUESTOS



Fdo. Fernando Casas Pascual







10/58/2016

## INFORME AL ANTEPROYECTO DE LEY DEL CINE DE ANDALUCÍA.

Se ha recibido para informe el referido proyecto de Decreto, remitido por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Cultura

### I. – COMPETENCIA.

El presente informe se emite en virtud del artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, del 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, y del artículo 15 del Decreto 206/2015, de 14 de julio, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

Para ello se ha tenido en cuenta toda la documentación que obra en el expediente y que se encuentra disponible a fecha 2 de marzo de 2016 en el enlace <http://juntadeandalucia.es/servicios/normas-elaboracion/detalle/75068.html>

El anteproyecto de ley (de fecha 26.01.16) está compuesto por 53 artículos (que se organizan en cuatro Títulos), una Disposición adicional, una transitoria y dos finales.

### II. – CONSIDERACIONES GENERALES

Tal y como se indica en la memoria justificativa el objeto del anteproyecto es el desarrollar las competencias autonómicas atribuidas por la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, cuyo contenido es en gran parte de carácter básico, así como la puesta en valor del patrimonio cinematográfico y audiovisual de Andalucía.

A lo largo del anteproyecto se crean diversas instancias, como son el Consejo Asesor de la Cinematografía, el Centro de información y seguimiento de la actividad cinematográfica y audiovisual o el Registro Andaluz de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales, algunas de las cuales no queda claro en el texto cuál será su naturaleza jurídica. En concreto, es el supuesto del Centro de Información y Seguimiento de la actividad cinematográfica y de producción audiovisual, previsto en el artículo 9. Tampoco queda claro en el texto en qué consistirá la denominada red de archivos de Andalucía en el artículo 46.

Por ello, para evitar futuros problemas de interpretación y aplicación de la norma, se estima conveniente que el texto de la Ley aborde, aunque sea en sus líneas básicas, estos nuevos órganos o instituciones que se crean.

En el anteproyecto de Ley se hace referencia a determinados preceptos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, norma que quedará derogada a la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, lo que tendrá lugar el 2 de octubre de 2016. Si bien la propia Ley 39/2015, de 1 de octubre, prevé en su Disposición derogatoria única, apartado 3 que “las referencias contenidas en normas vigentes a las disposiciones que se derogan expresamente deberán entenderse efectuadas a las disposiciones de esta Ley que regulan la misma materia que aquéllas”, se propone valorar la oportunidad de sustituir la cita expresa de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por una referencia genérica a la normativa aplicable en la materia de que se trate. Es el supuesto de los artículos 15.2 y 48.2 del Anteproyecto de Ley.

### **III.- CONSIDERACIONES PARTICULARES**

#### **1.- Artículo 8. Consejo Asesor de Cinematografía.**

En el apartado 1 se crea el consejo Asesor de Cinematografía, como órgano colegiado de carácter consultivo que asesorará a la consejería en materia de cultura en lo relativo a la aplicación y desarrollo de la presente ley. Si bien se prevé que su régimen de funcionamiento se determinará reglamentariamente, es preciso que se establezca en este mismo artículo, cual será la consejería a la que queda adscrito y que por tanto le dotará de todos los recursos personales y materiales que puedan ser necesarios en el ejercicio de su cometido.

En el apartado 4, se establece que *“su composición será paritaria debiendo respetar el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres”*. De dicha redacción pudiera surgir una contradicción, ya que los términos de “representación paritaria” y “representación equilibrada” no son idénticos. Y ello porque en el primer supuesto se establecería que el Consejo estará integrado por igual número de mujeres y hombres, mientras que conforme a la definición establecida en el artículo 3,3 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía, y en relación con el artículo 19 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, se entiende por representación equilibrada aquella situación que garantice la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto de personas a que se refiera, cada sexo ni supere el sesenta por ciento ni sea menos del cuarenta por ciento.

#### **2.- Artículo 9. Centro de Información y seguimiento de la actividad cinematográfica y de producción audiovisual.**

Tal y como se ha expresado en las consideraciones generales, es preciso delimitar qué naturaleza jurídica tendrá el Centro de información y seguimiento así como su forma de integración dentro de la estructura de la consejería. Por otra parte sería conveniente prever su posterior desarrollo reglamentario

### **3.- Artículo 15. Naturaleza y adscripción**

Se crea el Registro Andaluz de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales como registro administrativo adscrito a la Consejería competente en materia de cultura.

El Registro Administrativo de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales, gestionado por el Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales, fue creado a través del artículo 7 de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, Ley del Cine. Si bien en la citada ley se contempla la posibilidad de existencia de registros autonómicos, razones de racionalidad y de simplificación, hacen que debiera reconsiderarse la necesidad de creación del citado registro autonómico no habiéndose justificado qué beneficios pudieran derivarse de su existencia para la ciudadanía andaluza. Asimismo, sería conveniente aclarar en el anteproyecto de Ley la relación entre ambos registros y su posible conexión, con el fin de evitar, en su caso, la creación de duplicidades administrativas para la ciudadanía. A este respecto solo se contempla en el apartado 4 del artículo 16, que *"la Consejería competente en materia de cultura deberá comunicar al Instituto de la Cinematografía y de las Artes Visuales (I.C.A.A.) las inscripciones efectuadas en el Registro Andaluz de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales"*.

Por otra parte, en el apartado 2, se establece que por normas de carácter reglamentario se determinarán además de su organización interna, el procedimiento correspondiente, el contenido de la inscripción y *sus efectos*. Entendemos, que dada la importancia que pudiera derivarse de dicha inscripción debiera ser la propia norma legal donde se establecieran dichos efectos.

### **4.-Artículo 16. Inscripción en el Registro Andaluz de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales.**

Se establece en el apartado 2 , para las personas físicas o jurídicas que sean titulares de salas de exhibición cinematográfica radicadas en Andalucía, lo siguiente:

*"2. Las personas físicas o jurídicas que sean titulares de salas de exhibición cinematográfica radicadas en Andalucía, antes de iniciar su actividad y a los efectos de verificar el cumplimiento de los procedimientos establecidos para el control de asistencia y declaración de rendimientos a los que se refiere el artículo 21 así como de la obligación de cuota de pantalla recogido en el artículo 22, deberán dirigir a la Consejería competente en materia de cultura una comunicación con la relación de todas las salas de cine que explotan. Esta comunicación, cuyo contenido se determinará reglamentariamente, conllevará su inscripción en el Registro Andaluz de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales."*

Dicha obligación parece ir dirigida a las personas físicas o jurídicas que sean titulares de salas de exhibición cinematográfica radicadas en Andalucía, que todavía no han iniciado la actividad de exhibición, no previéndose nada al respecto de las empresas que ya estén en funcionamiento a la entrada en vigor de la ley.

En el apartado 5, se establece que *"podrán establecerse instrumentos de cooperación con aquellas Comunidades Autónomas que dispongan de registros de empresas cinematográficas y audiovisuales para posibilitar la transmisión de información"*. A la vista de lo establecido en el artículo 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, esta cooperación no debería ser facultativa sino que deviene en una obligación por parte de la administración autonómica. En el mismo sentido se establece el art. 141 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público cuya entrada en vigor se prevé para el próximo día 2 de octubre de 2016.

#### **5.- Artículo 26. Uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos.**

Se establece en el apartado 1 que la consejería competente en materia de cultura *"promoverá los medios electrónicos, informáticos y telemáticos en las actuaciones administrativas derivadas de aplicación de esta Ley"*. A este respecto hemos de recordar que a la entrada en vigor de las nuevas leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público, se configuran las actuaciones administrativas por medios telemáticos, no como un "desideratum" o una opción de las administraciones públicas, sino como una obligación.

Por otra parte en cuanto a la posible obligatoriedad del uso de medios electrónicos, recordamos que cuando esté plenamente en aplicación la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aumentará considerablemente el colectivo de *sujetos que estarán obligados*, en *todos* los procedimientos administrativos, a presentar sus solicitudes y comunicaciones únicamente por medios electrónicos, como sucederá con las personas jurídicas y las entidades sin personalidad jurídica, y quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración, entre otros (art. 14.2).

#### **6.- Artículo 30. Condiciones de acceso a las medidas de fomento.**

En el apartado 3, se hace una remisión al "órgano competente de la Junta de Andalucía". Entendemos que, por razones de seguridad jurídica y claridad, debiera concretarse a qué competencia se está refiriendo. Similar consideración se hace en otros casos, como por ejemplo es el del artículo 34.3 y 34.4 .

#### **7.- Exclusiones.**

Se procede a enumerar los casos en que las obras cinematográficas o audiovisuales no podrán ser objeto de las medidas de fomento previstas en la ley. Se trata una transcripción casi literal de lo establecido Ley 55/2007, de 28 de diciembre. Proponemos, que al igual que en su apartado 19.2 f), el apartado 31.e) del anteproyecto, delimite que no podrán ser objeto de medidas de fomento aquellas obras que sean constitutivas de delito, y **así hayan sido declaradas mediante sentencia firme.**

## 8.- Artículo 51. Infracciones.

Teniendo en cuenta que el régimen sancionador en la materia, se encuentra regulado con carácter básico en los artículos 39 a 40, de la Ley 55/2007, pudiendo ser desarrollado en el ámbito de sus competencias por parte de la Comunidad Autónoma, se sugiere que se incluya en el articulado que las infracciones serán las aquí tipificadas, *sin perjuicio de lo establecido con carácter básico en el artículo 39 de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre.*

## 9.- Graduación de las sanciones.

No se entiende la previsión del apartado e) relativa a que se tendrá en cuenta la recaudación de la sala de exhibición cinematográfica y el número de habitantes de la población, *si procede.* Siendo este último extremo muy ambiguo y debiendo por tanto quedar clarificado en una materia tan importante como es el régimen sancionador.

Sevilla, a 2 de marzo de 2016

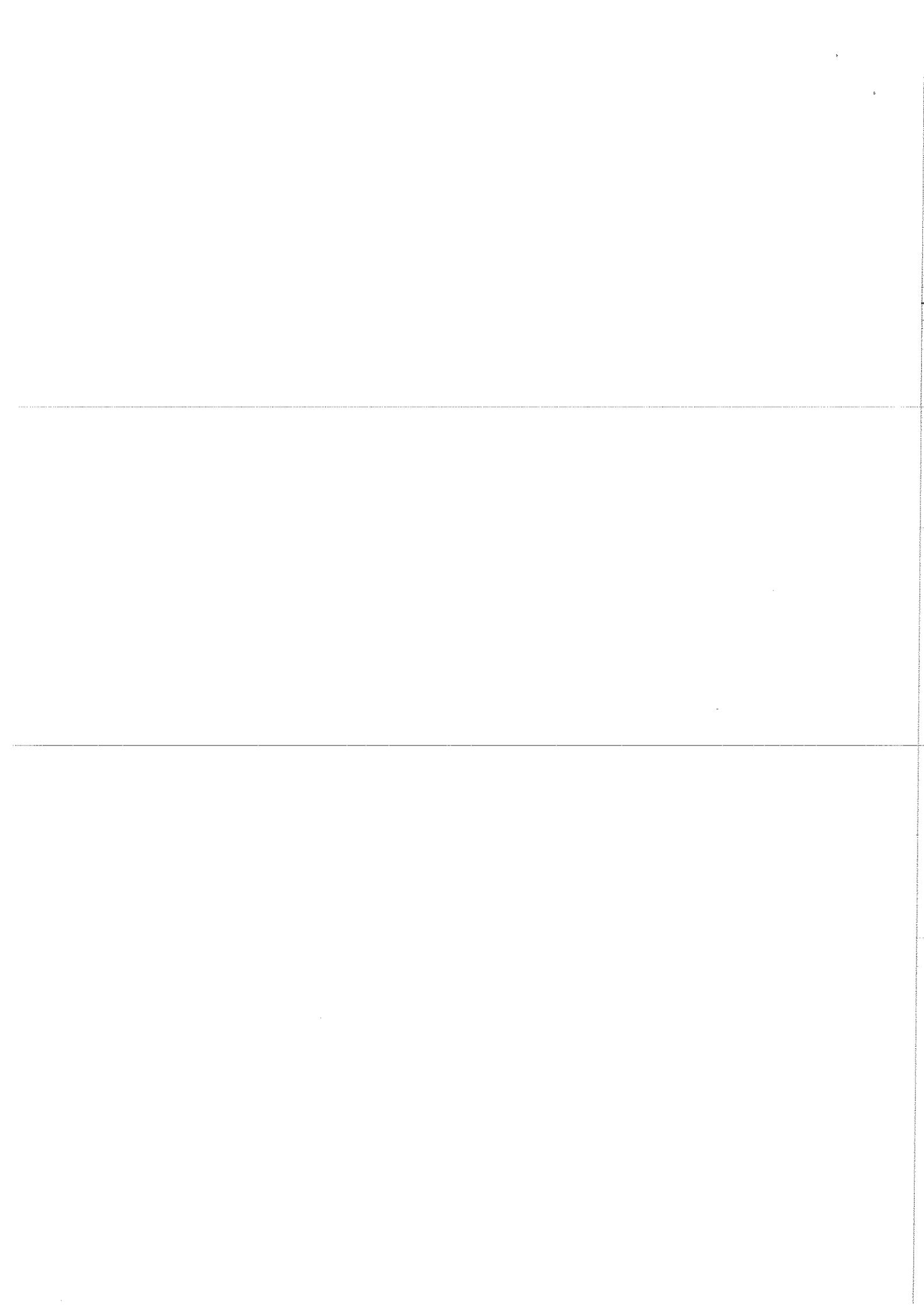
EL DIRECTOR GENERAL DE  
PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN

Fdo: Rafael Carretero Guerra.



LA JEFA DEL SERVICIO DE ORGANIZACIÓN  
Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Fdo: Rosa M.ª Cuenca Pacheco



## INFORME DE EVALUACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS DE LA INFANCIA DEL ANTEPROYECTO DE LEY DEL CINE DE ANDALUCÍA.

De conformidad con el artículo 7 del Decreto 103/2005, de 19 de abril, por el que se regula el Informe de evaluación del Enfoque de derechos de la Infancia en los Proyectos de Ley y Reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno, esta Dirección General de Infancia y Familias emite el preceptivo informe, cuya finalidad radica en garantizar la legalidad, acierto e incidencia de los Proyectos de Ley y Reglamentos cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno, en orden al pleno respeto de los derechos de los niños y niñas, según la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, y su concreción en el resto de la normativa internacional, estatal y autonómica que son aplicables en materia de menores.

Asimismo, el artículo 2 del Decreto 103/2005 dispone que el Informe de evaluación del Enfoque de derechos de la Infancia será de obligado cumplimiento en la tramitación de todos los Proyectos de Ley y Reglamentos cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno y que sean susceptibles de repercutir sobre los derechos de la infancia.

De este modo, tras el estudio del Anteproyecto de Ley del Cine de Andalucía se considera que el mismo carece de repercusión negativa sobre los derechos de los niños y niñas.

Todo esto, sin perjuicio de que, en caso de considerarlo oportuno, se pueda modificar la actual redacción en los siguientes aspectos:

1.- Se podría proponer incluir un nuevo apartado "i" en el artículo 27, relativo a los fines de la política de fomento, que estaría redactado en los siguientes términos:

*"i) Facilitar el acceso a las obras cinematográficas y audiovisuales a las personas menores de edad, en particular, a aquellas que por sus circunstancias económicas y sociales tengan especiales dificultades para su acceso a estas obras".*

2.- Asimismo, se podría incluir un nuevo apartado "h" en el artículo 34, a fin de que entre los criterios objetivos de ponderación de las ayudas al desarrollo y producción de obras audiovisuales se incluya:

*"h) La contribución a difundir una imagen positiva de la infancia y la adolescencia, así como del respeto y protección de sus derechos".*



3.- Por otra parte, se podría añadir al final del apartado 3 del artículo 41, una referencia específica a las personas menores de edad, de modo que este apartado 3 quedaría redactado en los siguientes términos:

*"3. El órgano competente, en el marco de la Estrategia andaluza para el impulso de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual, promoverá un plan de formación específico para la elaboración de contenidos con perspectiva de género que transmitan o promuevan valores y comportamientos igualitarios, así como que favorezca la integración de todas las personas menores de edad y la defensa y protección de sus derechos".*

4.- Finalmente, se debe tener en cuenta que en el texto del Anteproyecto de Ley (concretamente en el artículo 13.2), se hace referencia específica a la creación de una Estrategia andaluza para el impulso de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual en cuya formulación está previsto que participe, entre otras, la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. Esta Estrategia deberá ser aprobada por el Consejo de Gobierno y su vigencia será de seis años.

Por último, en la Disposición Adicional Única de este Anteproyecto se dispone que esta Estrategia deberá formularse en el plazo de doce meses a partir de la entrada en vigor de la presente ley.

**Sevilla, 3 de marzo de 2016**

**LA DIRECTORA GENERAL DE INFANCIA Y FAMILIAS**

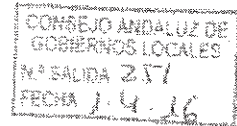


**Edo: Ana Conde Trescastro**



CONSEJO ANDALUZ DE  
GOBIERNOS LOCALES

SECRETARÍA GENERAL



N/Ref CAGL/16/015-r

SR. D. JUAN MANUEL FERNÁNDEZ ORTEGA  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL  
CONSEJERIA DE LA PRESIDENCIA Y  
ADMINISTRACIÓN LOCAL  
JUNTA DE ANDALUCÍA

Sevilla, 1 de abril de 2016

Adjunto se remite Informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, sobre el "ANTEPROYECTO DE LEY DEL CINE DE ANDALUCÍA", remitido en virtud de lo previsto en el artículo 57.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

Asimismo, se anexa la Observación particular recibida de la Alcaldía de Málaga, a los efectos oportunos.

Lo que le comunico para su conocimiento y efectos.

A handwritten signature in black ink, appearing to be "Antonio Nieto Rivera".

Antonio Nieto Rivera

ACTA DE INFORME DEL CONSEJO ANDALUZ DE GOBIERNOS LOCALES SOBRE  
EL "ANTEPROYECTO DE LEY DEL CINE DE ANDALUCIA"

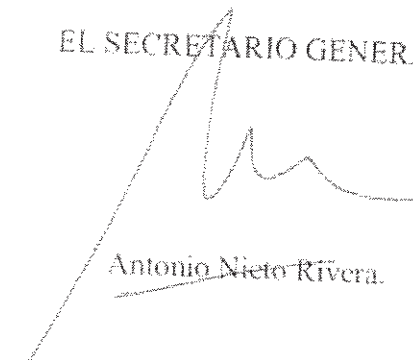
En Sevilla, a 31 de marzo de 2016, el Secretario General del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, D. Antonio Nieto Rivera, con la asistencia técnica del Director del Departamento de Gabinete Técnico y Comisiones de Trabajo de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, D. Juan Manuel Fernández Priego, y de la técnico del referido Departamento, D<sup>a</sup>. Juana Rodríguez Rodríguez, comprobado que se ha seguido el procedimiento establecido en el Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, conforme al Acuerdo de delegación de funciones adoptado por el Pleno del Consejo el 11 de octubre de 2011, y analizadas las observaciones planteadas, ACUERDA emitir el siguiente Informe:

"INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DEL CINE DE ANDALUCIA"

El Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, visto el borrador de Anteproyecto de Ley citado, no formula observaciones al citado texto.

Asimismo, se anexa la Observación particular formulada por D. Francisco de la Torre Prados, Alcalde de Málaga y miembro del Consejo"

EL SECRETARIO GENERAL

  
Antonio Nieto Rivera.

**CONSEJO ANDALUZ DE  
GOBIERNOS LOCALES**

SECRETARÍA GENERAL

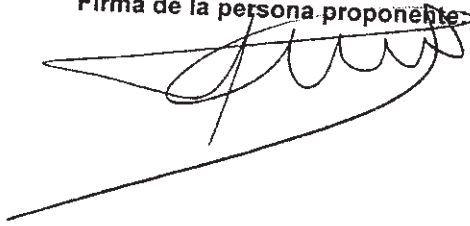
D. Francisco de la Torre Prados

Como miembro del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales,  
propone la siguiente enmienda:

<b>“ANTEPROYECTO DE LEY DEL CINE DE ANDALUCÍA”</b>									
ENMIENDA DE (Señale con X)			AL TEXTO QUE SE INDICA						
SUPR	MODIF	ADIC	Exposic. Motivos	Apart. Letr. Párr. <b>Art. 37.7</b>	Disposición (número)				
		X			Transit.	Adicional	Deroqat.	Final	
TEXTO DE LA ENMIENDA (Señalar la modificación en negrilla).									
<p><b>Asimismo se establecerá reglamentariamente un sistema de ayudas directas a los festivales audiovisuales que se celebran en Andalucía al considerarlos parte básica del sector audiovisual andaluz en el apartado de su promoción y difusión.</b></p>									
JUSTIFICACION (Imprescindible para la toma en consideración de la enmienda)									
<p>Los festivales que se celebran en Andalucía realizan una importante labor de promoción y difusión del audiovisual andaluz, sin la cual no se entendería el notable posicionamiento que el cine realizado en Andalucía tiene actualmente en el ámbito nacional e internacional. En estos momentos, su sostenimiento económico necesita del apoyo de todas las Administraciones Públicas, por lo que, siguiendo el modelo de las ayudas del ICAA, la Ley del Cine de Andalucía debería contemplar el futuro desarrollo reglamentario de un sistema de ayudas directas a los festivales andaluces –nominativas y concurrentes- dirigidas a fortalecer de este modo –en los aspectos de promoción y difusión- el tejido audiovisual andaluz del que los festivales también son parte fundamental.</p>									

En Málaga, a 21 de marzo de 2016  
UTILICE UNA HOJA PARA CADA ENMIENDA.

Firma de la persona proponente



Sello de la Corporación



**A LA CONSEJERÍA DE CULTURA**

Sevilla a, 14 de marzo de 2016

**INFORME DEL CONSEJO DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y  
USUARIAS DE ANDALUCÍA AL ANTEPROYECTO DE LEY DEL CINE DE  
ANDALUCÍA**

El Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarias de Andalucía, en ejercicio de la función que le reconoce el Decreto 58/2006 de 14 de marzo de 2006, ante la Consejería de Cultura, comparece y como mejor proceda,

**EXPONE**

Que por medio del presente escrito procedemos a evacuar informe respecto al Anteproyecto de Ley del Cine de Andalucía, y ello en base a las siguientes:

**ALEGACIONES**

**PRIMERA.- Consideración General.**

Manifiestar la positiva valoración por una iniciativa tendente a estimular la actividad de la producción cinematográfica andaluza como forma de expresión cultural identitaria y proyección de la identidad y los valores de la Comunidad Andaluza, así como industria generadora de actividad económica y de riqueza en el contexto de una nueva Sociedad Digital.

No obstante, se ha de criticar que, a pesar de lo dispuesto en nuestro Estatuto de Autonomía, en concreto en el art. 68.1, en cuanto 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 industria cinematográfica y audiovisual, hasta la fecha Andalucía no haya hecho uso de la habilitación competencial conferida al efecto, lo que provoca no un vacío normativo ( ahí está la Ley Nacional y su desarrollo), sino una cierta descoordinación en la regulación de la actividad objeto del proyecto, en el sentido de no reconocerla como auténtico motor de desarrollo económico y social para nuestra Comunidad.

## **SEGUNDA.- Consideración General**

Unido a esta tardanza de más de 11 años, también es deplorable la necesidad de un desarrollo reglamentario absolutamente desproporcionado, y en algunas cuestiones sin causa justificada. No en vano en un número superior a 20 artículos de un total de 53, se señala la necesidad de desarrollo reglamentario, sean decretos u órdenes, que en definitiva dejan vacíos de contenido al proyecto, pudiéndose haber optado al menos en las líneas generales por afinar su alcance, y orientación, con el fin de poner en marcha una ágil aplicación de la norma.

Más aún, ni siquiera se indica un plazo para proceder al necesario desarrollo reglamentario, de lo cual puede devenir una casi inaplicabilidad la Ley una vez, entre en vigor, tras su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

## **TERCERA.- Consideración General.**

Uno de los objetivos de la Ley es fortalecer la vinculación ciudadana con la actividad cultural en el ámbito cinematográfico y audiovisual, así como mejorar la implicación social en la definición de las políticas culturales en éste ámbito, mejorando la comunicación, la transparencia y la participación.

Sin embargo, este objetivo tiene poco reflejo en el texto articulado en tanto que no se establecen mecanismos concretos de participación social, ni tan siquiera es explícito en cuanto a la representación de las organizaciones representativas de intereses sociales en el Consejo Asesor de Cinematografía, órgano colegiado de carácter consultivo con función de asesoramiento en lo relativo a la aplicación y desarrollo de la presente ley.

En ese sentido, consideramos del todo necesario que se contemple expresamente la participación de las organizaciones representativas de los intereses de los consumidores y usuarios, colectivo fundamental en el ámbito cinematográfico y al que se le presta una insuficiente atención, teniendo en cuenta que las obras cinematográficas, además de su indudable vertiente cultural también son un producto de consumo.

Ahondando en esta cuestión, desde este Consejo se solicita asimismo la inclusión de un capítulo específico en la norma, relativo a los derechos y obligaciones de los usuarios, en el que se aborden aspectos básicos como la información al espectador o los billetes reglamentarios, entre otros. Dicho capítulo también se habría de poner en conexión tanto con la normativa sectorial de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, como con la general aplicable en materia de defensa y protección de los consumidores y usuarios, haciendo referencia expresa a la misma, al objeto de aportar una visión integradora del régimen jurídico aplicable.

#### **CUARTA.- Al Preámbulo.**

Como se viene reiterando ante esta Consejería, interesamos que expresamente se mencione el cumplimiento del trámite de audiencia al Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarías de Andalucía, trámite que por ser preceptivo debería venir reflejado en el texto, haciendo referencia al Decreto regulador de este Consejo, Decreto 58/2006 de 14 de marzo. Aún cuando dicho carácter preceptivo no conlleva un deber de información al respecto en el texto normativo, no es menos cierto que el principio de democracia participativa que impregna nuestra Constitución y nuestro ordenamiento hace deseable una

mención al mismo, aportando valor añadido, desde esa perspectiva, a la producción normativa.

#### **QUINTA.- Sobre el Artículo 3, Objetivos.**

En concordancia con lo expuesto en la Consideración General Tercera, se echa en falta que no se contemple entre los objetivos ninguna consideración respecto de los legítimos derechos de las personas espectadoras y usuarias de las salas de cine en nuestra Comunidad, cuestión que debiera estar íntimamente ligada con los objetivos de calidad.

#### **SEXTA.- Sobre el Artículo 4, Principios de interés público.**

Consideramos que en el ámbito de los valores contemplados deben incluirse expresamente otros relacionados con los derechos constitucionales y socioeconómicos.

#### **SÉPTIMA.- Sobre el Artículo 5, Definiciones.**

Este Consejo propone que se introduzca la definición de usuario de servicios cinematográficos, concretando además las distintas opciones en las que una persona puede ser usuario final de este tipo de productos, así como destacando el aspecto de consumidor que se adquiere al contratar de una forma u otra el visionado de de contenido cinematográfico.

No podemos obviar este aspecto, ya que el usuario, dentro de una relación de consumo es titular de una serie de derechos que repercutirán de una forma directa en las obligaciones de los distintos prestadores de servicios.

**OCTAVA.- Sobre el Artículo 7, Competencias de la Administración de la Junta de Andalucía.**

Debe incluirse un nuevo epígrafe relativo a la protección y defensa de los derechos y legítimos intereses de las personas usuarias de los servicios cinematográficos.

**NOVENA.- Sobre el Artículo 8, Consejo Asesor de Cinematografía.**

Consideramos inexcusable la presencia de los representantes de los espectadores como destinatarios y usuarios finales, razón de ser última de la producción cinematográfica y de la actuación de fomento de la Administración.

**DÉCIMA.- Sobre el Artículo 13, Estrategia andaluza para el impulso de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual.**

Se desprende del precepto de referencia, que la Estrategia debe ser una herramienta fundamental sobre la que pivotarán determinadas acciones para impulsar el sector cinematográfico en Andalucía, constituyéndose además en la instrumentación de la colaboración y cooperación administrativa, resultando marcadamente transversal, por lo que han de implicarse organismos y centros públicos, cuya acción pueda derivar en un impacto positivo sobre la industria cinematográfica y de producción audiovisual.

Es decir, este precepto, además del resto contenido en 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.

Ello sin duda resulta positivo, pero no lo es tanto, en cuanto, en la Disposición Adicional Única, y en relación a la formulación de la Estrategia de referencia, se señala que deberá hacerse efectiva en el plazo de doce meses a partir de la entrada en vigor de la Ley, plazo excesivamente largo, per se, si además le añadimos, que el propio texto del proyecto normativo, aprobado en



Consejo de Gobierno, establece, en la Disposición Adicional Segunda, que éste entrará en vigor en un plazo indeterminado todavía, desde su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

**UNDÉCIMA.- Sobre el Artículo 13, Estrategia andaluza para el impulso de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual.**

Desde este Consejo, entendemos que la realización de la Estrategia andaluza para el impulso de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual, debe realizarse fomentando la participación de aquellos sectores que se vieran afectados, tanto desde la propia administración pública, como desde los distintos colectivos sociales afectados.

Al respecto, al igual que en el texto se recoge la participación administrativa de la Consejería competente en materia de consumo, este ámbito debe extrapolarse al tejido asociativo, garantizando por tanto la efectiva participación de los legítimos representantes de los consumidores y usuarios.

Por otra parte, con respecto al apartado 4, considera este Consejo que debiera fijar la norma un periodo anual para la revisión de la Estrategia, a fin de analizar y comprobar si resulta necesaria la aplicación de modificaciones para una más eficaz ejecución de la misma.

**DUODÉCIMA.- Sobre el Artículo 14, Fomento de la competitividad empresarial.**

Debe incluirse en el epígrafe 1 un nuevo punto referido a la calidad del producto cinematográfico andaluz como aspecto a considerar en la actividad de la Consejería competente.

### **DECIMOTERCERA.- Sobre el Artículo 18, Calificación de obras audiovisuales.**

Desde este Consejo, se interesa una mayor concreción y aclaración, por resultar absolutamente necesario, de distintos extremos contenidos en este artículo.

Así resulta del tenor literal del texto que todas las obras cinematográficas y audiovisuales que pretendan su exhibición, comercialización, difusión o promoción en Andalucía deberán haber recibido la calificación por grupos de edad del público al que van destinadas. Sin embargo se realiza una excepción para aquellas obras cuya "normativa específica establezca sistemas de autorregulación".

O bien se explica este extremo, o bien se realiza una remisión expresa a la normativa que corresponda. Lo que no puede quedar es esa redacción, que supone una auténtica indeterminación, y supone además opacidad en un tema tan sensible como es la calificación por edades.

Por otro lado en este mismo artículo, se indica que la calificación deberá acompañar la publicidad y divulgación al público de la obra audiovisual o cinematográfica con los medios apropiados en cada caso. El órgano competente regulará las obligaciones específicas de quienes realicen actos de comunicación, distribución y comercialización de las obras cinematográficas o audiovisuales, incluida la comunicación a través de Internet.

De nuevo la indeterminación de quién es el competente para regular las importantes obligaciones, señaladas, y un ejemplo más de la opacidad en los términos y lenguaje utilizados por la norma.

**DECIMOCUARTA.- Sobre el Artículo 18, Calificación de obras audiovisuales.**

Respecto al apartado 1 del artículo, entendemos que la calificación por edades que se desarrolle reglamentariamente debe incorporar un elemento motivador de la misma para su mejor valoración por el usuario, expresándose así en la Ley para vincular dicho desarrollo posterior.

Desde este Consejo no compartimos la excepción genérica de la obligación anterior por el mero hecho de que pueda someterse a sistemas de autorregulación si dichos mecanismos no se encuentran debidamente acreditados y consensuados entre todos los agentes representativos de los derechos afectados.

**DECIMOQUINTA.- Sobre el Artículo 19, Salas X.**

Se señala en el apartado primero que: *“La exhibición pública de las obras cinematográficas o audiovisuales calificadas como X únicamente podrá realizarse en salas identificadas como «sala X». En dichas salas solamente podrán proyectarse obras audiovisuales calificadas como X”.*

En primera instancia se sugiere definir, aunque resulte reiterativo qué es una obra que pueda ser calificada como X, tras lo cual, habrá de señalarse que las salas con dicha calificación, sólo pueden proyectar en exclusiva esas obras calificadas.

Por otro lado y a resultas de lo dispuesto en el apartado 2 del que se desprende la obligación de estas salas de advertir al público de su carácter, desde este Consejo, además de la obligación de la indicación en un lugar visible para el público y en concreto en el rótulo del local, abogamos por la indicación con un grafismo y tamaño de letra legible, es decir, que no haya diferencias entre las que conformen la denominación de la sala, y su calificación como “sala X”.

## DECIMOSEXTA.- Sobre el Artículo 22, Control de rendimientos y asistencia.

En el precepto de referencia se indica de forma expresa que las empresas exhibidoras, por sí mismas o a través de las entidades de gestión de los derechos de propiedad intelectual, estarán obligadas a acreditar documentalmente el número de espectadores y espectadoras de la sala de cine y de sus distintas sesiones y versiones lingüísticas, en su caso, así como los rendimientos obtenidos en relación con cada obra cinematográfica, con el fin de servir de soporte a la actuación administrativa, a la función estadística y al ejercicio de derechos legítimos de los particulares.

Es decir se establece una obligación ineludible, con acreditación documental para las empresas exhibidoras, pero que quedará en el limbo, en tanto en cuanto no haya un desarrollo reglamentario de esta obligación, pues así lo señala el apartado siguiente y según el cual: *“Reglamentariamente se establecerán los sistemas de expedición física o electrónica de títulos de acceso a las salas de cine, así como los datos que deberán contener, y los formatos autorizados de control y conservación de datos de asistencia y rendimientos, sin perjuicio de las normas vigentes en materia de expedición de entradas y localidades por los organizadores de espectáculos públicos y actividades recreativas”.*

Más aún, mientras ello no se produzca, no podría sancionarse a los incumplidores, en cuanto, se tipifica como infracción muy grave “ c) *La falsedad o manipulación de los datos de rendimiento de las obras cinematográficas reflejadas en las declaraciones a las que se refiere el artículo 22, cuando no sean constitutivos de ilícito penal”*

Por otro lado, este artículo viene a identificar un aspecto que entendemos fundamental en la prestación del servicio de las empresas

exhibidoras respecto a la relación de consumo que en este caso le une al espectador.

En este sentido, es oportuno acentuar que el contenido mínimo de los títulos de acceso a las salas de cine debería indicarse en la propia normativa independiente de que finalmente se pudiera desarrollar reglamentariamente.

No podemos obviar que los derechos del consumidores están bajo el amparo constitucional del artículo 51, por lo que desde la norma se deberían garantizar los aspectos fundamentales de contenido de los títulos de acceso, ya que este título supondrá para muchos usuarios la legitimación para iniciar una reclamación ante una posible disconformidad con la prestación de servicio, asumiendo éste además un contenido de carácter informativo de los derechos esenciales que el espectador tiene tras la contratación del visionado en una sala exhibidora.

**DECIMOSÉPTIMA.- Sobre el Artículo 23. Cuota de pantalla y protección de derechos de terceros.**

Se indica en el precepto de referencia que las empresas exhibidoras, y las personas físicas o jurídicas responsables de una sala de cine o de cualesquiera locales donde se proyecten obras cinematográficas deberán velar por evitar en la sala las grabaciones, a cuyo fin deberán advertir a los espectadores de dicha prohibición y podrán prohibirles la introducción de cámaras y de cualquier otro tipo de instrumento destinado a grabar la imagen o el sonido.

Desde este Consejo se interesa una mayor concreción de lo expuesto con anterioridad, en el sentido de la forma de advertencia a los espectadores, mediante carteles o difusión sonora en la propia sala antes de la exhibición, y sobre todo de cómo se prohíbe la introducción de las cámaras u otros dispositivos.

La expresión genérica sobre dispositivos de grabación de imagen o sonido afecta incluso a teléfonos móviles, cuestión ésta especialmente sensible y que debería ser objeto de expreso pronunciamiento legal, por cuanto se estima excesivo que se persiga la tenencia del dispositivo cuando lo que se pretende sancionar es su empleo como medio de captación de registros de la obra.

Partiendo del punto en común respecto a la protección de los derechos de propiedad intelectual y la vulneración que supondría la grabación de una obra cinematográfica, este Consejo no puede compartir la potestad que se otorga a las empresas exhibidoras o responsables de la sala de prohibir de la introducción de cámaras y de cualquier otro tipo de instrumento destinado a grabar la imagen o el sonido.

Es obvio que con la tecnología actual, existen dispositivos de carácter multifuncional que permiten la grabación de imagen y sonido, sin embargo la acción de introducir un elemento de este tipo en una sala (que podría ser cualquier Smartphone) no implica de forma directa que se vaya a utilizar para el referido fin.

Hemos de recordar que bajo nuestro punto de vista, éste y otro tipo de prácticas similares que se llevan a cabo en distintos establecimientos, no tiene amparo legal, dado que los titulares de empresas exhibidoras, y las personas físicas o jurídicas responsables de una sala de cine o de cualesquiera locales donde se proyecten obras cinematográficas, únicamente pueden adoptar medidas reglamentadas y medios materiales homologados en materia de seguridad privada y es evidente que no puede establecerse una condición, (no llevar cámaras o dispositivos de grabación) para acceder a una sala, que pueda incidir o lesionar derechos fundamentales.

Y por otro lado, salvo que la sala en cuestión, disponga de personal de seguridad, el resto de empleados, que no ostenten dicha condición, no pueden realizar funciones de vigilancia y control porque no están habilitados

para ello, y si lo realizan están incurriendo en una infracción administrativa en materia específica de seguridad privada.

**DECIMOCTAVA.- Sobre el Artículo 27, Fines de las políticas de fomento.**

Desde este Consejo se interesa que en el apartado 2, se introduzcan algunas medidas que de forma directa garanticen el acceso del usuario al producto cinematográfico con elementos de calidad en las salas exhibidoras, garantizando el ejercicio de sus derechos como consumidor así como la posibilidad de acceder a esta expresión cultural a unos precios razonables.

**DECIMONOVENA.- Sobre el Artículo 29, Requisitos de las personas y entidades beneficiarias.**

El apartado 3 del artículo de referencia debería incluir como supuesto de exclusión las sanciones administrativas firmes por conductas contrarias a los derechos y legítimos intereses de las personas consumidoras y usuarias.

**VIGÉSIMA.- Sobre el Artículo 32, Criterios comunes de evaluación de actuaciones o proyectos.**

Este Consejo considera conveniente que se incluya como elemento de valoración la existencia de compromisos o convenios con agentes sociales representativos para garantizar la calidad del producto cinematográfico o para la divulgación de valores sociales, culturales o económicos relacionados con su objeto.

**VIGESIMOPRIMERA.- Sobre el Artículo 34, Ayudas a la creación, desarrollo y producción cinematográfica y audiovisual.**

Entendemos que debe incorporarse en el epígrafe f) del apartado 5, junto con las políticas de igualdad de género, aquellas otras vinculadas a la

promoción y defensa de derechos humanos y constitucionales recogidos por nuestro ordenamiento a la ciudadanía con carácter general.

**VIGESIMOSEGUNDA.- Sobre el Artículo 36, Ayudas a la distribución y promoción.**

Entendemos que el apartado 3 debería contar con un epígrafe que contemple como criterio de ponderación la existencia de acuerdos con agentes sociales y económicos para la promoción, protección o divulgación de derechos ciudadanos.

**VIGESIMOTERCERA.- Sobre el CAPÍTULO V, Fomento de la exhibición, difusión y creación de nuevos públicos.**

Se valoran de forma positiva las medidas que se adoptan en el capítulo de referencia, y que permite a la Administración competente estructurar acciones para contribuir a la difusión de cine en nuestra Comunidad Autónoma. Pero no olvidemos, que sin espectadores no hay exhibición, y no hay consumo de cultura cinematográfica. Lo cual debe llevar implícito la puesta en marcha de medidas que estimulen la presencia de aquellos en la salas.

Se trae a colación, la propuesta normativa que esta propia Consejería elaboraba en el año 2013, en concreto el "Anteproyecto de ley por el que se adoptan medidas tributarias y administrativas destinadas a estimular la actividad cultural en Andalucía", y en la que se recogía la deducción por consumo cultural. Así se preveía que los contribuyentes podrían aplicarse una deducción de la cuota íntegra autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del 15% de las cantidades que hubiesen destinado durante el ejercicio, en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a la adquisición de entre otros, de entradas a teatros, salas cinematográficas y a circos.

Asimismo, una medida de fomento para la producción cinematográfica andaluza, podría ser el establecimiento de ayudas o subvenciones aplicadas



directamente en el coste del título de acceso a la sala, de modo que se acercara el espectador al producto a las creaciones desarrolladas y producidas en nuestro territorio.

Se interesa por tanto la inclusión de un nuevo artículo donde se recoja al menos que la Administración de la Junta de Andalucía promoverá la puesta en marcha de acciones para estimular la actividad cultural y por ende su consumo por parte de los ciudadanos, como las descritas con anterioridad.

**VIGESIMOCUARTA.- Sobre el Artículo 39, Creación de la Red Cultural de Salas de Cine en Andalucía.**

Valorando de forma positiva la posibilidad que plantea este artículo, este Consejo interesa que se garanticen medidas que permitan acceder al espectador a la referida red modulando el precio de los títulos de acceso, promoviendo no sólo la existencia de la referida red, sino también la asistencia de espectadores y por tanto el cumplimiento de su finalidad cultural.

**VIGESIMOQUINTA.- Sobre el Artículo 47, No discriminación por razón de discapacidad.**

En el apartado 3 de este artículo se indica de forma expresa que la concesión de incentivos a la reconversión y mejora de las salas de cine deberá atender a la incorporación en las salas de sistemas que faciliten el acceso a las personas con discapacidad.

En la actualidad, las personas con discapacidad suelen tener acceso a las salas con "cierta" normalidad, sin embargo los espacios preparados para disfrutar de los productos cinematográficos suelen estar ubicados en lugares de reducida o incómoda visibilidad, en este sentido, proponemos que este aspecto sea condicionante a la hora de conceder incentivos a las salas, garantizando por tanto no solo el acceso sino una adecuada visualización del mismo.

## **VIGESIMOSEXTA.- Sobre el Artículo 49, Función Inspector.**

Es indudable que corresponde a la Consejería competente en materia de cultura la función inspectora sobre el cumplimiento de los deberes y obligaciones establecidos en el texto, así como en las normas de desarrollo, sin perjuicio de las competencias y funciones inspectoras de otras Consejerías y Administraciones Públicas en materia de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos.

Asimismo, este Consejo entiende que existen ciertos elementos en la norma, en especial en el momento de la propia exhibición, en el que existen materias que deben ser inspeccionadas desde la Consejería con competencias en materia de consumo, por lo que entendemos que este aspecto debería ser mencionado expresamente, al igual que se hace referencia a otras administraciones implicadas.

Dado lo anterior, sería conveniente el establecimiento de protocolos de actuación conjunta, colaborativa y coordinada, sobre todo y además, porque parece deducirse del tenor literal del precepto, la inexistencia o infradotación en la Consejería de Cultura, de un cuerpo de inspectores propios para estas labores.

## **VIGESIMOSÉPTIMA.- AL CAPÍTULO II, Infracciones y Sanciones del TÍTULO IV, Régimen Sancionador y Función Inspector.**

Desde este Consejo, nos parece absolutamente improcedente, el régimen de infracciones y sanciones que se establece en el texto sometido a informe.

Por un lado, no todas los incumplimientos de las obligaciones de los operadores están recogidas como infracción, como por ejemplo las que se establecen en el artículo 47.

Por otro lado, la graduación de las infracciones, tampoco resulta afortunada, yendo incluso en contra de los propios predicamentos y principios generales de la Ley.

Finalmente, la cuantía de las sanciones, resultan irrisorias, y por su cuantía no resultan disuasorias para el posible infractor, sino todo lo contrario.

**VIGESIMOCTAVA.- A la Disposición Final Primera .Desarrollo reglamentario.**

Desde este Consejo se interesa la adición de un apartado segundo en la Disposición de referencia en el que se establezca la creación de una comisión de desarrollo reglamentario de la Ley, comisión en la que deben estar representados todos los agentes implicados en las materias que regula la norma, entre ellas las organizaciones de consumidores y usuarios. Comisión además que en los casos en los que se ha puesto en marcha en Andalucía, (caso de la Ley de espectáculos públicos y actividades recreativas), ha dado excelentes resultados, por el alto grado de consenso y participación de todos los sectores implicados en la norma.

También se interesa, como se ha señalado al principio de este informe, el establecimiento de plazos concretos para llevar a cabo el desarrollo reglamentario de la Ley, pues de este desarrollo, dependerá en su mayoría la efectividad de las medidas que se pretenden poner en marcha por parte de la Junta de Andalucía.

Por lo expuesto, procede y

**SOLICITAMOS A LA CONSEJERÍA DE CULTURA:** Que habiendo presentado este escrito, se digne admitirlo, y tenga por emitido informe sobre el Anteproyecto de Ley del Cine de Andalucía, si así lo tiene a bien, proceder a incorporar las modificaciones resultantes de las alegaciones expuestas en el presente informe. Por ser todo ello de Justicia que se pide en lugar y fecha arriba indicados.



Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía  
**CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y CONOCIMIENTO**

S A L I D A	<b>JUNTA DE ANDALUCÍA</b> I. ESTADÍSTICA Y CARTOGRAFÍA A.
	201725100000014 - 17/01/2017
	Registro Auxiliar Sv Planificación y Coordinación  SEVILLA

**CONSEJERÍA DE CULTURA**  
**Secretaría General Técnica**

Calle San José 13  
41004 – Sevilla

**Nuestra Referencia:** SPC/FME

**Asunto:** Informe del Anteproyecto de la Ley del  
Cine de Andalucía

En relación con la petición recibida de la Secretaría General Técnica solicitando informe al Anteproyecto de la Ley del Cine de Andalucía, le indicamos en relación con la creación del Registro Andaluz de empresas cinematográficas y audiovisuales, en el artículo 15, que el posterior desarrollo reglamentario del mismo, estará sujeto a informe preceptivo por parte de este Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía en virtud de lo dispuesto en el artículo 30.h) de la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

EL DIRECTOR DEL INSTITUTO DE ESTADÍSTICA  
Y CARTOGRAFÍA DE ANDALUCÍA

Fdo.: Jesús Sánchez Fernández

Pabellón de Nueva Zelanda. C/Leonardo Da Vinci, 21 Isla de la Cartuja,  
41092 Sevilla Tel. 955 03 38 00 Fax.: 955 03 38 16

Código:7p9dw735PFIRMAM1Tm1Cc6K/IMsDfT.  
Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: <https://ws089.juntadeandalucia.es/hcvf/>

FIRMADO POR	JESUS SANCHEZ FERNANDEZ	FECHA	17/01/2017
ID. FIRMA	7p9dw735PFIRMAM1Tm1Cc6K/IMsDfT	PÁGINA	1/1

**OBSERVACIONES DE LA UNIDAD DE IGUALDAD DE GÉNERO DE LA CONSEJERÍA DE CULTURA AL INFORME DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE GÉNERO EN EL ANTEPROYECTO DE LEY DEL CINE DE ANDALUCÍA.**

**1. FUNDAMENTACIÓN Y OBJETO DEL INFORME**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 114 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en el artículo 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía y conforme a lo dispuesto en el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del Informe de Evaluación del Impacto de Género, es responsabilidad del centro directivo emisor de la norma, la elaboración de un informe que dé cuenta del impacto que previsiblemente la misma pudiera causar por razón de género. Por otra parte, según estipula el citado Decreto 17/2012, en su artículo 4, y de conformidad con el Decreto 275/2010, de 27 de Abril, por el que se regulan las Unidades de Igualdad de Género en la Administración de la Junta de Andalucía, corresponde a éstas el asesoramiento, a los órganos competentes de la Consejería, en la elaboración de los informes de evaluación del impacto de género de las disposiciones normativas, formulando las observaciones a los mismos y valorando su contenido. En base a estos requerimientos, la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería de Cultura emite el presente informe de observaciones y recomendaciones al informe de evaluación del impacto de género, emitido por la Dirección General de Innovación Cultural y del Libro, en el Anteproyecto de Ley del Cine de Andalucía.

El objeto del informe que se presenta es realizar observaciones al informe de evaluación del impacto de género, emitido por la Dirección General de Innovación Cultural y del Libro, para su posterior traslado al mismo, con la finalidad de que se incorporen las recomendaciones realizadas y se modifique el texto normativo, en su caso, antes de su aprobación, garantizando así un impacto positivo de la norma en la igualdad de género.

**2. OBSERVACIONES SOBRE LA PERTINENCIA DE GÉNERO DE LA NORMA**

Analizado el objeto y contenido del proyecto normativo, esta Unidad de Igualdad de Género está de acuerdo con la conclusión a la que se llega en el informe de evaluación del impacto de género, emitido por la Dirección General de Innovación Cultural y del Libro, respecto a la pertinencia al género del proyecto normativo analizado.

La pertinencia se refiere a la necesidad de la aplicación del enfoque de género en una intervención o actuación, es decir, muestra cuándo aplicar el enfoque de género a esa actuación porque en la misma participan o son destinatarios mujeres y hombres y su implementación les afectará de manera distinta. La pertinencia de género implica que la intervención no es neutra al género, ya que pone en evidencia, que tiene un resultado, un efecto, en la vida de las mujeres y de los hombres que ocupan posiciones diferentes por lo que la actuación reducirá, perpetuará o aumentará la desigualdad de esas posiciones.



Dado el objeto y contenido de la norma, y siendo su ámbito de aplicación las personas físicas o jurídicas que desarrollen actividades propias de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual, así como actividades técnicas relacionadas, la norma tiene una incidencia directa en la situación y posición social de mujeres y hombres en ese ámbito, siendo susceptible de influir en la igualdad de trato y de oportunidades entre ambos, resultando necesario tener en cuenta la dimensión de género y por tanto ser considerada una actuación pertinente.

Consecuentemente con esta conclusión y habiéndose analizado el impacto de género de la norma, a tenor de la normativa de aplicación en relación con la igualdad de género, se realizan las siguientes observaciones.

### 3. OBSERVACIONES SOBRE LAS DESIGUALDADES DETECTADAS

La Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía, dispone, en su art. 6.2, la obligatoriedad de presentar un informe de evaluación del impacto de género en todos los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Consejo de Gobierno y así mismo se señala, en el apartado 3 del citado artículo, que deberá ir acompañado de indicadores pertinentes al género que permitan analizar la situación real existente y valorar si lo previsto en la norma en cuestión, atiende de forma igualitaria (que no igual) a las mujeres y hombres a los que van destinadas las medidas que se pretenden regular. En este sentido, el informe de evaluación del impacto de género en cuestión, expone la situación y posición de mujeres y hombres, en atención a los datos recopilados en el contexto de partida, referidos a:

- el empleo generado en el sector cultural en el año 2010, desglosado en mujeres y hombres y según las diferentes dimensiones: patrimonio cultural, archivos y bibliotecas, libros y prensa, artes visuales, artesanía, artes escénicas, audiovisual y multimedia, arquitectura, publicidad y educación cultural,
- las solicitudes de inscripción en el registro de la Propiedad intelectual por género y tipo de obra en el año 2013,
- y a los datos extraídos del Informe del Ministerio de Cultura de diciembre de 2011 "Mujeres y Cultura: políticas de igualdad" y otros datos,

identificándose varias desigualdades:

1. Predomina la presencia masculina en el empleo del sector cultural de Andalucía, de forma general (57,5% hombres), aunque la brecha se acorta desde los 23,8 puntos porcentuales en 2008 hasta los 15,1 puntos en 2010.
2. Por dimensiones, las mujeres predominan en patrimonio cultural, archivos y bibliotecas (61%), educación cultural (69,1%) y publicidad (53,4), en el resto predominan hombres siendo la mayor desigualdad en Arquitectura (73,8 % hombres) y audiovisual y multimedia (62% hombres).
3. En la inscripción en el Registro de la Propiedad Intelectual de la Comunidad Autónoma de Andalucía, predominan obras realizadas por hombres (68,6%), también por tipo de obras sigue siendo mayor la proporción de hombres titulares (maquetas, tebeos, obras musicales) y en concreto en obras cinematográficas y



audiovisuales se sitúa en un 72% de titulares hombres.

4. Una enorme brecha de género en el sector audiovisual a nivel nacional con representación masculina del 85% y por categorías, en películas españolas, un 7% han sido dirigidas por mujeres, un 15% escritas por mujeres y aproximadamente en un 20% han tenido una mujer en producción.

A la vista de estos datos, el informe de evaluación del impacto de género justifica la necesidad de impulsar la puesta en marcha de medidas de acción positiva en la industria cinematográfica y de producción audiovisual y expone el grado de respuesta del anteproyecto de ley señalando las medidas que incluye para fomentar la igualdad de género.

Habiéndose llegado a esta fase, en la que se han inventariado las situaciones de desigualdad mediante el análisis de los datos disponibles, se sugiere que, siguiendo esta línea, sean identificadas las causas o motivos que posiblemente generen la brecha de género. Ello supone interpretar los datos obtenidos desagregados por sexo aplicando la teoría de género, de modo que los desequilibrios identificados puedan ser comprendidos no como resultado del azar y de las inexorables leyes de la naturaleza sino como resultado de las relaciones de poder que se establecen entre mujeres y hombres en un sistema androcéntrico. Se trata de averiguar el porqué de las desigualdades, dónde están las claves explicativas de la desigual presencia y posición de mujeres y hombres en el tema objeto de regulación para poder, a partir de ahí, orientar la norma tanto hacia la reducción de desequilibrios como a la intervención en las causas que los originan. La identificación de las posibles causas permitiría la definición de medidas más específicas y probablemente con mayor incidencia en la mejora de la situación de partida analizada. No obstante, cabe destacar que, a la vista del análisis de los datos y situaciones de desigualdad detectadas, el informe sobre evaluación del impacto de género ha evaluado el grado de respuesta del anteproyecto normativo, reflejando como dicha norma incorpora medidas dirigidas a fomentar la igualdad. Estas medidas se analizan en los puntos 5, 6 y 7 de este informe.

#### **4. TRANSVERSALIDAD DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD**

Más allá de los antecedentes en el ámbito internacional sobre la evolución de la estrategia para erradicar las desigualdades de género, la referencia normativa fundamental en el ámbito estatal es la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres que en su artículo 15, determina que el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, con carácter transversal, la actuación de todos los poderes públicos. Así mismo, la referencia fundamental en el ámbito autonómico es la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, que prescribe en su artículo 5, a este respecto, que los poderes públicos potenciarán la presencia de la perspectiva de la igualdad de género en la elaboración, ejecución y seguimiento de las disposiciones normativas.

A la luz de estos mandatos normativos y de la situación manifestada en relación con la pertinencia al género de la norma y con las desigualdades detectadas en la situación de partida en el sector (puntos 2 y 3 de este informe), se procede a analizar la transversalidad del principio de igualdad de género en el anteproyecto de ley desde la exposición de motivos, su objeto y su contenido.



Cabe destacar el compromiso mostrado con la promoción de la igualdad de género, abordándose desde los principios en los que se sustenta el anteproyecto de ley, siendo uno de los objetivos generales el fomento de la igualdad de género en el sector cinematográfico tal y como se determina en el artículo 3. Estableciéndose, además, en el artículo 4 un principio de interés público de la actividad cinematográfica y de producción audiovisual que entre los caracteres en los que se fundamenta, está su potencial como elemento socializador y transmisor de valores sociales y educativos como es el de la igualdad de género. E igualmente, disponiéndose en el artículo 6 que en la definición y desarrollo de las acciones de fomento, reguladas en el Título III, se promoverá la igualdad de género así como un incremento de la presencia activa de mujeres en la industria cinematográfica y audiovisual. En consecuencia con esto último se observa que, en el Título III artículo 27, se determinan los fines de las políticas de fomento siendo uno de ellos promover activamente la igualdad de género.

Añadir que el centro directivo ha realizado el análisis de la situación y posición actual en el ámbito cultural con datos desagregados por sexo recogidos de las fuentes disponibles en ese momento, y que no obstante, se prevé en el propio anteproyecto de ley, en el artículo 9, recabar y hacer seguimiento de los datos de la actividad cinematográfica y de producción audiovisual, a través de un centro de información y seguimiento de la actividad, con datos desglosados por sexo cuando así resulte posible, con el fin de medir y evaluar su desarrollo y su impacto en los ámbitos social, cultural y económico de Andalucía.

A lo largo del articulado también se traslada dicho compromiso con la igualdad, traduciéndose en medidas compensatorias y acciones en favor de la igualdad en varios aspectos, que se refieren en los puntos siguientes de este informe, tales como el respeto al principio de representación equilibrada en las composiciones de los órganos colegiados que se regulan en dicha norma, la inclusión, en la medidas de fomento y ayudas a la industria cinematográfica, de criterios ponderables sobre la valoración de actuaciones, por parte de las entidades solicitantes, en consecución de la igualdad de género y la promoción de un plan de formación específico, dentro de la Estrategia Andaluza para el impulso de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual, para la elaboración de contenidos con perspectiva de género que transmitan o promuevan valores y comportamientos igualitarios.

## **5. INCORPORACIÓN DE MEDIDAS COMPENSATORIAS Y QUE FAVOREZCAN LA IGUALDAD**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía, el informe de evaluación del impacto de género debe ir acompañado de los mecanismos y medidas dirigidos a paliar y neutralizar los posibles impactos negativos que se detecten sobre las mujeres y los hombres, así como a reducir o eliminar las diferencias encontradas.

A este respecto, cabe reconocer el análisis realizado por el centro directivo sobre los datos expuestos de la situación de sector y la mención que se hace en el mismo de las medidas incorporadas en el anteproyecto normativo, destinadas a dar respuesta a las desigualdades





detectadas con el objetivo de fomentar la igualdad.

Junto con las acciones ya analizadas en el punto anterior relativas a los principios en los que se basa el anteproyecto de ley y las expuestas los puntos siguientes, el anteproyecto de ley también determina otras medidas en favor de la igualdad de trato y oportunidades que se proceden a analizar:

a) La previsión del establecimiento de un centro de información y seguimiento de actividad cinematográfica y de producción audiovisual, cuya función será recabar, tratar y difundir datos, documentos, estadísticas e indicadores económicos, culturales e industriales, señalando que tales datos sean desagregados por sexo cuando sea posible. (artículo 9).

Sobre este punto, se insta a que sea impulsado, con este circuito de información, el trabajo en la construcción de un sistema de indicadores de género que posibiliten un conocimiento más preciso en cuanto a las diferencias entre mujeres y hombres, tanto en su presencia en el sector como en las condiciones, aspiraciones y necesidades de los mismos, de modo que sean útiles en la detección de las causas de las desigualdades y permitan prever un resultado en función de las medidas a tomar, posibilitando además el seguimiento de la implantación de las medidas y el análisis de los efectos y resultados que se produzcan con las mismas.

b) la inclusión, en las correspondientes bases reguladoras de las medidas de fomento, de la valoración de actuaciones de efectiva consecución de la igualdad de género por parte de las entidades solicitantes, entre los criterios generales de evaluación de actuaciones y proyectos, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 13.1 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre para la promoción de la Igualdad de género en Andalucía. (artículo 32).

A este respecto y en referencia, también, al artículo 13 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, en su punto dos, señalar que en el mismo se establece que la Administración de la Junta de Andalucía no formalizará contratos, ni otorgará subvenciones o prestación de ayudas públicas a aquellas empresas sancionadas o condenadas por alentar o tolerar prácticas laborales consideradas discriminatorias por la legislación vigente, lo cual lleva a recomendar que en el anteproyecto de ley se incluya el contenido de tal precepto en el anteproyecto, estableciendo que no podrán ser beneficiarias de subvenciones o ayudas aquellas personas y entidades que hayan sido sancionadas o condenadas por alentar o tolerar prácticas laborales consideradas discriminatorias por la legislación vigente, valorando su inclusión en el artículo 29 del propio anteproyecto, puesto que expresamente en el mismo se regulan los requisitos de las personas y entidades beneficiarias de medidas de fomento.

c) La disposición de incluir, en las ayudas a la creación, desarrollo y producción cinematográfica y audiovisual, entre los criterios de ponderación, la contribución a las políticas de fomento de la igualdad de género. (artículo 34).

En relación con la implantación de todas las actuaciones en materia de igualdad de género que se determinan e impulsan en el articulado del anteproyecto y en relación con su seguimiento, considerando además la previsión de establecer un centro de información de las actividades cinematográficas y de producción audiovisual para recabar los datos y con la posibilidad, citada



anteriormente, de poder construir un sistema de indicadores de género; se sugiere, también, que bien en el anteproyecto de ley o bien en un desarrollo normativo posterior, se establezca una estimación de los efectos y resultados que sean previsibles alcanzar con la aplicación de las medidas compensatorias y en favor de la igualdad, bien en términos cualitativos o cuantitativos preferentemente, de forma que se pueda valorar el resultado y efecto de las mismas.

## 6. MEDIDAS PARA FOMENTAR REPRESENTACIÓN EQUILIBRADA

Sobre la representación equilibrada de los centros directivos y colegiados, el artículo 11 de la citada Ley 12/2007, de 26 de noviembre, dispone que se deberá garantizar la representación equilibrada de hombres y mujeres en el nombramiento de titulares de centros directivos de la Administración y de forma análoga, los artículos 18 y 19 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, establecen la garantía de representación equilibrada de hombres y mujeres, tanto en el nombramiento de sus centros directivos como en la composición de los órganos colegiados. De acuerdo con estos preceptos y dentro de las medidas que propician la igualdad de género y compensan las posibles desigualdades entre mujeres y hombres, el anteproyecto de ley que nos ocupa, establece en su artículo 8, la creación de un Consejo Asesor de Cinematografía, órgano colegiado de carácter consultivo que asesorará a la Consejería competente en materia de cultura en lo relativo a la aplicación y desarrollo de la ley, cuya composición, que se determinará reglamentariamente, será paritaria debiendo respetar el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres. Sólo añadir en este punto que aunque la determinación de la composición del Consejo Asesor se establecerá reglamentariamente, convendría especificar cual de los dos requisitos es exigible, si la composición debe ser paritaria, este caso sería más restrictivo, puesto que tendría que ser el mismo número de representantes de los dos sexos, es decir un cincuenta por ciento de cada uno, que si la composición debe respetar la representación equilibrada, pues en este caso la situación garantizaría la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto de personas a que se refiere, cada sexo ni supere el sesenta por ciento ni sea menos del cuarenta por ciento. Según la normativa citada se establece, como mínimo, la garantía de representación equilibrada.

Además en el artículo 13 del anteproyecto de ley, relativo a la Estrategia andaluza para el impulso de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual, se regula en el punto 7, la constitución de una comisión de seguimiento, como órgano colegiado de composición de paritaria, para la efectiva ejecución de dicha Estrategia andaluza.

Cabe mencionar que igualmente el centro directivo hace referencia a estas medidas, relativas a la representación equilibrada en los órganos colegiados, en su informe de evaluación del impacto de género, como grado de respuesta del anteproyecto normativo a las desigualdades detectadas.



## **7. MEDIDAS INCLUIDAS EN LA LEY 12/2007 SOBRE EL ÁMBITO DE INTERVENCIÓN O SECTOR Y MEDIDAS EN MATERIA DE VIOLENCIA DE GÉNERO**

La ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, en su Título II regula medidas para promover la igualdad de género en políticas específicas en materia de educación, empleo, salud, imagen, medios de comunicación social, sector público, bienestar social, políticas de promoción y atención a las mujeres (planeamiento urbanístico y vivienda, nuevas tecnologías y en el medio rural) y políticas de participación social, política y económica.

Dado el ámbito en el que anteproyecto se sitúa, es en la política sobre la imagen donde podría evaluarse el impulso de alguna actuación, de acuerdo con el artículo 57.1 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, que prescribe que los poderes públicos de Andalucía promoverán la transmisión de una imagen igualitaria, plural y no estereotipada de los hombres y de las mujeres en todos los medios de información y comunicación, conforme a los principios y valores de nuestro ordenamiento jurídico y las normas específicas que les sean de aplicación. En este sentido, el anteproyecto de ley establece en el artículo 41 que el órgano competente, en el marco de la Estrategia andaluza para el impulso de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual, promoverá un plan de formación específico para la elaboración de contenidos con perspectiva de género que transmitan o promuevan valores y comportamientos igualitarios. Para el resto de políticas no se sugiere contemplar acciones en este sentido, sin que sea óbice para que el centro directivo pueda evaluar su necesidad.

Por otro lado, la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género, en su Título I, regula acciones en favor de la investigación y sensibilización sobre la violencia de género en los ámbitos educativo, publicitario, en los medios de comunicación y en la formación de profesionales. Por el objeto del anteproyecto de ley que nos ocupa, no se estima necesario la contemplación de medidas o requisitos en relación con esta regulación, sin impedir que, en su momento, el centro directivo pueda mostrar su compromiso con la erradicación de la violencia de género y/o con el fomento de la calidad de vida de sus víctimas incorporando algunas de las medidas que se regulan en la citada ley sobre violencia de género.

## **8. REVISIÓN DEL LENGUAJE**

De acuerdo con los artículos 4 y 9, sobre lenguaje no sexista e imagen pública, de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, y de acuerdo con la Instrucción de 16 de marzo de 2005, de la Comisión General de Viceconsejeros, se deberá evitar un uso sexista del lenguaje en las disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía. Se ha constatado que en el anteproyecto de ley que nos ocupa se ha cuidado el uso del lenguaje, evitando la discriminación por motivo de sexo. Esto facilita la visibilización tanto de las mujeres como de los hombres, en los aspectos tratados, de forma que permite, a su vez, la comprensión de las situaciones concretas de unas y otros que puedan motivar desigualdades y la posterior actuación a favor de la igualdad entre mujeres y hombres.




No obstante, se realiza la siguiente observación, en cuanto a que se ha localizado en el texto la expresión “espectador” y “espectadores” utilizados como genérico universal, en concreto aparecen en la exposición de motivos en el primer texto en el párrafo anterior al punto I y en el último párrafo del punto II.

En relación con esta expresión cabe señalar que cuando se emplea el género gramatical masculino como genérico universal debe añadirse la mención expresa del género gramatical femenino o para evitar este desdoblamiento, se debe buscar una expresión que incluya a ambos sexos, vigilando además las concordancias gramaticales. Para este caso, se sugiere la sustitución de la expresión, con su singular o plural, por alguna de las siguientes: “público asistente”, “público”, “asistente” o en último caso “espectador y espectadora”.

Es todo cuanto cabe observar al informe de evaluación del impacto de género en el anteproyecto de ley del cine de Andalucía y al propio anteproyecto de ley tramitado.

Sevilla, 16 de junio de 2016  
 LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA  
  
 Edo.: Isabel Mayo López




## INFORME DEL CONSEJO AUDIOVISUAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DEL CINE DE ANDALUCÍA.

### ANTECEDENTES

El Anteproyecto de Ley del Cine de Andalucía (en adelante Anteproyecto), fue remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura el día 17 de enero de 2017, al Consejo Audiovisual de Andalucía (en adelante CAA), a fin de que este órgano emita "informe, de carácter preceptivo" según lo dispuesto en el artículo 43.4 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y a tenor del artículo 34 del Reglamento Orgánico y de Funcionamiento del Consejo Audiovisual de Andalucía, aprobado por el Decreto 2019/2006, de 19 de diciembre (en adelante ROFCAA).

Visto el oficio de referencia y el texto del Anteproyecto, el CAA realiza las siguientes consideraciones:

### PRIMERA.- NATURALEZA Y ALCANCE DEL INFORME SOLICITADO

La Ley del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía regula en el Capítulo I de su Título VI el *ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria*. Sobre esta base y, en particular, lo dispuesto en el artículo 43.4, el centro directivo de la Consejería remite el escrito referido en los antecedentes, a tenor de lo dispuesto en el artículo 34.1 a) del ROFCAA, y debemos añadir en consonancia con el artículo 4.3 de la ley 1/2004, de 17 de diciembre, de creación del CAA, que establece el informe preceptivo para los anteproyectos de ley y proyectos de reglamento "relacionados" con materias de competencia del Consejo.

### SEGUNDA.- COMPETENCIAS Y FUNCIONES DEL CAA RELACIONADAS CON EL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO

El Anteproyecto sometido a informe viene a constatar la importancia que ha cobrado el sector audiovisual en los últimos años y supone el reconocimiento de la necesidad de establecer un marco legal que proporcione estabilidad a las políticas y fomento de la industria cinematográfica en Andalucía. Junto a la dimensión cultural, se pone en valor el carácter industrial de la actividad cinematográfica y audiovisual con el objetivo de protegerla.



<b>Código Seguro De Verificación:</b>	/W7aq7ietHX+K6rTNvIVRg==	<b>Fecha</b>	09/02/2017
<b>Normativa</b>	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
<b>Firmado Por</b>	Maria Emelina Fernandez Soriano		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/verifirma/code//W7aq7ietHX+K6rTNvIVRg==">https://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/verifirma/code//W7aq7ietHX+K6rTNvIVRg==</a>	<b>Página</b>	1/7



El cine y el entorno audiovisual andaluz constituyen un poderoso instrumento favorecedor del desarrollo social, económico y social de Andalucía. Su adaptación a las nuevas necesidades que la sociedad demanda ofrece nuevas oportunidades de crecimiento para los sectores relacionados con la cinematografía y el audiovisual; de ahí, la necesidad de impulsarlo y fortalecerlo. Contribuye a la formación de la identidad colectiva de Andalucía, incide en la superación de desigualdades y constituye un potente elemento socializador y transmisor de valores sociales y educativos, como la igualdad de género.

Como se recoge en el preámbulo de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, el concepto audiovisual ha de ser considerado como un todo, integrándose la cinematografía dentro de él, para beneficio del cine y la televisión. Asimismo, se concibe la producción cinematográfica y audiovisual como contenido básico de la televisión y a ésta como elemento importante de difusión, promoción y financiación de la cinematografía.

El anteproyecto parte de esta realidad recogiendo la concepción unitaria del término audiovisual. Como establece, la obra artística cinematográfica, tal y como se expresa en las definiciones que se establecen en la Ley es ciertamente una forma específica de obra audiovisual que cuenta con un formato y que está destinada, en principio, a su distribución en salas de cine. No obstante, en fases sucesivas de su explotación comercial, la obra cinematográfica compartirá en mayor o menor medida otros cauces de difusión con obras audiovisuales, obras cuyo recorrido comienza directamente en las pantallas domésticas. La televisión en abierto, la televisión de pago y el video bajo demanda son, entre otras, las más importantes ventanas de exhibición que tiene la producción cinematográfica y audiovisual.

Es por ello, que atendiendo a las circunstancias expuestas, el informe del Consejo Audiovisual de Andalucía, resulte esencial atendiendo a la realidad que el anteproyecto está ordenado a regular.

El CAA es el órgano que tiene atribuidas las competencias de control de los contenidos audiovisuales, que en el ámbito de nuestra Comunidad, emitan los prestadores de servicio de comunicación audiovisual televisivos. Es la autoridad audiovisual encargada de velar por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios en los medios audiovisuales, tanto públicos como privados, en Andalucía, así como por el cumplimiento de la normativa vigente en materia audiovisual y de publicidad. Entre sus funciones, el artículo 4 recoge la de salvaguardar los derechos de los menores, jóvenes, tercera edad, personas con discapacidad, inmigrantes y otros colectivos necesitados de una mayor protección, en lo que se refiere a los contenidos de la programación (...) (artículo 4.6); promover la igualdad de género en la Comunidad Autónoma de Andalucía a través de la promoción de actividades, modelos sociales y comportamientos no sexistas en el conjunto de las programaciones que se ofrecen en Andalucía (...) (artículo 4.7); fomentar la defensa y promoción de las singularidades locales, así como el pluralismo de las tradiciones propias de los pueblos andaluces (artículo 4.9); propiciar que el espacio audiovisual andaluz favorezca la capacidad emprendedora de los andaluces para



<b>Código Seguro De Verificación:</b>	/W7aq7ietHX+K6rTNvIVRg==	<b>Fecha</b>	09/02/2017
<b>Normativa</b>	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
<b>Firmado Por</b>	Maria Emelina Fernandez Soriano		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/verifirma/code//W7aq7ietHX+K6rTNvIVRg==">https://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/verifirma/code//W7aq7ietHX+K6rTNvIVRg==</a>	<b>Página</b>	2/7



lograr una comunidad socialmente avanzada, justa y solidaria, que promueva el desarrollo y la innovación" (artículo 4.10); garantizar el cumplimiento de las funciones de servicio público asignadas a los medios de comunicación audiovisual (...) (artículo 4.12), la vigilancia del cumplimiento de la normativa en materia de programación de contenidos audiovisuales (...) (artículo 4.21).

Junto a ellas, en el marco del derecho a una comunicación audiovisual transparente, el CAA y los prestadores del servicio de comunicación audiovisual deben contribuir a la alfabetización mediática de los ciudadanos (art. 6.4 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual).

Así mismo, tiene encomendada la función de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de financiación de producción de obras cinematográficas y audiovisuales con las condiciones establecidas en el artículo 5.3 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, por los prestadores de servicio de comunicación audiovisual televisiva bajo su competencia.

### **TERCERA. NORMATIVA BÁSICA RELACIONADA CON LA MATERIA**


Hasta la fecha nuestra Comunidad no ha abordado la regulación del Cine; resultando de aplicación la Ley 55/2007, de 28 de diciembre y el Real Decreto 1084/2015, de 4 de diciembre, por el que se desarrolla la citada Ley estatal. La misma se inspira en los artículos 14, 16 y 20 de la Constitución Española, y se sustenta en los principios de libertad de expresión y pluralismo, en la promoción de la diversidad cultural y lingüística de nuestro país, en el apoyo a las versiones originales de las obras como protección básica de sus autores, en la difusión del cine europeo de cuyo entorno España es miembro activo y del cine iberoamericano como referente natural de nuestra cinematografía e industria audiovisual, en la protección de los menores, en la atención a la diversidad humana, la accesibilidad y no discriminación por razón de discapacidad, así como en el respeto a la igualdad de género. Asimismo, se inspira en el artículo 44.1 de la Constitución que dispone que los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho.

La Ley aúna en su articulado la dimensión dual de la actividad cinematográfica y audiovisual. Pondera su valor cultural como expresión de la creatividad, la identidad y la diversidad y a la vez dedica parte fundamental de sus previsiones, a la ordenación de los recursos económicos privados y públicos para consolidarlo como sector productivo de creciente importancia estratégica.

Está basada en cuatro principios fundamentales:

- La definición y el apoyo a los sectores independientes que existen en nuestra cinematografía, tanto en el ámbito de la producción como en los de distribución y exhibición.



<b>Código Seguro De Verificación:</b>	/W7aq7ietHX+K6rTNvIVRg==	<b>Fecha</b>	09/02/2017		
<b>Normativa</b>	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.				
<b>Firmado Por</b>	Maria Emelina Fernandez Soriano				
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/verifirma/code//W7aq7ietHX+K6rTNvIVRg==">https://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/verifirma/code//W7aq7ietHX+K6rTNvIVRg==</a>	<b>Página</b>	3/7		

- La creación de mecanismos que eviten los desequilibrios que existían en el mercado audiovisual.
- La adaptación de las nuevas tecnologías y formatos que se han ido introduciendo en este campo, con especial atención a cuanto suponen los procesos de digitalización.
- El respaldo a la creación y a los autores como origen de la relación que las obras tienen que mantener con sus destinatarios naturales, los ciudadanos.

A nuestra Comunidad Autónoma le corresponde 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, de acuerdo con 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.

En el marco de las competencias autonómicas y en desarrollo de las previsiones básicas de la Ley estatal, se propone la regulación por primera vez en nuestra Comunidad de la actividad cinematográfica y la producción audiovisual.


En otro orden de cosas, cabe mencionar que la Ley estatal ha sido objeto de modificación por el Real Decreto 6/2015, de 14 de mayo, con el fin, entre otras cosas, de actualizar la normativa española y ajustar el sistema de ayudas a la cinematografía y al audiovisual a la «Comunicación de la Comisión sobre la Ayuda estatal a las obras cinematográficas y otras producciones del sector audiovisual», publicada en el «Diario Oficial de la Unión Europea» de 15 de noviembre de 2013. Esta Comunicación es el principal instrumento normativo que actualmente ordena y limita los mecanismos excepcionales para apoyar la industria de su sector cinematográfico, porque las ayudas que derivan de estos pueden afectar a las reglas de la competencia o distorsionar las reglas del mercado interior.

La Ley del cine ha sido desarrollada por Real Decreto 1084/2015, de 4 de diciembre y dos Órdenes Ministeriales: la Orden ECD 2796/2015, de 18 de diciembre, por las que se establecen las bases reguladoras de las ayudas previstas en el capítulo III de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del cine y se determina la estructura del Registro Administrativo de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales y la Orden ECD 2784/2015, de 18 de diciembre, por el que se regula el reconocimiento del coste de una película y la inversión del productor.

#### **CUARTA.- SOBRE EL TEXTO DEL ANTEPROYECTO EN RELACIÓN CON EL CAA. OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS AL ARTICULADO**

Dentro del trámite en que se emite este informe, el Pleno del CAA se ciñe a realizar observaciones referidas a las materias que tienen incidencia en el ámbito competencial de este Consejo; sin perjuicio de que, dentro del marco de colaboración y lealtad institucional



<b>Código Seguro De Verificación:</b>	/W7aq7ietHX+K6rTNvIVRg==	<b>Fecha</b>	09/02/2017		
<b>Normativa</b>	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.				
<b>Firmado Por</b>	Maria Emelina Fernandez Soriano				
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/verifirma/code//W7aq7ietHX+K6rTNvIVRg==">https://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/verifirma/code//W7aq7ietHX+K6rTNvIVRg==</a>	<b>Página</b>	4/7		



que preside las relaciones entre las Administraciones, se realicen sugerencias al texto cuya finalidad es mejorar en la medida de lo posible el Anteproyecto.

En primer lugar, partiendo la dualidad cinematográfica-audiovisual y la existencia en nuestra Comunidad de un órgano como es el Consejo Audiovisual de Andalucía, con las funciones de protección y fomento ya relacionadas, llama la atención que en el texto propuesto no se prevea la participación de este Consejo en la formulación de la *Estrategia andaluza para el impulso de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual*, como instrumento de coordinación de las políticas públicas con incidencia en este sector (artículo 13 del anteproyecto).

En relación con la competencia de promover la igualdad de género a través de la promoción de actividades, modelos sociales y comportamientos no sexistas en el conjunto de las programaciones que se ofrecen en Andalucía, dejar constancia del acierto y oportunidad de las previsiones contenidas en la Ley. La incidencia de la misma en la superación de la brecha de género existente en el sector audiovisual, en el establecimiento de medidas de acción positiva para corregir las desigualdades y en la construcción de una imagen igualitaria que no perpetúe los roles de género, va a ser manifiesta. Son numerosas las referencias al impulso de la igualdad de género y la presencia activa de las mujeres en la industria cinematográfica y audiovisual. Se recoge tanto en la exposición de motivos, en la que se configura como fundamento de la configuración de interés público o como objetivo general de la actividad cinematográfica y producción audiovisual. Así mismo en el articulado se hace referencia a la representación equilibrada de hombres y mujeres en los distintos órganos.

Particularmente importante es su establecimiento en la valoración de actuaciones efectivas de consecución de la igualdad de género por parte de las entidades solicitantes, en aplicación de lo establecido en el artículo 13.1 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía y en el artículo 26 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de Marzo, para la Igualdad Efectiva de Hombres y Mujeres, como criterio de evaluación de los incentivos y medidas de fomento previstas en la ley. Así como la exclusión, establecida en el artículo 31.f, de que no puedan ser objeto de fomento aquellas obras cuyos contenidos promuevan estereotipos, valores o comportamientos sexistas, o que supongan una vulneración de la normativa vigente en materia de igualdad de género.

De especial interés en el ámbito competencial de este Consejo es la previsión establecida en el artículo 18.3 de que el procedimiento para la calificación de las obras cinematográficas o audiovisuales se establecerá reglamentariamente, pudiendo incluirse una calificación específica para aquellas obras que promuevan la igualdad de género.

Finalmente, en materia de igualdad de género, el Consejo propone la inclusión de la valoración de los contenidos con perspectiva de género que transmitan o promuevan valores y comportamientos igualitarios, como criterio de evaluación.



<b>Código Seguro De Verificación:</b>	/W7aq7ietHX+K6rTNvIVRg==	<b>Fecha</b>	09/02/2017
<b>Normativa</b>	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
<b>Firmado Por</b>	Maria Emelina Fernandez Soriano		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/verifirma/code//W7aq7ietHX+K6rTNvIVRg==">https://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/verifirma/code//W7aq7ietHX+K6rTNvIVRg==</a>	<b>Página</b>	5/7



En otro orden de cosas en el ámbito de la función de este Consejo de salvaguardar los derechos de los menores y jóvenes, referidos a los contenidos de la programación y el deber de contribuir a la alfabetización mediática de los ciudadanos, se considera de interés indicar en el capítulo II de Relaciones Interadministrativas, la colaboración con el Consejo Audiovisual de Andalucía en aquellas materias en las que presentan intereses comunes. A título enunciativo se puede indicar: la calificación por grupos de edad de obras cinematográficas y audiovisuales (artículo 18), las acciones de fomento o impulso de la alfabetización mediática y cinematográfica (artículo 41). las acciones de fomento que faciliten el acceso a contenidos a las personas con discapacidad, etc.


El anteproyecto incluye también la perspectiva de discapacidad. Se incluyen el título III el principio de no discriminación por razón de discapacidad. En este sentido, deberá procurarse que las obras cinematográficas y audiovisuales sean accesibles a las personas con discapacidad física o sensorial, velando para que dichas personas puedan hacer un uso normalizado de los medios audiovisuales, sin ser objeto de discriminación.

De este modo se contempla como criterio de valoración la inclusión de la perspectiva de discapacidad (artículo 32) y la incorporación de nuevas tecnologías en la distribución y las adopción de medidas que faciliten el acceso a las películas para las personas con discapacidad (artículo 36.f).

Nuevamente en este orden resulta interesante el establecimiento de cauces de colaboración, en atención a la competencia de este órgano de salvaguardar los derechos de las personas con discapacidad en lo que se refiere a los contenidos de la programación.

Finalmente, en el marco de las funciones de este Consejo de propiciar que el espacio audiovisual andaluz favorezca la capacidad emprendedora de los andaluces para lograr una comunidad socialmente avanzada, justa y solidaria, que promueva el desarrollo y la innovación, se ha de indicar, en primer lugar, que si bien en el ámbito estatal se establece un Fondo de Protección a la Cinematografía y el Audiovisual, en el anteproyecto se prevé que la Consejería competente en materia de Cultura, en el marco de la Estrategia andaluza para el impulso de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual, aglutinará los recursos disponibles que financiarán las medidas de fomento. Las actuaciones de fomento se realizarán por la Administración en las condiciones que reglamentariamente se establezcan y dentro de las disponibilidades presupuestarias existentes en cada momento. Por tanto, las líneas de ayudas e incentivos se pondrán en marcha previa aprobación de las bases reguladoras, en las que se concretará la dotación presupuestaria que se destine a las mismas. A su vez, se deja a las bases reguladoras, entre otras cuestiones, la posibilidad de concretar obligaciones de gastos en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como la posibilidad de configurarlas como reembolsables total o parcialmente.



<b>Código Seguro De Verificación:</b>	/W7aq7ietHX+K6rTNvIVRg==	<b>Fecha</b>	09/02/2017		
<b>Normativa</b>	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.				
<b>Firmado Por</b>	Maria Emelina Fernandez Soriano				
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/verifirma/code//W7aq7ietHX+K6rTNvIVRg==">https://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/verifirma/code//W7aq7ietHX+K6rTNvIVRg==</a>	<b>Página</b>	6/7		

En este apartado, el Consejo considera conveniente precisar los recursos que se detallan en el apartado 2 del artículo 33, a fin de determinar el origen y responsable de cada uno de estos recursos y su relación con la citada Estrategia andaluza.

.A la vista de las consideraciones más arriba expuestas, el Pleno de este CAA traslada a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura las siguientes

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** El CAA comparece en el trámite y valora oportuna la iniciativa llevada a cabo de dotar a nuestra Comunidad de un marco jurídico regulador de la cinematografía y el audiovisual que establecerá una estrategia integral de apoyo al sector y en el que expresamente se contemplan medidas de fomento de la igualdad de género, alfabetización mediática y salvaguarda de las personas con discapacidad.

**SEGUNDA.** En relación con el texto del anteproyecto sometido a informe, se interesa la incorporación de las observaciones y propuestas efectuadas en la consideración cuarta del presente informe, en relación con las materias que tienen incidencia en el ámbito competencial del Consejo Audiovisual de Andalucía.

Es cuanto el Consejo Audiovisual de Andalucía informa.

Aprobado por el Pleno reunido en Sevilla, el 08 de febrero de 2017

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO AUDIOVISUAL  
DE ANDALUCÍA.

Fdo.: Emelina Fernández Soriano.



<b>Código Seguro De Verificación:</b>	/W7aq7ietHX+K6rTNvIVRg==	<b>Fecha</b>	09/02/2017	
<b>Normativa</b>	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.			
<b>Firmado Por</b>	Maria Emelina Fernandez Soriano			
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/verifirma/code//W7aq7ietHX+K6rTNvIVRg==">https://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/verifirma/code//W7aq7ietHX+K6rTNvIVRg==</a>	<b>Página</b>	7/7	



## **INFORME N 7/2017 SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DEL CINE DE ANDALUCÍA**

### **CONSEJO:**

D<sup>a</sup>. Isabel Muñoz Durán, Presidenta  
D. José Manuel Ordóñez de Haro, Vocal Primero  
D. Luis Palma Martos, Vocal Segundo

El Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha 30 de marzo de 2017, con la composición expresada y siendo ponente Luis Palma Martos, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe:

### **I. ANTECEDENTES**

1. El 4 de marzo de 2016 tuvo entrada en el Registro de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, ADCA) un oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, solicitando la emisión del informe regulado en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, en relación al Anteproyecto de Ley del Cine de Andalucía. En el oficio remitido se indicaban los enlaces web a través de los cuales se podía acceder al borrador del proyecto, y a las memorias justificativa y económica, entre otra documentación.
2. Con fecha 30 de marzo de 2016 se remitió desde la ADCA un oficio a la Consejería proponente solicitando información necesaria para emitir el correspondiente informe preceptivo ya que, a través de los enlaces web no se pudo constatar ninguna referencia sobre, por una parte, a las características del sector y de los mercados afectados por la regulación; por otra, sobre el impacto de la regulación en las empresas que operan en el mercado, especialmente, PYMEs; y, finalmente, sobre los efectos en el empleo en este sector.
3. El 17 de noviembre de 2016 se recibió un oficio del centro gestor remitiendo la información solicitada, constatando nuevamente, una vez analizada la misma, que se refiere exclusivamente a las cifras y datos del sector audiovisual, líneas de ayuda 2010/2015 y comparativa con otras Comunidades Autónomas. Sin embargo, no se aporta documentación o información alguna respecto al análisis de la existencia de trabas a la entrada/salida del mercado, o que permita la evaluación del anteproyecto de Ley al objeto de poder calibrar el impacto del mismo sobre la competencia y la unidad



de mercado, con arreglo a los principios de mejora de la regulación que todas las administraciones deben cumplir.

4. Con fecha 22 de noviembre de 2016, se dirige un nuevo oficio reiterando la solicitud del Anexo I, así como de la información relativa a las cuestiones que incidan en la competencia efectiva en los mercados, en la unidad de mercado o en las actividades económicas, atendiendo a los criterios de evaluación establecidos en el Anexo II de la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante CDCA).

5. Por último, con fecha 22 de febrero de 2017, tuvo entrada en el Registro de la Agencia un nuevo oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, acompañado de la documentación solicitada, a excepción de los Anexos I y II de la Resolución de 19 de abril de 2016 del CDCA, circunstancia que dificulta la emisión del presente informe. En concreto, se adjuntaba el informe de la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales sobre el sector del Cine, de fecha 6 de febrero de 2017; la Memoria económica del anteproyecto de Ley, de fecha 14 de enero de 2016 y memoria complementaria de la misma, de fecha 13 de diciembre de 2016; así como el borrador del anteproyecto de Ley actualizado a fecha 16 de febrero de 2017.

6. Con fecha de 24 de marzo de 2017, la Secretaría General y el Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia de la ADCA elevaron a este Consejo la propuesta conjunta de Informe.

## II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La elaboración del presente Informe se realiza sobre la base de las competencias atribuidas a la ADCA en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía. Su emisión corresponde a este Consejo, a propuesta del Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia y de la Secretaría General, de conformidad con lo establecido en el artículo 8.4 de los Estatutos de la ADCA, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre<sup>1</sup>.

El procedimiento de control *ex ante* de los Proyectos Normativos se detalló en la Resolución de 19 de abril de 2016, del CDCA, cuya entrada en vigor se produjo el 14 de mayo de 2016. Dicha Resolución recoge los criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia, unidad de mercado, actividades económicas y principios de buena regulación.

---

<sup>1</sup> Conforme a la redacción vigente, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 290/2015, de 21 de julio, por el que se modifican los Estatutos de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre.



### III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

El anteproyecto de Ley sometido a informe tiene por objeto establecer el marco jurídico regulador de la actividad cinematográfica y de la producción audiovisual desarrollada en la Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía<sup>2</sup>.

En cuanto al contenido, el texto que nos ocupa consta de cincuenta y dos artículos, una Disposición Adicional, una Transitoria y dos Disposiciones Finales. El articulado del texto se encuentra estructurado en un Título preliminar y cuatro Títulos, desarrollados en dieciocho Capítulos.

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. Contiene las disposiciones generales, entre ellas, el objeto, ámbito de aplicación y objetivos y el Principio de interés público.

El Título I estructura los cauces de actuación de los poderes públicos en el ámbito de la actividad cinematográfica y de la producción audiovisual. Consta de 3 Capítulos, relativos a las competencias correspondientes de la Administración de la Junta de Andalucía; las relaciones interadministrativas; y los principios de actuación para la coordinación de las políticas públicas. En el último Capítulo se define la estrategia andaluza para el impulso de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual.

El Título II regula la ordenación administrativa autonómica en materia de cine, en desarrollo de lo previsto en el artículo 68 del Estatuto de Autonomía. Consta de 4 Capítulos. El primero de ellos crea el Registro Andaluz de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales y establece las disposiciones relativas a su funcionamiento. El siguiente establece las certificaciones y autorizaciones necesarias, así como los requisitos para las mismas. El tercero recoge las normas relativas a la exhibición. Y el último aborda el uso de los medios electrónicos, informáticos y telemáticos.

El Título III distribuido en 9 Capítulos, aborda las medidas de fomento de la industria cinematográfica y audiovisual, poniendo al servicio de las empresas del sector medidas de diversa naturaleza con la finalidad de favorecer su desarrollo y la creación de empleo. Destaca el establecimiento de una Cartera de recursos para hacer frente a la financiación de las medidas previstas de apoyo a la cinematografía y la producción audiovisual (Capítulo II); y la regulación de los concretos mecanismos de previstos para fomentar la creación, desarrollo, producción (Capítulo III); distribución, promoción y acceso a mercados (Capítulo IV); exhibición, difusión y creación de nuevos públicos (Capítulo V); Impulso de la alfabetización mediática y formación (Capítulo VI); apoyo a los rodajes y difusión internacional (Capítulo VII) y otras acciones de apoyo y protección

---

<sup>2</sup> El Anteproyecto, en su artículo 1 ofrece una redacción alternativa del objeto: *“regular la actuación administrativa de la Junta de Andalucía y de sus entidades instrumentales sobre la actividad cinematográfica y la producción audiovisual desarrollada en la Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía”*.



(Capítulo VIII). El Título III de la Ley concluye estableciendo el principio de no discriminación por razón de discapacidad (Capítulo IX).

El Título IV se dedica a la función inspectora y el régimen sancionador, clasificando en infracciones muy graves, graves y leves, y fijando las correspondientes sanciones y su graduación.

Con respecto a la parte final del texto, conviene saber que:

- La Disposición Adicional Única formula la *“Estrategia andaluza para el impulso de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual”*.
- La Disposición Transitoria Única versa sobre la vigencia de las disposiciones reglamentarias.
- La Disposición Final Primera aborda el desarrollo reglamentario, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 112 y 119.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y el artículo 44 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- La Disposición Final Segunda se dedica a regular el plazo de la entrada en vigor de la presente ley.

## IV. MARCO NORMATIVO

### IV.1. Normativa internacional

En el ámbito internacional, el proyecto normativo toma como referencia 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 que debe ser reconocida y consolidada en beneficio de las generaciones presentes y futuras. El artículo 9 de la citada Declaración establece, en relación con las políticas culturales: *“Las políticas culturales, en tanto que garantizaran la libre circulación de las ideas y las obras, deben crear condiciones propicias para la producción y difusión de bienes y servicios culturales diversificados, gracias a industrias culturales que dispongan de medios para desarrollarse en los planos local y mundial. Cada Estado debe, respetando sus obligaciones internacionales, definir su política cultural y aplicarla, utilizando para ello los medios de acción que juzgue más adecuados, ya se trate de apoyos concretos o de marcos reglamentarios apropiados”*.

Asimismo, debe citarse la Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, adoptada en la Conferencia General de la UNESCO celebrada en París el 20 de octubre de 2005, siendo ratificada por España, de acuerdo con el instrumento de ratificación publicado en el Boletín Oficial del Estado de 12 de



febrero de 2007, así como con pleno respeto a otros acuerdos de carácter internacional en la materia, como la Declaración Universal de Derechos Lingüísticos, proclamada en Barcelona en 1996.

Por su parte, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) reconoce la extraordinaria importancia del fomento de la cultura para la Unión Europea y sus Estados miembros, al incluirla entre las políticas de la Unión contempladas en su Título XIII. En concreto, el artículo 167, apartado 2, del TFUE establece que: *«La acción de la Unión favorecerá la cooperación entre Estados miembros y, si fuere necesario, apoyará y completará la acción de estos en los siguientes ámbitos:*

*[...] — la creación artística y literaria, incluido el sector audiovisual ».*

Igualmente, el Artículo 167 del TFUE, en su apartado 4, establece que: *«La Unión tendrá en cuenta los aspectos culturales en su actuación en virtud de otras disposiciones del presente Tratado, en particular a fin de respetar y fomentar la diversidad de sus culturas».*

Como en informes anteriores<sup>3</sup>, interesa destacar aquí el Reglamento (UE) n° 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los Artículos 107 y 108 del TFUE. En concreto, en su Artículo 53 regula las *Ayudas a la cultura y la conservación del patrimonio*.

Dicho Reglamento, en su considerando (72), expresa: *“...Debido a la doble naturaleza de la cultura (por una parte, es un bien comercial que ofrece importantes oportunidades para la creación de riqueza y empleo, y, por otra, es un vehículo de las identidades, valores y significados que reflejan y configuran nuestras sociedades), las normas sobre ayudas estatales deben reconocer su carácter específico y el de las actividades económicas relacionadas. Conviene elaborar una lista de fines y actividades culturales subvencionables y especificar los costes subvencionables. La exención por categorías debe aplicarse tanto a las ayudas a la inversión como a las de funcionamiento por debajo de determinados umbrales, siempre que quede excluida una compensación excesiva. En general, deben quedar excluidas las actividades que, aunque puedan presentar una vertiente cultural, sean de carácter predominantemente comercial debido al mayor potencial de falseamiento de la competencia, como la prensa y las revistas (en soporte escrito o electrónico). Por otra parte, la lista de fines y actividades culturales subvencionables no debe incluir actividades comerciales, como la moda, el diseño o los*

<sup>3</sup> Vid. los Informes N 25/2016, sobre el Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para la promoción del teatro, la música, la danza y el circo en Andalucía; N 28/2016, sobre el Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras de concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para favorecer la distribución y promoción de películas cinematográficas de largometraje en salas de exhibición de Andalucía; N 2/2017, sobre el Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras de concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, a la producción de documentales en Andalucía; y N 3/2017, sobre el Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras de concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, a la producción de cortometrajes en Andalucía.





videojuegos”.

También ha de hacerse mención a la *Comunicación de la Comisión sobre la ayuda estatal a las obras cinematográficas y otras producciones del sector audiovisual (2013/C 332/01)*, y a las *Conclusiones del Consejo sobre la política audiovisual europea en la era digital (2014/C 433/02)*, invocadas por la Consejería proponente en la Exposición de Motivos del anteproyecto de Ley.

Adicionalmente, cabe citar la *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre determinados aspectos jurídicos vinculados a las obras cinematográficas y a otras producciones del sector audiovisual (2002/C 43/04)*, donde se recoge el importante papel que las obras cinematográficas y audiovisuales desempeñan en la conformación de las identidades europeas, tanto en lo relativo a los aspectos comunes compartidos en el conjunto de Europa como en lo relativo a la diversidad cultural que caracteriza las distintas tradiciones e historias, poniendo especial énfasis en aspectos como el pluralismo y la diversidad cultural y lingüística.

Conviene hacer referencia, asimismo, a 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 (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 al mismo tiempo un factor de integración europea.

En último lugar, debemos aludir a la denominada *Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, aprobada en marzo de 2010, cuyo objetivo principal es que la Unión Europea salga fortalecida de la crisis y convertirla en una economía inteligente, sostenible e integradora, que disfrute de altos niveles de empleo, de productividad y de cohesión social, constituyendo una visión de la economía social de mercado de Europa para el siglo XXI.

## **IV.2. Normativa estatal**

En el ámbito estatal, el artículo 44.1 de la Constitución Española preceptúa 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.

El artículo 148.1, en su apartado 17º, recoge el fomento de la cultura como materia asumible por las Comunidades Autónomas. Por su parte, el artículo 149.2 del texto constitucional establece que, sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas.

En tal sentido, la doctrina del Tribunal Constitucional ha reconocido ampliamente que,



más que ante una distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, nos encontramos ante una concurrencia competencial que impregna a la cultura en sus múltiples manifestaciones. En todo caso, la caracterización constitucional de la cultura como competencia concurrente entre ambas Administraciones públicas, Estado y las Comunidades Autónomas, hace necesaria una estrecha colaboración entre los distintos niveles de gobierno.

En lo que respecta a la regulación estatal en materia cinematográfica, el principal referente normativo de rango legal lo constituye la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine. Cabe tener presente, no obstante, que esta norma ha sido objeto de diversas modificaciones, debiendo resaltarse la efectuada por la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia<sup>4</sup>, que actualizó y ajustó la Ley del Cine a las exigencias de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en tanto que dicha norma viene a exigir una evaluación y revisión permanente de los medios de intervención de las Administraciones Públicas para garantizar el libre acceso al mercado y la igualdad en el ejercicio de las actividades económicas en todo el territorio nacional. Asimismo, interesa destacar, a los efectos de este Informe, la reforma operada en la precitada Ley por el Real Decreto-ley 6/2015, de 14 de mayo, por el que se modifica la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, se conceden varios créditos extraordinarios y suplementos de créditos en el presupuesto del Estado y se adoptan otras medidas de carácter tributario.

A nivel reglamentario, no puede dejar de mencionarse el Real Decreto 1084/2015, de 4 de diciembre, de desarrollo de la Ley del Cine.

A partir de este contexto normativo se 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.

Otras normas que también resultan de aplicación a esta materia son:

- Orden ECD/2796/2015, de 18 de diciembre, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas previstas en el Capítulo III de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, y se determina la estructura del Registro Administrativo de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales.
- Orden ECD/2784/2015, de 18 de diciembre, por la que se regula el reconocimiento del coste de una película y la inversión del productor.
- Real Decreto 988/2015, de 30 de octubre, por el que se regula el régimen jurídico de la obligación de financiación anticipada de determinadas obras

---

<sup>4</sup> Y con anterioridad a la misma, por el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.



audiovisuales europeas.

- Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades<sup>5</sup>.
- Resolución de 16 de noviembre de 2011, del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales, por la que se establecen criterios para el otorgamiento a las películas cinematográficas y otras obras audiovisuales de la categoría "*Especialmente recomendada para el fomento de la igualdad de género*", así como pictograma informativo.
- Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. (Financiación anticipada de producción europea de películas cinematográficas).
- Orden CUL/314/2010, de 16 de febrero, por la que se modifican los grupos de edad para la calificación de las películas cinematográficas y otras obras audiovisuales.
- Resolución de 16 de febrero de 2010, del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales, por la que se establecen criterios para la calificación por grupos de edad de las películas cinematográficas y otras obras audiovisuales, así como pictogramas informativos.

En cuanto al marco normativo estatal en materia de ayudas públicas, debe destacarse la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que en su artículo 8.3.a), somete la gestión de las subvenciones a los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación. También ha de considerarse lo dispuesto en el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

### **IV.3. Normativa autonómica**

En el ámbito autonómico, el artículo 68 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en su apartado 1, determina 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 industria cinematográfica y audiovisual, entre otras materias.

El artículo 33 del Estatuto de Autonomía establece que todas las personas tienen derecho al acceso a la cultura en condiciones de igualdad. Asimismo, los principios rectores de las políticas públicas recogidos en los apartados 17º y 18º del artículo 37 del citado Estatuto, hacen referencia al libre acceso de todas las personas a la cultura, y el respeto a la diversidad cultural y a la conservación y puesta en valor del patrimonio

---

<sup>5</sup> Vid. artículo 36, Deducción por inversiones en producciones cinematográficas, series audiovisuales y espectáculos en vivo de artes escénicas y musicales.



cultural.

Por su parte, en el artículo 1.1 del Decreto 213/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura, se dispone que corresponda a la Consejería de Cultura la propuesta y ejecución de la política del Gobierno andaluz en materia de Cultura. En su apartado 2.d) establece, en particular, que le corresponden la investigación, fomento y divulgación, entre otras, de la cinematografía y las artes audiovisuales.

Así mismo, en su artículo 5.2.b), se determina que el diseño de las estrategias y recursos en tales asuntos corresponden a la Secretaría General de Cultura; mientras que, según el artículo 8.2.b) del citado Decreto, las funciones de apoyo a la creación de industrias creativas en este ámbito se ejercen a través de la Dirección General de Innovación Cultural y del Libro.

En el ejercicio de sus competencias, la Consejería de Cultura y Deporte ha impulsado tradicionalmente la creación de obras cinematográficas y audiovisuales y la incorporación de las nuevas generaciones de profesionales al sector de la producción y la creación audiovisual.

A este respecto, cabe mencionar que el artículo 5.3 c) del Decreto 213/2015 recoge que se adscribe directamente a la Secretaría General de Cultura, la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales, a la que la Ley 1/2011, de 7 de febrero, de Reordenación del Sector Público de Andalucía, atribuye fines de investigación, gestión, fomento, formación y divulgación de la cinematografía y las artes audiovisuales, teniendo entre sus facultades la de convocar, tramitar y conceder subvenciones, según dispone el artículo 7 del Decreto 103/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales.

## **V. CONSIDERACIONES SOBRE EL MERCADO AFECTADO POR EL PROYECTO DE LEY**

La actividad cinematográfica constituye una de las ramas en las que se divide el sector audiovisual. Este último se caracteriza por participar directa o indirectamente en la provisión y recepción simultánea de sonido e imágenes en movimiento, con independencia del medio de transmisión utilizado y de si va dirigido a un solo individuo o a un conjunto de ellos. Por consiguiente, el sector audiovisual estaría integrado por actividades pertenecientes al sector industrial y al sector servicios.

Como se indica en la tabla 1, el sector audiovisual puede clasificarse en cuatro subsectores muy interrelacionados entre sí: el cinematográfico, el videográfico, el multimedia y la televisión.



**Tabla 1. Clasificación del sector audiovisual**

Actividad	Cinematografía	Televisión	Vídeo/DVD	Multimedia
Creación de contenidos	Productoras de cine	Productoras de cine y televisión	Productoras de cine y televisión	Empresas de software y videojuegos.
Provisión de servicios	Salas de exhibición	Televisores, integradores de contenidos	Distribuidoras cinematográficas	Editores, integradores de contenidos, operadoras de telecomunicaciones
Transmisión/distribución	Distribuidoras cinematográficas	Operadoras de telecomunicaciones: terrestre, cable, satélite	Tiendas y videoclubs	<i>On line</i> (Internet, televisión interactiva) <i>Off line</i> (CD ROM-DVD)
Equipamiento para el consumidor (Fabricantes)		Televisores, vídeos, sistemas de audio, antenas parabólicas, decodificadores	Televisores, vídeos, DVDs, sistemas de audio	Televisores, ordenadores personales, consolas de videojuegos, DVDs
Equipamiento para productores y distribuidores (Fabricantes)	Equipamiento de salas, equipos de óptica y audio, laboratorios fotográficos, otros	Sistemas de transmisión, infraestructura de redes, equipos de óptica y audio, otros	Equipos para la duplicación de contenidos	Equipos para la duplicación de contenidos

Fuente: Pablo y Muñoz (2001)<sup>6</sup>

Desde el punto de vista de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), la actividad cinematográfica se localiza en el grupo 591, perteneciente al grupo de "Información y comunicaciones" (grupo J) y, dentro del mismo a la categoría de "Actividades cinematográficas, de vídeo y de programas de televisión, grabación de sonido y edición musical" (grupo J59).

La tabla 2 muestra las distintas actividades que configuran la actividad cinematográfica.

<sup>6</sup> Pablo, F. y Muñoz, C. (2001): Economía del cine y del sector audiovisual en España. *ICE. Economía de la Cultura*, núm. 792, pp. 124-138.



**Tabla 2.** Clasificación de la actividad cinematográfica en la CNAE

<b>Grupo</b>	<b>Actividad</b>
J59	Actividades cinematográficas, de vídeo y de programas de televisión, grabación de sonido y edición musical
J591	Actividades cinematográficas, de vídeo y de programas de televisión
J5912	Actividades de postproducción cinematográfica, de vídeo y de programas de televisión
J5914	Actividades de exhibición cinematográfica
J5915	Actividades de producción cinematográfica y de vídeo
J5916	Actividades de producciones de programas de televisión
J5917	Actividades de distribución cinematográfica y de vídeo
J5918	Actividades de distribución de programas de televisión

Fuente: Elaboración propia

La relevancia de la actividad cinematográfica dentro del sector audiovisual no solo radica en que se trata de la actividad más antigua de dicho sector, también constituye el máximo exponente, al ser el principal input y, por tanto, marca las tendencias del resto de las actividades (véase Pablo y Muñoz, 2001).

A continuación, se presentan las principales cifras de la actividad cinematográfica y audiovisual para la Comunidad Autónoma de Andalucía.

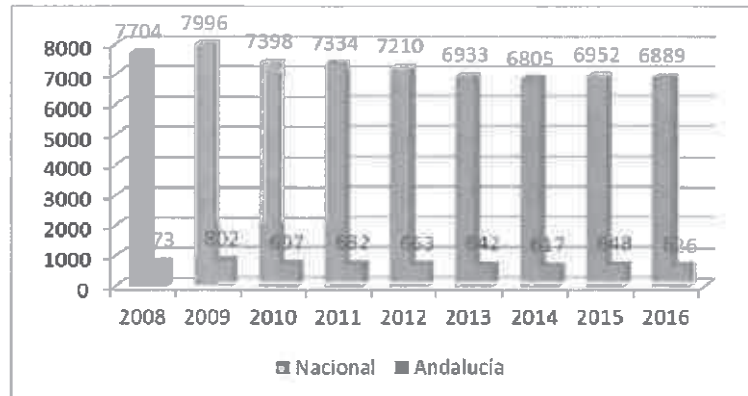
### **V.1. Tejido empresarial**

Según los últimos datos publicados por el INE, durante el año 2016 en Andalucía existían un total de 626 empresas dedicadas a las actividades cinematográficas, de vídeo y de programas de televisión, lo cual representa en torno al 9% del total de empresas a nivel nacional.

Como se muestra en el gráfico 1, durante el período que abarca los años de 2008 a 2016, el número de empresas en Andalucía se ha reducido en un 19%, mientras que a nivel nacional esta caída ha sido del 10%.



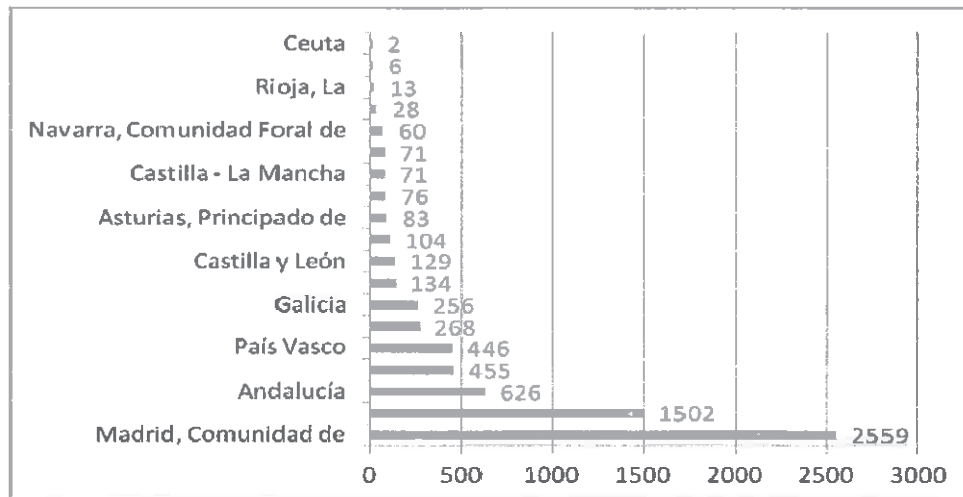
**Gráfico 1. Empresas dedicadas a las actividades cinematográficas, de video y de programas de televisión en España y Andalucía (2008-2016)**



Fuente: Elaboración propia a partir del INE

No obstante, si se analizan los datos **respecto a otras Comunidades Autónomas para el año 2016**, Andalucía es la tercera comunidad autónoma, tras Madrid y Cataluña, con mayor número de empresas en este sector. Véase gráfico 2.

**Gráfico 2. Empresas dedicadas a las actividades cinematográficas, de video y de programas de televisión por CC.AA. (2016)**



Fuente: Elaboración propia a partir del INE

Como se refleja en la tabla 3, de acuerdo al **número de asalariados**, son predominantes las empresas que cuentan con un máximo de 5 empleados –suponiendo casi el 85%–.



**Tabla 3.** Número de Empresas dedicadas a las actividades cinematográficas, de video y de programas de televisión por número de asalariados (2016)

<b>Estrato de asalariados</b>	<b>Empresas</b>	<b>%</b>
Sin asalariados	323	50.25
De 1 a 5 asalariados	222	34.53
De 6 a 19 asalariados	58	11.67
De 20 a 99 asalariados	18	2.92
Más de 100 asalariados	5	0.49

Fuente: Elaboración propia a partir del INE

Por tanto, puede afirmarse que la estructura empresarial del sector en Andalucía se caracteriza por el predominio de la pequeña empresa.

Si se analiza en el tiempo, durante el período que abarca desde el año 2012 al año 2016 la estructura empresarial ha sufrido pocas alteraciones. Véase tabla 4.

**Tabla 4.** Evolución del número de empresas dedicadas a las actividades cinematográficas, de video y de programas de televisión por número de asalariados (2012-2016)

<b>Estrato de asalariados</b>	<b>2012</b>	<b>2014</b>	<b>2016</b>
Sin asalariados	335	310	323
De 1 a 5 asalariados	224	213	222
De 6 a 19 asalariados	80	73	58
De 20 a 99 asalariados	20	16	18
Más de 100 asalariados	4	5	5
<b>TOTALES</b>	<b>663</b>	<b>617</b>	<b>626</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del INE





Según la **personalidad jurídica**, el 81% de las empresas de producción de contenidos audiovisuales que opera en Andalucía son sociedades limitadas, el 15% son personas físicas y el 4% sociedades anónimas.

Respecto a la **localización geográfica**, en el año 2013, en Andalucía operaban 123 empresas de contenidos audiovisuales, Sevilla con el 58%, Málaga con el 18% y Granada con el 10%, son las provincias que concentraban el mayor número de empresas.

En 2014 el número ha disminuido a 94 empresas en Andalucía. Sevilla con el 59%, Málaga con el 16% y Granada con el 10% se mantienen como las provincias con mayor número de empresas. Por consiguiente, existe una concentración en la localización de las empresas de dicho sector.

Por último, si se analiza el tejido empresarial por **actividad principal**, las más relevantes son las dedicadas a la ficción (22%), televisión (18%) y documentales (16%). Véase tabla 5.

**Tabla 5.** Empresas dedicadas a las actividades cinematográficas, de video y de programas de televisión por actividad principal (%). 2014

Actividad principal	%
Animación	6
Ficción	22
Documentales	16
Cortometrajes	9
Televisión	18
Total	71

Fuente: Elaboración propia a partir del INE

## V.2. Facturación y empleo

Durante el año 2015, las empresas del sector analizado en Andalucía facturaron más de 97 millones de euros, frente a los 78 millones de euros facturados en 2014, y dieron empleo (directo e indirecto) a 16.699 personas, frente a las 14.329 personas empleadas en 2014. Consecuentemente, estas últimas cifras han llevado a la comunidad autónoma a consolidar una relevante posición en el escenario nacional en esta industria, según datos de la Andalucía Film Commission.

Respecto a años anteriores, según datos de FAPAE (Federación de Asociaciones de Productores Audiovisuales de España), la facturación andaluza pasa de 105 millones de euros en el año 2011 a 77 millones de euros en 2012, lo cual supone el 4% del total nacional. Por lo que respecta al empleo directo, durante dicho período 2011-2012 pasa



de 1.161 trabajadores a 946 trabajadores, representando el 8% del total estatal. Estos datos han supuesto que en Andalucía durante 2012 se produjera un descenso en la facturación respecto a 2011 del 26,32% y un 18,81% en el empleo.

### V.3. Participación andaluza en el conjunto de la producción española

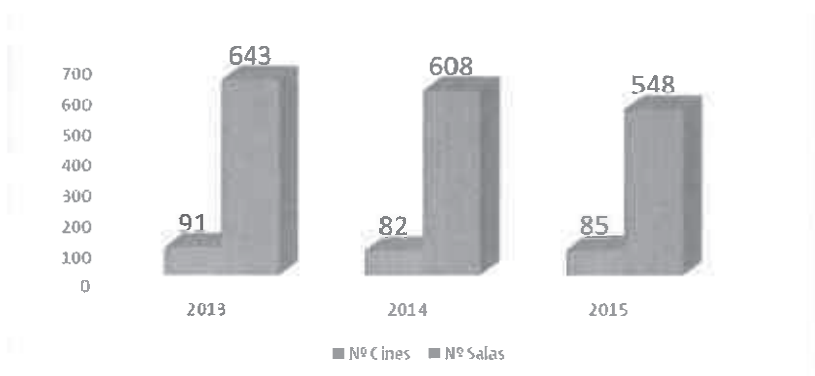
Según los datos facilitados por el ICAA (Instituto de Cinematografía y Artes Audiovisuales), 23 empresas andaluzas participaron o produjeron 21 largometrajes cinematográficos en el año 2014, un 8,33% de la producción española; 31 empresas andaluzas participaron o produjeron 31 largometrajes cinematográficos en 2015, un 9,03% de la producción española.

### V.4. El sector de la exhibición cinematográfica en Andalucía

Según los datos facilitados por el ICAA, en el año 2013 había en Andalucía 91 cines con 643 salas, lo que representaba el 11,92% del total de cines españoles y el 16,53% de salas; en 2014 había en Andalucía 82 cines con 608 salas, lo que representaba el 11,54% de los cines españoles y el 16,43% de salas; en 2015 había en Andalucía 85 cines con 548 salas, lo que representaba el 11,95% de los cines españoles y el 15,27% de salas.

Estos datos suponen un 6,59% menos de cines en Andalucía, y un 14,77% menos de salas en 2015 respecto a 2013. El gráfico 3 ilustra estos datos.

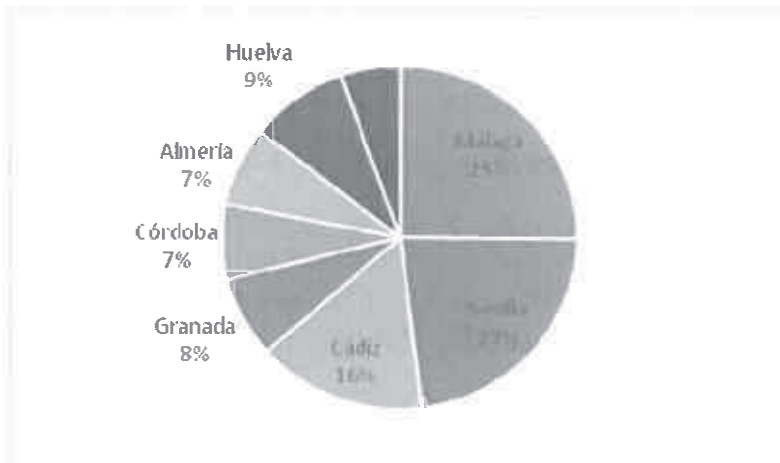
**Gráfico 3. Número de cines y salas en Andalucía (2013-2016)**



Fuente: Elaboración propia a partir de ICAA

El gráfico 4 muestra la distribución por provincias del número de salas en el año 2015. Como se puede observar, son Sevilla y Málaga las provincias con mayor número de salas de cine.

**Gráfico 4. Distribución por provincias de salas de cine (2015, %)**

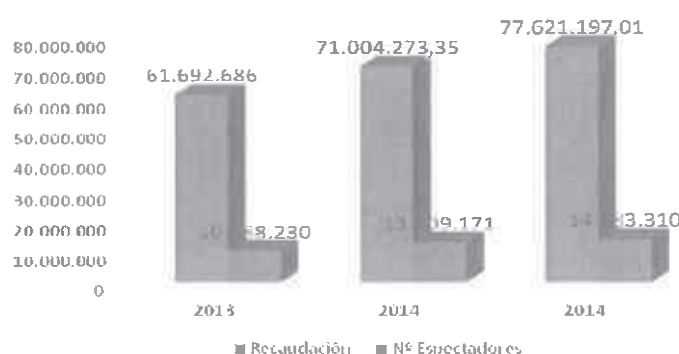


Fuente: Elaboración propia a partir de ICAA

En el año 2013, las salas de cine andaluzas recaudaron 61.692.686€, que representa el 13,95% de lo recaudado por todos los cines españoles y asistieron a las salas andaluzas 10.388.230 espectadores, el 12,84% del total nacional; durante 2014, las salas de cine andaluzas recaudaron 71.004.273,35€, el 13,7% del total de los cines españoles y asistieron a las salas andaluzas 13.109.171 espectadores, el 14,89% del total nacional; en 2015 la recaudación de las salas de cines andaluzas alcanzó los 77.621.197,01€, lo cual supone el 13,49% del total nacional mientras que la asistencia a las salas andaluzas fue de 14.083.310 espectadores, el 14,65% del total nacional.

Como se puede observar en el gráfico 5, tanto la recaudación como el número de espectadores han crecido desde 2013 a 2015.

**Gráfico 5. Número de espectadores y recaudación (€) del sector cinematográfico en Andalucía (2013-2015)**

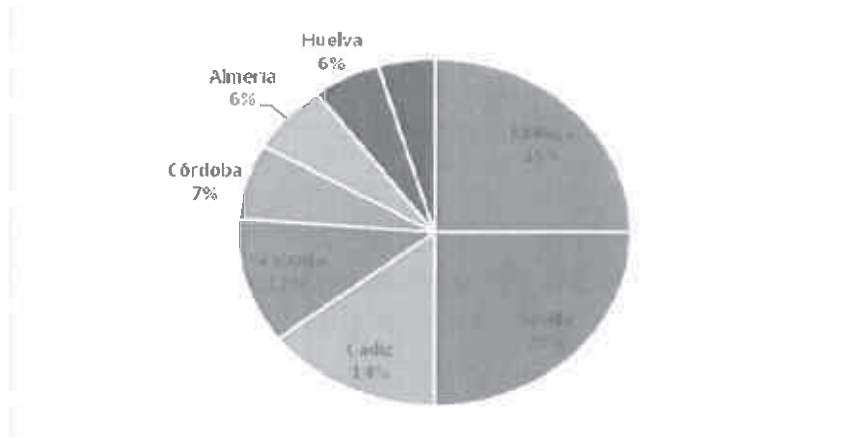


Fuente: Elaboración propia a partir de ICAA

Los gráficos 6 y 7 representan la distribución provincial del número de espectadores y la

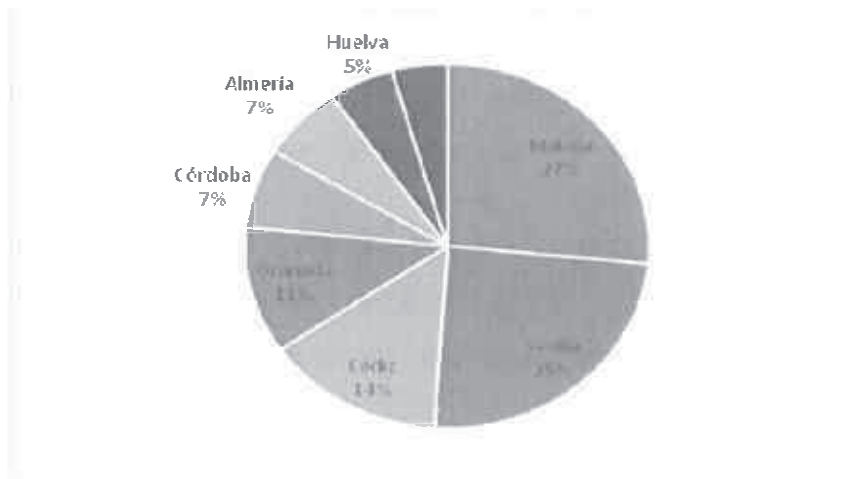
recaudación para el año 2015, respectivamente. A partir de estos gráficos, se pone de manifiesto la mayor relevancia en este sector de las provincias de Sevilla, Málaga y Cádiz.

**Gráfico 6. Distribución por provincias del número de espectadores (2015)**



Fuente: Elaboración propia a partir de ICAA

**Gráfico 7. Distribución por provincias de la recaudación en sector del cine 2015**



Fuente: Elaboración propia a partir de ICAA

Por otro lado, según los datos de la Contabilidad Anual Regional de Andalucía del 2013, del Instituto de Estadística y Cartografía, la aportación del sector de actividades cinematográficas, de video y programas de televisión, grabación de sonido y edición musical, así como las actividades de programación y emisión de radio y televisión alcanzaron los 254.472.000 euros lo que supone el 0,2% del Producto Interior Bruto de Andalucía.



Para finalizar el análisis de la incidencia económica que el proyecto normativo pudiera tener sobre el sector en Andalucía, nos vamos a referir a algunos datos recogidos en la Memoria Complementaria a la Memoria Económica de fecha 14 de enero de 2016, de la Dirección General de Innovación cultural y del libro, referente al Anteproyecto de Ley del Cine de Andalucía. En la citada Memoria se estiman los costes derivados de la entrada en vigor del proyecto normativo objeto de análisis.

A continuación exponemos los citados costes según iniciativas, referidos al ejercicio 2018. Entendemos que en ese año entrarían plenamente en vigor las iniciativas que el proyecto normativo plantea.

- Consejo Asesor de cinematografía.....6.294.00 euros
- Registro Andaluz de empresas cinematográficas y Audiovisuales (los costes se entienden elegibles para ser financiados con Fondos Feder).....87.628.20 euros
- Medidas de Fomento (convocatoria 2017)(Oferta).....1.385.000 euros
  - \*Producción de largometrajes de ficción.....935.000 euros
  - \*Producción de Documentales.....220.000 euros
  - \*Producción de Cortometrajes.....40.000 euros
  - \*Distribución y Promoción de largometrajes cinematográficos.....60.000 euros
  - \*Apoyo a la presencia en mercados nacionales e internacionales.....55.000 euros
  - \*Ayudas a la reconversión y mejora de las salas de cine.....75.000 euros
- Medidas de Fomento (convocatoria 2017)(Demanda).....300.000 euros
  - \*Alfabetización y Formación Mediática.....60.000 euros
  - \*Creación de una Red Cultural de Salas de Cine.....120.000 euros
  - \*Fomento de la cultura cinematográfica y la formación y atracción de nuevos públicos.....120.000 euros

Como puede verse, a partir de las cantidades dedicadas a las medidas de Fomento, correspondería, por el lado de la demanda, el 21,66% del total, cuando entendemos que el futuro del sector, en términos de sostenibilidad, se fundamenta en este lado del mercado y, en definitiva, en el fomento de la participación en este ámbito de la cultura.



## VI. ANÁLISIS DE COMPETENCIA, UNIDAD DE MERCADO Y MEJORA DE LA REGULACIÓN

### VI.1. Cuestiones Preliminares

El anteproyecto de Ley recoge un bloque importante de medidas de fomento a implementar a través de futuras convocatorias de subvenciones que si se establecieran con criterios de buena regulación desempeñarían un papel positivo para el desarrollo del sector. Este modelo se ampara en la apuesta que realiza la Unión Europea a la hora de mantener estos mecanismos de apoyo a este sector económico, en la medida en que las obras audiovisuales son tanto bienes económicos, que ofrecen importantes oportunidades para la creación de riqueza y empleo, como bienes culturales que reflejan y configuran nuestras sociedades.

Bajo estas premisas, los criterios y requisitos recogidos en el borrador del citado anteproyecto de Ley, deberán estar amparados por el Reglamento (UE) No 651/2014 de la Comisión de 17 de junio de 2014 por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior, en aplicación de los Artículos 107 y 108 del TFUE y de acuerdo con los requisitos de la *Comunicación de la Comisión 2013/C 332/01 sobre la ayuda estatal a las obras cinematográficas y otras producciones del sector audiovisual*.

En este sentido, la Comisión Europea ha elaborado criterios específicos para evaluar la necesidad, proporcionalidad y adecuación de las ayudas a la creación de guiones y al desarrollo, producción, distribución y promoción de obras audiovisuales. Los nuevos criterios se determinaron en la Comunicación de la Comisión sobre la ayuda estatal a las obras cinematográficas y otras producciones del sector audiovisual, y estos se deben reflejar en las normas aplicables a los regímenes de ayudas a las obras audiovisuales.

En consecuencia, la evaluación sobre el impacto económico que la delimitación de los citados criterios puede tener sobre unos operadores económicos frente a otros, de manera que se lleven a cabo medidas de fomento dirigidas a unas tipologías de proyectos de un mercado contenido cultural frente a otros proyectos audiovisuales o cinematográficos, ha sido igualmente analizada en sede europea, calibrando los beneficios de las citadas medidas frente a otras posibles opciones de distinto impacto sobre la actividad económica afectada, por lo que no se considera necesario realizar un ejercicio similar.

No obstante lo anterior, debemos señalar que la Consejería de la Presidencia y Administración Local, a través de la Secretaría General de Acción Exterior es la encargada del asesoramiento e información a todos los órganos de la Junta de Andalucía en materias relacionadas con el Derecho de la Unión Europea y en especial en relación con los expedientes de ayudas de Estado.



Por otra parte, se considera que debería quedar acreditado en el preámbulo o en la memoria del proyecto de norma esta evaluación o ponderación de la ayuda y, en concreto, una referencia expresa a:

- La finalidad de la ayuda, incluyendo el marcado carácter cultural de la misma.
- La justificación de la ayuda como instrumento, y que su diseño es el adecuado para conseguir el fin que persigue.
- Una referencia a la intensidad máxima de la ayuda y al efecto incentivador sobre los beneficiarios.

Finalmente se sugiere, con carácter general y para garantizar el impacto económico positivo de las medidas de fomento previstas, que se eviten aquellos requisitos que no estén justificados ni sean proporcionados, y especialmente aquellos que puedan generar discriminación por razón de territorio. Asimismo, en relación con el contenido del anteproyecto de Ley, dado que el mismo articula una serie de procedimientos administrativos y la puesta en marcha de un registro, habrá de tenerse muy en cuenta la aplicación de los principios de la buena regulación, fundamentalmente los de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión, a la hora de implementar estos mecanismos específicos que establece el proyecto. A continuación, se realiza un análisis más detallado sobre estas cuestiones.

## **VI.2. Consideraciones generales sobre la mejora de la regulación económica**

La mejora de la regulación económica constituye el conjunto de actuaciones e instrumentos, mediante los cuales los poderes públicos, al elaborar o aplicar las normas con impacto en las actividades económicas, promueven un entorno más eficaz para el desarrollo de la actividad empresarial y profesional, y evitan la imposición de restricciones injustificadas o desproporcionadas.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, al evaluar las distintas iniciativas normativas, la Agencia de Defensa de la Competencia aplica los principios de eficiencia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia. Ello, en aras de que el marco normativo propuesto contribuya a alcanzar un modelo productivo acorde con los principios y objetivos básicos previstos en el artículo 157 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Asimismo, tras la entrada en vigor de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM), todas las Administraciones públicas españolas están obligadas a observar en sus disposiciones los principios establecidos para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos. El artículo 9.1 de la LGUM, bajo el título "*Garantía de las libertades de los operadores económicos*", preceptúa:



*“Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia”.*

Para toda actuación de las Administraciones Públicas que pueda limitar el ejercicio de derechos individuales o colectivos, el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, regulador de los *“Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad”* dispone lo siguiente:

*“Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos”.*

En lo que se refiere estrictamente a iniciativas normativas, el artículo 129.1 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, enuncia los *“Principios de buena regulación”*, y determina que:

*“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”.*

Los esfuerzos por incorporar al ordenamiento jurídico los principios de la *better and smart regulation* no se agotan con el análisis *ex ante* de los proyectos normativos por las instituciones que tienen encomendadas esa función consultiva.

Por ello, también interesa señalar aquí que el artículo 130 de la Ley 39/2015, referido a la *“Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación”*, dispone lo siguiente:

*“1. Las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.*





*El resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente.*

*2. Las Administraciones Públicas promoverán la aplicación de los principios de buena regulación y cooperarán para promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica”.*

Sentado lo anterior, este Consejo realizará el análisis del proyecto normativo remitido, de acuerdo con los principios enunciados *ut supra* y de conformidad con lo establecido en la Resolución de 19 de abril de 2016, por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas.

### **VI.3. Consideraciones sobre el marco general comunitario relativo a las medidas de fomento a las obras cinematográficas y otras producciones del sector audiovisual**

El Título III del anteproyecto de Ley aborda las diferentes medidas de fomento para la industria cinematográfica y audiovisual. Para enmarcar adecuadamente las implicaciones de dichas medidas (fundamentalmente ayudas a la creación, producción, distribución, exhibición y promoción de obras audiovisuales), se considera oportuno aludir sintéticamente a las principales previsiones de la normativa comunitaria sobre ayudas de Estado en relación con la industria cinematográfica y audiovisual.

En particular, para el sector que nos ocupa, han de considerarse la *Comunicación de la Comisión sobre la ayuda estatal a las obras cinematográficas y otras producciones del sector audiovisual de 15 de noviembre de 2013*, junto con el *Reglamento 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado*.

De estos instrumentos normativos se desprende claramente que la Comisión Europea ha decidido adoptar una actitud favorable hacia las ayudas dirigidas a la cinematografía y al audiovisual.

En concreto, la Comunicación de la Comisión sobre la ayuda estatal a las obras cinematográficas y otras producciones del sector audiovisual establece las reglas dirigidas a ordenar y limitar los mecanismos excepcionales que la mayor parte de los países europeos han aprobado para apoyar la industria de su sector cinematográfico, en cuanto puedan calificarse como ayudas que afecten las reglas de la competencia o distorsionen las reglas del mercado interior.

En consecuencia, este proyecto normativo, al igual que cualquier nueva propuesta



normativa debe respetar las directrices de esta Comunicación sectorial de la Comisión<sup>7</sup>. De este modo, y sin perjuicio de las competencias que corresponden a la Secretaría General de Acción Exterior de la Junta de Andalucía, convendría que el órgano proponente, a partir del contenido del anteproyecto, realizase un examen de la compatibilidad de las medidas proyectadas con estas normas comunitarias.

A este respecto, el Artículo 107.1 del TFUE prohíbe las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales que falseen o amenacen falsear la competencia y los intercambios comerciales entre los Estados miembros; sin embargo, en la letra d) del apartado 3 del mismo artículo se prevé la posibilidad de que la Comisión exima de esta prohibición a las ayudas destinadas a promover la cultura cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en contra del interés común.

De acuerdo con lo anterior, y en el concreto supuesto de las ayudas a la industria cinematográfica de los Estados Miembros, la Comisión Europea evaluará la compatibilidad de las mismas, verificando los siguientes parámetros:

- En primer lugar, la Comisión verificará si la ayuda respeta el principio de *"legalidad general"* y que las condiciones de elegibilidad y los criterios de concesión no contienen cláusulas contrarias a las disposiciones del TFUE en ámbitos distintos al de las ayudas estatales (Artículos 18, 34, 36, 45, 49, 54, 56 y 63 del TFUE).

A la luz de la situación específica del sector cinematográfico europeo, los regímenes de ayuda a la producción cinematográfica pueden:

- Exigir que hasta el 160% del importe de la ayuda concedida a la producción de una determinada obra audiovisual se gaste en el territorio del Estado miembro que la concede.
- Calcular el importe de la ayuda concedida a la producción de una determinada obra audiovisual como porcentaje de los gastos de producción cinematográfica realizados en el Estado miembro que la concede, en particular en el caso de regímenes de ayudas en forma de incentivos fiscales.

En ambos casos, los Estados Miembros pueden exigir que una parte mínima de

---

<sup>7</sup> La adaptación de los regímenes de ayuda de los Estados Miembros a lo dispuesto en la Comunicación de la Comisión hubo de realizarse en el plazo de los dos años siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), plazo que finalizó el 15 de noviembre de 2015, si bien la Comisión ha aplicado los contenidos de la Comunicación a todas las medidas de ayuda notificadas sobre las que debía pronunciarse después de la publicación de la Comunicación en el Diario Oficial, *"incluso cuando las medidas de ayuda se hubieran notificado antes de esa fecha"* (párrafo 57 de la Comunicación). A pesar de ese plazo de dos años, los servicios de la Comisión Europea han solicitado la evaluación completa del régimen de ayudas vigente autorizado por la Comisión el 27 de enero de 2010, según los principios la Comunicación de 2013, aprovechando el expediente abierto con motivo de la notificación a la Comisión de la modificación del régimen de deducción por inversiones en producciones cinematográficas y audiovisuales.



la actividad de producción sea realizada en su territorio para que los proyectos puedan recibir ayuda. Sin embargo, este nivel no puede superar en ningún caso el 50% del presupuesto de producción global. Además, el vínculo territorial no rebasará el 80% del presupuesto total de producción.

La Comisión debe verificar, además, el cumplimiento de los siguientes requisitos específicos de los regímenes de ayudas a actividades como la elaboración de guiones, el desarrollo, la producción, la distribución y la promoción de las obras audiovisuales:

- La ayuda se destina a un “*producto cultural*” (según criterios nacionales, previa verificación mediante selección de expertos o por establecimiento de una relación predeterminada de criterios culturales).
- La intensidad de la ayuda debe limitarse, en principio, al 50% del presupuesto de producción, con objeto de estimular iniciativas comerciales no subvencionadas. La intensidad de la ayuda a las producciones transfronterizas financiadas por más de un Estado miembro y en las que participan productores de más de un Estado Miembro puede llegar al 60% del presupuesto<sup>8</sup>.
- En principio, no hay límite para las ayudas a la elaboración de guiones o al desarrollo; sin embargo, si el guión o el proyecto resultante acaba convirtiéndose en una película, los costes de la elaboración del guión y del desarrollo se incluirán subsiguientemente en el presupuesto de producción y se tendrán en cuenta para calcular la intensidad máxima de la ayuda a la obra audiovisual.
- Los costes de distribución y promoción de las obras audiovisuales que puedan beneficiarse de una ayuda a la producción podrán recibir la misma intensidad de ayuda que si se tratase, o pudiera haberse tratado, de su producción.
- No están autorizadas las subvenciones destinadas a actividades de producción específicas, salvo las ayudas a la elaboración de guiones, el desarrollo, la distribución o la promoción. Por consiguiente, la ayuda no puede reservarse a partes concretas de la cadena de valor de la producción. Toda ayuda concedida a la producción de una obra audiovisual específica debe contribuir a su presupuesto total.
- Se debe instar y ayudar a los productores a depositar una copia de la película subvencionada en la institución responsable del patrimonio cinematográfico designada por el órgano de financiación, con vistas a la

<sup>8</sup> Estos límites no se aplican a las coproducciones en las que participan países de la lista del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, ni a las “*obras audiovisuales difíciles*”, que en este contexto son aquellas películas cuya única versión original sea en una lengua oficial de un Estado Miembro cuyo territorio, población o región lingüística sean limitados.



preservación, y sin perjuicio de una remuneración equitativa al titular o titulares de los derechos de propiedad intelectual.

- La ayuda se concede de manera transparente, con publicación en un único sitio web y por período mínimo de conservación de 10 años de lo siguiente: texto íntegro del régimen de ayudas aprobado y sus disposiciones de aplicación, el nombre del beneficiario de la ayuda, la denominación y naturaleza de la actividad o proyecto subvencionado, el importe de la ayuda y la intensidad de la ayuda en proporción al presupuesto total de la actividad subvencionada.

Pueden otorgarse ayudas a la modernización de las salas de cine, incluida su digitalización, cuando se justifique la necesidad, proporcionalidad y adecuación de la ayuda.

Para calcular la intensidad máxima de la ayuda hay que tener en cuenta el importe total de las medidas de ayuda pública del Estado Miembro (fondos locales, regionales, nacionales y/o de la Unión), con excepción de los fondos otorgados por los programas europeos (programa MEDIA u otros).

El Reglamento (UE) nº 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los Artículos 107 y 108 del TFUE, incluye una disposición específica, en su artículo 54, sobre los regímenes de ayudas a las obras audiovisuales.

En dicho Reglamento, se establece una presunción de compatibilidad con el mercado interior, con arreglo al Artículo 107.3.c) del TFUE, a favor de los regímenes de ayudas concebidos para apoyar la elaboración de guiones, y el desarrollo, la producción, la distribución y la promoción de obras audiovisuales, siempre que se cumplan una serie de condiciones, lo que implica su exención de la obligación de notificación del artículo 108 del TFUE.

Entre las condiciones básicas que deben satisfacerse para beneficiarse de esta compatibilidad automática de las medidas están el que las ayudas sean del importe y la naturaleza de las que el propio Reglamento establece; es decir, que se trate de ayudas que:

- No superen los 50 millones de euros por régimen (idéntico objetivo y destinatario) y por año.
- Sean transparentes en términos de evaluación real y verificable de su importe.
- Tengan un efecto incentivador. Se considerará que las ayudas tienen un efecto incentivador si, antes de comenzar a trabajar en el proyecto o actividad, el beneficiario ha presentado por escrito una solicitud de ayuda al Estado miembro de que se trate (solo quedarían acogidas a la excepción, por tanto, las ayudas *ex ante*).



- A los efectos del cálculo de la intensidad de ayuda y los costes subvencionables, todas las cifras empleadas, se contemplen antes de cualquier deducción fiscal o de otras cargas. Los costes subvencionables serán avalados por pruebas documentales claras, específicas y actualizadas.
- Cuando la ayuda se conceda en forma de anticipos reembolsables y no exista un método aceptado para calcular su equivalente de subvención bruto, se expresen como porcentaje de los costes subvencionables y se establezca que, en caso de éxito del proyecto, definido sobre la base de una hipótesis razonable y prudente, los anticipos se reembolsen a un tipo de interés al menos igual al tipo de actualización aplicable en el momento de la concesión, las intensidades máximas de ayuda establecidas en el Capítulo III podrán incrementarse en 10 puntos porcentuales.

Se exige, además, que el Estado miembro en cuestión publique las ayudas en un sitio web completo, tanto las de nivel nacional como regional.

En consecuencia, tal y como se recoge en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo relativa al Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, la posibilidad de que las ayudas al cine se acojan al régimen de excepción de notificación a la Comisión queda así condicionada al límite del importe de 50 millones de euros, siempre que se trate de ayudas previas que permitan un cálculo transparente y preciso a los efectos de medir la intensidad de las ayudas y, en su caso, los costes subvencionables.

En caso de que no se satisfagan estas condiciones, la ayuda en cuestión no podrá considerarse de forma automática compatible con el mercado común, y deberá ser objeto de notificación a las autoridades comunitarias, que procederán a analizar su compatibilidad con el mercado interior de conformidad con las previsiones establecidas en los Artículos 107 y 108 TFUE.

#### **VI.4. Consideraciones generales sobre las ayudas públicas desde la óptica de la competencia**

Como expresa la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en su *Documento metodológico para la evaluación de ayudas públicas* (con referencia PRO/CNMC/001/16), la concesión de ayudas públicas constituye una forma de intervención del sector público en la economía que, sin perjuicio de la persecución de ciertos objetivos de interés público, si se utiliza de forma innecesaria o desproporcionada, puede alterar el funcionamiento de los mercados, introduciendo distorsiones e ineficiencias anticompetitivas y perjudicando al bienestar económico general<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> En idénticos términos se expresaba la extinta Comisión Nacional de Competencia, en su primer Informe anual sobre Ayudas Públicas del año 2008, al señalar que el otorgamiento de ayudas públicas constituye



La CNMC sostiene en dicho documento que *“cualquier intervención pública (sea o no en forma de ayuda) debería justificarse en alguna de estas razones:*

- *la existencia de fallos del mercado, es decir, situaciones donde el mercado deja de ser necesariamente el mecanismo óptimo para la asignación de los recursos,*
- *la búsqueda de otros objetivos como una mejora de los resultados del mercado en términos de redistribución o la consecución de fines no económicos”.*

La promoción de la cultura, aunque tenga parcialmente una dimensión económica, sería uno de los supuestos que podrían justificar la intervención pública sobre la base de fines no económicos.

La autoridad nacional de competencia, en su Informe anual sobre Ayudas Públicas de 2008, ya subrayaba que *“si las ayudas están bien orientadas y equilibradas se convertirán en un instrumento útil para la economía, podrán contribuir a la creación de empleo y permitirán un crecimiento sostenible dentro de los principios comunitarios de cohesión económica, social y cultural”.* Y concluía que *“un análisis cuidadoso de las implicaciones de la concesión de ayudas públicas sobre los mercados resultaba si cabe más pertinente en un momento económico como el actual, en el que los poderes públicos están activamente participando en la puesta en marcha de medidas que contribuyan a limitar los efectos de una difícil situación económica sobre empresas y ciudadanos”.*

A los efectos de intentar evaluar, en la medida de lo posible, el impacto económico de este tipo de ayudas sería necesario llevar a cabo una evaluación *ex ante* y otra *ex post*.

Este enfoque de análisis de los efectos de las ayudas públicas en el mercado, promovido desde las instancias europeas, a través de la conocida como *“prueba de sopesamiento de la ayuda” (balancing test)*, enfatiza la necesidad de que en el control de las ayudas se comparen las ventajas y los perjuicios que estas pueden comportar para los mercados en que operan sus beneficiarios y para la economía en general. Dicha tarea requiere de un análisis coste-beneficio, que ha de seguir determinados principios de racionalidad económica, y que se encuentran en sintonía con los principios de regulación económica eficiente<sup>10</sup>, referidos a toda iniciativa normativa proveniente de cualquiera de las Administraciones Públicas españolas, además de ser recogidos por la

---

una forma de intervención en la economía, y aunque en numerosos supuestos la concesión de subvenciones es una respuesta legítima ante fallos de mercado o puede resultar una adecuada respuesta para alcanzar determinados objetivos sociales, en ocasiones, puede alterar el funcionamiento de los mercados, suponiendo perjuicios al juego competitivo y a la eficiencia de los mismos.

Este primer informe anual en materia de ayudas públicas se encuentra disponible, al igual que los informes sucesivos, en el siguiente enlace: <https://www.cnmc.es>.

<sup>10</sup> En la normativa española, se puede consultar el artículo 4 de la nueva Ley 40/2015, de 1 de octubre del Régimen jurídico del sector público y el artículo 129.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Por otro lado, el artículo 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, desde su entrada en vigor en el primer trimestre de 2014, desarrolla los elementos básicos de un modelo de regulación económica eficiente bajo los principios de necesidad y proporcionalidad.



propia normativa estatal de defensa de la competencia en relación con el análisis de ayudas públicas<sup>11</sup>.

En lo esencial, la evaluación *ex ante* que habría de efectuar el órgano encargado del diseño de la medida, a partir de información previa a su aplicación, requeriría tener en consideración las tres cuestiones siguientes (CNMC<sup>12</sup> y Comisión Europea<sup>13</sup>, 2014):

1. Necesidad: la ayuda debe responder a un fallo de mercado o a un objetivo de interés común, como la redistribución o la consecución de otros objetivos no económicos. Para ello es fundamental una adecuada identificación del objetivo perseguido.
2. Adecuación y mínima restricción competitiva: la ayuda ha de ser la medida adecuada para hacer frente al fallo de mercado o para alcanzar el objetivo de interés común. Por tanto, es preciso sopesar otras formas alternativas de intervención pública u otros posibles diseños del propio instrumento de ayuda. Tampoco deberían obviarse las posibilidades que soluciones de mercado pueden ofrecer para mejorar el bienestar.
3. Proporcionalidad: la medida debe contener los elementos imprescindibles para conseguir el objetivo. Además, los beneficios de la ayuda deben superar sus costes potenciales sobre la competencia, pero también sobre la eficiencia y las arcas públicas.

En el Documento metodológico para la evaluación de ayudas públicas de la CNMC, se indica que la evaluación de impacto *ex post*, a diferencia de la evaluación *ex ante* (cualitativa y cuantitativa), pretende medir el verdadero efecto de un determinado esquema de ayudas públicas. La evaluación a posteriori es una herramienta que contribuye a la transparencia y la rendición de cuentas, y constituye un proceso de aprendizaje que puede ayudar a mejorar la eficiencia de políticas y recursos públicos, analizando si una medida funciona, cómo y por qué.

En particular, la autoridad nacional de competencia sostiene en el mencionado documento, que con este enfoque, más allá de comprobar el cumplimiento de los supuestos de partida y la contabilidad legal de la medida, debería aspirarse a dar una respuesta convincente a las siguientes preguntas:

- ¿Resultó el régimen de ayuda adecuado para alcanzar el objetivo de interés general? En concreto, ¿se logró generar el "*efecto incentivador*" que indujera

---

<sup>11</sup> El artículo 7 del Reglamento de Defensa de la Competencia (aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero) ya insta a la Autoridad Nacional de Defensa de la Competencia a utilizar los principios de la prueba de sopesamiento de la ayuda: analizar la adecuación del instrumento utilizado, su efecto incentivador o su necesidad y proporcionalidad.

<sup>12</sup> Vid. el Documento metodológico para la evaluación de ayudas públicas, con referencia PRO/CNMC/001/16, ya citada.

<sup>13</sup> Vid. el Considerando 5 del Reglamento (UE) n° 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del TFUE.



una alteración en la conducta del beneficiario que resultó clave para conseguir los objetivos que motivaron la intervención del Estado?

- Además de los efectos directos de la medida, ¿existieron “efectos indirectos”, previstos o imprevistos, positivos o negativos (como alteraciones de la eficiencia, la libre competencia y los flujos de comercio)?
- ¿Fue la medida proporcional? Es decir, ¿superaron los beneficios de la medida a sus costes? Adicionalmente, ¿se alcanzaron los objetivos alcanzados con las mínimas restricciones? ¿O habría sido posible alcanzar los mismos objetivos con un menor importe de ayuda o a través de una forma alternativa de intervención (menos distorsionante)?

La evaluación *ex post* debería realizarse tiempo después de la entrada en vigor de la medida para obtener datos suficientes que aporten una evidencia sólida sobre el esquema de ayudas. Pero, al mismo tiempo, debería encontrarse un equilibrio con la necesidad de obtener las conclusiones lo antes posible, ya sea para aplicarlas a nuevos esquemas de ayuda o para introducir mejoras en el esquema en cuestión, si aún está vigente (CNMC, 2016)<sup>14</sup>.

A los efectos de intentar analizar el impacto real de las ayudas que pretenden establecerse, sería necesario llevar a cabo una evaluación *ex ante* y otra *ex post*. En este sentido, y considerando el importante marco de ayudas dirigido a este sector, es especialmente necesario realizar un esfuerzo en la evaluación de los mecanismos y líneas de subvención ya establecidos a lo largo de los años 2011-2016, para poder valorar de forma correcta su sostenibilidad.

#### **VI.5. Consideraciones particulares sobre el anteproyecto de Ley**

Con carácter preliminar, cabe efectuar una objeción desde la óptica de la mejora de la regulación. En concreto, se ha advertido que en la Exposición de Motivos del anteproyecto no se justifica la adecuación a los principios de buena regulación, tal y como exige el artículo 129 de la Ley 39/2015.

Recuérdese especialmente que, sobre la base del principio de necesidad, toda norma debe estar justificada por una razón de interés general y, además, deberá concretar claramente la finalidad que pretende conseguir. Y que, en virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener una regulación imprescindible para atender el objetivo de interés público que se persiga. Todo ello, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas o que impongan menos obligaciones a los destinatarios, teniendo en cuenta que, generalmente, a mayor grado de intervención, mayor distorsión a la actividad económica se estará produciendo.

Asimismo, habrá de tenerse en cuenta que las medidas que se establezcan deberán ser

<sup>14</sup> Vid. el Documento metodológico para la evaluación de ayudas públicas, con referencia PRO/CNMC/001/16, ya citado.





las adecuadas para alcanzar el objetivo de interés general propuesto o para hacer frente al fallo de mercado. Debe darse una relación de causalidad entre la intervención reguladora y la finalidad perseguida.

A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo sencillo, estable, predecible, integrado, claro, poco disperso y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Por último, y antes de entrar en el análisis pormenorizado de la norma sometida al informe de este Consejo, cabría realizar otra consideración previa sobre la misma. En concreto, y precisamente, en atención a los mencionados principios de mejora de la regulación económica, resulta cuestionable la técnica empleada, especialmente en relación con la redacción del articulado de la norma que nos ocupa, pues de su análisis comparativo con la norma estatal del cine, se aprecia que el proyecto autonómico reproduce numerosos preceptos de aquella.

La práctica de la reiteración o reproducción de normas<sup>15</sup> (conocida como *lex repetita*), en este caso efectuada por el legislador autonómico, no es algo meramente formal, sino que bajo la misma subyace el complejo juego de la distribución de competencias sobre las distintas materias, regulado en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía.

Sin entrar al concreto examen de esta técnica desde la perspectiva competencial en relación con la materia en cuestión (dado que ello excedería del específico ámbito de actuación de este Consejo), debe ponerse de relieve que dicha cuestión, además, puede plantear problemas en la medida en que la reproducción no sea exacta, o que se empleen términos parecidos pero no iguales, o que bien se reproduzcan las normas estatales solo en parte. Con esta práctica se resiente el principio de seguridad jurídica, dado que se genera incertidumbre sobre el régimen jurídico aplicable. En este sentido, debe recordarse que la aplicabilidad de la normativa dictada por el Estado en el ejercicio de sus competencias no precisa de su reproducción por la norma autonómica para que despliegue su fuerza normativa.

Más específicamente, en el caso del proyecto normativo analizado, algunos de los ejemplos en los que se aprecia que la regulación reproducida no es plenamente coincidente con el régimen contemplado en la normativa estatal serían las disposiciones contenidas en materia de definiciones (artículo 5); calificación de obras audiovisuales (artículo 18); régimen de control de rendimientos y asistencia (artículo 22); ayudas a la distribución y promoción (artículo 36); ayudas a la mejora de salas de cine (artículo 38). En consecuencia, se considera preciso que el centro promotor de la norma se plantee la necesidad de revisar la redacción de los preceptos afectados por este problema.

---

<sup>15</sup> Sobre la reproducción de preceptos de una norma en otras normas o *lex repetita*, véase el *Manual Práctico de Técnica Normativa*, elaborado por Navarro Atienza, M. y publicado por el Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2015 (ISBN 978-84-8333-642-7), págs.123-126.



### **VI.5.1. Sobre el objeto y ámbito de aplicación**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1, el objeto de la Ley proyectada es regular la actividad cinematográfica y de la producción audiovisual desarrollada en la Comunidad Autónoma de Andalucía (véase nota al pie 2).

Por su parte, el artículo 2 del proyecto normativo recoge el siguiente ámbito de aplicación:

*“Artículo 2. Ámbito de aplicación.*

- 1. Las disposiciones de esta Ley son aplicables a las personas físicas residentes en Andalucía y a las personas jurídicas españolas o de otros Estados miembros de la Unión Europea y del Espacio Económico Europeo que dispongan de domicilio o razón social en Andalucía, que desarrollen actividades propias de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, así como a aquellas que desarrollen actividades técnicas relacionadas.*
- 2. Las disposiciones de esta Ley serán asimismo aplicables a las personas físicas y jurídicas que puedan acceder a alguna de las medidas de fomento previstas en la misma, en los términos y condiciones regulados en el título III.*
- 3. Quedan excluidos de la regulación establecida en esta Ley los servicios de comunicación audiovisual”.*

En este precepto se observa, por un lado, que se establece un ámbito de intervención general sobre las actividades propias de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual, vinculando exclusivamente a operadores económicos radicados en Andalucía. Por otro lado, se excluye dentro del ámbito de aplicación los servicios de comunicación audiovisual.

Antes de realizar una observación desde la óptica de la mejora de la regulación, debe recordarse que el ámbito de validez es el contorno que delimita la aplicación de una norma y obedece a cuatro criterios: territorial, temporal, material y personal. El ámbito territorial de validez es el lugar físico donde un precepto es aplicable; el temporal está constituido por el lapso durante el cual conserva su vigencia; el material, por la materia que regula; y el personal, por los sujetos a quienes obliga. En la sistemática normativa española, los ámbitos de validez espacial, material y personal deben figurar entre las disposiciones generales, en los primeros artículos del texto.

Si se parte de la premisa de que las normas deben ser promulgadas de forma tal que permitan su conocimiento por todas *“las personas obligadas”*, el éxito en la aplicación del proyecto normativo que nos ocupa sobre un sector tan extenso (como el correspondiente a la producción audiovisual y cinematográfica, así como actividades técnicas conexas), dependerá de la capacidad que tenga para subsumir o reconocer actos particulares y circunstancias en sus clasificaciones generales. Una mayor claridad



en la determinación del ámbito de aplicación permitirá una mayor congruencia entre la decisión del legislador y la regla establecida<sup>16</sup>.

Se quiere hacer notar que, de la lectura conjunta del artículo 2.2 y del artículo 29, —este último precepto dedicado a regular los *“Requisitos de las personas y entidades beneficiarias”*—, se aprecia que dichos preceptos no casan del todo. En tal sentido, consideramos que cuando en el apartado segundo del artículo 2 se establece que las disposiciones de esta Ley también serán aplicables a las personas físicas y jurídicas que puedan acceder a alguna de las medidas de fomento previstas en la misma, lo que se pretende es extender el ámbito personal de aplicación de la norma a sujetos no incluidos inicialmente en el ámbito de aplicación definido en el apartado primero. Sin embargo, al disponerse en el artículo 29.1 que *“podrán acceder a medidas de fomento previstas en este título las personas físicas o jurídicas incluidas en el ámbito de aplicación, que cumplan los requisitos establecidos en la normativa general en materia de subvenciones”*, entendemos que el presupuesto de hecho contemplado en dicho precepto es que para poder tener la condición de beneficiario se trate de una de las personas físicas o jurídicas incluidas en el apartado 2.1.

A este respecto, y en aras de alcanzar una mayor claridad y seguridad jurídica que genere certidumbre entre los operadores económicos afectados, resulta preciso que se mejore la redacción del precepto, pues de mantenerse en sus actuales términos la redacción del artículo 29.1, parece resultar innecesaria la disposición del apartado segundo del artículo 2, además de dejar patente las formas física y jurídica de las empresas sujetas al ámbito de aplicación de la propuesta de norma.

Por otro lado, y considerando que la mayor parte del anteproyecto de Ley se centra en establecer medidas de fomento a las empresas que se encuentran incluidas en el ámbito de aplicación del anteproyecto de Ley, sería recomendable que se revisara el ámbito de aplicación del citado borrador normativo, de manera que no se genere discriminación por razón de territorio. Ello, de acuerdo con las exigencias establecidas en la LGUM, en especial aquellas vinculadas a la imposibilidad de limitar el acceso a recursos públicos en atención a requisitos prohibidos por el artículo 18.2.a.1º de dicha norma. En este sentido, habría de eliminarse la referencia al domicilio o razón social, para señalar que el ámbito de aplicación alcanzaría a las personas físicas o jurídicas establecidas en Andalucía, en España o en otros Estados miembros de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo que desarrollen actividades propias de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual en Andalucía.

Considerando este último criterio, además, resulta conveniente incluir dentro del ámbito subjetivo de aplicación a aquellas empresas de este sector que, no estando domiciliadas en Andalucía, realizan su actividad económica en esta Comunidad Autónoma y que, por ende, tendrían que estar sometidas al mismo régimen jurídico de aquellas que sí lo estuviesen. Ello, a los efectos de poder garantizar la seguridad

---

<sup>16</sup> Sobre la integración de las normas en el ordenamiento jurídico y su contribución al principio de seguridad jurídica de los destinatarios, *vid.* Navarro Atienza, M., 2015, *op. cit.*



jurídica de todos los operadores económicos que operan en este sector de actividad (dentro el mismo territorio). De esta forma, quedaría recogido lo que se menciona en la propia Exposición de Motivos del anteproyecto de Ley: *“Una vez definido el objeto, la Ley determina su ámbito de aplicación, el cual se extiende a las actividades propias de la industria cinematográfica y de producción audiovisual desarrolladas en Andalucía”*.

#### **VI.5.2. Sobre los objetivos perseguidos por la norma**

La elaboración de toda norma debe de recoger de forma precisa una definición clara de sus objetivos y que tales objetivos se expliciten y sean coherentes con las medidas reguladoras que se detallan en el cuerpo de la misma. Esta definición va a permitir entender el porqué de la intervención, su oportunidad y su consistencia.

Al enumerarse los fines, en el artículo 3, se señalan un conjunto de objetivos generales, a saber:

*“a) Abordar el impacto en el ámbito cinematográfico y audiovisual de los desafíos presentados por los cambios institucionales, sociales y económicos, con particular atención a los cambios tecnológicos y a las formas de acceso de la ciudadanía a la producción cultural.*

*b) Estimular la constante modernización y el crecimiento sostenible y eficiente de la industria cinematográfica y audiovisual en Andalucía como parte esencial del desarrollo económico y social de la Comunidad Autónoma, y como contribución al desarrollo del sector cinematográfico y audiovisual europeo.*

*c) Fortalecer la vinculación ciudadana con la actividad cultural en el ámbito cinematográfico y audiovisual, así como mejorar la implicación social en la definición de las políticas culturales en este ámbito, mejorando la comunicación y la participación, respetando los derechos de las personas consumidoras y usuarias.*

*d) Fomentar activamente la igualdad de género en el sector cinematográfico y audiovisual.*

*e) Favorecer las condiciones que faciliten el desarrollo de una producción cinematográfica y audiovisual de calidad en Andalucía.*

*f) Promover y facilitar los rodajes en Andalucía, así como la actividad de las industrias auxiliares y de servicios a ellos vinculados.*

*g) Velar por la superación de toda discriminación negativa, en particular por razón de discapacidad, tanto en el seno de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual, como en el acceso ciudadano a esta manifestación de la cultura.*

*h) Hacer efectiva la transparencia y en la actuación pública de fomento de la industria cinematográfica y audiovisual.*

*i) Estimular la inversión privada en el sector cinematográfico y audiovisual.*



*j) Fomentar activamente el desarrollo industrial y artístico de la cinematografía y la producción audiovisual, con particular atención al descubrimiento y apoyo de nuevos talentos.*

*k) Estimular la internacionalización de la industria andaluza del cine y del audiovisual, promoviendo una mayor difusión internacional de la producción andaluza, y una mejor integración de sus profesionales y sus empresas en las redes y foros europeos e internacionales.*

*l) Estimular la innovación, la creatividad, el desarrollo de nuevas audiencias y de nuevos modelos de negocio y de gestión en la industria cinematográfica y audiovisual.*

*m) Favorecer y facilitar el acceso de la ciudadanía a la cultura cinematográfica y audiovisual, con particular atención al público más joven y a aquellos colectivos con difícil acceso a la esta manifestación de la cultura.*

*n) Fomentar la creatividad y la capacitación profesional en la industria cinematográfica y audiovisual a través de la formación, destinada a la cualificación profesional y mejora de la empleabilidad de las personas trabajadoras en el mismo sector.*

*ñ) Promover la alfabetización mediática, especialmente en el entorno escolar y educativo.*

*o) Proteger la diversidad cultural y el patrimonio cinematográfico y audiovisual.*

*p) Impulsar la conservación, preservación y divulgación de la cinematografía andaluza como parte fundamental de la creatividad y la memoria colectiva andaluza.*

*q) La creación y mantenimiento del empleo en el sector, como factor de crecimiento y progreso de la industria cinematográfica y audiovisual”.*

En aras de posibilitar una correcta evaluación de las medidas dispuestas en la norma, en términos de necesidad y de proporcionalidad y entenderse justificadas, de acuerdo con los principios de una regulación económica eficiente, se propone realizar una revisión de los objetivos propuestos, con la finalidad de que los mismos se adecuen a las medidas concretas que sobre este sector de la actividad económica se articulan en el resto del anteproyecto de Ley, de manera que el texto presente coherencia.

Tal y como se señala en la Exposición de Motivos, las posibilidades de intervención en estos mercados se sustentan en el marco europeo de promoción de la cultura, a través del fomento y la difusión de la industria cinematográfica y audiovisual. En este sentido, las medidas que se contemplan en el texto propuesto, se centran, por un lado, en un bloque de líneas de ayudas y, por otro lado, en la delimitación de determinados procedimientos administrativos derivados de la reglamentación europea y de la legislación básica estatal, como son la emisión del certificado de nacionalidad española de la obra cinematográfica o audiovisual, la calificación por grupos de edad, el control



de las cuotas de pantalla o de rendimientos y asistencia, entre otros.

Por todo ello, habría de evitarse la introducción de un amplio conjunto de objetivos secundarios que, aunque bien intencionados, pueden mermar la efectividad y claridad de los objetivos principales que debe perseguir la propuesta normativa, pudiendo de forma indirecta, distorsionar las posibles medidas de fomento que se introducen.

En otro orden de consideraciones, y sin perjuicio de la formulación general de estos fines, debería afirmarse en el propio articulado del anteproyecto de Ley que estos propósitos deben alcanzarse con el adecuado respeto de la normativa de competencia. En tal sentido, podría sopesarse la inclusión de un nuevo párrafo en el artículo 3 con el siguiente contenido: *“Las medidas que se arbitren para alcanzar los fines señalados en este artículo se ejercerán de conformidad con el Derecho comunitario que resulte de aplicación y con la normativa de defensa de la competencia”*.

### **VI.5.3. Sobre la proclamación del principio de interés público de la actividad cinematográfica y de producción audiovisual**

Tal y como se reconoce en la Exposición de Motivos, en el artículo 4 se *“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”*. Esta proclamación se justifica en el texto normativo con base en un conjunto de notas caracterizadoras de la referida actividad. En concreto, en su *“dimensión de manifestación artística y creativa”*; su *“aportación al patrimonio cultural y a la diversidad de Andalucía”*; su *“contribución a la creación de empleo, a la superación de desigualdades y a la formación de la identidad colectiva”*; su *“capacidad de dinamización social y económica”*; y su *“potencial como elemento socializador y transmisor de valores sociales y educativos como la igualdad de género”*.

La *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre determinados aspectos jurídicos vinculados a las obras cinematográficas y a otras producciones del sector audiovisual (2002/C 43/04)* señala el importante papel que las obras cinematográficas y audiovisuales desempeñan en la conformación de las identidades europeas, tanto en lo relativo a los aspectos comunes, compartidos en el conjunto de Europa, como en lo relativo a la diversidad cultural que caracteriza las distintas tradiciones e historias, poniendo especial énfasis en aspectos como el pluralismo y la diversidad cultural y lingüística. La Comunicación evidencia, asimismo, que el audiovisual y el cine, teniendo en cuenta su amplia influencia social, constituyen un elemento esencial para el buen funcionamiento de las democracias y están en el centro de las transformaciones derivadas del desarrollo de la sociedad de la información.

El mencionado texto recoge también que las innovaciones tecnológicas ofrecen nuevas oportunidades para fomentar la cultura y la conservación del patrimonio, así como para aumentar la comprensión mutua entre los distintos pueblos y, por consiguiente,



contribuir de forma decidida a la cohesión social. Además, apunta la importancia capital de esta actividad como elemento de creación de riqueza y puestos de trabajo.

La Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, amparada en el marco europeo de ayudas de Estado, establece un modelo de intervención sobre el sector cinematográfico y audiovisual dirigido al fomento y desarrollo de esta actividad privada, basándose en uno de sus componentes, como es su contribución al impulso de la diversidad cultural, pero al margen de esta especificidad que lo hace garante de un régimen especial en materia de subvenciones, no recoge ni se contempla su concepción como bien de interés público.

Se quiere poner de manifiesto, además, que el borrador analizado tampoco impone ninguna obligación de servicio público a los operadores económicos que ejercen su actividad en este sector, al contrario de lo que suele acontecer en el ámbito de los sectores de actividad privada que llevan aparejada connotaciones de interés público (vgr. prestación de servicios farmacéuticos).

Con arreglo a los principios de buena regulación económica, en especial el de seguridad jurídica, y considerando que el anteproyecto de Ley parece nacer con la principal vocación de incentivar la creación, producción, distribución, exhibición y promoción de obras audiovisuales (como se desprende tanto de los “*objetivos de la norma*” plasmados en el artículo 3, como del amplio elenco de medidas de fomento que se arbitran en el Título III), resulta preciso que la norma, en lugar de consagrar de forma genérica y apriorística el eventual interés público concurrente en la actividad cinematográfica y de producción audiovisual, elimine la citada referencia de carácter general.

#### **VI.5.4. Sobre las definiciones incluidas en el texto normativo**

Un ejemplo del fenómeno de *lex repetita*, pero sin darse una exactitud entre los términos empleados entre el anteproyecto de Ley del Cine de Andalucía y la norma estatal lo encontramos en el precepto dedicado a las definiciones.

Sobre este particular, en primer lugar, se ha apreciado que no se reproduce la ley estatal de manera completa (sino solo parcialmente) y que, además, se recoge una serie de discordancias entre algunas de las definiciones contempladas en el artículo 5 del anteproyecto de Ley del Cine de Andalucía y las recogidas en el artículo 4 de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine.

Más específicamente, se advierte que en el artículo 5 del texto objeto de informe se regulan los conceptos de “*empresa productora*”, “*empresa productora independiente*”, “*empresa distribuidora*”, “*empresa distribuidora independiente*” o “*empresa exhibidora*”. De este modo, aquellos operadores económicos que sean personas físicas quedarían excluidos del ámbito de aplicación de la Ley.

En el sentido de lo ya indicado por este Consejo en el Informe N 28/2016, sobre el Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de



subvenciones en régimen de concurrencia competitiva para favorecer la distribución y promoción de películas cinematográficas de largometraje en salas de exhibición cinematográfica de Andalucía, cabe advertir que el artículo 4 de la Ley estatal del Cine contiene la definición de las nociones de productor independiente, distribuidor independiente y exhibidor independiente. A diferencia de lo que sucede en la norma autonómica proyectada, en ninguna de tales definiciones, la Ley impone una forma jurídica para poder ser considerada productora o distribuidor independiente. Esto es, la Ley 55/2007 considera que puede tratarse tanto de una persona física como jurídica, sin discriminar entre operadores económicos en virtud de la forma jurídica adoptada.

Este diferente trato entre operadores no parece sustentarse sobre razón imperiosa alguna de interés general que justifique el establecimiento de esta limitación a la competencia efectiva, y en consecuencia, tampoco cumple el principio de proporcionalidad.

Sobre la base de lo anterior, el órgano tramitador de la norma debería revisar el tenor del precepto transcrito, por su impacto negativo sobre la concurrencia competitiva, permitiendo el acceso a tales ayudas a todos los posibles operadores económicos que cumplan con los requisitos exigidos independientemente de su forma jurídica. Tal y como se ha explicado anteriormente, esta falta de homogeneidad entre la normativa autonómica y estatal, además de suponer una afectación en términos de competencia, es susceptible de afectar a la seguridad jurídica, por lo que se aconseja que las nociones utilizadas en ambas normas sean redactadas en los términos más exactos posibles.

También se aprecia que en la norma proyectada se opta por incluir una completa definición del concepto "*obra audiovisual*"<sup>17</sup>. Lo mismo sucede con la noción de "*obra cinematográfica*"<sup>18</sup>. Sin embargo, en la norma estatal figura un concepto mucho más escueto de las "*obras audiovisuales*", que aparecen definidas usando otra técnica diferente, pues en este caso se conceptúan por exclusión de las que no entrarían dentro de la noción de "*película cinematográfica*"<sup>19</sup> sin que las "*obras audiovisuales*"<sup>20</sup> se definan de forma independiente, tal y como sucede en el anteproyecto de Ley analizado. En términos de claridad, consideramos que la técnica utilizada en la norma andaluza en este concreto punto, supone un aspecto positivo, como también lo sería la

<sup>17</sup> Concebida como "toda obra creativa expresada mediante una serie de imágenes consecutivas que den la sensación de movimiento, con o sin sonorización incorporada, a la que se confiera carácter unitario, permanente o estable mediante su incorporación a cualquier soporte o método de archivo de datos susceptible de reproducción y comunicación reiterada a través de cualquier dispositivo, y destinada principalmente a su explotación comercial".

<sup>18</sup> Se entiende por tal, "toda obra audiovisual, incluyendo documentales y obras de animación, concebida y producida de forma no seriada, destinada en primer término a su explotación comercial en salas de cine".

<sup>19</sup> La Ley del Cine define la película cinematográfica como "toda obra audiovisual, fijada en cualquier medio o soporte, en cuya elaboración quede definida la labor de creación, producción, montaje y posproducción y que esté destinada, en primer término, a su explotación comercial en salas de cine. Quedan excluidas de esta definición las meras reproducciones de acontecimientos o representaciones de cualquier índole".

<sup>20</sup> En concreto, se entiende por "*otras obras audiovisuales*" aquellas que, cumpliendo los requisitos de la letra a), no estén destinadas a ser exhibidas en salas cinematográficas, sino que llegan al público a través de otros medios de comunicación.





inclusión en el proyecto normativo de una serie de definiciones que no figuran en la norma estatal (es el caso de *“industria cinematográfica y de producción audiovisual”, “servicios audiovisuales”* o *“servicios de comunicación audiovisual”*).

Sin perjuicio de lo anterior, cabría poner de manifiesto la existencia de otras discordancias evidenciadas tras el análisis de ambos textos, y que no ayudan al cumplimiento del principio de seguridad jurídica, en virtud del cual la iniciativa normativa ha de ejercerse de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

En concreto, nos referimos a la diferente concepción de lo que ha de entenderse por cortometraje<sup>21</sup> en sendos textos y a la falta coincidencia en los parámetros utilizados en las definiciones de *“productor independiente”* y de *“distribuidor independiente”*, frente a los empleados en las acepciones de *“empresa productora independiente”* y de *“empresa distribuidora independiente”*, respectivamente, en la norma estatal y en el texto normativo propuesto.

La misma consideración cabe efectuar, en relación con la no inclusión en la norma proyectada de algunas de las nociones contempladas en la Ley estatal (*“película para televisión”, “piloto de serie de animación”, “nuevo realizador”* y *“operador de televisión”*).

A este respecto, y a fin de contribuir a la existencia de un marco normativo coherente e integrado, se aconseja armonizar las dos nociones de *“cortometraje”* e introducir en el proyecto objeto de este Informe las definiciones mencionadas de *“película para televisión”, “piloto de serie de animación”, “nuevo realizador”* y *“operador de televisión”*. Asimismo, se propone que el centro impulsor de la norma reflexione sobre la conveniencia de aproximar los conceptos de empresas productora y distribuidora *“independiente”* o, en su defecto, justifique a qué razón obedece esta diferenciación en los criterios definitorios plasmados en la disposición analizada.

#### **VI.5.5. Sobre el Consejo Asesor de Cinematografía y el Sistema de información**

En el Capítulo I del anteproyecto de Ley relativo a las *“Competencias”*, incluido dentro del Título I, que versa sobre la Administración Pública en el ámbito cinematográfico y de la producción audiovisual, además de recoger las competencias de la Consejería competente en la materia, se crean dos entidades, por un lado, el Consejo Asesor de Cinematografía y, por otro, un Sistema de información y seguimiento de la actividad cinematográfica y de producción audiovisual.

<sup>21</sup> En este sentido, mientras que en el anteproyecto normativo se conceptúa el cortometraje como *“aquella obra audiovisual de duración inferior a sesenta minutos, concebida y producida de forma no seriada”*, en la Ley 55/2007 se entiende por tal *“la película cinematográfica que tenga una duración inferior a sesenta minutos, excepto las de formato de 70 mm que se contemplan en la letra anterior”*.



En relación con la previsión contenida en el artículo 8, relativa a la creación del citado Consejo asesor (configurado como un órgano colegiado de carácter consultivo y de asesoramiento), pudiera ser de relevancia conocer cuál sería su composición y, especialmente, sus competencias. Así, en aras de dar cumplimiento al principio de seguridad jurídica, sería deseable que dicho extremo se concretara en el texto de este proyecto normativo.

Antes de continuar con el análisis, ha de señalarse que en la versión informada de la propuesta normativa no se recoge quiénes serán los miembros de este órgano, dejándose tal extremo a una posterior concreción reglamentaria; sin embargo, en la Exposición de Motivos sí se sigue mencionando 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”*. Se aprecia, por lo tanto, una discordancia entre las partes expositiva y dispositiva de la norma.

En el supuesto de que dicho Consejo vaya a servirse de la colaboración de profesionales representantes del sector de la industria cinematográfica y audiovisual, se podrían plantear eventuales problemas en términos de competencia en la medida que decisiones sobre cualquier medida de fomento propuesta o línea de investigación en este mercado pueda suponer la adopción de decisiones que de forma directa o indirecta pudieran afectar al acceso o al ejercicio de esta actividad económica a potenciales competidores.

Es pertinente subrayar, en relación con esta cuestión, que la letra f) del artículo 10 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, se dispone textualmente:

*“En ningún caso se supeditarán el acceso a una actividad de servicios en España o su ejercicio al cumplimiento de lo siguiente:*

*(...)*

*f) Intervención directa o indirecta de competidores, incluso dentro de órganos consultivos, en la concesión de autorizaciones o en la adopción de otras decisiones de las autoridades competentes relativas al establecimiento para el ejercicio de una actividad de servicios, sin perjuicio de la actuación de colegios profesionales y consejos generales y autonómicos de colegios profesionales, como autoridades competentes, en el ámbito de las competencias que les otorga la ley. Esta prohibición se extiende a organismos como las cámaras de comercio y a los interlocutores sociales en lo que concierne al otorgamiento de autorizaciones individuales, pero esa prohibición no afectará a la consulta de organismos como las cámaras de comercio o de los interlocutores sociales sobre asuntos distintos a las solicitudes de autorización individuales, ni a una consulta del público en general”*.

En este sentido, se valora de forma positiva que se haya previsto, en el apartado 3 de artículo 8, que este Consejo Asesor permanezca al margen de un posible



pronunciamiento sobre la evaluación de proyectos y acciones susceptibles de financiación pública. Si bien, se entiende necesario conocer las competencias concretas que este órgano pueda asumir, máxime cuando sus decisiones pueden ser susceptibles de tener efectos sobre el funcionamiento en los mercados de referencia.

En cuanto a la creación del Sistema de información establecido en el artículo 9, y al objeto de que su implantación no suponga una carga administrativa adicional a los operadores económicos que participan en este sector de actividad, pudiera ser de interés recoger de una forma clara que la información necesaria para poder dar cuenta del cumplimiento de sus funciones se va a obtener a partir de la información disponible de las Administraciones Públicas competentes y en ningún caso supondrá obligaciones adicionales de información por parte de los operadores económicos a la Administración de la Junta de Andalucía.

#### **VI.5.6. Sobre la Estrategia andaluza para el impulso de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual**

El artículo 13 del proyecto normativo regula la *“Estrategia andaluza para el impulso de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual”*.

Sobre este punto, cabe hacer notar que, desde la perspectiva de los principios de buena regulación, constituye un aspecto susceptible de mejora el hecho de que la norma proyectada prevea que la adopción del Acuerdo de formulación de dicha estrategia tenga lugar *“previa consulta a las entidades representativas del sector”*. En este sentido, quizás debiera sustituirse la redacción de este precepto al objeto de hacer referencia a que con carácter previo a la elaboración de dicho instrumento, se sustanciará un trámite de *“consulta pública”*, en la que se recabará la opinión de los sujetos potencialmente afectados y de la ciudadanía en general, similar a los mecanismos de participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de Leyes y reglamentos previstos en la legislación administrativa general (en concreto, en el artículo 133 de la Ley 39/2015), y en la normativa comunitaria.

En efecto, el establecimiento de un proceso de consulta como el que se sugiere iría dirigido a hacer públicos, antes de elaborar los borradores de las propuestas de la estrategia audiovisual y cinematográfica, los objetivos perseguidos por la iniciativa, así como la necesidad y oportunidad de la misma, atendiendo a los problemas que pretenden resolverse, de forma que se favorezca el debate público y se aumente la transparencia. Se estima que lo más adecuado es que estén contemplados al mismo nivel, tanto las entidades más representativas del sector como aquellas otras que no revistan tal carácter, así como el resto de la ciudadanía u otros grupos afectados de una forma indirecta por la estrategia. Por todo lo anterior, el establecimiento de un proceso de consulta pública así configurado cabría considerarlo como un ejemplo de buena práctica regulatoria.

En otro orden de consideraciones, llama la atención la circunstancia de que el contenido



mínimo de la mencionada Estrategia esté limitado a cuestiones relacionadas exclusivamente con la aplicación de las medidas de fomento, como son *“los criterios básicos y los principios generales aplicables a los procedimientos de selección de proyectos, la segmentación de los productos y los formatos que pueden beneficiarse de los recursos públicos”, “la cuantía, naturaleza y destino de los recursos públicos que corresponde aportar cada una de las partes integrantes” o “el establecimiento de mecanismos de evaluación continua que permitan la adaptación de las medidas de fomento contenidas en la Estrategia a la realidad del sector”*. En este sentido, por un lado, sería fundamental reforzar el apartado 2 c) del artículo 13 e incorporar la obligatoriedad de realizar una evaluación de las políticas de fomento que se están llevando a cabo, los efectos de las mismas y el análisis sobre el sector, de manera que se conozcan los resultados de las medidas financieras adoptadas, todo ello de acuerdo con los principios de una buena regulación y para la aplicación eficiente de los recursos públicos, haciendo especial referencia a aquellos proyectos que han sido financiados y que han generado un reembolso financiero a las arcas públicas.

Por otro lado, y dado que la Estrategia andaluza para el impulso de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual está configurada como un importante *“instrumento de coordinación de las políticas públicas con incidencia en este sector”*, pudiera ser de interés considerar no de forma exclusiva las medidas de fomento previstas, sino incluir también el resto de programas y proyectos relacionados con otros ámbitos de intervención y que previsiblemente sean competencia de varias Consejerías, como pudieran ser medidas de alfabetización mediática, de promoción del acceso a estas producciones a personas con discapacidades por medio del fomento de mejoras tecnológicas, o el acceso, con carácter general, al patrimonio filmográfico, sobre protección de la audiencia, formación profesional, así como el refuerzo de actividades conexas.

#### **VI.5.7. Sobre el Registro Andaluz de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales y sobre la comunicación**

El artículo 15 del anteproyecto de Ley crea el Registro Andaluz de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales. En dicho precepto tan solo se hace referencia a su naturaleza administrativa y a la circunstancia de que el mismo será público, dejando a un posterior desarrollo reglamentario su funcionamiento y efectos.

Sin perjuicio de que tanto el marco regulador estatal en esta materia, como la asunción de competencias realizada por esta Comunidad Autónoma conceden el amparo adecuado para su constitución (artículos 7, 8, 12, 15, 16 y 17 de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine), se considera necesario que se determinen en el citado artículo 15 los efectos del registro y, especialmente, el carácter declarativo (y no constitutivo) del mismo, de manera que estos elementos esenciales del registro no queden relegados a



un posterior desarrollo reglamentario. Lo anterior, al objeto de que el mismo se encuentre adaptado a las exigencias derivadas de la LGUM.

Sobre el carácter constitutivo o no del registro, cabe subrayar que si dicha inscripción se configurara como un requisito habilitante para poder iniciar la actividad económica se equipararía a un régimen autorizador, por lo que dicha regulación tendría que ser evaluada conforme a los criterios recogidos en el artículo 17 de la LGUM y además, no sería compatible con el régimen jurídico establecido a nivel estatal.

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 16.1 del proyecto normativo, resulta obligada la inscripción para:

*“a) Los titulares de las salas de cine, tengan o no forma empresarial, de acuerdo con la comunicación a la que se refiere el apartado siguiente.*

*b) Las personas físicas o jurídicas relacionadas con la actividad cinematográfica y audiovisual que se encuentren dentro del ámbito de aplicación de esta ley, cuando así lo soliciten, con alguna de las siguientes finalidades:*

*1º Solicitar la calificación o el certificado de nacionalidad de una obra cinematográfica.*

*2º Acreditar su inscripción en algún procedimiento ante cualquier Administración Pública, cuando dicha Administración no cuente con registro de empresas cinematográficas y audiovisuales propio.*

*3º Ejercitar cuantos otros derechos y obligaciones estén previstos en esta ley y sus normas de desarrollo”.*

Más allá de disponer de la correspondiente habilitación competencial, el centro proponente de la norma no explicita las razones que sustentan la creación ni la forma de inscripción y funcionamiento del citado registro, ni en la Exposición de Motivos del proyecto de norma, ni en la documentación que lo acompaña. En este caso, pudiera entenderse que la motivación pudiera basarse en el hecho de garantizar el efectivo cumplimiento de determinados procedimientos administrativos y obligaciones, como serían la comunicación previa sobre el número de salas de exhibición, a los efectos de llevar a cabo el control de asistencia y la declaración de rendimientos y la obligación de cuota de pantalla, el procedimiento de calificación de las películas y obras audiovisuales, o la obtención del certificado de nacionalidad, entre otros.

Por todo ello, la articulación de este registro y su funcionamiento no puede suponer la incorporación de cargas administrativas adicionales que no se encuentren sustentadas en razones de interés general y que no puedan llevarse a efecto a través de otros mecanismos menos gravosos para los operadores económicos afectados. Así, en aras de mejorar la seguridad jurídica, claridad de la norma, coherencia y evitar la incorporación de nuevas cargas administrativas, se recomienda que la inscripción al registro sea realizada de oficio por parte de la Administración competente en el marco de los procedimientos citados anteriormente, en los que intervengan los operadores



económicos en su relación con la Administración y que, precisamente, el apartado 1 del mencionado artículo 16 detalla como casos para los que resulta obligada la inscripción. En realidad, en el ámbito de las citadas solicitudes, la Administración competente, de oficio, debería poder inscribir a los operadores económicos en el caso en que estos no estuviesen ya inscritos en otros registros autonómicos o en el registro estatal correspondiente.

Este modelo se deja entrever en el contenido del segundo apartado del artículo 16, lo que cabe valorar positivamente, de conformidad con el principio de simplificación de cargas contemplado en el artículo 7 de la LGUM. En concreto, en dicho precepto se recoge para los titulares de salas de exhibición cinematográfica radicadas en Andalucía la obligatoriedad de presentar una comunicación, antes de iniciar su actividad, vinculada a la verificación del cumplimiento de los procedimientos legalmente establecidos y relacionados con el control de asistencia y la declaración de rendimientos, así como del control de la obligación de cuota de pantalla. En este caso, dicha comunicación irá dirigida a la Consejería competente en materia de cultura en relación de todas las salas de cine que explotan y se dispone que en este procedimiento la inscripción en el Registro se realizará de oficio (entendemos que por parte de la autoridad competente) en la sección de actividad que corresponda. Por ello, se considera que este proceso sería el más idóneo también para el caso recogido con anterioridad en el apartado 1 del artículo 16.

Por otro lado, y en relación con lo establecido en el apartado 3, sobre aquellas empresas que se encuentren inscritas en el Registro Administrativo de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales a la entrada en vigor de la nueva regulación, que podrán solicitar su inscripción voluntaria al registro similar andaluz, debemos señalar que, si bien se trata de una inscripción voluntaria, pudiera ser más proporcionado establecer mecanismos de colaboración interadministrativa que permitan disponer de los datos suficientes a las distintas administraciones públicas competentes. En efecto, de acuerdo con los principios establecidos en la LGUM, en especial, el de simplificación de cargas administrativas y siguiendo lo señalado en el último párrafo del artículo 29 del Real Decreto 1084/2015<sup>22</sup>, pudiera ser más adecuado que a través de los correspondientes mecanismos de colaboración y cooperación se realice el intercambio de información y acceso a las bases de datos que sean necesarias para que la Administración competente pueda ejercer las funciones de control que tenga asumidas y dar cumplimiento de las mismas.

---

<sup>22</sup>“La inscripción de una empresa en el registro de empresas cinematográficas y audiovisuales propio de una comunidad autónoma que lo tenga establecido, conllevará su inscripción en la sección de actividad correspondiente del Registro gestionado por el Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales. Con esta finalidad, el Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales y la Administración Autónoma cooperarán mediante el procedimiento que se establezca de común acuerdo para hacer efectivo el principio de eficacia en todo el territorio nacional de las inscripciones practicadas”.



#### **VI.5.8. Sobre la calificación de las obras audiovisuales y los reconocimientos de carácter cultural o social para su difusión entre el público**

El artículo 17 y siguientes se dedican a abordar la calificación de las obras audiovisuales. Estas normas se incluyen dentro del Capítulo II, sobre “*Certificaciones y autorizaciones*” del Título II, de la ordenación administrativa de la actividad cinematográfica y audiovisual.

Como es sabido, las obras audiovisuales están sujetas a una clasificación de su contenido que indica para qué edades se consideran apropiadas. A este respecto, conviene señalar que la calificación de las películas y demás obras audiovisuales por rangos de edad ha de entenderse - en términos similares a los expresados por la CNMC<sup>23</sup> en relación con la calificación de los contenidos audiovisuales - como una de las herramientas más importantes, puestas a disposición de los padres, tutores, educadores y la sociedad en su conjunto, para proteger a los menores frente a los contenidos audiovisuales perjudiciales que se pueden encontrar en las obras audiovisuales.

Una vez explicada su importancia, interesa destacar aquí que la norma proyectada incluye una previsión (de reconocimiento explícito de la validez en todo el territorio de Andalucía de las calificaciones de obras cinematográficas y audiovisuales y los certificados de nacionalidad otorgados por otros organismos estatales o autonómicos competentes) que se ajusta a lo dispuesto por el artículo 8.1 de la Ley del Cine, además de respetar el principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional, contemplado en el artículo 6 de la LGUM, lo cual ha de valorarse positivamente.

Sin embargo, en términos de mejora de la regulación se quieren realizar un par de observaciones. En concreto, cabe hacer notar que la norma proyectada - en su artículo 18.5 - incorpora una previsión específicamente destinada a la posibilidad de que reglamentariamente se regulen, de manera complementaria a la calificación por grupos de edad, “*los reconocimientos de carácter cultural o social para su difusión entre el público*”.

Dicho reconocimiento parece constituir un elemento novedoso en la normativa autonómica. Si bien, sería recomendable que el mismo no quedara limitado a los meros efectos de su difusión entre el público sino que, en concordancia con lo ya señalado líneas más arriba, el reconocimiento y/o acreditación del carácter cultural de las obras audiovisuales debería ser un presupuesto imprescindible para poder subvencionar dichas obras.

También se quiere poner de manifiesto una cuestión de técnica normativa y es que la calificación de las obras audiovisuales no parece encontrar acomodo en la rúbrica del Capítulo II, sobre “*Certificaciones y autorizaciones*”, que aludiría exclusivamente a los

---

<sup>23</sup> Vid. el Informe IPN/D TSA/009/15, relativo al proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine.



procedimientos de certificación de la nacionalidad española de las obras cinematográficas o audiovisuales y de autorización de salas X. Un aspecto que convendría revisar, en aras de los principios de seguridad jurídica y claridad.

#### **VI.5.9. Sobre la previsión en materia de defensa de la competencia**

En primer lugar, se valora positivamente que en la redacción del texto<sup>24</sup> se establezca la obligación de la Consejería competente en materia de cultura de poner en conocimiento de las autoridades de defensa de la competencia los actos, acuerdos, o elementos de hecho de los que tenga conocimiento, que supongan indicios de que existe una restricción a la libre competencia en el ámbito de la distribución y la exhibición cinematográfica.

Cabe mencionar aquí, tal y como se puso de manifiesto por este Consejo, en el Informe N 11/2016, relativo al anteproyecto de Ley Audiovisual de Andalucía, que el sistema español de defensa de la competencia está integrado, desde el punto de vista institucional, por una serie de instancias de ámbito territorial diverso, relacionadas entre sí mediante distintos mecanismos de coordinación, que analizan los efectos sobre la competencia efectiva de conductas y operaciones de concentración empresariales que suceden en cualquier mercado. Dicho entramado institucional comprende la propia Comisión Europea, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (como instancia nacional), los organismos autonómicos de defensa de la competencia, y los tribunales ordinarios, que aplican dicha normativa en el ámbito privado. La clara vocación horizontal del modelo español de defensa de la competencia, en línea con el comunitario, se vio reforzada con la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. En el ámbito andaluz se completa con la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, que crea y regula la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, en aplicación de los artículos 58.1.5.º y 164 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Si bien, sobre la previsión con carácter *ex novo* contenida en el artículo 24 del anteproyecto autonómico de lo que, en particular, se ha de considerar un indicio de conducta restrictiva de la competencia (en concreto, se tipifica como un indicio “*la exigencia de contratación de obras cinematográficas por lotes, de forma que una empresa exhibidora se vea obligada a la contratación de determinadas obras para poder acceder a la contratación de otra u otras*”), ha de tenerse en cuenta que, de acuerdo con la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional, corresponde en todo caso al Estado la competencia legislativa en materia de defensa de la competencia, lo que implica la potestad para regular las prácticas restrictivas de la competencia y en

<sup>24</sup> En concreto, el artículo 24 del borrador del anteproyecto preceptúa: “*En cumplimiento del artículo 10 de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, la Consejería competente en materia de cultura deberá poner en conocimiento del organismo autonómico o estatal competente en materia de defensa de la competencia los actos, acuerdos, o elementos de hecho de los que tenga conocimiento que supongan indicios de que existe una restricción a la libre competencia en el ámbito de la distribución y la exhibición cinematográfica (...)*”.





especial la tipificación de los posibles indicios de prácticas anticompetitivas. De ahí que no consideremos oportuna dicha mención por esta importante razón de naturaleza competencial.

A mayor abundamiento, regular esta cuestión en una norma de carácter sectorial como la que nos ocupa generaría dispersión normativa contraria al principio de seguridad jurídica.

Sobre la base de todo lo anterior, habría de suprimirse la citada referencia de lo que es un indicio de práctica restrictiva de competencia, incluido en el tenor del referido precepto.

#### **VI.5.10. Sobre la tramitación electrónica**

El Capítulo IV sobre "*Medios electrónicos, informáticos y telemáticos*", constituido por un único artículo (concretamente, el artículo 26) centrado en el uso de estos medios, en el marco de la política de firma electrónica y de certificados de la Administración de la Junta de Andalucía, supone un avance importante hacia la cada vez más necesaria tramitación de los procedimientos por esta vía y es valorado de forma muy positiva como modelo de simplificación propuesto por el Centro directivo.

No obstante, se echa en falta una previsión específica sobre la posibilidad de que los operadores económicos puedan relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos. En este sentido, se debería posibilitar la tramitación electrónica de los distintos trámites y procedimientos administrativos contemplados en el Anteproyecto, como es el caso de la comunicación relacionada con las obligaciones impuestas a las salas de exhibición (artículo 16.2); la calificación de las obras cinematográficas o audiovisuales (artículo 18.3); para la obtención de la autorización para el funcionamiento de las salas X (artículo 19.5); la emisión del certificado de nacionalidad española de obras audiovisuales (artículo 20.3); la aprobación de una coproducción internacional (artículo 21.3); la comunicación relativa a las proyecciones públicas de que no existe en las mismas un perjuicio en la actividad comercial de los exhibidores cinematográficos y del sector videográfico; otorgamiento de ayudas públicas, entre otros.

A este respecto, no debe obviarse que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, determina que la tramitación electrónica debe constituir la actuación habitual de las Administraciones Públicas, para servir mejor a los principios de eficacia, eficiencia, al ahorro de costes, a las obligaciones de transparencia y a las garantías de los ciudadanos.

#### **VI.5.11. Sobre las medidas de fomento incluidas en el anteproyecto de Ley**

Como ya se ha indicado en este Informe, en el Título III se prevé un amplio conjunto de medidas de fomento a la industria cinematográfica y audiovisual, que abarcan todos los



aspectos de la creación cinematográfica, desde la concepción del argumento hasta la difusión pública, pasando por las subvenciones a las salas de cine.

En la *Comunicación de la Comisión Europea sobre la ayuda estatal a las obras cinematográficas y otras producciones del sector audiovisual (2013/C 332/01)*, se señala que *“las obras audiovisuales, especialmente las películas, desempeñan un papel importante en la configuración de las identidades europeas, ya que reflejan la diversidad cultural de las distintas tradiciones e historias de los Estados miembros y regiones de la UE. Las obras audiovisuales son tanto bienes económicos, que ofrecen importantes oportunidades para la creación de riqueza y empleo, como bienes culturales que reflejan y configuran nuestras sociedades”*.

Ha de entenderse, por tanto, que la diversidad cultural y lingüística, junto con el pluralismo y la protección de los menores, constituyen algunos de los objetivos de interés general salvaguardados por la legislación de la Unión Europea.

También la *Convención de la UNESCO sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales (2005)*, respaldada explícitamente por el Parlamento Europeo, considera que tales actividades son portadoras de identidades, valores y significados, y por consiguiente, no deben tratarse como si solo tuviesen un valor comercial.

De acuerdo con lo anterior, la necesidad de que el sector público intervenga en la economía mediante la regulación de determinadas actividades económicas, como puedan ser las propias de la industria cinematográfica y audiovisual pudiera entenderse justificada.

Sin embargo, debe tenerse presente que la actuación pública también puede distorsionar u obstaculizar el desarrollo de las actividades económicas más de lo necesario para conseguir los legítimos objetivos perseguidos. Por lo tanto, la eficacia y consistencia de una norma restrictiva de la competencia para asegurar la consecución de un determinado objetivo público debe poder constatarse. Y los órganos proponentes deben plantearse si existen vías alternativas que permitan alcanzar el mismo fin, sin lesionar otros intereses dignos de protección, lo cual es aplicable al anteproyecto de Ley objeto de este análisis.

Como bien se recoge en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo relativa al Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine *“la excepción cultural que justifica la regulación de un sector y un producto tan singular como el cinematográfico no significa que esté legitimada una intervención regulatoria que ponga en cuestión la aplicación del principio de libre competencia (...) que es de plena vigencia y aplicación en las actividades de creación, producción, distribución y exhibición cinematográfica y audiovisual”*.

Por otro lado, es importante subrayar que la regulación estatal de subvenciones recoge la necesidad de someter la decisión de concederlas a los principios de mínima restricción competitiva y regulación económica eficiente.



### **VI.5.11.1. Sobre el criterio cultural**

Con carácter general, y de acuerdo con el principio de subsidiariedad establecido en el TFUE, así como en la Comunicación de la Comisión en materia de ayudas aplicable al sector, la definición de las actividades culturales se antoja fundamental para poder dilucidar qué obras o proyectos han de ser incluidos como elegibles a la hora de acceder a las ayudas y subvenciones.

Sin embargo, y pese a que el proyecto normativo que nos ocupa tiene una vocación omnicomprensiva, no se recoge una previsión que determine qué obras audiovisuales deben recibir ayudas o qué perfil cultural deben cumplir las obras audiovisuales como presupuesto necesario para que las mismas sean subvencionables. Tampoco se regula la exigencia de acreditación del carácter cultural de las obras cinematográficas y audiovisuales como requisito para la obtención de ayudas.

Téngase en cuenta que, de conformidad con la Comunicación de la Comisión Europea sobre la ayuda estatal a las obras cinematográficas y otras producciones del sector audiovisual (2013/C 332/01), *“para ser compatibles con el artículo 107, apartado 3, letra d), del TFUE, las ayudas al sector audiovisual deben promover la cultura”*.

Por todo lo señalado, se consideraría muy positivo que el centro directivo realizara un esfuerzo en delimitar el carácter cultural de las obras que van a ser sometidas a medidas de fomento, de manera que se especifiquen de forma precisa los elementos del contenido cultural que toda obra cinematográfica o audiovisual deba cumplir para poder obtener ayuda pública. Y que, de conformidad con esos criterios previamente definidos, en cada caso concreto quede patente el carácter cultural de cada una de las producciones cinematográficas, como presupuesto inexcusable para que pueda operar el régimen de excepcionalidad que hace posible que dicha producción pueda recibir ayudas que están vetadas en otros sectores económicos por aplicación de las normas de competencia. Un ejemplo de cláusula que imperativamente exige que se acredite la procedencia de la excepción cultural es la recogida en el Reglamento de la Ley del Cine aprobado por el Real Decreto 1084/2015, de 4 de diciembre<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> En concreto, dicho Reglamento, en su artículo 22 recoge:

*“Artículo 22. Excepción cultural.*

*1. Sólo podrán concederse ayudas a la producción de aquellas obras cinematográficas y audiovisuales que tengan acreditado su carácter cultural en atención a su contenido, su vinculación con la realidad cultural española o su contribución al enriquecimiento de la diversidad cultural de las obras cinematográficas que se exhiben en España.*

*2. En el caso de las ayudas generales a la producción de largometrajes sobre proyecto, la acreditación de su carácter cultural deberá reconocerse mediante la expedición por el Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales del certificado cultural correspondiente. Los requisitos y el procedimiento para su obtención se establecerán en las bases reguladoras de estas ayudas.*

*3. En el supuesto de inversiones en producciones de largometrajes y de series audiovisuales de ficción, animación o documental, para los que no se soliciten ayudas a la producción pero requieran certificar su carácter cultural para acogerse a las deducciones previstas en la normativa tributaria, el certificado cultural se solicitará ante el Instituto de la Cinematografía y las Artes Audiovisuales, que resolverá valorando la concurrencia de los requisitos referidos en el apartado anterior”*.



### **VI.5.11.2. Sobre los objetivos de las políticas de fomento**

En lo que respecta a la enumeración de los fines de la política de fomento en el mercado de referencia, se aconseja que se sea especialmente cuidadoso, a fin de evitar la inclusión de objetivos que pudieran exceder de aquellos a los que debe ir dirigida la ordenación de la actividad cinematográfica y de la producción audiovisual, tanto en su componente de bien cultural como económico. En tal sentido, resultaría oportuno que se realizara una revisión de los fines incluidos en el artículo 27 para no incorporar aquellas cuestiones que serían propias de otras políticas sectoriales y no se encontrarían ligados a los objetivos de las medidas recogidas en el anteproyecto de Ley que se enmarca en el carácter cultural de las obras a financiar.

Asimismo, la inclusión de fines dirigidos al fomento de unas determinadas formas de organización del sector, como la promoción del asociacionismo recogido en el apartado j) del artículo 27<sup>26</sup>, pudiera, de una forma indirecta, favorecer la realización de acuerdos entre empresas del sector. Por ello, se sugiere incluir la precisión de que la citada promoción del asociacionismo respetará, en todo caso, la normativa de defensa de la competencia.

Con carácter adicional, se considera positiva la disposición contenida en el apartado 5 del precitado artículo 27, sobre la posibilidad de que las medidas de fomento se configuren como total o parcialmente reembolsables, en función de los resultados alcanzados. Esta previsión incorpora un elemento dirigido a contribuir a una necesaria aplicación eficiente de los recursos públicos y, además, guarda una perfecta coherencia con el régimen previsto en el marco normativo estatal<sup>27</sup>.

### **VI.5.11.3. Sobre la territorialización del gasto**

En la mencionada Comunicación de la Comisión Europea sobre la ayuda estatal a las obras cinematográficas y otras producciones del sector audiovisual, en su apartado 4.3

<sup>26</sup> En concreto, en el artículo 27.j) se prevé como uno de los objetivos de las políticas de fomento: "j) *Fomentar el asociacionismo que promueva la puesta en valor, la difusión, la promoción y la educación relacionadas con la actividad cinematográfica y audiovisual*".

<sup>27</sup> En este sentido, el artículo 20.2 de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine prevé la posibilidad de que las subvenciones puedan configurarse como reembolsables, según los resultados alcanzados por las producciones subvencionadas, al establecer: "2. *Reglamentariamente se desarrollará el régimen de ayudas estatales previstas en la Ley, que incluirá en sus bases reguladoras las especialidades para su concesión, adecuadas a las características del sector al que van destinadas.*

*En particular, las ayudas podrán configurarse como reembolsables total o parcialmente, según los resultados alcanzados en la ejecución de las respectivas actuaciones y en los términos que establezcan las correspondientes bases reguladoras*".

El desarrollo de esta figura se realiza en el Real Decreto 1084/2015, de 4 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, en cuyo artículo 26.2 se dispone lo siguiente: "2. *El reconocimiento de los ingresos de explotación de una película se efectuará a los efectos de valorar la procedencia de la devolución por reembolso de las ayudas percibidas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 20.2 de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, y conforme a las bases de la correspondiente convocatoria. La determinación del importe de los ingresos obtenidos y de la cuantía del reembolso que debe realizar el beneficiario de las ayudas, así como el procedimiento y los requisitos para ejecutarlo, se determinarán mediante Orden ministerial*".



se recoge que: *“Las obligaciones que imponen las autoridades que conceden la ayuda a los productores cinematográficos para que gasten una parte determinada del presupuesto de la producción cinematográfica en un territorio concreto (denominadas «requisitos de territorialización de los gastos») han sido objeto de especial atención desde que la Comisión empezó a estudiar los regímenes de ayuda al cine (...)”*.

Dicha Comunicación parte de la premisa de que los requisitos de territorialización del gasto constituyen una restricción del mercado interior de producción audiovisual. Por este motivo, la Comisión encargó un estudio externo sobre las condiciones de territorialización impuestas a las producciones audiovisuales, que se finalizó en 2008. Nos referimos al *“Study on the Economic and Cultural Impact, notably on Co-productions, of Territorialisation Clauses of state aid Schemes for Films and Audiovisual Productions”* (2008)<sup>28</sup>. Tal y como se declara en la referida Comunicación sectorial *“el estudio constató que en los países que aplican requisitos de territorialización los costes de la producción cinematográfica son superiores a los observados en países que no lo hacen. El estudio también concluyó que los requisitos de territorialización pueden crear obstáculos a las coproducciones y hacerlas menos rentables. Globalmente, el estudio concluyó que unos requisitos de territorialización del gasto más restrictivos no llevan aparejados unos efectos positivos suficientes para justificar el mantenimiento de los actuales niveles de las restricciones. Tampoco se demostró la necesidad de estos requisitos a la luz de los objetivos perseguidos”*.

Sobre la base de lo expuesto, se consideraría una buena práctica regulatoria que los órganos encargados de elaborar las bases reguladoras de las futuras medidas de fomento que se otorguen al amparo del anteproyecto normativo, a la hora de imponer obligaciones de gasto en el territorio de la Comunidad de Andalucía no incorporaran requisitos de territorialización del gasto, además de respetar los límites fijados por la normativa comunitaria.

#### **VI.5.11.4. Sobre los requisitos de las personas y entidades beneficiarias de subvenciones y las condiciones de acceso**

El artículo 29 del texto que se informa recoge una severa restricción al acceso a las subvenciones otorgadas a este sector. Ello, al disponer que solo podrán ostentar la condición de beneficiarios de las ayudas públicas aquellas *“personas físicas y jurídicas incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley”*, lo que significa que solo podrán ostentar la condición de beneficiarias las *“personas físicas residentes en Andalucía y personas jurídicas españolas o de otros países miembros de la Unión Europea y del Espacio Económico Europeo que dispongan de domicilio o razón social en Andalucía”*<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Disponible en: [http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/territ/final\\_rep.pdf](http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/territ/final_rep.pdf).

<sup>29</sup> Debe indicarse que la Ley 20/2010, de 7 de julio, del cine de Cataluña, a diferencia de lo que plantea el borrador normativo objeto de informe, permite acceder a estas ayudas con carácter general a *“las empresas y entidades que cumplen las condiciones para la concesión de la ayuda o subvención que determinen las leyes y, específicamente, las bases de la convocatoria, sin perjuicio de lo que establecen con carácter*



Esta determinación asociada a la territorialidad, en términos de unidad de mercado, constituye una cláusula contraria a la LGUM.

La LGUM, aparte de enunciar genéricamente el principio de no discriminación por razón del lugar de residencia o de establecimiento en el artículo tercero, con prohibición expresa de cualquier actuación de los poderes públicos que pueda implicar una discriminación directa o indirecta, concreta más sobre este principio en su artículo 18, relativo a las actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación, y que son prohibidas por oponerse a algunos de los principios regulados en dicha Ley. Así, por ejemplo, el artículo 18.2.a), se refiere a los requisitos discriminatorios para el acceso o el ejercicio de una actividad económica, pero también para la obtención de ventajas económicas o la adjudicación de contratos públicos. De este modo, y con arreglo a lo preceptuado en esta norma, una convocatoria de subvenciones para el ejercicio de una actividad económica no podría contener requisitos discriminatorios por razón del lugar de origen, como la exigencia de un establecimiento o de que el domicilio social de la empresa prestadora del servicio se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que la empresa disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio. En concreto, recoge dicho artículo:

*“2. Serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II de esta Ley los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen:*

*a) Requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, para la obtención de ventajas económicas o para la adjudicación de contratos públicos, basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador. Entre estos requisitos se incluyen, en particular:*

*1.º que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio.*

*2.º que el operador haya residido u operado durante un determinado periodo de tiempo en dicho territorio.*

*3.º que el operador haya estado inscrito en registros de dicho territorio.*

*4.º que su personal, los que ostenten la propiedad o los miembros de los órganos de administración, control o gobierno residan en dicho territorio o reúnan condiciones que directa o indirectamente discriminen a las personas procedentes de otros lugares del territorio.*

*5.º que el operador deba realizar un curso de formación dentro del territorio de la autoridad competente”.*

---

*específico otros preceptos de esta ley”.*



La Secretaría del Consejo de Unidad de Mercado se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre esta cuestión con respecto a las reclamaciones e informaciones planteadas, en el marco de los procedimientos de protección de operadores económicos previstos en los artículos 26 y 28 de la LGUM, especialmente, en materia de expedientes relacionados con subvenciones públicas a centros de formación de empleo<sup>30</sup>.

En síntesis, en todos los citados pronunciamientos contenidos en los informes emitidos, se considera requisito discriminatorio para la obtención de ventajas económicas la solicitud del establecimiento físico o el domicilio social del operador en el territorio de la autoridad competente. No obstante, en aplicación del criterio interpretativo recogido en el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia, en relación con la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, la obtención de ventajas económicas vinculadas a las políticas de fomento pueden venir asociadas al ejercicio de la actividad económica en un determinado territorio. En virtud de la LGUM, debe entenderse que esta conexión con el ámbito territorial no puede establecerse exclusivamente en relación con la existencia de un domicilio social o un establecimiento físico concreto sino, por ejemplo, a la generación de actividad económica en el mismo con base en posibles diferentes indicadores, como pueden ser ventas, prestación de servicios a un determinado tipo de cliente, entre otras.

Por todo lo señalado, se considera necesario modificar el ámbito de aplicación establecido en el artículo 2 del anteproyecto de Ley, así como el criterio establecido en el artículo 29.1, al objeto de que puedan acceder a las medidas de fomento previstas tanto personas físicas o jurídicas establecidas en Andalucía, en España o en otros Estados miembros de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo que desarrollen actividades propias de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual cuando cumplan los requisitos y criterios para la concesión de la ayuda recogidos en las bases de la convocatoria.

Por otro lado, en el apartado 2 del artículo 29, se menciona que en las bases reguladoras se podrán establecer excepciones a los requisitos previstos en el apartado 1 cuando se trate de incentivos a obras cinematográficas con un elevado presupuesto, con una proyección internacional acreditada o con un especial interés artístico o cultural. A tal efecto, no se especifica lo que debe entenderse como elevado presupuesto.

Sobre este punto, debe tenerse en cuenta que el sector al que van dirigidas las medidas de fomento ya goza de un régimen de excepcionalidad amparado por la normativa comunitaria de ayudas de Estado, siempre y cuando la ayuda se destine a un "*producto cultural*", entre otras muchas condiciones. Por ello, incorporar la posibilidad de eludir determinados requisitos sin especificar exactamente a cuáles de ellos se refiere, si los

<sup>30</sup> Los informes sobre ayudas emitidos por la Secretaría para el Consejo de Unidad de Mercado sobre estos asuntos están disponibles en la página web del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, concretamente en el siguiente enlace: <http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/gum>.



vinculados con la sede o el domicilio social, o bien aquellos relacionados con la normativa de subvenciones o con la normativa europea, pudiera generar incertidumbre e inseguridad jurídica a los potenciales beneficiarios de las convocatorias de subvenciones, además de generar un trato discriminatorio entre posibles beneficiarios.

Asimismo, cabe hacer notar que la posible valoración de los elementos a considerar para calibrar si los citados proyectos pueden ser exonerados de los requisitos se deja abierta a unos parámetros, tales como *“elevado presupuesto”*, con una *“proyección internacional”* o con *“especial interés artístico o cultural”*, y respecto de los que merece realizar algunas consideraciones. Téngase en cuenta que, para este último caso, el proyecto a subvencionar ya debería contar con ese específico perfil cultural para poder acceder al marco de ayudas establecido. Igualmente, y con respecto al caso de obras caracterizadas por su proyección internacional, nótese que ya existe un bloque de medidas de fomento especialmente concebidas para fomentar la presencia y difusión de las obras cinematográficas y audiovisuales en mercados nacionales e internacionales o bien para contribuir a la mejor difusión internacional de las oportunidades de rodaje en Andalucía (artículos 37 y 42). Y en cuanto al supuesto de obras cinematográficas con presupuesto elevado, debemos señalar que se desconoce el criterio para determinar cuándo un presupuesto ha de ser entendido como elevado.

En definitiva, los requisitos y exoneraciones que puedan establecerse, tanto en el articulado del proyecto de norma como en las futuras bases reguladoras, deberán cumplir los principios de buena regulación, de manera que se encuentren adecuadamente justificados y sean proporcionados. En el supuesto de que el órgano regulador pretendiera eximir del cumplimiento de determinados requisitos a unos proyectos concretos o a unos operadores económicos, sería recomendable que en dicha decisión se garantizara que existen razones de interés general que justifiquen esas excepciones.

También debemos advertir que el artículo 30 establece una remisión reglamentaria sobre las condiciones de acceso a las medidas de fomento, señalando, en el apartado 2, que en todo caso se establecerán *“mecanismos de evaluación profesional, que podrán incluir la participación de personas expertas, nacionales o extranjeras”*. Por ello, y al objeto de garantizar que este mecanismo de evaluación alcance sus objetivos sería recomendable que los profesionales que participen en el proceso de decisiones trabajen bajo criterios objetivos y transparentes que permitan conocer las razones establecidas para la evaluación de los proyectos.

Asimismo, y en cuanto a la selección de los profesionales que participen en la toma de decisiones, sería de interés que la autoridad competente haga explícitos los elementos tomados en consideración, como pudiera ser la trayectoria profesional, cualificación, formación, u otros vinculados con el sector cinematográfico y audiovisual propiamente dicho, el ámbito de la crítica artística y cinematográfico o cualquier otro sector de calado en el ámbito de la cultura.





#### **VI.5.11.5. Sobre los criterios de ponderación de las solicitudes de ayudas**

En cuanto a los criterios a considerar en la valoración de las ayudas, en primer término, cabría remitirse a lo ya expresado al respecto en otros informes anteriores emitidos por este Consejo, y relacionados con distintas órdenes de subvenciones a distintos sectores económicos del ámbito de la cultura<sup>31</sup>.

En relación con los criterios comunes de evaluación de actuaciones o proyectos contemplados en el artículo 32, debemos indicar que en dicho precepto figuran como de obligada inclusión en las bases reguladoras una serie de criterios generales de ponderación, salvo circunstancias excepcionales. Llama la atención que, entre dichos criterios, se mencionan algunos no relacionados con las características del proyecto objeto de subvención o su perfil cultural; criterio este, que si sería necesario justificar por permitir la compatibilidad del régimen de ayudas con la normativa europea. Sobre esta cuestión, ya se ha señalado con anterioridad que este elemento es fundamental a la hora de confeccionar el programa de fomento del sector. Por ello, se estima oportuno que se recojan de forma clara estos criterios culturales y dejar como opcionales, en función de la naturaleza de la medida de fomento propuesta, el resto de criterios que se vienen a exponer en el citado artículo 32, de acuerdo con lo señalado a continuación.

Por un lado, entre dichos criterios se alude a la *“valoración de empleos, estables o temporales, creados en Andalucía por la entidad solicitante, y de empleos susceptibles de creación por el proyecto o actividad objeto de la solicitud”*.

En la medida en que la inclusión de consideraciones sobre fomento de la cualificación profesional y empleabilidad de las personas trabajadoras en el sector responde al objeto de otras políticas sectoriales sobre el fomento del empleo, no directamente vinculadas con la finalidad principal perseguida por las ayudas a la cinematografía y la producción audiovisual, se estima que la inclusión del mencionado criterio no debería ser considerado como un criterio común de ponderación, sino más bien al contrario; es decir, que en su caso, dicho factor podrá ser considerado, dependiendo de la concreta naturaleza de la medida de fomento.

En todo caso, se entiende que el elemento que, a lo sumo, habría de poder ser valorado en relación con este criterio sería el atinente a los efectos positivos en el empleo directamente relacionados con el proyecto o actividad a subvencionar.

---

<sup>31</sup> Como son el Informe N 25/2016, sobre el Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para la promoción del teatro, la música, la danza y el circo en Andalucía; el informe N 28/2016, sobre el Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras de concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para favorecer la distribución y promoción de películas cinematográficas de largometraje en salas de exhibición de Andalucía, el informe N 2/2017, sobre el Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras de concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, a la producción de documentales en Andalucía; y el N 3/2017, sobre el Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras de concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, a la producción de cortometrajes en Andalucía.



En línea con lo señalado en anteriores informes en materia de subvenciones a la cinematografía, los criterios de valoración han de poder garantizar en todo caso la concurrencia, la igualdad de trato y la no discriminación entre los potenciales beneficiarios. Por ello, se propone que el centro promotor de la norma revise el tenor de la disposición que acaba de señalarse.

Por otro lado, cabe advertir que la redacción de los criterios de evaluación recogidos en los apartados d) y e) del artículo 32 resulta imprecisa. Más específicamente, se desconoce a qué tipo de perspectiva de discapacidad se quiere incorporar, o a qué modelo empresarial se quiere hacer referencia en relación con el criterio de la valoración atinente a las *“actuaciones innovadoras relacionadas con las nuevas tecnologías que promuevan nuevos modelos empresariales”*. En este sentido, se recomienda que, en aras del principio de seguridad jurídica, se evite el empleo de términos que pueden dificultar la comprensión por los operadores económicos de cuáles son los criterios que deben acreditar para poder optar a las distintas medidas de fomento.

Asimismo, se quiere realizar una observación en relación a otro criterio de ponderación, que, de acuerdo con el artículo 34.5.g), habrá de ser tenido en cuenta en las solicitudes de ayudas a la creación, desarrollo y producción cinematográfica y audiovisual. Se trata del referido a *“la renta y el patrimonio de los solicitantes”*. Este Consejo estima que dicho criterio debe desecharse por ser un criterio de naturaleza subjetiva y, que no obedece a razones que pudieran sustentar una valoración sobre la calidad del proyecto.

Téngase en cuenta que, de conformidad con lo establecido en el artículo 17.3.e) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, los criterios para el otorgamiento de las subvenciones deben ser en todo caso objetivos.

Ha de resaltarse, asimismo, que la ADCA, ya en el año 2010, manifestó la importancia de que los criterios de valoración garanticen en todo caso la concurrencia, la igualdad de trato y la no discriminación entre los potenciales beneficiarios y que sean objetivos, en relación con la contratación pública<sup>32</sup>. Dicha consideración resulta perfectamente extensible al ámbito de las ayudas públicas.

#### **VI.5.11.6. Sobre la coproducción de obras cinematográficas**

El artículo 35 de la iniciativa normativa sometida a informe incorpora una nueva forma de financiación consistente en la coproducción de obras cinematográficas, incluidas las de animación y los documentales, a través de la realización de acuerdos con empresas

<sup>32</sup> *Recomendaciones para facilitar el acceso y promover la competencia en el ámbito de la contratación pública andaluza* (diciembre 2010) y *Estudio sobre la contratación pública en la comunidad autónoma andaluza desde el punto de vista de la competencia* (octubre 2010). Ambos disponibles en la página Web de la ADCA en el siguiente link:

<http://juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/RecomendacionesContratacionPublica.pdf>



independientes, con cargo a la cartera de recursos (regulada en el artículo 33).

Este tipo de medida de financiación, tal y como se configura en la norma, pudiera ser catalogada como una ayuda de estado, por lo que pudiera ser de interés que el centro directivo, con el asesoramiento de la Consejería de la Presidencia y Administración Local, a través de la Secretaría General de Acción Exterior, realizara una evaluación sobre las condiciones concretas para la formulación de este modelo de intervención. Adicionalmente y sin perjuicio de lo señalado, el centro directivo tendría que valorar la necesidad y proporcionalidad de dicha medida, de acuerdo con los principios de la LGUM y de acuerdo con los criterios establecidos en el marco normativo sobre regulación de las actividades económicas, para incorporar medidas directas de financiación al margen de las correspondientes futuras órdenes de subvenciones. Téngase en cuenta, por un lado, que se trataría de un modelo de intervención administrativa *suigeneris* en el que participa la Administración directamente como operador económico junto con productores privados, sin que su formulación aparezca regulada como tal en el marco europeo o nacional (donde la coproducción consiste en una vía de producción conjunta entre varias empresas nacionales o internacionales).

Sobre esta cuestión, hay que recordar que la Comisión Europea ya ha considerado un modelo de intervención basado en las ayudas públicas, limitado a unos ámbitos concretos de intervención y con unos criterios muy detallados, como el más adecuado para la consecución de los objetivos previstos en el marco europeo de promoción de las obras audiovisuales y películas.

Por otro lado, ha de evidenciarse el hecho de que en la norma no se haga referencia a la necesidad de que los proyectos sometidos a este nuevo mecanismo de financiación tengan que garantizar el componente cultural del proyecto, como resultaría exigible para que los mismos puedan obtener un régimen de ayudas.

En este sentido, se sugiere la eliminación de este precepto en los términos actuales de redacción por las posibles implicaciones y por la problemática de este tipo de intervención administrativa en el marco del funcionamiento de este sector económico.

#### ***VI.5.11.7. Sobre las ayudas a la distribución y promoción***

El artículo 36 aborda la regulación de las ayudas a la distribución y promoción de obras cinematográficas.

En concreto, ha de reseñarse que con base en esta disposición se podrán establecer medidas de fomento dirigidas conjuntamente a dos actividades económicas diferentes, como son la distribución y la promoción, sin que este tipo de ayudas se prevea en el Derecho comparado.

Así, del análisis del régimen de estas concretas subvenciones establecido en la normativa estatal (Ley 55/2007), se evidencia que se regulan de forma separada, incluso en secciones diferentes (en la cuarta y séptima, respectivamente), las “ayudas a



la distribución" (artículo 28) y las "ayudas a la promoción". Dentro de estas últimas, a su vez, se prevén específicamente ayudas para la participación en festivales (artículo 31) y para la organización de festivales y certámenes (artículo 32).

Tampoco se constata que en la normativa europea de ayudas de estado se contemplen medidas similares. En tal sentido, si bien es cierto que el Reglamento (UE) n° 651/2014, en su artículo 54, declara en su apartado primero que "*los regímenes de ayudas concebidos para apoyar la elaboración de guiones, y el desarrollo, la producción, la distribución y la promoción de obras audiovisuales serán compatibles con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3*", bajo determinadas condiciones, sin embargo, en su apartado tercero dispone expresamente que tales ayudas podrán consistir en: a) ayudas a la producción de obras audiovisuales; b) ayudas a la preproducción, y c) ayudas a la distribución.

Al tratarse de acciones de fomento dirigidas a dos actividades pertenecientes a dos mercados diferentes, los destinatarios de estas medidas serán operadores que prestan sus servicios en dos segmentos distintos, en concreto, en el de la distribución y la promoción. Igualmente, el objetivo al que han de ir destinadas estas medidas, *a priori* tampoco es compartido.

Por todo ello, no se comprende la propuesta planteada de regulación conjunta de estas ayudas, pareciendo lo más oportuno que el régimen que se establezca guarde una mayor similitud con el regulado en el marco normativo estatal, en aras de la seguridad jurídica.

Por otro lado, el apartado e) del artículo 36 recoge entre los criterios específicos de ponderación "*la existencia de acuerdos de colaboración entre empresas andaluzas del sector para la ejecución de los proyectos*". La inclusión de un criterio como el señalado puede generar ciertos riesgos de limitación de la competencia, al favorecer acuerdos entre empresas<sup>33</sup>, que pudieran provocar una afectación al funcionamiento competitivo en los mercados de la promoción y distribución cinematográfica.

Adicionalmente, la vinculación de este criterio a empresas andaluzas, difícilmente podría ser compatible con el artículo 18 2ª) de la LGUM por incluir un requisito basado directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador económico para acceder a una ayuda pública.

Por todo lo anterior, se sugiere la eliminación de este criterio, en la medida en que se podría estar propiciando la realización de conductas que desencadenarían, dada la propia configuración y estructura del sector de la promoción y distribución cinematográfica, prácticas anticompetitivas y, en todo caso, suprimir la referencia a empresas andaluzas por tratarse de un requisito prohibido.

---

<sup>33</sup> Vid. Comunicación de la Comisión sobre las directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a los acuerdos de cooperación horizontal (2011/C 11/01), así como la Comunicación de la Comisión sobre las directrices relativas a las restricciones verticales (2010/C 130/01).



#### **VI.5.11.8. Sobre las ayudas a la reconversión y mejora de salas de cine**

El texto normativo objeto de análisis recoge la posibilidad de que se establezcan ayudas destinadas a la reconversión y mejora de salas de cine.

De acuerdo con la *Comunicación de la Comisión sobre la ayuda estatal a las obras cinematográficas y otras producciones del sector audiovisual (2013/C 332/01)*, pueden otorgarse ayudas a la modernización de las salas de cine, incluida su digitalización, cuando se justifique la necesidad, proporcionalidad y adecuación de la ayuda.

Conviene recordar, asimismo, que el artículo 29 de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, prevé también que se articulen medidas de fomento para facilitar la modernización tecnológica de las salas, que fomenten la permanencia de salas en pequeños núcleos de población, o bien para que adapten las salas a condiciones de accesibilidad para personas discapacitadas, con el objeto de favorecer el acceso de los espectadores a la diversidad de la producción cultural<sup>34</sup>.

Sin embargo, llama la atención que en la redacción del artículo 38, al regularse estas ayudas, se prevea escuetamente que las mismas irán destinadas “a la adaptación de las salas de cine en los términos y de conformidad con los requisitos que se establezcan reglamentariamente”. De esta forma, en la norma proyectada no se concreta si el objetivo de la mejora de salas de cine irá encaminado, por ejemplo, a la “adaptación tecnológica”, especialmente en lo referente a la digitalización de las salas o a la modernización de los sistemas de control y de comercialización, a las que pudieran acogerse las salas de exhibición ubicadas en pequeños núcleos urbanos o en el ámbito rural, o a la adaptación a las condiciones de accesibilidad para personas con discapacidad (ej. mediante equipos técnicos para el subtítulo y la audiodescripción,

<sup>34</sup> En concreto el artículo 29, sobre Ayudas para las salas de exhibición cinematográfica, dispone:

“1. Con el objeto de favorecer el acceso de los espectadores a la diversidad de la producción cultural, se podrán establecer, en colaboración con las Comunidades Autónomas y del modo que reglamentariamente se determine, medidas de apoyo para las salas de exhibición independientes que en su programación anual incluyan, en una proporción superior al 40 por 100, largometrajes comunitarios e iberoamericanos, con preferencia hacia aquellas que los ofrezcan en versión original, así como un número mínimo de cortometrajes con las mismas características.

Igualmente podrán establecerse ayudas a las salas de exhibición independientes que programen largometrajes comunitarios e iberoamericanos en versión original durante un tiempo continuado superior a tres fines de semana.

2. Al objeto de propiciar y facilitar la modernización tecnológica en el sector de la exhibición, podrán establecerse, en colaboración y cooperación con las Comunidades Autónomas, ayudas a las salas de exhibición independientes que incidan en dicha modernización, con especial atención a la incorporación de sistemas de proyección digital.

3. Asimismo, con el objetivo de fomentar la permanencia y estabilidad de las salas de exhibición cinematográfica radicadas en pequeños núcleos urbanos o rurales, y del mantenimiento de una oferta cultural estable y próxima en dicho ámbito, se podrán establecer ayudas a las salas de exhibición independientes que tengan difícil acceso a copias de películas comunitarias e iberoamericanas.

4. Asimismo, se podrán establecer ayudas con el objetivo de adaptar las salas de exhibición a las condiciones de accesibilidad para personas con discapacidad y equipos técnicos para el subtítulo y la audiodescripción.

5. Lo dispuesto en los apartados anteriores se aplicará sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en estas materias”.



entre otros), en concordancia con el objetivo previsto en el artículo 27.h) de “*facilitar el acceso de personas con discapacidad a las obras cinematográficas y audiovisuales*”.

Con arreglo a lo expuesto, se propone que el órgano proponente revise el tenor del artículo 38, precisando con mayor detalle en el texto normativo el ámbito de actuación de estas ayudas, en consonancia con el régimen de ayudas para las salas de exhibición cinematográfica dispuesto en la normativa estatal, lo que redundaría en beneficio de la seguridad jurídica.

#### **VI.5.12. Consideraciones sobre el mecanismo de reembolso en el diseño de las futuras medidas de fomento que se otorguen al amparo del anteproyecto de Ley.**

Por último, incidir en la posibilidad que tiene el centro directivo de ahondar en el mecanismo de reembolso de las ayudas establecido en el artículo 20.2 de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, por el que se podrán configurar como reembolsables, total o parcialmente, las ayudas concedidas, según los beneficios obtenidos por la explotación de la obra subvencionada. La previsión de esta figura, junto al reintegro, contribuye a la puesta en marcha de un mecanismo de evaluación de la política de ayudas públicas y supone un esfuerzo por parte de la Administración Pública para realizar una aplicación más eficiente de los recursos públicos. Por ello, sería prioritario favorecer que esta medida se refuerce en el articulado del anteproyecto de Ley, en las normas que la desarrolle y que también se incorpore en las futuras órdenes de subvenciones.

#### **VI.5.13. Sobre las remisiones reglamentarias**

En último lugar, se quiere poner de manifiesto la existencia de numerosas remisiones a desarrollo reglamentario. En concreto, se han detectado más de una veintena de remisiones, y en algunos de los supuestos se refieren a materias de relevancia susceptibles de incorporar contenidos regulatorios con potencial impacto sobre la competencia y las actividades económicas. Entre otras, cabe citar a título de ejemplo, las siguientes:

- La regulación del Consejo Asesor de Cinematografía (artículo 8).
- El Registro Andaluz de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales (artículo 15.2).
- El procedimiento para la calificación de las obras cinematográficas o audiovisuales (artículo 18.3).
- Los reconocimientos de carácter cultural (artículo 18.5).
- El procedimiento administrativo para la obtención de la autorización para el funcionamiento de las salas X (artículo 19.5).



- El procedimiento de otorgamiento del certificado de nacionalidad española de obras audiovisuales (artículo 20.3).
- El procedimiento de aprobación de una coproducción internacional (artículo 21.3).
- Los sistemas de expedición física o electrónicas de títulos de acceso a las salas de cine, así como los datos que deberán contener (artículo 22.2).
- Las proyecciones públicas (artículo 25).
- La determinación de los criterios objetivos de ponderación de las ayudas al desarrollo y producción de obras audiovisuales (artículo 34.5).

Se recuerda que, en la medida en que dichas disposiciones reglamentarias incorporen preceptos que puedan revestir una incidencia sobre las condiciones de la competencia en el mercado, la unidad de mercado o las actividades económicas, en su trámite de elaboración normativa habrá de solicitarse el preceptivo informe de este Consejo, en atención a lo dispuesto en el artículo 3 i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, así como en la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas, y visto el informe propuesta de la Secretaría General y del Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia de la ADCA, este Consejo emite el siguiente

## DICTAMEN

**PRIMERO.-** En primer lugar, y dada la naturaleza sectorial de este proyecto normativo, debe respetar las directrices de la Comunicación de la Comisión Europea sobre la ayuda estatal a las obras cinematográficas y otras producciones del sector audiovisual. De este modo, y sin perjuicio de las competencias que corresponden a la Secretaría General de Acción Exterior de la Junta de Andalucía, convendría que el órgano proponente, a partir del contenido del Anteproyecto, realizase un examen de la compatibilidad de las medidas proyectadas con estas normas comunitarias.

**SEGUNDO.-** A los efectos de intentar evaluar, en la medida de lo posible, el impacto económico de este tipo de ayudas sería necesario llevar a cabo una evaluación *ex ante* y otra *ex post*.

En este sentido, y considerando el importante marco de ayudas dirigido a este sector, es especialmente necesario realizar un esfuerzo en la evaluación de los mecanismos y líneas de subvención ya establecidos a lo largo de los años 2011-2016, para poder valorar de forma correcta su sostenibilidad.



**TERCERO.-** Se considera que debería quedar acreditado en el preámbulo o en la memoria del proyecto de norma esta evaluación o ponderación de la ayuda y, en concreto, una referencia expresa a: a) La finalidad de la ayuda, incluyendo el marcado carácter cultural de la misma; b) La justificación de la ayuda como instrumento y que su diseño es el adecuado para conseguir el fin que persigue; c) Una referencia a la intensidad máxima de la ayuda y al efecto incentivador sobre los beneficiarios.

**CUARTO.-** Con carácter preliminar, cabe efectuar una objeción desde la óptica de la mejora de la regulación. En concreto, se ha advertido que en la Exposición de Motivos no se justifica la adecuación a los principios de buena regulación, tal y como exige el artículo 129 de la Ley 39/2015. En atención a los mencionados principios, resulta cuestionable la técnica empleada, especialmente en relación con la redacción del articulado de la norma que nos ocupa, pues de su análisis comparativo con la norma estatal del cine, se aprecia que el proyecto autonómico reproduce numerosos preceptos de aquella.

La práctica de la reiteración o reproducción de normas (conocida como *lex repetita*), efectuada por el legislador autonómico, no es algo meramente formal, sino que bajo la misma subyace el complejo juego de la distribución de competencias sobre las distintas materias, regulado en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Debe ponerse de relieve que dicha cuestión, además, puede plantear problemas en la medida en que la reproducción no sea exacta, o que se empleen términos parecidos pero no iguales, o que bien se reproduzcan las normas estatales solo en parte. Con esta práctica se resiente el principio de seguridad jurídica, dado que se genera incertidumbre sobre el régimen jurídico aplicable.

En consecuencia, se considera preciso que el centro promotor de la norma se plantee la necesidad de revisar la redacción de los preceptos afectados por este problema.

**QUINTO.-** Con relación al objeto y ámbito de aplicación, y en aras de alcanzar una mayor claridad y seguridad jurídica que genere certidumbre entre los operadores económicos afectados, resulta preciso que se mejore la redacción del precepto, pues de mantenerse en sus actuales términos la redacción del artículo 29.1, parece resultar innecesaria la disposición del apartado segundo del artículo 2. Además, se debería incluir a las personas físicas, tal como hace la normativa estatal, como sujetos del ámbito de aplicación de la propuesta de norma.

Por otro lado, y considerando que la mayor parte del anteproyecto de Ley se centra en establecer medidas de fomento a las empresas que se encuentran incluidas en el ámbito de aplicación del anteproyecto de Ley, sería recomendable que se revisara el ámbito de aplicación del citado borrador normativo, de manera que no se genere discriminación por razón de territorio. Ello, de acuerdo con las exigencias establecidas en la LGUM. En este sentido, habría de eliminarse la referencia al domicilio o razón social, para, en su lugar, señalar que el ámbito de aplicación alcanzaría a las personas físicas o jurídicas establecidas en Andalucía, en España o en otros Estados miembros





de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo que desarrollen actividades propias de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual en Andalucía.

Considerando este último criterio, además, resulta conveniente incluir dentro del ámbito subjetivo de aplicación a aquellas empresas de este sector que, no estando domiciliadas en Andalucía, realizan su actividad económica en esta Comunidad Autónoma y que, por ende, tendrían que estar sometidas al mismo régimen jurídico de aquellas que si lo estuviesen.

**SEXTO.-** En aras de posibilitar una correcta evaluación de las medidas dispuestas en la norma, en términos de necesidad y de proporcionalidad y entenderse justificadas, de acuerdo con los principios de una regulación económica eficiente, se propone realizar una revisión de los objetivos propuestos, con la finalidad de que los mismos se adecuen a las medidas concretas que sobre este sector de la actividad económica se articulan en el resto del anteproyecto de Ley, de manera que el texto presente coherencia.

Por todo ello, habría de evitarse la introducción de un amplio conjunto de objetivos secundarios que, aunque bien intencionados, pueden mermar la efectividad y claridad de los objetivos principales que debe perseguir la propuesta normativa, pudiendo de forma indirecta, distorsionar las posibles medidas de fomento que se introducen.

En otro orden de consideraciones, y sin perjuicio de la formulación general de estos fines, debería afirmarse en el propio articulado del Anteproyecto que estos propósitos deben alcanzarse con el adecuado respeto de la normativa de competencia. En tal sentido, podría sopesarse la inclusión de un nuevo párrafo en el artículo 3 con el siguiente contenido: *“Las medidas que se arbitren para alcanzar los fines señalados en este artículo se ejercerán de conformidad con el Derecho comunitario que resulte de aplicación y con la normativa de defensa de la competencia”*.

**SÉPTIMO.-** Con arreglo a los principios de buena regulación económica, en especial el de seguridad jurídica, y considerando que el anteproyecto de Ley parece nacer con la principal vocación de incentivar la creación, producción, distribución, exhibición y promoción de obras audiovisuales, resulta preciso que la norma, en lugar de consagrar de forma genérica y apriorística el eventual interés público concurrente en la actividad cinematográfica y de producción audiovisual, elimine la citada referencia de carácter general.

**OCTAVO.-** En relación a las definiciones contempladas en el artículo 5 de proyecto normativo (que difieren de las recogidas en el artículo 4 de la Ley del cine estatal), el órgano tramitador de la norma debería revisar el tenor del precepto transcrito, por su impacto negativo sobre la concurrencia competitiva, permitiendo el acceso a las ayudas a todos los posibles operadores económicos que cumplan con los requisitos exigidos independientemente de su forma jurídica. Esta falta de homogeneidad entre la normativa autonómica y estatal, además de suponer una afectación en términos de competencia, es susceptible de afectar a la seguridad jurídica, por lo que se aconseja



que las nociones utilizadas en ambas normas sean redactadas en los términos más exactos posibles.

Cabría, asimismo, poner de manifiesto la existencia de otras discordancias evidenciadas tras el análisis de ambos textos, y que no ayudan al cumplimiento del principio de seguridad jurídica, que se señalan en el cuerpo del informe. A este respecto, y a fin de contribuir a la existencia de un marco normativo coherente e integrado, se aconseja armonizar las dos nociones de *“cortometraje”* e introducir en el proyecto objeto de este informe las definiciones de *“película para televisión”*, *“piloto de serie de animación”*, *“nuevo realizador”* y *“operador de televisión”*. Asimismo, se propone que el centro impulsor de la norma reflexione sobre la conveniencia de revisar la falta coincidencia en los parámetros utilizados en las definiciones de *“productor independiente”* y de *“distribuidor independiente”*, frente a los empleados en las acepciones de *“empresa productora independiente”* y de *“empresa distribuidora independiente”*, respectivamente, en la norma estatal y en el texto normativo propuesto.

**NOVENO.-** En relación con la previsión contenida en el artículo 8, relativa a la creación del Consejo Asesor de Cinematografía, pudiera ser de relevancia conocer cuál sería su composición y, especialmente, sus competencias. Así, en aras de dar cumplimiento al principio de seguridad jurídica, sería deseable que dicho extremo se concretara en el texto de este proyecto normativo.

En cuanto a la creación del Sistema de información establecido en el artículo 9, y al objeto de que su implantación no suponga una carga administrativa adicional a los operadores económicos que participan en este sector de actividad, pudiera ser de interés recoger de una forma clara que la información necesaria para poder dar cuenta del cumplimiento de sus funciones se va a obtener a partir de la información disponible de las Administraciones Públicas competentes y en ningún caso supondrá obligaciones adicionales de información por parte de los operadores económicos a la Administración de la Junta de Andalucía.

**DÉCIMO.-** Sobre la Estrategia andaluza para el impulso de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual, cabe hacer notar que, desde la perspectiva de los principios de buena regulación, constituye un aspecto susceptible de mejora el hecho de que la norma proyectada prevea que la adopción del Acuerdo de formulación de dicha estrategia tenga lugar *“previa consulta a las entidades representativas del sector”*. En este sentido, quizás debiera sustituirse la redacción de este precepto, al objeto de hacer referencia a que con carácter previo a la elaboración de dicho instrumento, se sustanciará un trámite de *“consulta pública”*, en la que se recabará la opinión de los sujetos potencialmente afectados y de la ciudadanía en general, similar a las mecanismos de participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de Leyes y reglamentos previstos en la legislación administrativa general del Estado y en la normativa comunitaria.

Al estar la Estrategia muy centrada en la aplicación de medidas de fomento, sería



fundamental reforzar el apartado 2 c) del artículo 13, e incorporar la obligatoriedad de realizar una evaluación de las políticas de fomento que se están llevando a cabo, de acuerdo con los principios de una buena regulación y para la aplicación eficiente de los recursos públicos, haciendo especial referencia a aquellos proyectos que han sido financiados y que han generado un reembolso financiero a las arcas públicas.

Por otro lado, y dado que la Estrategia andaluza para el impulso de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual está configurada como un importante *“instrumento de coordinación de las políticas públicas con incidencia en este sector”*, pudiera ser de interés considerar no de forma exclusiva las medidas de fomento previstas, sino incluir también el resto de programas y proyectos relacionados con otros ámbitos de intervención y que previsiblemente sean competencia de varias Consejerías, como pudieran ser medidas de alfabetización mediática, de promoción del acceso a estas producciones a personas con discapacidades por medio del fomento de mejoras tecnológicas, o el acceso, con carácter general, al patrimonio filmográfico, sobre protección de la audiencia, formación profesional, así como el refuerzo de actividades conexas.

**UNDÉCIMO.-** Acerca del Registro Andaluz de Empresas cinematográficas y Audiovisuales y sin perjuicio de que tanto el marco regulador estatal en esta materia, como la asunción de competencias realizada por esta Comunidad Autónoma conceden el amparo adecuado para su constitución (artículos 7, 8, 12, 15, 16 y 17 de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine), considera necesario que se determinen en el citado artículo 15 los efectos del registro y, especialmente, el carácter declarativo (y no constitutivo) del mismo, de manera que estos elementos esenciales del registro no queden relegados a un posterior desarrollo reglamentario. Lo anterior, al objeto de que el mismo se encuentre adaptado a las exigencias derivadas de la LGUM.

Así, en aras de mejorar la seguridad jurídica, claridad de la norma, coherencia y evitar la incorporación de nuevas cargas administrativas, se recomienda que la inscripción al registro sea realizada de oficio por parte de la Administración competente en el marco de los procedimientos en los que intervengan los operadores económicos en su relación con la Administración y que, precisamente, el apartado 1 del mencionado artículo 16 detalla como casos para los que resulta obligada la inscripción.

Por otro lado, y en relación con lo establecido en el apartado 3, sobre aquellas empresas que se encuentren inscritas en el Registro Administrativo de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales a la entrada en vigor de la nueva regulación, que podrán solicitar su inscripción voluntaria al registro similar andaluz, debemos señalar que, si bien se trata de una inscripción voluntaria, pudiera ser más proporcionado establecer mecanismos de colaboración interadministrativa que permitan disponer de los datos suficientes a las distintas administraciones públicas competentes.

**DUODÉCIMO.-** Queremos resaltar que la norma proyectada - en su artículo 18.5 - incorpora una previsión específicamente destinada a la posibilidad de que



reglamentariamente se regulen, de manera complementaria a la calificación por grupos de edad, *“los reconocimientos de carácter cultural o social para su difusión entre el público”*.

Dicho reconocimiento parece constituir un elemento novedoso en la normativa autonómica. Si bien, sería recomendable que el mismo no quedara limitado a los meros efectos de su difusión entre el público sino que el reconocimiento y/o acreditación del carácter cultural de las obras audiovisuales debería ser un presupuesto imprescindible para poder subvencionar dichas obras.

También se quiere poner de manifiesto una cuestión de técnica normativa y es que la calificación de las obras audiovisuales no parece encontrar acomodo en la rúbrica del Capítulo II, sobre *“Certificaciones y autorizaciones”*, que aludiría exclusivamente a los procedimientos de certificación de la nacionalidad española de las obras cinematográficas o audiovisuales y de autorización de salas X. Un aspecto que convendría revisar, en aras de los principios de seguridad jurídica y claridad.

**DECIMOTERCERO.-** Sobre la previsión con carácter *ex novo* contenida en el artículo 24 del anteproyecto autonómico de lo que, en particular, se ha de considerar un indicio de conducta restrictiva de la competencia (en concreto, se tipifica como un indicio *“la exigencia de contratación de obras cinematográficas por lotes, de forma que una empresa exhibidora se vea obligada a la contratación de determinadas obras para poder acceder a la contratación de otra u otras”*), ha de tenerse en cuenta que, de acuerdo con la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional, corresponde en todo caso al Estado la competencia legislativa en materia de defensa de la competencia, lo que implica la potestad para regular las prácticas restrictivas de la competencia y en especial la tipificación de los posibles indicios de prácticas anticompetitivas. De ahí que no consideremos oportuna dicha mención por esta importante razón de naturaleza competencial. A mayor abundamiento, regular esta cuestión en una norma de carácter sectorial como la que nos ocupa generaría dispersión normativa contraria al principio de seguridad jurídica. Sobre la base de todo lo anterior, habría de suprimirse la citada referencia de lo que es un indicio de práctica restrictiva de competencia, incluido en el tenor del referido precepto.

**DECIMOCUARTO.-** Se advierte la falta de una previsión específica sobre la posibilidad de que los operadores económicos puedan relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos. En este sentido, se debería posibilitar la tramitación electrónica de los distintos trámites y procedimientos administrativos contemplados en el proyecto normativo, tal y como ha sido señalado en el cuerpo del informe.

**DECIMOQUINTO.-** Dentro del apartado dedicado a las medidas de fomento incluidas en el anteproyecto de Ley, debemos comenzar por la delimitación del criterio cultural. Se consideraría muy positivo que el centro directivo realizara un esfuerzo en delimitar el carácter cultural de las obras que van a ser sometidas a medidas de fomento, de manera que se especifiquen de forma precisa los elementos del contenido cultural que



toda obra cinematográfica o audiovisual deba cumplir para poder obtener ayuda pública. Y que, de conformidad con esos criterios previamente definidos, en cada caso concreto quede patente el carácter cultural de cada una de las producciones cinematográficas, como presupuesto inexcusable para que pueda operar el régimen de excepcionalidad que hace posible que dicha producción pueda recibir ayudas que están vetadas en otros sectores económicos por aplicación de las normas de competencia.

**DECIMOSEXTO.-** Con relación a los objetivos de las políticas de fomento, resultaría oportuno que se realizara una revisión de los fines incluidos en el artículo 27, para no incorporar aquellas cuestiones que serían propias de otras políticas sectoriales y no se encontrarían ligadas a los objetivos de las medidas recogidas en el anteproyecto de Ley que se enmarca en el carácter cultural de las obras a financiar. Asimismo, la inclusión de fines dirigidos al fomento de unas determinadas formas de organización del sector, como la promoción del asociacionismo recogido en el apartado j) del artículo 27 pudiera, de una forma indirecta, favorecer la realización de acuerdos entre empresas del sector. Por ello, se sugiere incluir la precisión de que la citada promoción del asociacionismo respetará, en todo caso, la normativa de defensa de la competencia.

**DECIMOSÉPTIMO.-** Acerca de la territorialización del gasto, se consideraría una buena práctica reguladora que los órganos encargados de elaborar las bases de las futuras medidas de fomento que se otorguen al amparo del anteproyecto normativo, a la hora de imponer obligaciones de gasto en el territorio de la Comunidad de Andalucía, no incorporaran requisitos de territorialización del gasto, además de respetar los límites fijados por la normativa comunitaria.

**DECIMOOCCTAVO.-** Sobre los requisitos de las personas y entidades beneficiarias y las condiciones de acceso, se considera necesario modificar el ámbito de aplicación establecido en el artículo 2 del anteproyecto de Ley, así como el criterio establecido en el artículo 29.1, al objeto de que puedan acceder a las medidas de fomento previstas tanto personas físicas o jurídicas establecidas en Andalucía, en España o en otros Estados miembros de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo, que desarrollen actividades propias de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual, cuando cumplan los requisitos y criterios para la concesión de la ayuda recogidos en las bases de la convocatoria.

En otro orden de cosas, el artículo 29, en su apartado 2, incorpora la posibilidad de eludir determinados requisitos sin especificar exactamente a cuáles de ellos se refiere, si los vinculados con la sede o el domicilio social, o bien aquellos relacionados con la normativa de subvenciones o con la normativa europea, lo que pudiera generar incertidumbre e inseguridad jurídica a los potenciales beneficiarios de las convocatorias de subvenciones, además de generar un trato discriminatorio entre posibles beneficiarios.

En el supuesto de que el órgano regulador pretendiera eximir del cumplimiento de determinados requisitos a unos proyectos concretos o a unos operadores económicos,



sería recomendable que en dicha decisión se garantizara que existen razones de interés general que justifiquen esas excepciones.

También debemos advertir que el artículo 30 establece una remisión reglamentaria sobre las condiciones de acceso a las medidas de fomento. Por ello, y al objeto de garantizar que este mecanismo de evaluación alcance sus objetivos, sería recomendable que los profesionales que participen en el proceso de decisiones trabajen bajo criterios objetivos y transparentes que permitan conocer las razones establecidas para la evaluación de los proyectos.

Asimismo, y en cuanto a la selección de los profesionales que participen en la toma de decisiones, sería de interés que la autoridad competente haga explícitos los elementos tomados en consideración, como pudiera ser la trayectoria profesional, cualificación, formación, u otros vinculados con el sector cinematográfico y audiovisual propiamente dicho, el ámbito de la crítica artística y cinematográfico o cualquier otro sector de calado en el ámbito de la cultura.

**DECIMONOVENO.-** En relación con los criterios comunes de evaluación de actuaciones o proyectos contemplados en el artículo 32, debemos indicar que en dicho precepto figuran como de obligada inclusión en las bases reguladoras una serie de criterios generales de ponderación, salvo circunstancias excepcionales. Llama la atención que, entre dichos criterios, se mencionan algunos no relacionados con las características del proyecto objeto de subvención o su perfil cultural; criterio este, que si sería necesario justificar por permitir la compatibilidad del régimen de ayudas con la normativa europea. Por ello, se estima relevante recoger de forma clara estos criterios culturales y dejar como opcionales, en función de la naturaleza de la medida de fomento propuesta, el resto de criterios que se vienen a exponer en el citado artículo 32.

En línea con lo señalado en anteriores informes en materia de subvenciones a la cinematografía, los criterios de valoración han de poder garantizar en todo caso la concurrencia, la igualdad de trato y la no discriminación entre los potenciales beneficiarios. Por ello, se propone que el centro promotor de la norma revise el tenor de la disposición que acaba de señalarse.

Por otro lado, cabe advertir que la redacción de los criterios de evaluación recogidos en los apartados d) y e) del artículo 32 resulta imprecisa. Más específicamente, se desconoce a qué tipo de perspectiva de discapacidad se quiere incorporar, o a qué modelo empresarial se quiere hacer referencia en relación con el criterio de la valoración atinente a las *“actuaciones innovadoras relacionadas con las nuevas tecnologías que promuevan nuevos modelos empresariales”*. En este sentido, se recomienda que, en aras del principio de seguridad jurídica, se evite el empleo de términos que pueden dificultar la comprensión por los operadores económicos de cuáles son los criterios que deben acreditar para poder optar a las distintas medidas de fomento.

Asimismo, se quiere realizar una observación en relación a otro criterio de ponderación,



que, de acuerdo con el artículo 34.5.g), habrá de ser tenido en cuenta en las solicitudes de ayudas a la creación, desarrollo y producción cinematográfica y audiovisual. Se trata del referido a *“la renta y el patrimonio de los solicitantes”*. Se estima que dicho criterio debe desecharse por ser un criterio de naturaleza subjetiva y, que no obedece a razones que pudieran sustentar una valoración sobre la calidad del proyecto.

**VIGÉSIMO.-** El artículo 35 de la iniciativa normativa sometida a informe incorpora una nueva forma de financiación consistente en la coproducción de obras cinematográficas, incluidas las de animación y los documentales, a través de la realización de acuerdos con empresas independientes, con cargo a la cartera de recursos (regulada en el artículo 33).

En este sentido, se sugiere la eliminación de este precepto en los términos actuales de redacción por las posibles implicaciones y por la problemática de este tipo de intervención administrativa en el marco del funcionamiento de este sector económico señaladas en el cuerpo del informe.

**VIGESIMOPRIMERO.-** Sobre las ayudas a la distribución y a la promoción, se trata de acciones de fomento dirigidas a dos actividades pertenecientes a dos mercados diferentes y los destinatarios de estas medidas serán operadores que prestan sus servicios en dos segmentos distintos.

Por ello, no se comprende la propuesta planteada de regulación conjunta de estas ayudas, pareciendo lo más oportuno que el régimen que se establezca guarde una mayor similitud con el regulado en el marco normativo estatal, en aras de la seguridad jurídica.

También se sugiere la eliminación del criterio recogido en el apartado e) del artículo 36, en la medida en que se podría estar propiciando la realización de conductas que desencadenarían, dada la propia configuración y estructura del sector de la promoción y distribución cinematográfica, prácticas anticompetitivas y, en todo caso, suprimir la referencia a empresas andaluzas por tratarse de un requisito prohibido conforme a la LGUM.

**VIGESIMOSEGUNDO.-** Sobre las ayudas a la reconversión y mejora de salas de cine, llama la atención que en la redacción del artículo 38, al regularse estas ayudas, se prevea escuetamente que las mismas irán destinadas *“a la adaptación de las salas de cine en los términos y de conformidad con los requisitos que se establezcan reglamentariamente”*. De esta forma, en la norma proyectada no se concreta si el objetivo de la mejora de salas de cine irá encaminado, por ejemplo, a la *“adaptación tecnológica”*, especialmente en lo referente a la digitalización de las salas o a la modernización de los sistemas de control y de comercialización, a las que pudieran acogerse las salas de exhibición ubicadas en pequeños núcleos urbanos o en el ámbito rural, o a la adaptación a las condiciones de accesibilidad para personas con discapacidad. Con arreglo a lo expuesto, se propone que el órgano proponente revise el tenor del artículo 38, precisando con mayor detalle en el texto normativo el ámbito



de actuación de estas ayudas, en consonancia con el régimen de ayudas para las salas de exhibición cinematográfica dispuesto en la normativa estatal, lo que redundaría en beneficio de la seguridad jurídica.

**VIGESIMOCUARTO.-** Con relación al mecanismo de reembolso en el diseño de las futuras medidas de fomento que se otorguen al amparo del anteproyecto de Ley, queremos incidir en la posibilidad que tiene el centro directivo de ahondar en este mecanismo por el que se podrán configurar como reembolsables, total o parcialmente, las ayudas concedidas, según los beneficios obtenidos por la explotación de la obra subvencionada. La previsión de esta figura, junto al reintegro, contribuye a la puesta en marcha de un mecanismo de evaluación de la política de ayudas públicas y supone un esfuerzo por parte de la Administración Pública para realizar una aplicación más eficiente de los recursos públicos. Por ello, sería prioritario favorecer que esta medida se refuerce en el articulado del anteproyecto de Ley, en las normas que la desarrolle y que también se incorpore en las futuras órdenes de subvenciones.

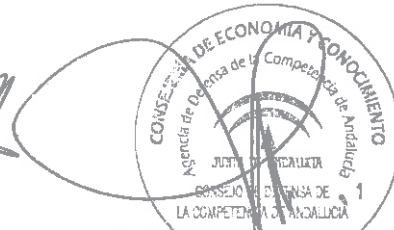
**VIGESIMOQUINTO.-** Acerca de las remisiones reglamentarias, se recuerda que, en la medida en que dichas disposiciones incorporen preceptos que puedan revestir una incidencia sobre las condiciones de la competencia en el mercado, la unidad de mercado o las actividades económicas, en su trámite de elaboración normativa habrá de solicitarse el preceptivo informe de este Consejo, en atención a lo dispuesto en el artículo 3 i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, así como en la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía.



Isabel Muñoz Durán  
Presidenta



José Manuel Ordóñez de Haro  
Vocal Primero



Luis Palma Martos  
Vocal Segundo





**FORMULARIO PARA EVALUAR LOS EFECTOS DE UN PROYECTO NORMATIVO SOBRE LA COMPETENCIA EFECTIVA, UNIDAD DE MERCADO Y ACTIVIDADES ECONÓMICAS**

<b>Organismo (Consejería o Entidad local):</b>	<b>CONSEJERÍA DE CULTURA</b>
<b>Centro Directivo proponente:</b>	<b>SECRETARÍA GENERAL DE CULTURA</b>
<b>Título del proyecto normativo:</b>	<b>Anteproyecto de Ley del Cine de Andalucía</b>
<b>Titular del Centro Directivo:</b>	<b>Antonio José Lucas Sánchez</b>
<b>Fecha de remisión:</b>	
<b>Email contacto:</b>	<b>dgicl.ccul@juntadeandalucia</b>

<b>Persona de contacto:</b>	Maria Teresa Estepa Jiménez
<b>Teléfono</b>	33 66 52 móvil 753581
<b>Email:</b>	mariat.estepa@juntadeandalucia.es

Una vez que resulta que el proyecto normativo incide en las actividades económicas, en la competencia efectiva en los mercados o en la unidad de mercado, se trata de evaluar los efectos específicos de las medidas que se proponen. Para la determinación de tales efectos, se plantea el siguiente formulario, que permite identificarlos de forma rápida y sencilla. La información y documentación al respecto, puede aportarse rellenando los correspondientes apartados de este modelo o adjuntando los datos que se consideren oportunos.

**1. Identificación de los objetivos de la norma.**

En este campo se analizarán los objetivos que pretenden conseguirse con el Anteproyecto de Ley o el Proyecto normativo de disposición reglamentaria y las razones que los justifiquen. Para ello utilice el espacio que considere necesario.

La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene atribuidas competencias exclusivas en materia de cultura en virtud del 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, entre otras materias.

El anteproyecto de la nueva Ley del Cine de Andalucía se elabora con el objetivo de configurar el marco jurídico general y homogéneo del que emane la producción normativa en materia de cinematografía en nuestra Comunidad Autónoma, en ejercicio de la competencia exclusiva del artículo 68 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, con la finalidad de fomentar esta industria e impulsar su crecimiento y modernización.

A través de esta Ley se pretende fomentar la actividad cultural, fortalecer la vinculación ciudadana con la actividad cultural en el ámbito cinematográfico, así como mejorar la implicación social en la definición de las políticas culturales en este ámbito, mejorando la comunicación, la transparencia y la participación; contribuir activamente a la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en la industria cinematográfica y velar por la superación de toda discriminación injusta, en particular por razón de discapacidad, tanto en el seno de la industria cinematográfica, como en el acceso ciudadano a la cultura cinematográfica. Además se pretende estimular la constante modernización y el crecimiento sostenible y eficiente de la industria cinematográfica en Andalucía, como parte esencial del desarrollo económico y social de la Comunidad Autónoma, y como contribución al desarrollo del sector

cinematográfico europeo.

## **2. Análisis de la propuesta normativa sobre la base de los principios de la buena regulación económica.**

Se trata de evaluar el marco normativo previo a la regulación del mercado y de la modificación propuesta. Ello, de acuerdo con los siguientes principios recogidos en el artículo 2.2 de la Ley 6/2007, de 26 de junio de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía. Para ello, utilice el espacio que considere necesario en cada uno de los apartados referidos a cada principio:

### **2.a. Necesidad**

Determinar si la intervención regulatoria está justificada en la salvaguarda de una razón de interés general, o para resolver fallos del mercado, es decir, cuando el funcionamiento del mercado no es eficiente en la asignación de los recursos disponibles.

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.

De acuerdo con lo dispuesto en la disposición final tercera de la citada ley, la misma se dicta al amparo de lo establecido en el artículo 149.2 de la Constitución, que dispone que, sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial, con la excepción de los artículos que se citan en la citada disposición.

El cine andaluz necesita 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, convirtiéndolo, en sector estratégico por su contribución al desarrollo cultural, económico y social de Andalucía.

Consciente de ello, la Junta de Andalucía quiere dotar a la actividad cinematográfica desarrollada en la Comunidad Autónoma de Andalucía de un marco jurídico regulador que fortalezca e impulse 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 fundamenta, asimismo, en las competencias reconocidas en el artículo 68 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. 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. Asimismo, toma como referente el artículo 33 del Estatuto de Autonomía, el cual establece que todas las personas tienen derecho al acceso a la cultura en condiciones de igualdad, así como los principios rectores de las políticas públicas recogidas en los apartados 17 y 18 del artículo 37 del citado Estatuto, en cuanto hacen referencia al libre acceso de todas las personas a la cultura y el respeto a la diversidad cultural y a la conservación y puesta en valor del patrimonio cultural.

Por otra parte, 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.

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.

Expuesto lo anterior, procede entrar a analizar los preceptos del anteproyecto sometido a informe que requerirían de una expresa mención, con arreglo a los principios de necesidad y proporcionalidad, en el sentido de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado:

- **Artículo 16** inscripción en el Registro Andaluz de empresas cinematográficas y audiovisuales, con arreglo a lo establecido en este artículo se inscribirán de un lado las personas físicas o jurídicas que sean titulares de salas de exhibición radicadas en Andalucía, tengan o no forma empresarial. Para ello, deberán dirigir a la Consejería competente en materia de cultura una comunicación antes del inicio de la actividad, con la relación de todas las salas de cine que explotan.  
Este precepto viene regulado en los artículos 7 y 15 de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre y tiene su justificación en el artículo 17.3 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre de garantía unidad de mercado.  
En el apartado 4 de dicho artículo se establece que las inscripciones se practicarán de oficio, en los términos que se determinen reglamentariamente.
- **Artículo 17 y 18** regulan la calificación por grupos de edad y el certificado de nacionalidad . Respecto a la calificación por grupos de edad se regula en la línea de lo previsto en la normativa nacional y su desarrollo se realizará de acuerdo con lo establecido en el R.D. 1084/2015, de 4 de diciembre, en lo que dichos preceptos regulan. Dado el carácter básico de la regulación estatal de la materia, no es disponible por la Comunidad Autónoma.
- **Artículo 19** del anteproyecto, recoge de un lado la necesidad de obtener autorización previa para el funcionamiento de las denominadas salas X, y de otro la obligación de dichas salas de advertir al público de su carácter mediante anuncio en un rótulo, recogiendo obligaciones ya establecidas en el artículo 17 de la Ley 55/2007. Al igual que el precepto anterior, la regulación estatal de la materia es de carácter básico.

- Por otra parte, debe destacarse que en el **Título III** de la Ley, concretamente en el **artículo 27**, se establece que la Consejería competente en materia de cultura, promoverá un marco de financiación, que favorezca el desarrollo de medidas de fomento dirigidas a la industria cinematográfica y de producción audiovisual, de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria vigente. Dichas medidas de fomento perseguirán los siguientes fines:

a) Incentivar y apoyar la creación, desarrollo y producción cinematográfica y audiovisual.

b) Facilitar la distribución, promoción y acceso a festivales y mercados de las obras cinematográficas y audiovisuales.

c) Mejorar las condiciones de exhibición cinematográfica, así como nuevas formas de explotación de las salas de cine, y la creación de nuevos públicos.

d) Promover la alfabetización mediática y cinematográfica especialmente en el entorno escolar, así como la formación en la industria audiovisual y cinematográfica.

e) Fomentar la atracción de rodajes cinematográficos y audiovisuales en los municipios de Andalucía.

f) Conservar, promover y difundir el patrimonio cinematográfico y audiovisual de Andalucía.

g) Promover activamente la igualdad de género.

h) Facilitar el acceso de personas con discapacidad a las obras cinematográficas y audiovisuales.

i) Fomentar el descubrimiento y consolidación de nuevos talentos creativos e interpretativos en la industria cinematográfica y audiovisual.

j) Fomentar el asociacionismo que promueva la puesta en valor, la difusión, la promoción y la educación relacionadas con la actividad cinematográfica y audiovisual.

k) Promover e impulsar nuevas ventanas de acceso al cine a través de las nuevas tecnologías.

l) Facilitar el acceso a las obras cinematográficas y audiovisuales a las personas menores de edad, en particular, aquellas que por sus circunstancias económicas y sociales tengan especiales dificultades para su acceso a estas obras.

m) Contribuir a difundir una imagen positiva de la infancia y la adolescencia, así como del respeto y protección de sus derechos.

n) Mantener y generar empleo estable en el sector.

El sector que nos ocupa se caracteriza por unos elevados costes de inversión, una percepción de falta de rentabilidad por lo limitado de las audiencias y dificultades para generar financiación privada adicional. Este factor condiciona diversos aspectos económicos propios de la actividad cinematográfica, haciéndola singularizada con respecto a otros sectores económicos en los que la presencia de las políticas de estímulo no es tan fundamental como en ésta.

Cabe resaltar aquí el valor de la Cultura, así reconocido por la normativa de ámbito supranacional, concretamente el Tratado de la Unión Europea en su artículo 167, establece la importancia del fomento de la cultura para la

Unión y sus estados miembros. En relación con lo anterior, y en lo que a las medidas de fomento se refiere, el Reglamento (UE) nº 651/2014, de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior, en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado, regula en su artículo 53 las Ayudas a la cultura y la conservación del patrimonio.

Además de las que se puedan desarrollar para la consecución de lo fines de las políticas de fomento establecidos en el artículo 27.2, en el anteproyecto se contemplan las siguientes medidas específicas:

- **Artículo 33** que regula una cartera de recursos económicos dirigida a financiar las medidas de fomento previstas en el anteproyecto.
- **Artículo 37** sobre Apoyo a la presencia en mercados nacionales e internacionales. La convocatoria de estas ayudas se ha previsto a partir de 2018 y se articulará a través de acuerdos con Festivales cinematográficos nacionales e internacionales y con la Agencia Andaluza de Promoción Exterior.
- **Artículo 38** referido a Ayudas a la reconversión y mejora de salas de cine. Al igual que en el supuesto anterior, se prevé la inclusión de esta línea de subvención en el presupuesto de la Consejería de Cultura para 2018, previa elaboración de las correspondientes bases reguladoras.
- **Artículo 39** referente a la creación de una Red Cultural de Salas de Cine de Andalucía. Se contempla en el artículo 39 del Anteproyecto de Ley el establecimiento de un programa concertado con los copropietarios de salas de cine privadas y públicas con la finalidad de crear una Red Cultural de Salas de Cine de Andalucía, con el objeto principal de difundir las obras audiovisuales andaluzas y europeas, favorecer la creación de nuevos públicos y facilitar el acceso de la ciudadanía a una oferta cinematográfica más amplia y plural. Esta actividad no se pondrá en marcha hasta la creación y desarrollo del citado Programa, siendo en ese momento cuando se sepa las salas que formarán parte del mismo.
- **Artículo 40** referente a la promoción de nuevos públicos, mediante subvenciones para fomentar la cultura cinematográfica y la formación y atracción de nuevos públicos a las salas de cine. A partir de 2018 se convocarán estas ayudas, se impulsarán acuerdos de colaboración con Festivales cinematográficos andaluces y salas de cine, que promuevan una oferta cinematográfica más plural y diversa.

Actualmente la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales, adscrita a la Consejería de Cultura, tiene en marcha un programa de subvenciones dirigidas en exclusiva al sector Audiovisual y Cinematográfico. En este sentido, se vienen realizando convocatorias anuales con dos y tres anualidades futuras adicionales por convocatoria.

Algunas líneas de ayudas ya tienen Bases Reguladoras aprobadas y otras se encuentran en proceso de elaboración. Dichas líneas van dirigidas a la producción de largometrajes de ficción, Producción de Documentales, Producción de Cortometrajes así como a la Distribución y Promoción de largometrajes cinematográficos.

Las medidas de apoyo contempladas en el anteproyecto se enmarcan en las políticas de apoyo a la cultura promovidas en el ámbito de la Unión Europea.

## **2.b. Proporcionalidad**

Establecer si las medidas e instrumentos concretos propuestos por la nueva regulación son los más adecuados para garantizar la consecución de la razón de interés general invocada o para resolver el fallo del mercado detectado, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas y menos distorsionadoras que permitan obtener el mismo resultado.

La Junta de Andalucía, aborda por primera vez el establecimiento de un marco jurídico regulador de la actividad cinematográfica desarrollada en la comunidad autónoma, con la finalidad de fortalecer e impulsar su desarrollo.

La colaboración y la coordinación son los principios que regirán las políticas y acciones que se desarrollen para el impulso de la industria cinematográfica desde la Administración andaluza.

La Ley reconoce la actividad cultural en el ámbito de la cinematografía 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 proporcionalidad de la medida viene determinada por la oportunidad de regulación del sector en el ámbito autonómico y la implantación de medidas de apoyo a la Cinematografía. Los recursos destinados, desde Andalucía, al fomento de la industria y la actividad cinematográfica deben contribuir con carácter prioritario a la cultura como valor esencial.

### **2.c. Eficacia**

Una norma eficaz es aquella que permite la consecución de los objetivos que persigue, esto es, atender a la razón de interés general o resolver el fallo del mercado detectado.

La eficacia de la norma que pretende aprobarse, en cuanto a la consecución de los objetivos que persigue es una cuestión evaluable a posteriori. No obstante, a tal fin se han establecido diversos mecanismos en el texto normativo que permitirán el seguimiento, control y evaluación de la incidencia de la norma en el sector al que va dirigido. Entre los preceptos de la norma cabe destacar la creación de un Consejo Asesor de Cinematografía, como órgano colegiado de carácter consultivo que asesorará a la Consejería competente en materia de cultura en lo relativo a la aplicación y desarrollo de la ley y que canalizará la comunicación constante de la Consejería con una representación de las diversas entidades representativas del sector cinematográfico (artículo 8), la creación de un Sistema de información y seguimiento de la actividad cinematográfica y de producción audiovisual, con funciones de recabar, tratar y difundir datos, documentos, estadísticas e indicadores económicos, culturales e industriales relacionados con la misma (artículo 9), formulación de la estrategia andaluza para el impulso de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual, como instrumento de coordinación de las políticas públicas con incidencia en este sector, y en la cual se concretarán las medidas que pudieran afectar al mercado (artículo 13), creación de un Registro Andaluz de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales, como registro administrativo adscrito a la consejería competente en materia de cultura (artículos 15 y 16), medidas que permitirán proporcionar información para la valoración de la consecución de los objetivos programados, y continua mejora del sistema.

### **2.d. Eficiencia.**

Identificar los costes y recursos a utilizar, y los resultados y beneficios de la propuesta.

La previsión de costes que pueden derivar de la aprobación del texto normativo, se contempla en Memoria económica adjunta de fecha 13 de diciembre de 2016, complementaria a la de fecha 14 de enero de 2016, por la que se adapta la primera a las exigencias planteadas por la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública. Dicha memoria ha sido informada favorablemente por la Dirección General de

Presupuestos con fecha 29 de diciembre de 2016.

Con respecto a los resultados y beneficios, como se indica en el apartado anterior, es una cuestión evaluable a posteriori, y según los mecanismos que se mencionan en dicho apartado.

### **2.e. Transparencia**

Los objetivos de la regulación y su justificación deben ser definidos claramente. La transparencia debe ser un principio que impere en los procesos de elaboración de las normas.

El presente proyecto se ha publicado en el Portal de la Transparencia de la Junta de Andalucía, como así es preceptivo según lo dispuesto en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía y en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, de acuerdo con lo establecido en su disposición final octava. El borrador de anteproyecto, se ha publicado acompañado de la siguiente documentación: Acuerdo de inicio de expediente, Memoria Económica, Mdemoria de Impacto sobre los derechos de la infancia, Memoria justificativa, Memoria sobre el Impacto de Género, propuesta de ulteriores trámites (informes preceptivos, no preceptivos, trámite de audiencia e información pública).

### **2.f. Seguridad Jurídica**

Las facultades de iniciativa normativa se ejercerán de manera coherente con el resto del ordenamiento para generar un marco normativo estable y predecible, creando un entorno de certidumbre que facilite la actuación de los ciudadanos y las empresas y la adopción de sus decisiones económicas.

Este proyecto normativo se elabora respetando el ámbito competencial establecido en esta materia por la Constitución, así como las competencias reconocidas en el artículo 68 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Asimismo se desarrolla dentro del marco normativo formado por la regulación estatal en materia cinematográfica, constituido 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, Este marco normativo se completa a nivel supranacional con 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, 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). Asimismo 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),

Asimismo debe tenerse en cuenta que las líneas de subvención que se desarrollen en aplicación de la presente ley tendrán en su caso en cuenta lo dispuesto en el Reglamento (UE) nº 651/2014 DE LA COMISIÓN DE 17 DE JUNIO DE 2014 POR EL QUE SE DECLARAN DETERMINADAS CATEGORÍAS DE AYUDAS COMPATIBLES CON EL MERCADO INTERIOR EN APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 107 Y 108 DEL TRATADO que dedica sus artículos 53 y 54 a las ayudas a la cultura y la conservación del patrimonio, así como a los regímenes de ayudas para obras audiovisuales.

### **2.g. Simplicidad**

Toda iniciativa normativa debe atender a la consecución de un marco normativo sencillo, claro y poco disperso, que facilite el conocimiento y la comprensión del mismo.

La Ley del cine se aborda por primera vez en la Comunidad Autónoma de Andalucía, y servirá de Instrumento jurídico básico para regular el sector al que va dirigido.



El texto contempla la regulación mínima y necesaria a incluir en una norma con rango de ley, supeditando al ámbito reglamentario el desarrollo de los distintos preceptos regulados por la norma.

## **2.h. Accesibilidad**

Se refiere a establecer mecanismos de consulta con los agentes implicados que estimulen su participación activa en el proceso de elaboración normativa, así como instrumentos de acceso sencillo a la regulación vigente.

Además de la publicidad activa del proyecto normativo conforme la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, ha sido sometido a trámite de audiencia e información pública conforme a lo dispuesto en el art. 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre de Gobierno de Andalucía. Mediante Resolución de 8 de febrero de 2016 de la Dirección General de Innovación Cultural y del Libro, se acordó la apertura de trámite de información pública del Anteproyecto de Ley, publicándose en el BOJA de 15 de febrero de 2016. Asimismo, se abrió el preceptivo trámite de audiencia, otorgándose a las entidades representativas del sector plazo para la presentación de alegaciones al texto. Dichas alegaciones han sido tenidas en consideración, aceptándose en algunos casos y motivándose las que no han sido admitidas.

Todo ello sin perjuicio de su posterior publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía y en el Boletín Oficial del Estado.

### 3. Efectos sobre la competencia efectiva

El objetivo de este bloque de criterios es analizar si la norma proyectada es susceptible de introducir elementos que distorsionen la competencia efectiva. Para ello, se dará respuesta a las siguientes cuestiones:

3.a. Señale el supuesto o supuestos por el que la norma limita el libre acceso de las empresas al mercado:

- Otorga derechos exclusivos o preferentes para la explotación de algún recurso, la producción de un determinado bien o la prestación de algún servicio en el mercado.
- Establece requisitos previos de acceso al mercado, tales como la necesidad de obtener licencias, permisos o autorizaciones.
- Limita la posibilidad de algunas empresas para prestar un servicio, ofrecer un bien o participar en una actividad comercial.
- Incrementa de forma significativa las restricciones técnicas o los costes de entrada o salida del mercado, que podrían dificultar el acceso de nuevas empresas o la salida de las ya existentes.
- Restringe el ejercicio de una actividad económica en un espacio geográfico.

Indique el precepto normativo que contiene la limitación señalada o indique las dudas que este apartado pueda plantearle:

El establecimiento de requisitos previos de acceso al mercado, se puede relacionar con lo contemplado en los artículos 16.2 y 16.3, sobre la comunicación a la Consejería competente en materia de cultura por parte de las personas físicas o jurídicas titulares de salas de exhibición cinematográfica, a efectos de verificar el cumplimiento de los procedimientos establecidos para el control de asistencia y declaración de rendimientos así como de la obligación de cuota de pantalla. Teniendo este precepto su fundamento en los artículos 7 y 15 de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, de carácter básico.

Con respecto a la limitación de algunas empresas para prestar un servicio, podría relacionarse con la regulación de las salas X en el artículo 19 del anteproyecto, y la autorización necesaria para su funcionamiento. Dicha autorización viene contemplada en el artículo 17 de la Ley del cine estatal, estableciendo que será el órgano competente de la Comunidad Autónoma donde pretenda establecerse la sala, el que otorgará la autorización correspondiente para su funcionamiento.

3.b. Señale el supuesto por el que la norma restringe la libre competencia entre las empresas que operan en el mercado:

- Limita la oferta de las diferentes empresas.
- Introduce controles de precios de venta de bienes y servicios, ya sea porque incluye orientaciones sobre los mismos o porque establece precios mínimos o máximos.
- Establece restricciones a la publicidad y/o a la comercialización de determinados bienes y servicios.
- Impone normas técnicas o de calidad a los productos que puedan resultar excesivas si se comparan con las existentes en mercados similares, y genera, así, ventajas para algunas.
- Concede a determinados operadores del mercado un trato ventajoso con respecto a otros competidores actuales o potenciales.

Indique el precepto normativo que contiene la restricción señalada o indique las dudas que este apartado pueda plantearle:

El apartado sobre el establecimiento de restricciones a la publicidad y/o comercialización de determinados bienes y servicios, se relaciona con las restricciones impuestas a las salas X, que derivan del carácter básico en su regulación

estatal.

Asimismo, se ha marcado la última opción por cuanto se entiende que las líneas de fomento pudiera implicar un trato ventajoso del beneficiario respecto de otros operadores.

3.c. Señale el supuesto por el que la norma reduce los incentivos para competir entre empresas:

- Permite un régimen de autorregulación o corregulación de determinadas actividades económicas o profesionales.
- Incrementa los costes derivados del cambio de proveedor, restringiendo o limitando la libertad de elección del consumidor o usuarios.
- Exime de la aplicación de la legislación general de defensa de la competencia.
- Exige o fomenta la publicación de información sobre producción, precios, ventas o costes de los operadores, que pudiera facilitar conductas anticompetitivas
- Genera incertidumbre regulatoria para los nuevos entrantes.

Indique el precepto normativo que contiene la restricción señalada o indique las dudas que este apartado pueda plantearle:

#### 4. Efectos en la unidad de mercado

La finalidad del presente bloque es determinar si el proyecto normativo establece algún obstáculo a la libertad de establecimiento y a la libertad de circulación de los operadores económicos, de acuerdo con lo previsto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM). A tal efecto, se analizarán, entre otras, las siguientes cuestiones:

4.a. Indique si el proyecto normativo regula o afecta al acceso de una actividad económica y su ejercicio y estaría, por tanto, dentro del ámbito de aplicación de la LGUM (artículo 2 de la LGUM):

Sí

No, la actividad económica regulada en el proyecto normativo no puede ser considerada de mercado por no ser prestada en condiciones de oferta y demanda (prestación de servicios públicos)

4.b. Señale si el proyecto normativo impone un régimen de intervención administrativa u otras exigencias de acceso o ejercicio y, en su caso, indique cuál de los siguientes:

Autorización o Registro constitutivo

Declaración responsable

Comunicación previa

Requisito de acceso o de ejercicio de la actividad

En caso de que marque alguna de estas casillas, utilice el espacio a continuación para identificar cada régimen de intervención y los requisitos o exigencias de acceso o ejercicio regulados en la norma y los preceptos de la norma en los que aparecen recogidos.

Autorización para apertura de salas X (artículo 19.3 del anteproyecto/ comunicación previa para el ejercicio de la actividad de exhibición cinematográfica (artículo 16.2 y 3 del anteproyecto)/ Deber de acreditación documental periódica de datos sobre el funcionamiento de salas de exhibición cinematográfica (artículos 22 y 23 del anteproyecto).

En el supuesto en el que la norma prevea varios tipos de intervención, se rellenará por cada uno de ellos de forma diferenciada los apartados 4.c y siguientes.

4.c. Especifique si los regímenes o medios de intervención contenidos en el proyecto normativo tienen base en una normativa de la Unión Europea o Tratados y convenios internacionales, incluyendo la aplicación, en su caso, del principio de precaución (artículo 17.1 d) de la LGUM) o de la aplicación de una norma de rango legal.

Sí

No

En caso de respuesta afirmativa, identifique la disposición de la normativa de la Unión Europea, tratado o convenio internacional o de la norma de rango legal de la que trae consecuencia.

Autorización de salas X: previsto en el artículo 17 de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine (básico).

Comunicación previa para ejercicio de actividad exhibidora: previsto en el artículo 15.1 de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre (básico).

Acreditación documental de datos de asistencia, rendimientos y cuota de pantalla: previsto en los artículos 16 y 18 de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre (básico).

4.d. Indique si el **régimen de autorización** de acceso o ejercicio está justificado en virtud de alguna razón imperiosa de interés general de las recogidas a continuación (artículo 17.1 de la LGUM):

- Razones de orden público
- Seguridad pública
- Salud pública
- Protección del medio ambiente
- Prevención de daños sobre el medioambiente y el entorno urbano (sólo en caso de que la autorización se refiera a instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de la actividad económica)
- Patrimonio histórico-artístico (sólo en caso de que la autorización se refiera a instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de la actividad económica)
- Escasez de recursos naturales
- Utilización de dominio público
- Existencia de inequívocos impedimentos técnicos
- Servicios públicos sometidos a tarifas reguladas
- Ninguna de las anteriores

Incluir, en su caso, si es proporcionado dicho mecanismo de intervención y una breve justificación de la respuesta.

El régimen de autorización con respecto a las salas X, se contempla en cumplimiento de la obligación establecida con carácter básico en la normativa estatal.

4.e. Señale si el mecanismo de **declaración responsable** está justificado por la exigencia de requisitos vinculados a la protección de una razón imperiosa de interés general de las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, por remisión de lo recogido en el artículo 17.2 y 5 de la LGUM, y que a continuación se relacionan:

- Orden público
- Seguridad pública
- Protección civil
- Salud pública
- Preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social
- Protección de los consumidores
- Protección de los destinatarios de servicios y de los trabajadores
- Exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales
- Lucha contra el fraude
- Protección del medio ambiente y del entorno urbano
- Sanidad animal
- Propiedad intelectual e industrial
- Conservación del patrimonio histórico y artístico nacional
- Objetivos de la política social y cultural
- Ninguna de las anteriores

Incorpore, en su caso, si es proporcionado dicho mecanismo de intervención y una breve justificación de la respuesta.

No establece mecanismo de declaración responsable.

4.f. Indique si el régimen de **comunicación** está justificado en la medida en que, por alguna razón imperiosa de interés general, es preciso conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado (artículo 17.3 en conexión con el artículo 5 de la LGUM).

Especifique la razón imperiosa de interés general que justifica que la Administración deba conocer estas circunstancias.

- Orden público
- Seguridad pública
- Protección civil
- Salud pública
- Preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social
- Protección de los consumidores
- Protección de los destinatarios de servicios y de los trabajadores
- Exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales
- Lucha contra el fraude
- Protección del medio ambiente y del entorno urbano
- Sanidad animal
- Propiedad intelectual e industrial
- Conservación del patrimonio histórico y artístico nacional
- Objetivos de la política social y cultural

Añada, en su caso, si es proporcionado este mecanismo de intervención y una breve justificación de la respuesta.

Se recoge en cumplimiento de la obligación establecida con carácter básico en la normativa estatal.

4.g. Señale si el proyecto normativo impone algún requisito expresamente prohibido por el artículo 18.2 de la LGUM:

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Requisitos discriminatorios basados en el lugar de residencia del operador.  | <input type="checkbox"/> Requisitos de realización de trámites adicionales a los solicitados en la autoridad de origen.   |
| <input type="checkbox"/> Requisitos de cualificación profesional adicionales a los de la autoridad de origen.   | <input type="checkbox"/> Requisitos de seguros o garantías adicionales a los de la autoridad de origen.   |
| <input type="checkbox"/> Requisitos de especificaciones técnicas para la circulación legal de productos distintos a los requeridos en la autoridad de origen. | <input type="checkbox"/> Requisitos para acreditar la equivalencia de las condiciones cumplidas en el territorio de establecimiento al objeto de obtención de ventajas. |
| <input type="checkbox"/> Requisitos de naturaleza económica.  | <input type="checkbox"/> Requisitos de intervención de competidores en la concesión de las autorizaciones.  |
| <input type="checkbox"/> Requisitos que contengan la obligación de haber realizado inversiones en el territorio de la autoridad competente.                   | <input type="checkbox"/> Otros requisitos que no guarden relación directa con el objeto de la actividad económica o con su ejercicio.                                   |
| <input type="checkbox"/> No, la actividad no se supedita a ninguno de los requisitos especificados.   |   |

No establece ningún requisito expresamente prohibido por el artículo 18.2 de la LGUM

Describe, en su caso, brevemente una justificación de los mismos.

4.h. Especifique si la norma supedita el acceso o ejercicio de la actividad a algún otro requisito:

- No
- Sí. Concrete la razón imperiosa de interés general que lo justifica.

Incorpore, en su caso, una referencia a la proporcionalidad del requisito.

El ejercicio de la actividad de exhibición cinematográfica cuenta con la obligación de facilitar datos sobre asistencia,

rendimientos y cuota de pantalla que se encuentran establecidas por la Ley 55/2007, de 28 de diciembre.

4.i. Explique sucintamente si el proyecto normativo no considera como válidos en su territorio los actos, disposiciones y medios de intervención de otras autoridades competentes del territorio español.

No procede

4 j. Señale si aplica alguna de las excepciones al principio de eficacia nacional de las previstas en el artículo 20.4 o en la D.A. primera de la LGUM que figuran a continuación:

Autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones vinculadas a una concreta instalación o infraestructura física.

Actos administrativos relacionados con la ocupación de dominio público o con la prestación de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas.

Un medio de intervención cuya competencia la tiene atribuida un organismo estatal, bien por razones de orden público, incluida la lucha contra el fraude, la contratación pública y la garantía de la estabilidad financiera, la regulación, supervisión y control, para el acceso o ejercicio de una actividad económica, corresponda al Estado.

4.k. Describa si la norma genera duplicidades, un exceso de regulación o se regulan los mismos aspectos en distintas normas, de modo que se produzcan incoherencias, divergencias entre territorios o inseguridad jurídica.

El anteproyecto de ley no genera duplicidades pues la norma básica estatal prevé la posibilidad de que las Comunidades Autónomas regulen estas materias.

## 5. Impacto sobre las actividades económicas

El objetivo de este bloque de criterios es evaluar si el proyecto normativo pudiera tener efectos sobre las actividades económicas. Para ello, se plantea un listado, en forma de cuestionario, que permite identificar de forma sencilla la existencia de tales efectos y facilitar la tarea de evaluación de su impacto.

### 5.1. Características generales del sector y de los mercados afectados por la regulación.

- a) Datos económicos del sector a regular.
- b) Datos referidos a la relación de los agentes económicos implicados.
- c) Análisis de la existencia de trabas a la entrada/salida del mercado.
- d) Determinar si el mercado presenta un alto grado de concentración.

La documentación sobre las características generales del sector y de los mercados afectados por la regulación, se aportará en aquellos aspectos en los que se determinen efectos generales en función de las respuestas afirmativas del resto del cuestionario.

Se facilita en documento adjunto.

### 5.2. Impacto sobre las empresas y las PYMEs.

	Si	No	No afecta
En particular, ¿la norma tiene una incidencia diferencial en las empresas en función de su tamaño, esto es en las PYMEs?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Además de las repercusiones directas que puede tener la normativa en el ámbito empresarial; para identificar posibles efectos indirectos pueden plantearse preguntas como:

	Si	No	No afecta
¿Se favorece la capacidad emprendedora mediante la eliminación de trámites o restricciones?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
¿Se aumentan los costes operativos a las empresas?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
¿La norma impone obligaciones a las empresas que generan costes distintos que las de sus competidoras en otras Comunidades Autónomas, países de la UE o fuera de la UE?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
¿Se facilita o promueve la actividad de investigación o desarrollo?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
¿Se facilita la incorporación de nuevas tecnologías al proceso productivo?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

*En caso de que se indiquen efectos negativos sobre las empresas y las PYMEs en algunas de las cuestiones planteadas deben aportarse datos relacionados con que justifiquen dichos efectos*



### 5.3. Efectos en el empleo.

	Si	No	No afecta
¿La norma prevista regula las características de la contratación laboral a un nivel general o sectorial?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Además de las repercusiones directas que pueden tener la normativa en el ámbito laboral; para identificar posibles efectos indirectos pueden plantearse cuestiones como:

	Si	No	No afecta
¿Se facilita o promueve la creación de empleo?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se induce directa o indirectamente la destrucción de empleo, mediante nuevos costes o restricciones?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se modifican las condiciones de organización del trabajo en las empresas afectadas?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
¿La norma tiene efectos en la productividad de las personas trabajadoras y empresas?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

*En caso de que se indiquen efectos negativos sobre el empleo en algunas de las cuestiones planteadas deben aportarse datos sobre volumen de empleo, características de la contratación y en su caso sobre la economía irregular en el sector.*

Aunque el objetivo principal de la norma es promover el valor cultural de la cinematografía, indirectamente las medidas de fomento podrían llevar implicado, actividades estimulantes para la creación de empleo.

### 5.4. Efectos en las personas consumidoras y usuarias.

	Si	No	No afecta
¿La regulación proyectada amplía la capacidad de elegir?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se aumenta o se disminuye la oferta de bienes o servicios a su disposición?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Los consumidores y usuarios pueden obtener con facilidad información de todo tipo acerca de los productos u oferentes alternativos?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
¿La información disponible es escasa o poco transparente?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
¿Se afecta la protección de los derechos o intereses de los consumidores y usuarios?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

*En caso de que se indiquen efectos negativos en algunas de las cuestiones planteadas deben aportarse datos al respecto.*

Aunque por su propia naturaleza, la norma no va dirigida a la protección de las personas consumidoras en general, sí se regulan distintos aspectos de colectivos más desfavorecidos, con el fin de facilitar su acceso al ámbito cinematográfico, como puede desprenderse de varios artículos del anteproyecto.

En concreto el artículo 27.2 en su apartado h) establece como fin que ha de perseguir las medidas de fomento: "facilitar el acceso de personas con discapacidad a las obras cinematográficas y audiovisuales", este artículo está vinculado con el artículo 46, donde se contempla que se promoverá que las obras cinematográficas y audiovisuales sean accesibles a las personas con discapacidad física o sensorial. Asimismo, el citado artículo 27.2 establece en su apartado l) como principio "facilitar el acceso a las obras cinematográficas y audiovisuales a las personas menores de edad, en particular, aquellas que por sus circunstancias económicas y sociales tengan especiales dificultades

para su acceso a estas obras”.

En el artículo 39 sobre creación de una Red Cultural de Salas de cine en Andalucía, se contempla la finalidad de favorecer la creación de nuevos públicos y el acceso de la ciudadanía andaluza a una oferta cinematográfica más amplia y plural.

En relación con el artículo anterior, el artículo 40 contempla la posibilidad de establecer subvenciones para la formación y atracción de nuevos públicos a las salas de cine, especialmente entre el público infantil y juvenil, así como entre colectivos con difícil acceso a la cultura cinematográfica.

En el artículo 41 se regula la alfabetización y formación mediática y cinematográfica de personas en edad escolar, facilitando la accesibilidad desde el sistema educativo a las obras cinematográficas y audiovisuales

#### 5.5. Efectos sobre los precios de los productos y servicios.

	Si	No	No afecta
¿Se restringe o limita la oferta de los productos y servicios?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
¿Se regulan tributos o cargas económicas a los operadores que podrían ser repercutidas en los precios?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
¿Se establecen tarifas o precios?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
¿Se prevé la actualización de los precios o tarifas mediante la referencia a un índice o indicador?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

*En caso de que se indiquen efectos negativos en algunas de las cuestiones planteadas deben aportarse datos en relación a dichos efectos.*



Sevilla, 6 de febrero de 2017

## INFORME SOBRE EL SECTOR DEL CINE

### 1/ EL SECTOR EN EL NUEVO CONTEXTO DEL MERCADO DIGITAL

El desarrollo de la Sociedad de la Información y la implantación de las tecnologías digitales amplía la capacidad del Sector cinematográfico y audiovisual para crear tejido industrial y empleo.

El mercado, por su propia dinámica, necesita profesionales y empresas en permanente renovación. Por ello, es prioritario favorecer la producción de contenidos cinematográficos y audiovisuales desde Andalucía y la adaptación de las Industrias audiovisuales andaluzas para que afronten los retos que impone el mercado global y puedan competir en igualdad de condiciones tanto a nivel estatal como internacional.

Las industrias audiovisuales producen valor cultural. Las obras cinematográficas y audiovisuales son creaciones colectivas en las que convergen muchas materias artísticas. Con independencia de su formato o medio de difusión, estas obras constituyen una parte importante del patrimonio Cultural de los pueblos que las generan y también son reflejo de las sociedades que los conforman. Y la Administración Andaluza es consciente de la necesidad de proteger esta riqueza y diversidad cultural.

Por ello, a través de la puesta en marcha del proyecto de una Ley Andaluza de Cine Innovadora y moderna. La Administración Andaluza apuesta por impulsar y consolidar un Sector Audiovisual andaluz que desarrolle una actividad sostenible y rentable que garantice la diversidad y el pluralismo cultural y social en Andalucía.

#### Líneas base del anteproyecto de Ley

- 1 La industria cinematográfica y audiovisual andaluza contribuye a la formación de la identidad colectiva de Andalucía y su actividad aporta riqueza cultural, económica y social.

Y por ello, la Junta de Andalucía tiene la intención de ordenarla, desarrollarla y protegerla.



- 2 La colaboración y coordinación son los principios que regirán las políticas y acciones que se desarrollen para el impulso de la industria cinematográfica y audiovisual desde la Administración andaluza.

Y para ello, se promoverá un acuerdo marco entre los órganos y entidades de la junta de Andalucía competentes en la actividad cinematográfica.

- 3 el crecimiento y progreso adecuado de la actividad cinematográfica requiere una administración cercana a la industria y conocedora de su realidad.

Y por ello, se asumirán las funciones administrativas relativas a la ordenación, control y seguimiento de la actividad cinematográfica en el territorio de la comunidad autónoma andaluza.

- 4 Que los sectores financieros, económicos y la administración en general, conozcan las especificidades de la actividad cinematográfica contribuirá al fortalecimiento de la industria cinematográfica y audiovisual y a la creación de un mejor clima de relación y confianza.

Por ello, se favorecerá que estos sectores y el resto de administraciones tengan un mejor y mayor conocimiento de estas especificidades (el carácter inmaterial de sus activos, el valor económico de derechos de explotación futuros, la naturaleza de la coproducción, etc.) Así como, de la industria audiovisual y de la actividad cinematográfica.

- 5 El desarrollo de una actividad creativa y productiva de calidad y una industria cinematográfica y audiovisual competitiva necesita un marco de financiación estable y sostenible.

Y para ello, se creará la Cartera de recursos para el fomento de la cinematografía y la industria audiovisual y se articularán instrumentos financieros de naturaleza diversa y con distinto grado de riesgo.

- 6 Los recursos destinados, desde Andalucía, al fomento de la industria y la actividad cinematográfica deben contribuir, en primer término, al fortalecimiento de la competitividad de las empresas y la creación de empleo.

Por ello, las líneas de fomento incidirán en la producción de calidad y mayor inversión de recursos en Andalucía.

- 7 Una ciudadanía mejor formada en el ámbito audiovisual e integrada en la sociedad digital contribuirá activamente al fortalecimiento de la industria y la actividad cinematográfica y audiovisual



Por ello, se promoverá la accesibilidad de las obras cinematográficas y audiovisuales al sistema educativo a través de programas de difusión y formación que favorezca la alfabetización mediática, la creación de nuevos públicos y el acceso a la cultura cinematográfica y audiovisual.

- 8 Las obras y contenidos cinematográficos y audiovisuales tienen un papel fundamental tanto en la construcción de nuestra identidad cultural como pueblo, como en el fortalecimiento de nuestras relaciones interculturales con otros territorios.

Por, ello, se velará por la protección, preservación y difusión del patrimonio cinematográfico y audiovisual y de la cultura cinematográfica y audiovisual.

- 9 Igualdad y políticas de género, se promoverá la igualdad de género y la presencia activa de mujeres en la industria audiovisual.

- 10 No a la discriminación por razón de discapacidad, las obras cinematográficas y audiovisuales deben ser accesible a las personas con discapacidad física o sensorial. Y estas personas podrán hacer un uso regular de los medios audiovisuales



## 2/ DATOS SECTOR 2015/16

**Número de empresas.** Según los últimos datos publicados, en Andalucía hay 626 empresas dedicadas a la actividad Cinematográfica y audiovisual.

Grupo 591. Actividades cinematográficas, de vídeo y de programas de televisión		
Desglose por estrato salarial		
Estrato de asalariados	Empresas	%
Sin asalariados	323	50,25
De 1 a 5 asalariados	222	34,53
De 6 a 19 asalariados	58	11,67
De 20 a 99 asalariados	18	2,92
Más de 100 asalariados	5	0,49

Datos: INE, DIRCE (grupos CNAE) 2016

### Evolución empresas del sector audiovisual en Andalucía

Grupo 591. Actividades cinematográficas, de vídeo y de programas de televisión			
Estrato de asalariados	2012	2014	2016
sin asalariados	335	310	323
de 1 a 5	224	213	222
de 6 a 19	80	73	58
de 20 a 99	20	16	18
más de 100	4	5	5
TOTALES	663	617	626

Datos: INE, DIRCE (grupos CNAE) 2016

### Participación andaluza en el conjunto de la producción española 2015/16

Según datos facilitados por el **ICAA**, 23 empresas participaron o produjeron 21 largometrajes cinematográficos en el año **2014** un 8:33% de las empresas de producción española que han producido cine en 2014. 31 empresas andaluzas participaron o produjeron 31 largometrajes cinematográficos en **2015**, un 9:03% de las empresas que produjeron cine en 2015.

### El sector de la exhibición cinematográfica en Andalucía 2015

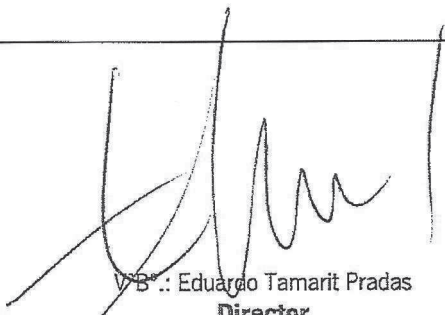

Según los datos facilitados por el **ICAA**, en el año **2015** había en Andalucía 85 cines con 548 salas, lo que representaba el 11,95% de los cines españoles y el 15,27% de salas

En el año **2015**, las salas de cine andaluzas recaudaron 77.621.197,01 €, el 13,49% del total de los cines españoles y asistieron a las salas andaluzas 14.083.310 espectadores, el 14,65% del total;



<b>Sector de exhibición cinematográfica</b>			
Provincia	Espectadores	Nº Salas	Recaudación
Málaga	3.513.973	138	20.571.752,07 €
Sevilla	3.525.236	125	19.043.268,05 €
Cádiz	2.042.629	85	11.125.540,01 €
Granada	1.657.411	42	8.750.502,12 €
Córdoba	991.002	38	5.456.781,38 €
Almería	917.582	41	5.171.533,97 €
Huelva	778.584	49	4.044.002,01 €
Jaén	656.893	30	3.457.817,40 €
<b>TOTAL</b>	<b>14.083.310</b>	<b>548</b>	<b>77.621.197,01 €</b>

Datos: ICAA 2015

 V.B.: Eduardo Tamarit Pradas <b>Director</b> Agencia Andaluza de Instituciones Culturales	 Fdo.. Benito Herrera Gómez Responsable Cinematografía y Artes Audiovisuales
--	---

**INFORME QUE EMITE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE CULTURA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DEL CINE DE ANDALUCÍA.**

Con fecha 5 de abril de 2017 la Dirección General de Innovación Cultural y del Libro remite a esta Secretaría General Técnica para la emisión de informe, borrador del Anteproyecto de Ley del Cine de Andalucía, con la indicación de que se ha adaptado el texto a las alegaciones presentadas en el trámite de audiencia y a los informes preceptivos.

El presente informe se evacua de conformidad con lo previsto en la Instrucción 1/2013, de 21 de octubre, de la entonces Viceconsejería de Educación, Cultura y Deporte, sobre elaboración de disposiciones de carácter general, y en cumplimiento del artículo 43.4 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

**I. Título competencial de la Comunidad Autónoma de Andalucía.**

La Constitución en su artículo 44.1 dispone que los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho. Por otro lado, el artículo 149.2 de la Constitución establece que sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas. En desarrollo de tales competencias, el Estado dictó 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.

Por otro lado, el Estatuto de Autonomía para Andalucía en su artículo 33 establece que todas las personas tienen derecho, en condiciones de igualdad, al acceso a la cultura, al disfrute de los bienes patrimoniales, artísticos y paisajísticos de Andalucía, al desarrollo de sus capacidades creativas individuales y colectivas, así como el deber de respetar y preservar el patrimonio cultural andaluz. Ello hay que ponerlo en relación con lo dispuesto en el artículo 68 del propio Estatuto que establece que corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía 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. Se ha de citar igualmente los principios rectores de las políticas públicas recogidos en los apartados 17º y 18º del artículo 37 del propio Estatuto, que hacen referencia al libre acceso de todas las personas a la cultura, y el respeto a la diversidad cultural y a la conservación y puesta en valor del patrimonio cultural.

En cualquier caso, el Tribunal Constitucional ha reconocido que más que ante una distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, nos encontramos ante una concurrencia competencial que impregna a la cultura en sus múltiples manifestaciones, por ello, al establecerse la cultura como una competencia concurrente entre Estado y Comunidades Autónomas, se hace necesaria una estrecha colaboración entre los distintos niveles de gobierno.

El artículo 1.1 del Decreto 213/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura, dispone que corresponde a la Consejería de Cultura la propuesta

Código:RXPMw902PFIRMAE4xhmvzRVKd02hni. Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>			
FIRMADO POR	ISABEL MAYO LOPEZ	FECHA	10/04/2017
ID. FIRMA	RXPMw902PFIRMAE4xhmvzRVKd02hni	PÁGINA	1/9



y ejecución de la política del Gobierno Andaluz en materia de cultura; en su apartado 2.d) establece, en concreto, que le corresponden la investigación, fomento y divulgación, entre otras, de la cinematografía y las artes audiovisuales.

El artículo 5.2.b) del citado Decreto dispone que el diseño de las estrategias y recursos en tales asuntos corresponde a la Secretaría General de Cultura, mientras que el artículo 8.2.b) señala que las funciones de apoyo a la creación de industrias creativas en este ámbito las ejerce la Dirección General de Innovación Cultural y del Libro.

## II. Rango de la norma.

En cuanto al rango normativo de la disposición, se regulan en la misma determinadas materias que afectan a los ámbitos de libertad, en concreto a la libertad de expresión recogida en el artículo 20 de la Constitución Española como uno de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos, y que conformidad con el sistema de fuentes establecido en la Constitución, están reservadas a la ley.

La reserva de ley en sentido material, establecida en el artículo 53.1 de la Constitución, hace que cualquier regulación que afecte al ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas o sea una manifestación de los mismos, deba ser llevada a cabo por una ley y no por un reglamento independiente de la misma.

Por otra parte, al contemplarse en la norma aspectos en materia de infracciones y sanciones es necesario el dictado de una norma con rango legal (artículos 46 a 51 del proyecto legislativo remitido).

## III. Estructura y contenido de la norma.

La presente disposición consta de un índice, una exposición de motivos, una parte dispositiva que se divide en cincuenta y un artículos, y la parte final, que consta de una disposición adicional única, una disposición transitoria única y dos disposiciones finales.

El Índice se incluye por entender que la complejidad y amplitud de la norma lo requiere.

La Exposición de Motivos del Anteproyecto de la Ley de Cine de Andalucía cumple perfectamente la función de describir el contenido de la norma, indicando su objeto y su finalidad, sus antecedentes, competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

El Título Preliminar. Disposiciones Generales. Es el dedicado, de acuerdo con el esquema habitual para este tipo de disposiciones, a la determinación del objeto, ámbito de aplicación, objetivos y definiciones, fundamentalmente.

El Título I es el dedicado a la Administración Pública en el ámbito cinematográfico y de la producción audiovisual, y contempla las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía y

FIRMADO POR	ISABEL MAYO LOPEZ	FECHA	10/04/2017
ID. FIRMA	RXPMw902PFIRMAE4xhmvzRVKd02hni	PÁGINA	2/9

sus relaciones con el Estado en esta materia. Se hace mención por primera vez en la norma a la Estrategia andaluza para el impulso de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual, como instrumento de coordinación de las políticas públicas con incidencia en este sector.

El Título II se denomina de la ordenación administrativa de la actividad cinematográfica y audiovisual, y en él se crea el Registro Andaluz de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales como un registro administrativo, respetando en todo caso, los criterios establecidos en la ley 55/2007, de 28 de diciembre, para el Registro Administrativo de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales. Se regulan las calificaciones de obras cinematográficas y audiovisuales y el certificado de nacionalidad en los términos previstos en esta ley.

El Título III es el dedicado a las medidas de fomento de la industria cinematográfica y audiovisual. Este título, que es el más amplio de la norma, tiene nueve capítulos y contempla entre otras cuestiones, los fines perseguidos con dicha medidas, así como los requisitos de las personas y entidades beneficiarias de subvenciones y las condiciones de las medidas de fomento. Para ello se ha de prever una cartera de recursos que permitan la financiación de tales medidas, así como el impulso de la alfabetización mediática y formación, el apoyo a los rodajes internacionales y otras medidas de apoyo y protección.

El Título IV es el dedicado a la función inspectora y régimen sancionador. Se prevé la función inspectora de la Consejería competente en materia de cultura para garantizar el cumplimiento de los deberes y obligaciones establecidos en la norma; el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora es el previsto en la normativa estatal que prevé tal procedimiento con carácter general, y en el artículo 49 se determinan las infracciones muy graves, graves y leves.

Por último, la disposición adicional única establece el plazo de 12 meses desde la entrada en vigor de la ley para la formulación de la Estrategia andaluza para el impulso de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual; la disposición transitoria única dispone la vigencia de las actuales disposiciones reglamentarias en todo lo que no se oponga o contradiga lo dispuesto en la misma, en tanto no se desarrolle reglamentariamente la ley; la disposición final primera prevé el desarrollo reglamentario de la ley y la disposición final segunda la entrada en vigor.

#### IV. Conclusión.

Una vez analizado el Anteproyecto de Ley del Cine de Andalucía y su expediente administrativo, se informa favorablemente el texto remitido por la Dirección General de Innovación Cultural y del Libro, sin perjuicio de su adecuación a los restantes trámites procedimentales, no obstante, se realizan las siguientes observaciones.

FIRMADO POR	ISABEL MAYO LOPEZ	FECHA	10/04/2017
ID. FIRMA	RXPMw902PFIRMAE4xhmvzRVKd02hni	PÁGINA	3/9

- Se debería hacer una revisión completa del Anteproyecto remitido a la luz de las directrices de técnica normativa, aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, y a las que se dio publicidad a través de la Resolución de 28 de julio de 2005, para corregir cuestiones meramente formales (por ejemplo, uso injustificado de mayúsculas, extensión de artículos, etc).

- En relación con el índice que se incorpora antes de la parte expositiva, podría plantearse la eliminación del mismo, pues en principio la ley no es una norma de gran complejidad y amplitud, supuestos para los que está previsto la inclusión de índice.

- En la exposición de motivos no se alude a la adecuación del texto a los principios de buena regulación (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), tal y como exige el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por lo que sería conveniente indicarlo expresamente.

- En el artículo 4, dedicado al valor cultural de la actividad cinematográfica y de producción audiovisual, se deberá corregir la duplicidad del apartado c).

- El artículo 6 es el dedicado a la igualdad y políticas de género; se ha de tener en cuenta que el artículo 3.2.d) también prevé como uno de los objetivos del Anteproyecto de Ley el fomento de la igualdad de género en el sector cinematográfico y audiovisual. Se deberá revisar la redacción de ambos artículos en aras de una redacción más homogénea.

- El artículo 7.4 establece que *“la Consejería competente en materia de cultura, ordenará el ejercicio de las competencias que le corresponden en virtud de esta ley, dentro de los límites y en los términos establecidos en la legislación general aplicable”*. Este contenido puede considerarse innecesario, por lo que se propone su eliminación.

- El artículo 9 está dedicado al Sistema de información y seguimiento de la actividad cinematográfica y de producción audiovisual, y en su contenido se debería reflejar que la información usada por el Sistema se obtendrá a partir de información disponible que ya tengan las Administraciones Públicas, sin suponer en ningún caso obligaciones adicionales para los afectados.

- En el artículo 10 dedicado a la colaboración con la Administración General del Estado, se ha de unificar la denominación de los órganos y entidades estatales y dependientes de la Administración General del Estado, pues se citan de las dos maneras diferentes en los dos apartados del mismo artículo.

Así mismo, se propone la unificación en un único apartado del artículo 10 el actual artículo 10.2 y el artículo 11, pues en ambos casos se prevé que los órganos y entidades de la

Código:RXPMw902PFIRMAE4xhmvzRVKd02hni. Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>			
FIRMADO POR	ISABEL MAYO LOPEZ	FECHA	10/04/2017
ID. FIRMA	RXPMw902PFIRMAE4xhmvzRVKd02hni	PÁGINA	4/9

Administración de la Junta de Andalucía puedan celebrar instrumentos de cooperación con otras Administraciones Públicas (Estado u otras diferentes); ello conllevaría la modificación del título del artículo. En cualquier caso, se deberá homogeneizar la denominación de tales instrumentos, pues en el caso de la Administración del Estado se alude a protocolos y convenios de colaboración, y con el resto de las Administraciones se indica que se podrán acordar instrumentos de cooperación.

- Se debería revisar la redacción del artículo 12.2 para una mejor comprensión de su contenido.

- El artículo 13.1 dispone que *“la Consejería competente en materia de cultura, previa consulta a los sujetos potencialmente afectados y a la ciudadanía en general, promoverá la adopción de un Acuerdo de formulación de la Estrategia andaluza para el impulso de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual (en adelante, la Estrategia), como instrumento de coordinación de las políticas públicas con incidencia en este sector.”*

Se deberá revisar el texto en cuantas referencias se haga a la citada Estrategia, pues en algunas ocasiones se cita de forma completa y en otras se cita de la forma abreviada (la Estrategia), que es la manera que se indica el artículo 13 que debería hacerse en adelante.

Por otro lado, se podría hacer en este apartado una referencia genérica a una consulta pública, en vez de a *“previa consulta a los sujetos potencialmente afectados y a la ciudadanía en general”*.

En el artículo 13.2.b) falta la preposición “a” antes de cada una de las partes.

En el apartado 3 de este artículo 13, se debería hacer referencia a las Consejerías cuyas competencias estén relacionadas, en vez de Consejerías que aborden asuntos relacionados con la cinematografía y producción audiovisual.

La redacción del apartado 4 del artículo 13 debería ser revisada, y en cualquier caso, sustituir *“para su efectiva ejecución de la Estrategia (...)”* por *“para la efectiva ejecución de la Estrategia. Así mismo, se deberá incluir “se” contemplará.*

- Debería revisarse la redacción del artículo 14.1, para una mejor comprensión de su contenido. Por otro lado, el apartado 2 del mismo artículo dispone que *“la Consejería competente en materia de cultura velará por la difusión y el mejor conocimiento entre la industria cinematográfica y de producción audiovisual de las medidas de fomento que se desarrollen”*. Este apartado está directamente relacionado con el contenido del Título III, dedicado a las medidas de fomento de la industria cinematográfica y audiovisual; se propone su eliminación en este artículo 14, en tanto que su contenido se reitera en idénticos términos en el artículo 27.3 del Anteproyecto de Ley.

- Se deberá numerar correctamente los apartados del artículo 16. Éste es el artículo dedicado a la inscripción en el Registro Andaluz de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales; si bien parece deducirse el carácter meramente declarativo del mismo, alejado

Código:RXPMw902PFIRMAE4xhmvzRVKd02hni. Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>			
FIRMADO POR	ISABEL MAYO LOPEZ	FECHA	10/04/2017
ID. FIRMA	RXPMw902PFIRMAE4xhmvzRVKd02hni	PÁGINA	5/9

en cualquier caso de un régimen de autorización, sería deseable que en la redacción del artículo se manifestara este aspecto con mayor claridad.

- El artículo 17 se denomina empresas solicitantes; el título del artículo pudiera dar lugar a equívoco con las medidas de fomento que se regulan en el Título III del Anteproyecto, por ello, se propone que se recalifique el mismo indicando que el artículo está dedicado a las empresas solicitantes de calificaciones de obras cinematográficas y audiovisuales y certificados de nacionalidad. También de índole formal es la siguiente apreciación: el Capítulo II del Título II se denomina “Calificaciones, certificaciones y autorizaciones”, sin embargo, el artículo 19 es el dedicado a las autorizaciones de las salas X y el 20 es el dedicado a las certificaciones de nacionalidad. Por ello, se propone que el título del capítulo y el contenido del mismo sigan la misma sistemática.

- En el artículo 19, parece más lógico que se incluya el contenido del apartado quinto *“el procedimiento administrativo para la obtención de la autorización para el funcionamiento de las salas X se establecerá reglamentariamente”*, en el apartado segundo del mismo. Ello supondría la reenumeración de todo el artículo 19.

- Los artículos 22 “control de rendimientos y asistencia” y 23 “cuota de pantalla y protección de derechos de terceros” reproducen en gran parte el contenido de los artículo 15 y 16 de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine. Se deberá valorar la necesidad de reiterar contenidos idénticos; por otro lado, parece más adecuado hacer referencia al control de asistencia y rendimientos, y no al revés, como se hace en el artículo 22. Para una mejor comprensión del artículo 23 del Anteproyecto de Ley, se deberá aludir al artículo 15.3 (y no genéricamente al artículo 15) de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, por otro lado, la cita del apartado 2 debería especificar “del presente artículo”, de este modo se facilita la comprensión del citado artículo 23.

En el artículo 22.3 no parece acertado la mención a los organizadores de espectáculos públicos y actividades recreativas. Se podría eliminar tal referencia, pues en nada modificaría en sentido del apartado.

- El Título III es el dedicado a las medidas de fomento de la industria cinematográfica y audiovisual; está compuesto de 9 Capítulos. Pudiera plantearse una reestructuración del contenido del Título, pues no parece justificado la existencia de capítulos como el III, IV, VI o VII dentro de este Título con un sólo artículo. Por ello, se sugiere un capítulo dedicado a las disposiciones generales, que incluya la cartera de recursos, y en otro capítulo las distintas medidas de fomento.

Por otro lado, los fines que se pretenden conseguir con la adopción de las medidas de fomento previstos en el artículo 27.2 deberían concretarse más, en aras de una mayor seguridad jurídica, distinguiendo por ejemplo, los que están directamente relacionados con el sector cinematográfico y audiovisual y los que están más relacionados con otras políticas sectoriales.

Código:RXPMw902PFIRMAE4xhmvzRVKd02hni. Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>			
FIRMADO POR	ISABEL MAYO LOPEZ	FECHA	10/04/2017
ID. FIRMA	RXPMw902PFIRMAE4xhmvzRVKd02hni	PÁGINA	6/9

- En el artículo 29 se regulan los requisitos de las personas y entidades beneficiarias de subvenciones, y se indica en su apartado tercero que los requisitos de las personas o entidades beneficiarias de subvenciones deberán ajustarse a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y en el artículo 116 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, salvo que por la naturaleza de la subvención se exceptúe por sus bases reguladoras. En aras de una mayor transparencia y seguridad jurídica se debería incluir que en cualquier caso, las excepciones que se establezcan se harán por razones de interés general que justifiquen la excepcionalidad.

Esta misma apreciación se puede hacer del artículo 32 del Anteproyecto de Ley objeto de informe, al establecer los criterios comunes de evaluación de actuaciones o proyectos, y sus excepciones.

En cualquier caso, al establecer los citados criterios, sería deseable indicar que el relacionado con el valor cultural de la actividad cinematográfica o de producción audiovisual, se valorará con mayor relevancia que los otros dos, esto es, consecución de la igualdad de género y la valoración de las inversiones y gastos en Andalucía directamente resultantes del proyecto o actividad objeto de la solicitud.

En dos apartados de este artículo 29 (el segundo y cuarto) se hace referencia a los supuestos en los que no se podrá ser beneficiario de medidas de fomento por incumplimiento de normativa laboral; se deberán redactar ambos apartados en unos términos similares, o incluso plantear la posibilidad de unificar el contenido de ambos apartados en uno solo.

- En el artículo 33 se propone la sustitución de la palabra “aglutinará” por la palabra comprenderá, u otro término que se considere oportuno.

- En el artículo 34.3 se indica que “en el caso de las obras cinematográficas, el órgano competente podrá restringir el acceso a subvenciones a las obras de nuevos realizadores, las de animación y los documentales”. Se deberá mejorar la redacción del apartado, y especificar el órgano competente para restringir el acceso a las subvenciones.

En el apartado 7 del artículo 34, la duplicidad de la referencia a “cuyo rodaje (o la animación principal)” es innecesaria, por lo que se propone la eliminación de la segunda de las referencias.

- Se deberá revisar la redacción del artículo 36.4 del Anteproyecto de Ley, así como del artículo 40.3

- La creación de la Red Cultural de Salas de Cine de Andalucía está prevista en el artículo 38, y en su apartado tercero se indica que “*las salas de cine integradas en la Red Cultural de Salas de Cine de Andalucía deberán cumplir la normativa aplicable a la actividad de exhibición cinematográfica*”. Se podría plantear la eliminación de este inciso por innecesario.

Código:RXPMw902PFIRMAE4xhmvzRVKd02hni. Permite la verificación de la integridad de este documento electrónico en la dirección: <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>			
FIRMADO POR	ISABEL MAYO LOPEZ	FECHA	10/04/2017
ID. FIRMA	RXPMw902PFIRMAE4xhmvzRVKd02hni	PÁGINA	7/9

- Se deberá revisar el título del artículo 42 “Acción honorífica de la Junta de Andalucía”.

- La redacción del artículo 43.1 debería revisarse, y en cualquier caso, precisar que el régimen que se aplicará al patrimonio bibliográfico y documental es “régimen jurídico”.

- La Fílmoteca de Andalucía se contempla como una de las acciones de apoyo y protección del Capítulo VIII del Título III, y el artículo 44 dispone que a la Fílmoteca de Andalucía *“le corresponden, entre otras funciones, la investigación, la protección, la preservación, la exhibición y la difusión de los documentos cinematográficos, audiovisuales y otros similares que posean, por su origen, antigüedad o valor, interés para la Comunidad Autónoma”*.

La Fílmoteca de Andalucía se creó mediante el Decreto 295/1987, de 9 de diciembre, y entre sus funciones se contemplan:

a) La recuperación del material cinematográfico y audiovisual producido en Andalucía o relacionado directamente con ella.

b) La custodia, catalogación y clasificación del material de sus fondos.

c) La relación de las investigaciones que le sean propias.

d) La organización de actividades cinematográficas así como la colaboración con otras entidades de fines análogos.

e) El mantenimiento de los fondos de documentación que complementen y psibiliten el estudio del cine y los medios audiovisuales.

f) En general, cuantas tareas se deriven de las funciones atribuidas en los apartados anteriores.

Pudiera resultar innecesario que se indique en el articulado del Anteproyecto de Ley las funciones de la Fílmoteca, cuando las mismas ya están reguladas en la normativa que regula la citada unidad administrativa, y no parecen añadir ninguna función que no tuviera ya asignada.

- El artículo 45.3 establece que la concesión de ayudas a la reconversión y mejora de salas de cine deberá atender a la incorporación en las salas de sistemas que faciliten el acceso de las personas con discapacidad a las obras cinematográficas. Pudiera este artículo resultar reiterativo de lo ya previsto con anterioridad por el artículo 37, dedicado a las ayudas a la reconversión y mejoras de las salas de cine.

En el artículo 45.5, se deberá precisar cuándo se considera que la persona usuaria con discapacidad puede disponer de la información en cuestión con suficiente antelación, pues de otro modo, se estaría ante un concepto jurídico indeterminado.

En este mismo artículo 45, en su apartado sexto, se deberá añadir para su mejor comprensión “con un mínimo de dos” localidades; y la redacción del apartado séptimo deberá revisarse, pues de otro modo, se hace difícil su completa comprensión.

- En relación con la función inspectora y el régimen sancionador, se deberá sustituir la referencia al procedimiento disciplinario prevista en el artículo 47.2 del Anteproyecto, por

FIRMADO POR	ISABEL MAYO LOPEZ	FECHA	10/04/2017
ID. FIRMA	RXPMw902PFIRMAE4xhmvzRVKd02hni	PÁGINA	8/9

sancionador, y se deberá hacer referencia tanto a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, como a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, pues en ambas normas contemplan preceptos dedicados al procedimiento sancionador.

En artículo 48, en cuanto a las personas responsables, se podría indicar que serán responsables las personas físicas y jurídicas obligadas al cumplimiento de la norma. Como observación genérica en este artículo, se podría remitir a la normativa de aplicación todo aquello que no supongan más que una reiteración de lo ya previsto en dicha normativa con carácter general, y evitar reiteraciones innecesarias (por ejemplo, plazos, interrupción de la prescripción, etc.).

- Se deberá corregir la referencia al artículo 51 que se hace en el artículo 50, por la cita del artículo 49, que es el dedicado a la tipificación de las infracciones. Se deberá completar la redacción del apartado segundo del artículo 50.

- En relación con la graduación de las sanciones, es aconsejable que se especifique cómo se va a entender por reincidencia, y en el caso de entenderla en los mismos términos que lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, indicarlo así.

Se deberán corregir las referencias erróneas del artículo 51.d) a los artículos 51.2, apartado a), 51.3, apartado a) y 51.4, apartado a) del Anteproyecto de Ley, pues la referencia correcta es el artículo 49, dedicado a la tipificación de las sanciones.

- En relación con la disposición final primera, dedicada al desarrollo reglamentario, independientemente de proponer una redacción más sencilla (por ejemplo: se autoriza al Consejo de Gobierno a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la presente Ley), se reitera la observación prevista a este respecto en el informe de validación de la Secretaría General Técnica de 10 de febrero de 2015: con independencia de que corresponda al Consejo de Gobierno la elaboración del reglamento general de desarrollo de la ley, debería evaluarse si se estima oportuno habilitar a la persona titular de la Consejería competente en materia de cultura, para el desarrollo mediante Orden de alguno de los aspectos de la ley; en este supuesto debería indicarse expresamente, bien en esta disposición final o en el texto de los correspondientes preceptos, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA  
Isabel Mayo López

FIRMADO POR	ISABEL MAYO LOPEZ	FECHA	10/04/2017
ID. FIRMA	RXPMw902PFIRMAE4xhmvzRVKd02hni	PÁGINA	9/9



**INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE CULTURA**

(sobre 2º borrador del anteproyecto de Ley del Cine)

ARTÍCULO	ORGANISMO/ ENTIDAD	ALEGACIONES	ESTIMADA S/N	MOTIVO DESESTIMACIÓN / OBSERVACIONES
Exposición de motivos (II)	Secretaría General Técnica de Cultura	Considera convenientemente reafirmar una indicación expresa al cumplimiento de los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.	S	Se modifica el texto a fin de poner de manifiesto el cumplimiento de estos principios ya apuntados.
3.2.d)	Secretaría General Técnica de Cultura	Proponen revisar la redacción del apartado, tomando en consideración el contenido del artículo 6 que está igualmente dedicado a la igualdad de género.	S	Se separa el fomento de la igualdad de género en la industria cinematográfica y audiovisual, regulada en el artículo 6, de las obras que fomenten la igualdad de género.
4	Secretaría General Técnica de Cultura	Corrección de errata (se repite la rúbrica c)	S	Se corrige.
7.4	Secretaría General Técnica de Cultura	Propone su eliminación, al considerarlo innecesario.	S	Se suprime el apartado.
9.2	Secretaría General Técnica de Cultura	Considera necesario indicar que el Sistema no supondrá obligaciones adicionales a los afectados.	S	Se acepta parcialmente, añadiendo un apartado 2 donde se pone de manifiesto que los recursos se obtendrán preferentemente a través de los medios propios de las Administraciones Públicas. Puesto que la ley tiene vocación de permanencia, y aunque actualmente los datos se obtienen por recursos internos, no debe limitarse mediante norma de este rango la obtención de información por otros medios.
10	Secretaría General Técnica de Cultura	Propone unificar la denominación de los órganos y entidades estatales referidos en los apartados 1 y 2.	S	Se unifica.
10.2	Secretaría General Técnica de Cultura	Propone unificar este apartado con el artículo 11 al tratar sobre los mecanismos de cooperación entre Administraciones.	N	Se mantiene el apartado en el artículo 10 al estar ambos apartados referidos a las relaciones con la Administración General de Estado.
11	Secretaría General Técnica de Cultura	Propone unificar las referencias a los mecanismos de cooperación en el artículo 10.2 y 11.	S	Se unifica.
12.2	Secretaría General Técnica de Cultura	Propone revisar la redacción de este apartado para aclarar su comprensión	S	Se modifica la redacción.
13.1	Secretaría General Técnica de Cultura	Propone cambiar la redacción para realizar una referencia genérica a la consulta previa.	S	Se adapta.
13.3	Secretaría General Técnica de Cultura	Proponen mejoras de redacción.	S	Se aceptan.
14.1	Secretaría General Técnica de Cultura	Proponen revisión de la redacción para mejorar la comprensión.	S	Se modifica el tenor del apartado 1, ahora apartado único.
14.2	Secretaría General Técnica de Cultura	Plantean la oportunidad de suprimir el apartado 2 al entender que reitera lo previsto en el art. 27.3.	S	Se suprime.
15.2	Secretaría General Técnica de Cultura	Consideran necesario manifestar con mayor claridad los efectos declarativos de las inscripciones del Registro.	S	En coherencia con los cambios llevados a cabo por esta observación, se suprime la mención a la determinación de los efectos mediante reglamento.
15.3	Secretaría General Técnica de Cultura	Consideran necesario manifestar con mayor claridad los efectos declarativos de las inscripciones del Registro.	S	Se suprime el apartado 3, regulándose en el art. 16 los efectos de la inscripción.
16	Secretaría General Técnica de Cultura	Plantea diversas observaciones sobre garantía de no incorporación de cargas administrativas, de inscripción de oficio y de intercambio de información con otros registros, cuando las empresas ya estén inscritas en ellos.	S	Se replantea el artículo para mejorar su aplicación.
16.1	Secretaría General Técnica de Cultura	Consideran necesario manifestar con mayor claridad los efectos declarativos de las inscripciones del Registro.	S	Se incluye expresamente la inscripción con efectos no declarativos, a fin de dar coherencia a la modificación del art. 16.2.
16.2	Secretaría General Técnica de Cultura	Consideran necesario manifestar con mayor claridad los efectos declarativos de las inscripciones del Registro.	S	Se incluye mención expresa al carácter declarativo de las inscripciones, destacando las que tienen carácter constitutivo.
Título II – Capítulo II	Secretaría General Técnica de Cultura	Ponen de manifiesto que la rúbrica del capítulo no se corresponde con el contenido del mismo, pues regula las calificaciones, además de las certificaciones y autorizaciones.	S	Se mantiene la rúbrica, si bien se modifica el del art. 17, que pasa a denominarse “Obtención de calificaciones y certificaciones”.
17	Secretaría General Técnica de Cultura	Plantea cambio del título del artículo para evitar equívocos con las medidas de fomento.	S	Se modifica el título del artículo, que pasa a denominarse “Obtención de calificaciones y certificaciones”.

19	Secretaría General Técnica de Cultura	Proponen cambiar de ubicación el contenido del artículo 19.5, e incluirlo en el apartado 2 del artículo de referencia.	S	Se cambia de ubicación el contenido del apartado 5, incluyéndose en el apartado 2, y suprimiéndose el apartado 5
22	Secretaría General Técnica de Cultura	Propone valorar mantener la reproducción de lo regulado en los artículos 15 y 16 de la Ley 55/2007.	S	Se mantiene la redacción al entender que resulta complementario a lo regulado en los artículos correspondientes de la Ley 55/2007.
22	Secretaría General Técnica de Cultura	Propone modificar el título del artículo guardando así más coherencia con el contenido.	S	Se cambia el título.
22.3	Secretaría General Técnica de Cultura	Propone suprimir la referencia a “los organizadores de espectáculos públicos y actividades recreativas”	S	Se suprime.
23.2	Secretaría General Técnica de Cultura	Propone precisar el apartado del artículo 15 de la Ley 55/2007.	S	Se añade art. 15.3.
23.3	Secretaría General Técnica de Cultura	Propone añadir que el apartado 2 está referido al del presente artículo.	S	Se precisa.
Título III	Secretaría General Técnica de Cultura	Sugiere reestructurar el título incluyendo la cartera de recursos en el capítulo de disposiciones generales y otro capítulo con las medidas de fomento.	S	Se acepta parcialmente, ya que se replantea una reestructuración del título III, pero dividiéndolo en 4 capítulos: el capítulo I dedicado a las “Disposiciones generales” y que se extiende hasta el artículo 33, el capítulo II dedicado a las “Medidas de fomento”, el capítulo III sobre “Otras acciones de apoyo y protección” y el capítulo IV denominado “Accesibilidad y no discriminación”.
27.2	Secretaría General Técnica de Cultura	Propone distinguir entre los fines directamente relacionados con el sector cinematográfico y de producción audiovisual y los relacionados con otras políticas sectoriales	S	Se reordenan los párrafos priorizando los fines directamente relacionados con el sector sobre los de contenido más transversal.
29.3	Secretaría General Técnica de Cultura	Plantea la necesidad de incluir, en aras de una mayor transparencia y seguridad jurídica, que las excepciones al cumplimiento los requisitos previstos legalmente se harán por razones de interés público.	S	Se añade.
29.4	Secretaría General Técnica de Cultura	Plantea redactar este apartado en términos similares al apartado 2 del mismo artículo o fusionarlos.	S	Se fusionan en el apartado 2, suprimiéndose el 4.
32	Secretaría General Técnica de Cultura	Plantea la necesidad de incluir, en aras de una mayor transparencia y seguridad jurídica, que las excepciones al cumplimiento los requisitos previstos legalmente se harán por razones de interés público.	S	Se añade mención a las razones de interés público a la hora de incluir excepciones.
32 a)	Secretaría General Técnica de Cultura	Sugiere que se indique que el valor cultural se valorará con mayor relevancia que los otros criterios.	S	Se añade.
33.1	Secretaría General Técnica de Cultura	Sugiere sustituir el término “aglutinará” por otro más adecuado.	S	Se sustituye por “comprenderá”.
34.3	Secretaría General Técnica de Cultura	Plantea la necesidad de especificar cuál es el órgano competente para la restricción de acceso a las subvenciones.	S	Se determina que el órgano competente es el que apruebe las bases reguladoras.
34.7	Secretaría General Técnica de Cultura	Propone mejora de redacción.	S	Se modifica el texto.
36.4	Secretaría General Técnica de Cultura	Sugiere revisión de la redacción.	S	Se mejora el texto.
38.3	Secretaría General Técnica de Cultura	Propone suprimir el apartado que establece “Las salas de cine integradas en la Red Cultural de Salas de Cine de Andalucía deberán cumplir la normativa aplicable a la actividad de exhibición cinematográfica” por considerarla innecesaria.	S	Se suprime.
40.3	Secretaría General Técnica de Cultura	Sugiere revisión de la redacción.	S	Se mejora el texto.
42	Secretaría General Técnica de Cultura	Sugiere revisión del título del artículo.	S	Se modifica.
43.1	Secretaría General Técnica de Cultura	Propone revisión de la redacción y precisar que el régimen de aplicación es el régimen “jurídico”.	S	Se añade.
44	Secretaría General Técnica de Cultura	Propone suprimir las funciones de la Filmoteca indicando que se encuentran reguladas en el Decreto 295/1987, de 9 de diciembre.	N	El Decreto 295/1987, de 9 de diciembre, fue expresamente derogado por la disposición derogatoria única del Decreto 123/2008, de 29 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Cultura. Por tal motivo, se mantiene el artículo con la referencia a las funciones.
45.3	Secretaría General Técnica de Cultura	Entiende que el apartado puede resultar reiterativo con respecto al artículo 37, sobre reconversión de salas de cine.	S	Se mantiene el apartado, realizando una remisión al artículo 37, pues se considera de interés que en este artículo sobre la personas con discapacidad.

45.5	Secretaría General Técnica de Cultura	Considera necesario indicar la antelación de la obligación de publicar las condiciones de accesibilidad.	N	Se establece un plazo mínimo que podrá precisarse en el desarrollo reglamentario.
45.6	Secretaría General Técnica de Cultura	Sugiere precisar que se trata de un mínimo de dos "localidades" para mejorar la comprensión.	S	Se añade.
45.7	Secretaría General Técnica de Cultura	Propone revisar la redacción para mejorar la comprensión.	S	Se precisa la redacción.
47.2	Secretaría General Técnica de Cultura	Plantea sustituir régimen "disciplinario" por "sancionador", así como hacer referencia también a la Ley 40/2015.	S	Se sustituye.
48.1	Secretaría General Técnica de Cultura	Sugiere precisar que las personas responsables son las "obligadas al cumplimiento" de la norma.	S	Se añade.
48	Secretaría General Técnica de Cultura	Propone realizar normativa y suprimir aspectos como plazos, interrupción de la prescripción, etc.	N	Se considera oportuno establecer el régimen sancionador completo.
50.1	Secretaría General Técnica de Cultura	Corrección de errata en la remisión.	S	Se corrige.
50.2	Secretaría General Técnica de Cultura	Completar la frase.	S	Se completa.
51	Secretaría General Técnica de Cultura	Corregir errata en la remisión.	S	Se corrige.
51.c)	Secretaría General Técnica de Cultura	Propone concretar el concepto de "reincidencia".	S	Se realiza remisión normativa al art. 29 de la Ley 40/2015.
51.d)	Secretaría General Técnica de Cultura	Corregir remisiones al artículo que regula las infracciones.	S	Se corrige.
D.F. 1ª	Secretaría General Técnica de Cultura	Propone cambio de redacción.	S	Se modifica en los términos propuestos.

E. 834/2017-597

JUNTA DE ANDALUCIA

GABINETE JURÍDICO  
Servicios Centrales

R E C E P C I O N	JUNTA DE ANDALUCIA CONSEJERIA DE CULTURA	
	16 JUN. 2017 6174	
	Registro General 2	Hora Sevilla

S. ref.:  
N. ref.: SSPI00024/17  
Asunto: Rmdo. Informe SSPI00024/17

CONSEJERÍA DE CULTURA  
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA  
C/ SAN JOSE, 13  
41004 SEVILLA

S A L I D A	JUNTA DE ANDALUCIA Consejería de la Presidencia		
	FECHA - 9 JUN. 2017	HORA	NUMERO
	GABINETE JURÍDICO 331		SEVILLA

Ilma. Sra.:

Adjunto remito a V.I. informe, bajo el número SSPI00024/17, emitido por este Gabinete Jurídico en relación con "ANTEPROYECTO DE LEY DEL CINE DE ANDALUCIA".

EL JEFE DEL GABINETE JURÍDICO.

DILIGENCIA

Se remite el presente escrito a:

- Sv. Personal y A.G.
- Sv. Presupuestos y G.E.
- Sv. Legislación y R.
- Sv. Informática
- Sv. Contratación y P.
- Coordinador/a

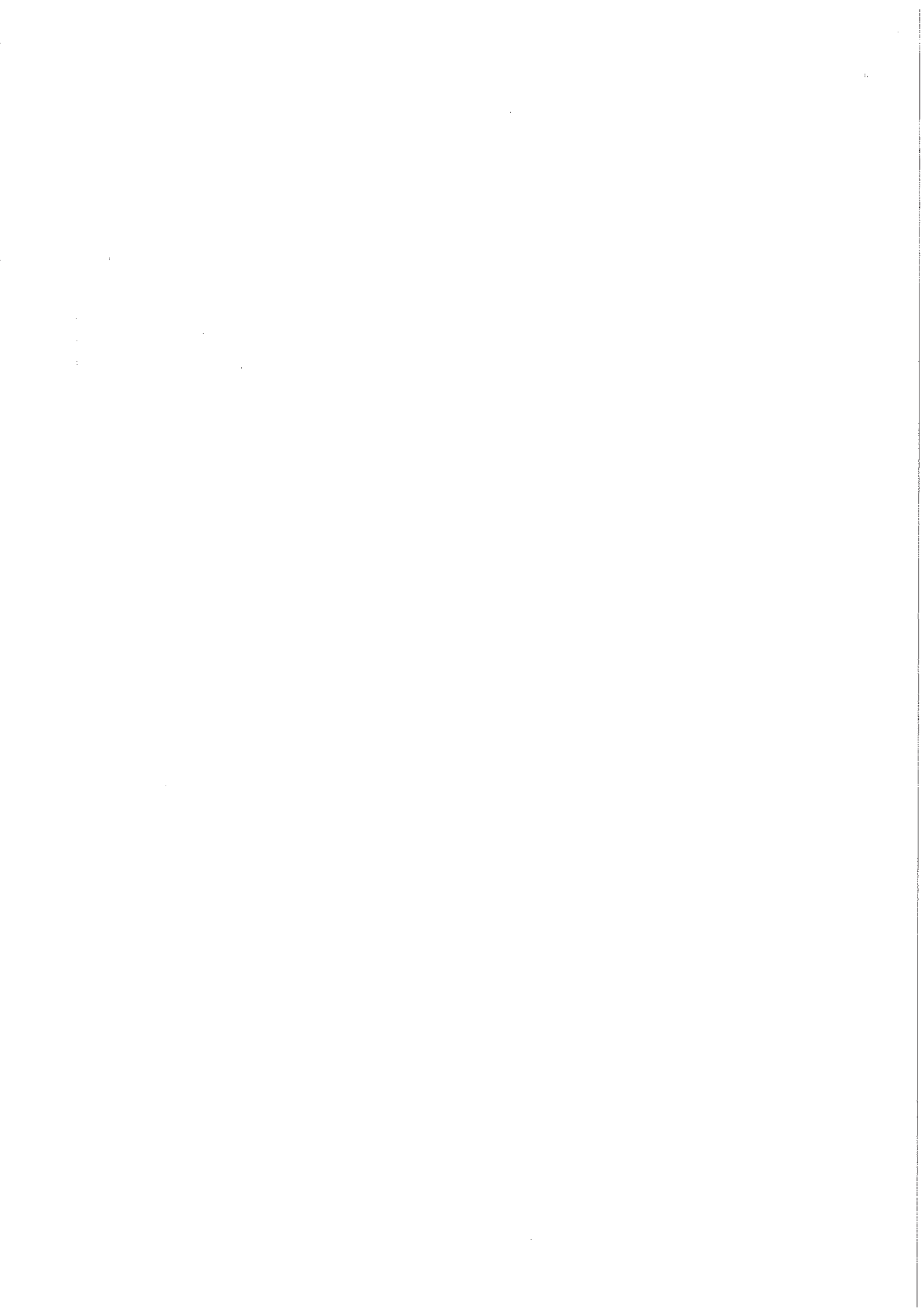
Sevilla \_\_\_ de \_\_\_ de \_\_\_

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43Cve790YHYM22VdAjtumVC3K0D0RM	Fecha:	09/06/2017	
Firmado Por	JESUS JIMENEZ LOPEZ			
Url De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	Página:	1/1	



**INFORME SSPI000024/17 ANTEPROYECTO DE LEY DEL CINE DE ANDALUCÍA**

**Asunto: Ley; Cine; materia compleja a medio camino entre la cultura y la economía; multiplicidad de títulos competenciales; art. 68 EAA; Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine; calificación de películas; certificado de nacionalidad de películas; Registro Andaluz de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales; Consejo Asesor de Cinematografía; medidas de fomento, criterio de residencia para obtención de ayudas.**

Remitido por el Ilmo. Sr. Secretario General Técnica de la Consejería de Cultura, Anteproyecto de Ley referenciado para su informe, conforme al artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan las siguientes:

**CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA.-** El anteproyecto de ley que se somete a informe tiene por objeto llevar a cabo una regulación general de la cinematografía en Andalucía.

Así siguiendo la propia Exposición de Motivos en ella se señala que en el ejercicio de las competencias en materia de cultura y dentro del ámbito de actuación que posibilita la legislación estatal en materia cinematográfica al legislador autonómico *"se aprueba la presente ley, con el fin de ordenar y consolidar la actividad cinematográfica y la producción audiovisual desarrollada en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en su vertiente de promoción de la identidad y cultura andaluza; cuya protección resulta de inequívoco interés general y de necesaria observancia, cumpliendo así con los principios de necesidad y eficacia"*.

Por otra parte el art. 1 relativo al objeto de la Ley dispone que *"La presente ley tiene por objeto la ordenación 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, de acuerdo con la Constitución, y el Estatuto de Autonomía y el ordenamiento jurídico vigente."*

Del ámbito que abarca dicha ordenación da cuenta la amplitud de la norma como se verá al analizar la misma con detalle.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43Cve709RBIYF0rYGWRLVRk5830/3W	Fecha	08/06/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	Página	1/24



**SEGUNDA.-** Respecto al marco competencial en el que se insertaría el presente texto normativo, hemos de señalar que la materia cinematográfica y de la producción audiovisual 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 permite afirmar que esta actividad se encuentra entre la cultura y la economía.

El alto tribunal en la STC 1989/1953 ya se hace eco de esta complejidad competencial señalando en su fundamento jurídico cuarto que:

*Constituye la cinematografía, en efecto, 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 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, desembocando con el reconocimiento del predominio de uno u otro aspecto en el del título competencial de aplicación preferente.*

Como consecuencia de esta complejidad objetiva de la cinematografía podemos destacar, basándonos en la doctrina constitucional y en la ley estatal, como títulos competenciales afectados no sólo el de la cultura (149.2) y fomento de la cultura (148.1.17) y la economía (149.1.13), sino también la igualdad (149.1.1), el de espectáculos (en los estatutos autonómicos), actividad de ocio (148.1.19), industria, comercio exterior (149.1.10), investigación científica y técnica (art. 139.1.15), relaciones internacionales (art. 149.1.3), sistema fiscal y tributario (art. 149.1.14), educación (149.1.30), legislación mercantil (149.1.6) o limitaciones al art. 20 CE, pero nunca como medio de comunicación social en el sentido del art. 149.1.27, tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional.

Junto a ello hemos de recordar el art. 44 de la CE que establece que todos los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura.

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

*1. 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*



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43CVe709RBIYF0rYGWRLVRk5830/3W	Fecha	08/06/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	Página	2/24



*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.*

El Estatuto de Autonomía de 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 política, 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 (3º); el desarrollo de los equipamientos sociales, educativos, culturales y sanitarios (7º); la superación de los desequilibrios económicos, sociales y culturales (8º) y la potenciación de los intercambios humanos y culturales (10º), entre otros.

Por último, a lo largo de todo el articulado del nuevo Estatuto, y al margen del 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, artísticos 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 hecho de que el EAA radique en sede de cultura las competencias en materia de cinematografía no implica que no puedan existir otros títulos competenciales que de forma coherente con las complejidad de la cinematografía anteriormente expuesta sirvan 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 la actividad económica (art. 58), espectáculos (art. 72) o servicios sociales (art. 61, al contar la norma con una parte dedicada a la discapacidad).



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

<b>Código:</b>	43Cve709RBIYF0rYGWRLVRk5830/3W	<b>Fecha</b>	08/06/2017	
<b>Firmado Por</b>	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ	<b>Página</b>	3/24	
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>			



**TERCERA.-** El marco normativo en el cual se insertaría esta Ley estaría constituido principalmente por las normas indicadas a continuación.

3.1. En el ámbito estatal las normas de referencia son la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, modificada recientemente por la Ley 18/2014, de 15 de octubre de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, que actualizó y ajustó la propia Ley 55/2007, de 28 de diciembre, a las exigencias de la Ley 9/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Posteriormente ha sido modificada por el Real Decreto Ley 6/2017, de 14 de mayo, por el que se modifica la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, y se conceden varios créditos extraordinarios y suplementos de créditos en el presupuesto del Estado y se adoptan otras medidas de carácter tributario, y que, por una parte, adecua la normativa del sistema de ayudas previsto en la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, a los principios establecidos en la «Comunicación de la Comisión sobre la Ayuda estatal a las obras cinematográficas y otras producciones del sector audiovisual» y, por otra parte, reordena el propio sistema de ayudas e introduce cambios y mejoras en otros ámbitos necesitados de actualización.

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, medidas de fomento y órganos colegiados con competencias exclusivas en dichas materias.

La normativa estatal tiene carácter básico en muchos de sus preceptos legales y reglamentarios.

3.2. Por otra parte no existen antecedentes normativos en Andalucía que regulen esta materia desde un punto de vista sustantivo.

En el ámbito de la administración cultura, y desde un punto de vista organizativo si destaca el Decreto 295/1987, de 9 de diciembre, de creación de la Filmoteca de Andalucía como Servicio Administrativo sin personalidad jurídica propia, bajo dependencia orgánica de la Dirección General de Fomento y Promoción Cultural de la Consejería de Cultura, precepto derogado por el Decreto 123/2008, de 29 de abril, que regula la Estructura Orgánica de la Consejería de Cultura (Disposición derogatoria única).

Junto a lo anterior puede citarse la existencia de diversas órdenes que han venido regulando la convocatoria de ayudas a la producción de cortometrajes, largometrajes y otros incentivos al sector, siendo las actualmente vigentes la Orden de 1 de agosto de 2016, por la que se establecen las bases reguladoras de concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, a la producción de largometrajes en Andalucía, la Orden de 19 de mayo de 2017, por la que se establecen las bases reguladoras de concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, a la producción



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

<b>Código:</b>	43Cve709RBIYFOFYGWRLVrk5830/3W	<b>Fecha:</b>	08/06/2017
<b>Firmado Por</b>	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	4/24



de documentales en Andalucía y la Orden de 19 de mayo de 2017, por la que se establecen las bases reguladoras de concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, a la producción de cortometrajes en Andalucía.

También el Decreto 67/2012, de 13 de marzo, que crea los premios de la Cultura tienen una categoría dedicada al Cine.

En el ámbito de los espectáculos públicos hemos de citar el Decreto 78/2002, de 26 de febrero, que aprueba el Nomenclátor y Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía

3.3. Por último, dado el importante contenido del texto remitido en materia de fomento, no debemos olvidar la aplicación del derecho de la Unión Europea, debiendo considerar especialmente el art. 167 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea dedicado a las competencias en materia de cultura.

Relacionado con el ámbito cinematográfico ha de considerarse la Comunicación de la Comisión sobre la ayuda estatal a las obras cinematográficas y otras producciones del sector audiovisual (DO C 332 de 15.11.2013) que en el sentido anteriormente expuesto en torno al concepto de obra cinematográfica como producto a caballo entre la obra cultural y el producto económico señala que

*"Las obras audiovisuales, especialmente las películas, desempeñan un papel importante en la configuración de las identidades europeas, ya que reflejan la diversidad cultural de las distintas tradiciones e historias de los Estados miembros y regiones de la UE. Las obras audiovisuales son tanto bienes económicos, que ofrecen importantes oportunidades para la creación de riqueza y empleo, como bienes culturales que reflejan y configuran nuestras sociedades."*

También el ulterior Reglamento (UE) 651/2014, de 17 de junio, que declara determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado, en especial el art. 54 dedicado a los "regímenes de ayudas para obras audiovisuales".

**CUARTA.-** En cuanto a la estructura del texto, éste consta de un título preliminar y cuatro títulos, desarrollados en dieciocho capítulos y cincuenta y un artículos, una disposición adicional, una 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. 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. El título II desarrolla las



Código:	43Cve709RBIYF0rYGWRLVRk5830/3W	Fecha	08/06/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	Página	5/24



competencias de ordenación administrativa que el artículo 68 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma en materia de cine. El título III aborda las medidas de fomento de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual. Finalmente la ley dedica el título IV a la función inspectora y al régimen sancionador.

**QUINTA.-** Desde el punto de vista procedimental, la iniciativa legislativa se encuentra regulada en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Junto a ello debe considerarse el Acuerdo de 22 de octubre de 2002, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban instrucciones sobre el procedimiento para la elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

La acreditación del cumplimiento de los principios de buena regulación (eficacia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia- previsiones) en la Exposición de Motivos siguiendo lo previsto en el artículo 129. de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dado el momento de iniciación del procedimiento de tramitación de la norma debe realizarse de conformidad con la disposición vigente en su momento que es el artículo 4 -"Principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas"- de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible.

Además respecto a dicha exigencia, se ha pronunciado el Consejo Consultivo de Andalucía recientemente en el Dictamen n.º 242/2017, de 16 de mayo, indicando lo siguiente:

*"(...) el Consejo Consultivo echa en falta una memoria justificativa en la que expresamente se valore el cumplimiento de los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas (...) El artículo 129 de la Ley 39/2015 dispone que en la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios. Sin embargo, dicha declaración no es una pura formalidad, sino que debe guardar coherencia con la documentación obrante en el expediente, en la que debe quedar constancia del análisis del cumplimiento de dichos principios. En este caso, como se indica en el anterior fundamento jurídico, no existe una memoria o documento equivalente que permita considerar efectuado dicho análisis y, por ende, resulta cuestionable la declaración que se formula en la exposición de motivos".*

Por tanto, además de incluirse en la parte expositiva, el cumplimiento por el proyecto a los principios de buena regulación, concretamente los principios de "necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia", habría de constar en una memoria que lo justifique dentro del expediente.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43Cve709RBIYF0rYGWRLVRk5830/3W	Fecha	08/06/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	Página	6/24



No obstante, en lo que respecta a la tramitación, y en concreto a las disposiciones del artículo 133 de la Ley 39/2015 relativas a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos, consideramos que no resultan de aplicación en este caso, dado que en el momento de iniciarse la tramitación de la norma no estaban vigentes aún estos preceptos (por analogía DT 3º).

Analizado el expediente los distintos trámites previstos en las normas han sido cumplimentados a la vista de la documentación incorporada al mismo.

Por otra parte, respecto a la tramitación seguida hasta el momento, de acuerdo con los artículos 43.5 y 45.1.c) de la Ley 6/2006 de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se recomienda motivar debidamente en el expediente que el trámite de audiencia a la ciudadanía cuyos derechos e intereses legítimos se han considerado afectados por la ley proyectada se haya conferido precisamente a través de cada una de las organizaciones y asociaciones que constan en el mismo, en cuanto se consideren que la agrupe o la represente y que sus fines guardan relación directa con el objeto de la disposición.

También debemos recordar la necesidad de recabar el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Andalucía, ex artículo 17.2 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

Junto a lo anterior debe recordarse el necesario cumplimiento de las disposiciones de la normativa de transparencia, art. 13.1b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

**SEXTA.-** Sobre el empleo inadecuado de la *Lex repetita* y los preceptos de carácter programático.

6.1. Hemos de destacar con carácter previo al análisis pormenorizada de cada artículo que esta norma emplea la denominada *lex repetita* al suponer algunos de sus preceptos reiteración de artículos de la normativa básica estatal.

Como ha señalado el Consejo Consultivo el empleo de la *lex repetita* obedece en muchos supuestos al deseo de ofrecer un texto normativo en el que las normas legales de competencia autonómica queden integradas con otras de competencia estatal, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico. Esta puede ser la finalidad de la *lex repetita*, el proporcionar en una sola norma una visión integrada del régimen jurídico aplicable a una determinada materia. Si bien esta finalidad no está exenta de riesgos como bien ha advertido este órgano consultivo, entre otros en el Dictamen 570/2016 que por su interés reproducimos a continuación:



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43Cve709RBIYF0rYGWRlVRk5830/3W	Fecha	08/06/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ	Página	7/24
Url De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>		



*"Sobre el empleo de la denominada "lex repetita". Aun considerando el esfuerzo realizado por el órgano responsable de la tramitación en este punto, el Consejo Consultivo reitera que no debería emplearse la defectuosa técnica normativa denominada "lex repetita". Este Órgano viene alertando en diferentes dictámenes sobre los riesgos que lleva consigo el empleo de dicha técnica, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional sobre la materia. En tal sentido demos por reproducidas las consideraciones que recientemente se han formulado en el dictamen 545/2016 de 14 de septiembre, de este Consejo Consultivo sobre la base del dictamen 277/2007 y otros anteriores. A este respecto, se hace notar que, aun constatando que el uso de la técnica de la "lex repetita" obedece en muchos supuestos al deseo de ofrecer un texto normativo en el que las normas legales de competencia autonómica queden integradas con otras de competencia estatal, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico, este Consejo Consultivo ha advertido también que una modificación que colisione o simplemente distorsione el significado de un precepto estatal vendría a materializar el potencial riesgo antes referido. En este orden de ideas, se hace notar que la doctrina del Consejo Consultivo 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, tratándose como se trata de competencias que no corresponden a la Comunidad Autónoma."*

También de forma reciente la STC 8/2016, de 21 de enero, que estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno, contra la Ley 3/2013, de 20 de mayo, de impulso y ordenación de las infraestructuras de telecomunicaciones en Galicia, por vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de régimen general de comunicaciones recogida en el art. 149.1.21 de la CE se pronuncia sobre el fenómeno de la *lex repetita* en los siguientes términos, recopilando la jurisprudencia constitucional existente:

*En el ámbito de una competencia exclusiva del Estado, resulta asimismo relevante la doctrina constitucional sobre la llamada lex repetita . Según la STC 5/2015 (RTC 2015, 5), FJ 5, «las Comunidades Autónomas no pueden establecer disposición alguna al respecto, ni siquiera para reproducir con exactitud las previsiones estatales, operación que quedaría vedada por la doctrina sobre la lex repetita sistematizada por la STC 341/2005, de 21 de diciembre (RTC 2005, 341), FJ 9, y cuyo origen último está en la STC 10/1982, de 23 de marzo (RTC 1982, 10), FJ 8, según la cual la reproducción de normas estatales en normas autonómicas es inconstitucional cuando la Comunidad Autónoma carece de la correspondiente competencia, salvo que –lo que no es el caso– la reiteración de la norma estatal sea imprescindible para el entendimiento del precepto (STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8)».*



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43CVe709RBIYF0rYGWRlVRk5830/3W	Fecha	08/06/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	Página	8/24



En el presente caso, si bien tanto el Estado como la Comunidad Autónoma ostentan competencias sobre el sector de la cinematografía y de la producción audiovisual tal y como hemos expuesto anteriormente, no es menos cierto que dichas competencias son distintas para cada Administración correspondiéndole al Estado el dictado de la legislación básica y a la Comunidad Autónoma la normativa de desarrollo, ya sea por vía reglamentaria o legal.

En el texto que se informa se reproducen en parte varios preceptos estatales si bien engarzando dicha reproducción con la normativa propia que aspira a dar una regulación concreta a determinadas cuestiones.

Por ello consideramos que la reproducción en la norma autonómica de los preceptos de la ley estatal señalados, dadas las competencias anteriormente analizadas, constituye un adecuado uso de la técnica de la *lex repetita* en este caso, por cuanto que sirve a la finalidad que puede legitimarla como es el que *la reiteración de la norma estatal sea imprescindible para el entendimiento del precepto*.

Existen sin embargo otros preceptos que a nuestro juicio siguen incurriendo en el uso inadecuado de esta técnica por lo que lo pondremos de manifiesto al analizar el articulado en detalle. Esta innecesaria reproducción de normativa estatal cuenta además con el riesgo ya advertido por el Consejo Consultivo y por el Tribunal Constitucional de que cualquier modificación de la norma estatal reproducida por la norma autonómica supondría dejar en el ordenamiento un precepto, el autonómico, incorrecto y que debería ser modificado inmediatamente.

6.2. Con carácter general, observamos que la Ley tendría cierto contenido programático, articulándose esta función principalmente a través del establecimiento de principios o valores que inspiren la ley.

Al respecto, resulta de interés reproducir parte de las consideraciones hechas por el Consejo Consultivo de Andalucía en su Dictamen 826/2015, de 15 de diciembre, sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía, acerca de la restricción de esta forma de legislar:

*“También se podría simplificar el Anteproyecto de Ley evitando redundancias o reiteraciones (algunos principios como el de proximidad, aparecen enunciados en múltiples ocasiones) y utilizando un estilo más directo. En este orden de ideas, deberían evitarse expresiones programáticas si no cumplen al menos un papel orientador de futuros desarrollos reglamentarios, o reproducen lo que ya está contenido o resulta deducible de normas de rango superior, pues de otro modo la ley proyectada pierde en autoridad y estima social, y el legislador confunde su papel con el que ya desempeñó el poder estatuyente.”*



Código:	43Cve709R8IYF0rYGWRlVRk5830/3W	Fecha	08/06/2017	
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ			
Url De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>		Página 9/24	

Y más recientemente del mismo Consejo Consultivo de Andalucía y en el mismo sentido el Dictamen 718/2016, de 15 de noviembre, sobre el Anteproyecto de garantías y sostenibilidad del Sistema Sanitario Público de Andalucía, cuyo tenor literal reza:

*“Efectivamente, el Consejo Consultivo viene observando desde hace años que las disposiciones legales y reglamentarias incorporan enunciados que, en puridad, no responden al concepto del Derecho expresado a través de normas jurídicas. En tales disposiciones no solo se establecen principios y fines, reglas que facultan o prohíben; preceptos que habilitan o impiden determinados comportamientos; reglas que reconocen derechos e instrumentos para su exigibilidad; presupuestos y consecuencias, cauces de actuación, prohibiciones y sanciones para la defensa de los bienes jurídicos tutelados, sino que en muchas ocasiones, bajo moldes “normativos”, se incorporan explicaciones sobre lo que en cada caso se pretende, más propias de la parte expositiva de las leyes y reglamentos, o de sus antecedentes (memorias justificativas).*

*Se trata de una práctica generalizada que afecta a disposiciones estatales, autonómicas y locales, y a las emanadas de otras entidades con potestades normativas, pero no por ello es menos censurable y en esta dirección ha venido actuando el Consejo Consultivo. Así, ya en el dictamen 573/2010, hizo notar este Consejo Consultivo que una parte importante del contenido de Anteproyecto de Ley entonces examinado (sobre el Olivar en Andalucía) carecía de la eficacia ordenada propia de una disposición legal, alejándose del contenido prescriptivo que de suyo corresponde a las normas jurídicas, para situarse notablemente en el órbita de lo principal, con un importante nivel de indeterminación. En esta línea, el dictamen señala que dicha carencia en términos de eficacia ordenadora es especialmente visible en determinados artículos en los que se llama genéricamente a la Administración de la Junta de Andalucía –o en ocasiones a la Consejería competente en la materia de agricultura- a “promover”, “prestar atención”, “reequilibrar”, “incentivar”, “facilitar”, y “fomentar”.*

Por su parte, podrían considerarse expresiones programáticas innecesarias las contenidas en los artículos 3, 4, 6, 26, 27.2 y 3 o 40 entre otros, por lo que se recomienda valorar la supresión de las mismas en el texto o al menos su modificación.

**SÉPTIMA.-** Entrando ya en el estudio pormenorizado del texto remitido, hemos de hacer las siguientes observaciones:

7.1. En la **Exposición de Motivos** siguiendo lo previsto en el artículo 129. de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se presenta una justificación de la adecuación de la norma a los principios de buena regulación previstos en dicho precepto (eficacia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia- previsiones). Dado el momento de iniciación del procedimiento de tramitación de la norma resulta más adecuado destacar el cumplimiento de estos principios de conformidad con la disposición vigente en su momento que es el artículo 4 -“Principios de buena regulación aplicables a las iniciativas



Código:	43CVe709RBIYF0rYGWRlVRk5830/3W	Fecha	08/06/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	Página	10/24



normativas de las Administraciones Públicas"- de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible.

También han de citarse en la Exposición de Motivos los títulos competenciales distintos al de cultura (art. 68) que sirven de fundamento a esta norma y a los que nos hemos referido en la consideración jurídica segunda.

**7.2. Título Preliminar**

7.2.1. Artículo 1. Debería recoger de forma más detallada el objeto de la ley, abarcando más allá de la *ordenación* y aludiendo al fomento, dada la relevancia que tiene esta materia en la norma.

7.2.2. Artículo 2. Debe justificarse el distinto criterio que se sigue respecto del artículo 2 de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine. En la ley estatal se incardinan dentro del ámbito de aplicación de la misma a las personas físicas residentes en España y a las empresas españolas o nacionales de la Unión Europea establecidas en España.

La norma autonómica amplía notablemente el ámbito de aplicación respecto de las personas físicas o jurídicas al exigir que sean españolas o de la Unión Europea pero suprimiendo el requisito de que sean residentes -para las personas físicas- y de que estén establecidas en España -para las personas jurídicas- que sí consta en la normativa estatal y sustituyéndolo por el requisito de que "desarrollen en Andalucía actividades propias de la industria cinematográfica".

Esta diferente regulación tiene una especial relevancia. Analizado el expediente administrativo de tramitación de la norma se aprecia que el artículo 2 originario sí seguía el planteamiento de la ley estatal y que la modificación ha obedecido al interés por adaptarse a la normativa de unidad de mercado (al Informe de la Agencia de Defensa de la Competencia) considerando que las ayudas de fomento de la norma no deberían contener un requisito que limitase la concurrencia como sería el tener residencia o establecimiento en España, y ello por la interpretación conjunta de los artículos 2 y 29 de la norma.

Consideramos sin embargo que debe abordarse esta cuestión desde otro prisma. El artículo 2 no es un artículo que regule los requisitos de los beneficiarios de las ayudas que regula la ley, sino que este precepto delimita el ámbito subjetivo de aplicación de la norma, norma cuyo contenido va mucho más allá que la mera regulación de medidas de fomento, pues contiene la regulación autonómica de la calificación de las películas, el otorgamiento de la nacionalidad, la comunicación previa para su exhibición, el registro autonómico, el patrimonio documental cinematográfico e incluso medidas concretas para las personas con discapacidad. Y para la aplicación de todo este contenido de la ley es necesario que el ámbito subjetivo de la norma se articule en torno a la residencia o establecimiento



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43Cve709RBIYF0rYGWRLVrk5830/3w	Fecha	08/06/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Uri De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	Página	11/24





físico dada la naturaleza de las normas anteriormente enumeradas siguiendo el ejemplo de la norma estatal.

Si en materia concreta de fomento la finalidad del legislador autonómico reside en no tener en cuenta este requisito de residencia o establecimiento, sino simplemente el de el desarrollo de una actividad económica en el territorio, esta finalidad deberá plasmarse en el articulado dedicado a las medidas de fomento de forma concreta y específica para las mismas, pero sin confundirse con el ámbito general subjetivo de la ley.

7.2.3. Artículo 3. En primer lugar se aconseja revisar el precepto en su conjunto para analizar la posibilidad de contener en un sólo apartado todos los objetivos de la ley, sin distinguir en dos apartados distintos, considerando que ello es posible si se eliminan los preceptos programáticos y se aligera la carga explicativa de algunos apartados como se expondrá a continuación.

7.2.3.1. Dado el carácter programático de algunos apartados del mismo debe procederse a su revisión.

En este sentido incurren en duplicidad los apartados 1.b) y 1.d) pues ambos parecen ser relativos al fomento. En el apartado segundo letras a), b) c) tienen un marcado carácter programático.

7.2.3.2. También deben evitarse en las normas las explicaciones de las disposiciones que se adoptan siendo el lugar adecuado para ello bien las Memorias Justificativas que han de constar en el expediente del anteproyecto o bien en la propia exposición de motivos. En este sentido las letras a), b) y c) del apartado dos incorporan este tipo de justificaciones.

7.2.3.2. En el apartado 2.d) debe añadirse el inciso "de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, y en la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía".

7.2.3.4. El apartado tercero resulta innecesario dado que cualquier tipo de actuación que se lleve a cabo para conseguir los objetivos fijados en la ley habrá de adecuarse a la normativa vigente necesariamente. De mantenerse el apartado debe revisarse pues cita sólo como normativa a considerar el Derecho Comunitario (debería indicarse de la Unión Europea) y la normativa de defensa de la competencia, cuando el marco legal aplicable a todos los tipos de medidas que contiene la ley es mucho más amplio.

7.2.4. Artículo 4. Por su carácter meramente explicativo y no normativo resulta más adecuado de la exposición de motivos por lo que se sugiere la supresión del precepto llevando su contenido al lugar adecuado que se sugiere de la norma.



<b>Código:</b>	43Cve709RBIYF0rYGWRLVrk5830/3W	<b>Fecha:</b>	08/06/2017	
<b>Firmado Por</b>	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ			
<b>Url De Verificación</b>	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	<b>Página</b>	12/24	

Puede también incluirse su contenido en el art. 32 letra a) como criterios de ponderación de proyectos que aspiren a obtener alguna medida de fomento de la administración por concretar los criterios para considerar un producto como cultural siguiendo las exigencias del art. 54.2. del Reglamento (UE) 651/2014, de 17 de junio, que declara determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado, en especial el art. 54.

7.2.5. Artículo 5. En las definiciones recogidas en este artículo, en el que expresamente se deja a salvo lo previsto en la legislación básica estatal, debe evitarse cualquier tipo de duplicidad con dicha normativa ya sea produciendo el efecto indeseado de la *lex repetita* o dotando a un mismo término de diferente definición en dos normas, la estatal y la autonómica. Dicha duplicidad se aprecia en las definiciones de las siguientes letras (señalandose entre paréntesis el precepto estatal con el que se identifica dicha duplicidad): d) largometraje (art. 4.c Ley 55/2007), e) cortometraje (art. 4.d), g) empresa productora independiente (art.4.n), i) empresa distribuidora independiente (art. 4.ñ) y k) empresa exhibidora independiente (art. 4.º) y ñ) industrias técnicas (art. 4.p).

7.2.6. Artículo 6. El contenido de este artículo podría incorporarse al artículo 3 como uno de los objetivos de la ley. Todo ello sin perjuicio de señalar expresamente el carácter programático de este precepto.

**7.3. TÍTULO PRIMERO. De la Administración Pública en el ámbito cinematográfico y de la producción audiovisual.**

7.3.1. La llamada a la colaboración del Consejo Audiovisual de Andalucía en el art. 7.3. debe hacerse de forma más precisa.

7.3.2. Artículo 8. Crea el Consejo Asesor de Cinematografía como un órgano colegiado siendo necesario que se identifique con alguno de los tipos previstos en el art. 88 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, pareciendo adecuado incardinarse como órgano de asesoramiento en el art. 88.2.b). Es recomendable precisar un poco más en esta norma las funciones de dicho órgano, pudiendo ya señalarse que es un órgano adscrito a la Consejería con competencias en materia de Cultura (art. 88.2.c).

7.3.3. Artículo 10. La letra c) referida al Registro de empresas cinematográficas y audiovisuales debe situarse como letra a), dado que en la ley es la primera de las competencias expresadas en este artículo que son objeto de regulación pormenorizada.



Código:	43Cve709RBIYF0rYGWRLVRk5830/3W	Fecha	08/06/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ	Página	13/24
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma		



En el apartado segundo debe sustituirse la expresión *protocolos* por *protocolos generales de actuación* por ser esta la terminología empleada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, en su art. 47.1. párrafo segundo.

7.3.4. Artículo 11. Reiteramos la misma consideración que hemos realizado en el apartado anterior respecto a los protocolos.

7.3.5. Artículo 12. El apartado primero de este artículo viene a reproducir el art. 103 de la CE siendo ello innecesario en esta norma, y estando el apartado segundo dedicado a la colaboración con operados públicos y privados se sugiere la modificación de este artículo, dotándole de un nuevo título que refleje el contenido que finalmente se le otorgue.

Además si la colaboración a la que se alude puede realizarse con instituciones y/operadores públicos o privados debe valorarse previamente si no debería incardinarse dicha colaboración en el Capítulo II anterior dedicado a las Relaciones Interadministrativas.

7.3.6. Artículo 13. Este artículo regula la *Estrategia andaluza para el impulso de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual*. Generalmente las *estrategias* vienen configurándose en el ordenamiento andaluz como verdaderos instrumentos de planificación de la actividad del gobierno en relación a una determinada materia y durante un concreto periodo de tiempo. Por ejemplo puede citarse como antecedente la Estrategia de Turismo sostenible de Andalucía prevista en el art. 11 de la Ley 13/2011, de 13 de diciembre, de Turismo de Andalucía que la define como conjunto integrado de medidas dirigidas a implementar un sistema de planificación turística estratégica del territorio objeto de dichas actuaciones.

Si la intención de este artículo es concebir la Estrategia andaluza para el impulso de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual como un instrumento de planificación debe concretar algunos extremos.

Así el apartado primero debe definir la estrategia de forma clara para luego huir del empleo de fórmulas como *promoverá* y recoger de forma clara la obligación de la Consejería competente en materia de Cultura de confeccionar un Acuerdo de formulación de la Estrategia, identificando el órgano que habrá de aprobar el mismo, ya sea la propia Consejería o el Consejo de Gobierno. Por lo tanto primero definición y luego identificación del órgano que acuerda la formulación.

En el segundo apartado puede desglosarse el contenido mínimo de dicha estrategia debiendo recordar que al ser un instrumento de planificación y coordinación de políticas públicas deberá huir de cualquier tipo de contenido normativo. Presentan dudas en este sentido la letra s) al referirse a la concreción en la estrategia de criterios básicos a los procedimientos de selección de proyectos, la segmentación de los productos y los formatos que pueden beneficiarse de los recursos públicos.



Código:	43CvE709RBIYF0rYGWRLVrk5830/3W	Fecha	08/06/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Uri De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	Página	14/24



Si el contenido de la Estrategia excede de este planteamiento y aspira de alguna manera a establecer el marco de las políticas de fomento en la materia se recuerda que el art. 8 de la LGS prevé que los órganos de las Administraciones públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Por ello se recomienda la valoración acerca de si el artículo 13 o bien se reconduce directamente a un mero instrumento de planificación sin contenido normativo o bien, si es la intención, se configura como un plan estratégico de subvenciones.

Por otra parte en el apartado 2.b) se hace alusión a *los recursos públicos que corresponde aportar a cada una de las partes integrantes*, sin que se pueda entender a quién se refiere, pues la Estrategia la aprobaría el Gobierno andaluz, sin que en todo el articulado se haga alusión a otras personas o entidades.

La comisión de seguimiento a la que se refiere el apartado cuarto, de configurarse luego en la en la Estrategia como un órgano de los previstos en el art. 88 de la LAJA, deberá crearse mediante norma.

7.3.7. Artículo 14. El título de artículo "fomento de la actividad emprendedora" no guarda relación con su contenido que no es más que una concreción de parte de la Estrategia, por eso se sugiere reconducir este contenido al art. 13, reformulándolo. Además induce a confusión la introducción de un precepto con esta rúbrica fuera del Título III dedicado íntegramente las medidas de fomento.

**7.4. TÍTULO II. De la ordenación administrativa de la actividad cinematográfica y audiovisual.**

7.4.1. Artículo 18. El párrafo tercero contiene dos previsiones, que recogidas conjuntamente inducen a confusión. Así por una parte debería aludirse a que el procedimiento de calificación será establecido reglamentariamente, y por otra parte a que la asignación de un único número por expediente ha de realizarse de forma coordinada con el Estado, de conformidad con lo establecido en el art. 6.3. del Real Decreto 1084/2015, de 4 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley del Cine. No se alcanza a entender a qué se refiere este apartado al señalar "para cada ámbito en que la obra calificada vaya a ser explotada", ni tampoco por qué distingue entre la explotación en salas de cine u otras formas de distribución cuando al normativa estatal no realiza esta distinción.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43Cve709RBIYF0rYGWRLVRk5830/3W	Fecha	08/06/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ	Página	15/24
Url De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>		



La calificación específica para las obras que promuevan la igualdad de género a la que se refiere el apartado 4 ya está prevista también en el art. 6.2. del reglamento estatal.

7.4.2. Artículo 19. Debe evitarse en este precepto el uso indebido de la técnica de la *lex repetita* según hemos expuesto anteriormente. En este precepto se reproducen parciamente partes de los artículos 9.2 y 3 y 17 de la Ley 55/2007, sin que se indique siempre expresamente el precepto estatal que se está reproduciendo. Ello ocurre con la cita a la imposibilidad de los menores de 18 años de acceder a las salas de cine X en el apartado tercero que copia las previsiones del art. 9.2. de la norma estatal en parte, y en el apartado tercero que reproduce literalmente el art.17.2 in fine de la ley estatal.

7.4.3. Artículo 21. Dedicada la coproducción internacional se remite al desarrollo reglamentario para regular el procedimiento de aprobación de una coproducción internacional. Se recuerda en este sentido que los artículos 9 a 14 del Real Decreto 1084/2015, de 4 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley del Cine, regulan con carácter básico (DF 1ª) las películas cinematográficas y obras audiovisuales realizadas en régimen de coproducción con empresas extranjeras.

7.4.4. Artículo 22. Con carácter general se considera que el contenido del apartado segundo relativo a la obligación de las personas físicas o jurídicas titulares de salas de exhibición, antes de iniciar su actividad, de dirigir a la Consejería competente en materia de cultura una comunicación con la relación de todas las salas de cine que explotan, comunicación que conllevará su inscripción en el Registro Andaluz de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales, debe ser objeto de un artículo propio y autónomo dado que este deber de comunicación se configura como una de las obligaciones esenciales de los operadores del sector en la normativa estatal. Esta obligación se diluye en el anteproyecto de ley al incluirse en un artículo dedicado al control de asistencia y rendimientos, por lo que debería ser objeto de regulación independiente en una artículo suficientemente identificable.

El último párrafo del apartado segundo, dado su contenido, resultaría mejor incardinado en una disposición transitoria.

En el apartado tercero ha de considerarse que las normas estatales sobre los sistemas de expedición física o electrónica de títulos de acceso a salas de cine, previsto en el art. 16 del Real Decreto 1084/2015, de 4 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley del Cine, tiene carácter básico (DF 1ª), mientras que la información sobre asistencia y rendimientos previsto en el art. 17 del mismo Real Decreto no tiene dicha calificación. Lo cual llevaría a modificar este apartado de forma coherente con el carácter básico o no del precepto al que se refiere la materia sustantiva que pretende desarrollarse de forma reglamentaria.

Finalmente en el apartado sexto debería aludirse expresamente los convenios de colaboración previstos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.



Código:	43Cve709RBIYFOYGWR1VRk5830/3W	Fecha	08/06/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	Página	16/24



7.4.5. Los artículos 26 y 27 tiene un marcado carácter programático por lo que se sugiere su supresión, de acuerdo con lo señalado en la consideración jurídica sexta.

**7.5. TÍTULO III. Medidas de fomento de la industria cinematográfica y audiovisual**

Debe revisarse en general este título para eliminar cualquier contenido que sea reproducción de normativa ya existente y resulte por ello redundante e innecesario. Igualmente debe evitarse la existencia de preceptos de marcado carácter programático.

Sería recomendable introducir un precepto general sobre normativa aplicable similar al art. 20 de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre.

7.5.1. Artículo 27. Este artículo dedicado a los *finés de las políticas de fomento* según su rúbrica tiene sin embargo un contenido que excede de dicho título.

En puridad corresponde a dicho título el apartado segundo, que además de tener un notorio contenido programático, coincide de forma significativa con el art. 3 dedicado a los objetivos de la ley. Por ello se sugiere su revisión en profundidad para evitar duplicidades. También tiene carácter programático el apartado tercero.

Por todo lo anterior se sugiere modificar la rúbrica de este artículo sustituyéndola por una más genérica, como puede ser "medidas de fomento", y eliminar el contenido programático del precepto, manteniendo el contenido de los apartados cuarto y quinto.

7.5.2. Artículo 29. *Requisitos de las personas y entidades beneficiarias de subvenciones.*

7.5.2.1. En primer lugar hemos de plantearnos la cuestión ya enunciada en la consideración jurídica 7.2.2. al analizar el ámbito de aplicación de la ley y abordar someramente la cuestión de los requisitos que han de reunir los beneficiarios de las ayudas previstas en la norma. EL debate se plantea por la distinta redacción que ha tenido el artículo 2 en relación al artículo 29, y en concreto sobre si puede exigirse la residencia o el establecimiento a los perceptores de ayudas cinematográficas.

Ya adelantábamos que si en materia concreta de fomento la finalidad del legislador autonómico es la de no tener en cuenta este requisito de residencia o establecimiento, sino simplemente el de el desarrollo de una actividad económica en el territorio, esta finalidad



Código:	43Cve709RBIYF0rYGWRLVRk5830/3W	Fecha	08/06/2017	
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ	Página	17/24	
Url De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>			

deberá plasmarse en el articulado dedicado a las medidas de fomento de forma concreta y específica para las mismas, pero sin confundirse con el ámbito general subjetivo de la ley.

Dicho lo cual, al margen de la opción por la que finalmente se decante el legislador hemos de advertir que la exigencia de residencia o establecimiento para la percepción de este tipo de ayudas resulta compatible con las previsiones de la normativa europea.

Hemos de citar en primer lugar la Comunicación de la Comisión sobre la ayuda estatal a las obras cinematográficas y otras producciones del sector audiovisual (DO C 332 de 15.11.2013) que en su apartado 59 permite dicha posibilidad al distinguir entre establecimiento conforme al derecho mercantil nacional y una mera sucursal u oficina permanente al señalar que:

*"49. De acuerdo con tales principios, los regímenes de ayudas no pueden, por ejemplo, reservar las ayudas exclusivamente a los nacionales del país, exigir que los beneficiarios sean empresas nacionales establecidas conforme al Derecho mercantil nacional (las empresas establecidas en un Estado miembro que actúen en otro a través de una sucursal o una oficina permanentes deben poder recibir ayuda; además, este requisito de representación solamente debe ser aplicable en el momento del pago de la ayuda), u obligar a las empresas extranjeras que prestan servicios cinematográficos a eludir las disposiciones y condiciones de la Directiva 96/71/CE con respecto a sus trabajadores desplazados."*

Por su parte concreta esta idea el Reglamento (UE) 651/2014, de 17 de junio, que declara determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado que en su artículo 5.1.s eñala que

*"El presente Reglamento no se aplicará a las ayudas estatales que entrañen, por sí mismas, por las condiciones inherentes a ellas o por su método de financiación, una infracción indisoluble del Derecho de la Unión, en particular:*

*a) las medidas de ayuda cuya concesión esté supeditada a la obligación de que el beneficiario tenga su sede en el Estado miembro pertinente o de que esté establecido predominantemente en ese Estado miembro; sin embargo, se autoriza el requisito de disponer de un establecimiento o de una sucursal en el Estado miembro que concede las ayudas en el momento en que se hagan efectivas;"*

Por tanto mientras que la exigencia de tener sede o establecimiento predominante está prohibida, sin embargo, se admite que se exija al beneficiario el tener un establecimiento o sucursal en el momento del pago.

Y así lo ha recogido en el ámbito estatal la normativa reguladora de las distintas ayudas que sigue exigiendo la residencia o establecimiento para el reconocimiento de la



Código:	43CvE709RBIYF0rYGWRLVrk5830/3W	Fecha	08/06/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	Página	18/24



condición de beneficiario con carácter general a la fecha de percepción de la ayuda (art. 24.1.a) Real Decreto 1084/2015, de 4 de diciembre).

También recoge este criterio el Gobierno Vasco al señalar respecto de las ayudas actualmente vigentes como requisitos para ser beneficiario el *"estar establecida en un estado miembro de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo, siempre que se comprometan a abrir un establecimiento permanente en la Comunidad Autónoma de Euskadi en el caso de concesión de la subvención."* (ORDEN de 10 de junio de 2015, de la Consejera de Educación, Política Lingüística y Cultura, por la que se convoca y regula la concesión de subvenciones en el ejercicio 2015 a la creación, desarrollo y producción audiovisual.)

7.5.2.2. En general este artículo no innova prácticamente el ordenamiento jurídico por cuanto viene a recoger las previsiones generales en materia de subvenciones previstas en la LGS y en la normativa autonómica, especialmente en el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (en adelante TRLGHPJA) por lo que se sugiere revisar su contenido para incluir exclusivamente aquellas medidas normativas que realmente supongan un novedad en el ordenamiento jurídico vigente.

Así el apartado primero viene a ser un reproducción casi literal del art. 113 del TRLGHAPJA, reproducción innecesaria.

7.5.2.3. Por su parte el apartado segundo dispone que *"No podrán beneficiarse de las medidas de fomento establecidas por la presente ley las personas físicas o jurídicas que incurran en cualquiera de las condiciones de exclusión reguladas por la normativa aplicable en materia de ayudas públicas y subvenciones, incluyendo aquellos supuestos de empresas que hayan sido sancionadas o condenadas por resolución administrativa o sentencia judicial firme por incurrir en incumplimiento de Convenio Colectivo u otras actuaciones que supongan una mala práctica en materia laboral o por alentar o tolerar prácticas laborales consideradas discriminatorias por la legislación vigente"*.

Este apartado resulta reiterativo con lo dispuesto con carácter general en el art. 13 LGS y en el art. 116 TRLGHJA. Recordemos que la ley andaluza en el precepto citado se remite expresamente a la LGS, art. 13, y adiciona dos causas más para estar incurso en situación de no poder percibir subvenciones, la primera en el apartado segundo relativa a las personas que tengan deudas en periodo ejecutivo, y la segunda, en el apartado cuarto, coincidente con la segunda mitad del párrafo del anteproyecto remitido, que dispone que *"4. De conformidad con lo establecido en el artículo 13.2. de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, no podrán ser beneficiarias de subvenciones aquellas empresas sancionadas o condenadas por resolución administrativa firme o sentencia judicial"*



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43Cve709RBIYF0rYGWRLVRk5830/3W	Fecha	08/06/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	Página	19/24





*firme por alentar o tolerar prácticas laborales consideradas discriminatorias por la legislación vigente."*

Por lo tanto la única novedad de este apartado segundo radicaría en introducir como causa de imposibilidad de percibir una subvención el que las "empresas hayan sido sancionadas o condenadas por resolución administrativa o sentencia judicial firme por incurrir en incumplimiento de Convenio Colectivo". La introducción de un nuevo requisito para obtener al condición de beneficiario es posible en la normativa autonómica, pero resulta necesario justificar dicha medida en el expediente.

7.5.2.4. Respecto del apartado tercero procede su supresión dado que permite que por la naturaleza de la subvención y atendiendo a razones de interés general, se exceptúe por sus bases reguladoras del cumplimiento de alguno de los requisitos previstos en el art. 13 LGS y en el art. 116 TRLGHPJA. Respecto de la remisión al artículo 13 LGS procedería la supresión de este inciso por reiterar lo ya establecido en la ley estatal. Y respecto a la remisión a la normativa autonómica hemos de recordar que la posibilidad de excepcionar sólo la prevé el art. 116.2. in fine respecto de la prohibición establecida en dicho párrafo que es la relativa a no tener el beneficiario deudas en periodo ejecutivo por ingresos de derecho público de la Junta de Andalucía. Por lo tanto lo procedente sería la supresión de este apartado.

7.5.3. Artículo 30. *Condiciones de acceso a las medidas de fomento.*

7.5.3.1. Este precepto prevé fundamentalmente el desarrollo reglamentario de las condiciones de acceso a las medidas de fomento y de las comisión de evaluación de proyectos y la posibilidad de que la Consejería celebre convenios con entidades de crédito para obtener aportaciones a la Estrategia andaluza para el impulso de la cinematografía.

El contenido de este precepto no regula en realidad la materia a la que se refiere su rúbrica pues se limita a hacer un reenvío al desarrollo reglamentario de las condiciones de acceso a las medidas de fomento.

7.5.3.2. Por otra parte se refiere a las comisiones de evaluación previendo de nuevo el desarrollo reglamentario de las mismas, no entrando estas dentro de la materia de este artículo si se atiende a su rúbrica.

El apartado segundo contiene una justificación de la medida que prevé en su segunda parte, por lo que deberá ser eliminada ésta (desde "a fin" hasta "resultados") y mantener sólo la parte realmente normativa. Al igual que hemos indicado para las comisiones debería esta medida incardinarse en un precepto cuyo título recogiese este contenido.



Código:	43Cve709RBIYF0rYGWRLVrk5830/3w	Fecha:	08/06/2017	
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ	Página	20/24	
Url De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>			

7.5.3.3. Dado el contenido del apartado tercero referido a la financiación debería contar con un artículo propio pues no se incardina la misma dentro de la materia a la que se refiere la rúbrica del artículo. En cuanto a su contenido resulta ciertamente genérico puesto que éste prevé que *“el Órgano competente de la Junta de Andalucía podrá suscribir acuerdos con entidades de crédito y de garantía de crédito, nacionales o europeas, públicas o privadas, ajustadas a lo establecido en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que incluyan aportaciones o compromisos financieros en el marco de la Estrategia andaluza para el impulso de la industria cinematográfica y de la producción audiovisual, con el fin de incrementar el acceso al crédito a empresas susceptibles de fomento y apoyo según lo dispuesto en este título y conforme a lo establecido en el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo. Todo ello en el marco y con los límites de lo dispuesto cada año en la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.”* La sujeción de la actuación de la administración pública a la normativa de estabilidad presupuestaria y a la normativa de hacienda pública se da siempre al margen de que lo puede especificar en concreto una norma sectorial como es este anteproyecto. Lo que sí resulta necesario es que este precepto concrete mejor cuál sería el objeto de dichos convenios clarificando su naturaleza.

7.5.4. Artículo 32. Deben establecerse en este artículo en primer lugar los criterios generales de ponderación a incluir en las bases reguladoras como apartado primero, y como apartado segundo la excepción a la aplicación de dichos criterios.

En relación al criterio previsto en el apartado a) se sugiere incorporar en este apartado el contenido del artículo 4 en lo que respecta al “valor cultural”, en cuanto criterios que permitirán considera una obra como producto cultural. Por otra parte resulta indeterminado el inciso “que tendrá una especial relevancia en la evaluación”, siendo más certero fijar un porcentaje mínimo que en todo caso deba darse a estos criterios.

También presenta una redacción muy genérica el apartado b) al referirse a la “valoración de actuaciones de efectiva consecución de la igualdad de género” por lo que se recomienda concretar mejor este criterio.

Respecto del apartado c) se plantea la posibilidad de que recogiendo unas bases reguladoras la territorialización del gasto como requisito de ejecución siguiendo las previsiones del art. 28, no puede emplearse este criterio adecuadamente como elemento de valoración en los términos que está redactado.

7.5.5. Artículo 34. Debe especificarse en el apartado quinto si los criterios objetivos de ponderación que en el mismo se enumeran son los únicos que podrán incluirse en las bases reguladoras o si por el contrario son lo que en todo caso han de incluirse pero sin excluir la posibilidad de que las bases incluyan alguno más y ello por cuanto que la expresión “entre” empleada al principio



Código:	43CVe709RBIYF0rYGWRLVRk5830/3W	Fecha:	08/06/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	Página:	21/24



del artículo no resulta suficientemente clara en el sentido indicado. También debe clarificarse si pueden o deben incluirse todos los enumerados o bastaría sólo alguno o algunos.

Por otra parte no resulta clara la redacción del apartado séptimo al emplear el inciso "o" en lugar de "y" induciendo a confusión acerca del momento en que puede iniciarse la actividad subvencionada. En este sentido debe recordarse el necesario cumplimiento de efecto incentivador del art. 6.1 y 6.2 del Reglamento 651/2014 (también aplicable a las ayudas del artículo 54 por el apartado 1 de ese artículo) que requiere que la actividad a incentivar no se haya iniciado nunca antes de presentar las solicitud de la ayuda.

7.5.6. Artículo 35. Reiteramos para el apartado tercero de este artículo lo ya señalado en el punto anterior para los criterios de ponderación.

7.5.7. Artículo 36. Deben evitarse en este artículo explicaciones sobre el contenido normativo como pueden ser en el apartado primero "en su labor de promoción cultural en el exterior" o contenido programático como es el apartado tercero en su integridad.

7.5.8. Los artículos 39, 40 y 41 tienen un contenido muy programático de conformidad con lo señalado en la consideración jurídica sexta por lo que se sugiere su revisión para dotarlos de un exclusivo contenido normativo.

7.5.9 El Capítulo III dedicado a "Otras medidas de apoyo y protección" crea un premio honorífico, regula los documentos cinematográficos integrantes del patrimonio histórico y las funciones de la Filmoteca de Andalucía, cuestiones ajenas claramente al fomento.

Dado su contenido debería contar con un título propio, que si bien aunque escueto, justificaría su existencia dada la diferencia sustantiva con el resto de disposiciones del Título III relativas al fomento. De no dedicarle un título propio deberían incorporarse estos artículos a la parte inicial de la norma, tal y como hace la normativa estatal que dedica su artículo 6 al Patrimonio cinematográfico y audiovisual y que expresamente hace alusión a las competencias de las CCAA en la materia.

Sí ha de recordarse la importancia que desde la Unión Europea se ha otorgado a este tipo de Patrimonio destacando la Comunicación de la Comisión sobre la ayuda estatal a las obras cinematográficas y otras producciones del sector audiovisual lo siguiente en relación a este patrimonio:

*"En consecuencia, los Estados miembros deben incitar y ayudar a los productores a depositar una copia de la película en la institución responsable del patrimonio cinematográfico designada por el órgano de financiación con vistas a la preservación, y a una utilización no comercial específica acordada con el titular o titulares de derechos, en cumplimiento de los derechos de propiedad intelectual y sin perjuicio de una remuneración equitativa del titular o titulares de derechos, tras un período de tiempo establecido de común acuerdo en el acuerdo de subvención y de forma que no se interfiera con la utilización normal de la película."*



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43Cve709RBIYF0rYGWRLVRk5830/3W	Fecha:	08/06/2017	
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ	Página	22/24	
Url De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>			

7.5.10. Artículo 45. Dedicado este precepto expresamente a la "accesibilidad y no discriminación", cuenta con un antecedente en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 55/2007, constituyendo además su respaldo normativo el artículo 7.3. del Real Decreto 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad que dispone que *"Las administraciones públicas protegerán de forma especialmente intensa los derechos de las personas con discapacidad en materia de igualdad entre mujeres y hombres, salud, empleo, protección social, educación, tutela judicial efectiva, movilidad, comunicación, información y acceso a la cultura, al deporte, al ocio así como de participación en los asuntos públicos, en los términos previstos en este Título y demás normativa que sea de aplicación."*

Tampoco resulta adecuado incardinar este precepto en el Título dedicado al fomento, ni adecuado resulta dedicarle un capítulo entero a esta materia que finalmente cuenta con un sólo artículo.

El incumplimiento de las obligaciones concretas establecidas en este artículo no está sancionado sin embargo en la norma lo que resta eficacia a su aplicación.

#### 7.6. TÍTULO IV. Función inspectora y régimen sancionador

7.6.1. Artículo 47. Sería recomendable en este artículo distinguir entre el órgano competente para instruir los procedimientos sancionadores y el órgano encargado de resolver.

7.6.2. Artículo 48. En el apartado tercero debe modificarse la regla de cómputo del plazo de prescripción de las sanciones, puesto que según el art. 30.3 de la Ley 40/2015 éste comenzará desde el día siguiente a aquél en que sea ejecutable la resolución por la que se impone la sanción o haya transcurrido el tiempo para recurrirla, y no desde que adquiera firmeza como indica el anteproyecto.

7.6.3. Artículo 49. No recoge este precepto como infracción leve dos infracciones que sí prevé la ley estatal: en la letra d) del art. 39.3 de la Ley 55/2007 el incumplimiento de la obligación de comunicación a la que se refiere el art. 22.2. del anteproyecto, y en la letra f) del art. 39.3. el incumplimiento por las administraciones públicas de las normas de proyección gratuitas o a precio simbólico previstas en el art. 25 del anteproyecto.

**SÉPTIMA.-** Como mejoras de técnica normativa, podemos recomendar las siguientes:

7.1. Exposición de Motivos: Debe procurarse que su contenido se limite al previsto para la parte expositiva de las disposiciones en la regla 12 de las Directrices de técnica normativa (Acuerdo del



Código:	43Cve709RBIYF0rYGWRLVRk5830/3W	Fecha	08/06/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Uri De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	Página	23/24



Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005) de manera que cumpla *"la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta."*, además de que, *"Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado."*

Observamos que la parte expositiva está correctamente estructurada, si bien el expositivo segundo podría ser dividido en dos para distinguir de forma más clara la normativa estatal y autonómica de la internacional.

7.2. En el art. 33 debe eliminarse el inciso "(en adelante, la Estrategia)".

Es cuanto me cumple someter a la consideración de V.I., sin perjuicio de que se cumplimente la debida tramitación procedimental y presupuestaria.

La Letrada de la Junta de Andalucía.

Fdo.: Mónica Ortiz Sánchez  
La Letrada de la Junta de Andalucía.  
Jefa del Área de Asuntos Consultivos.



Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43Cve709RBIYF0rYGWRLVRk5830/3W	Fecha	08/06/2017
Firmado Por	MARIA MONICA ORTIZ SANCHEZ		
Url De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	Página	24/24



INFORME DEL GABINETE JURÍDICO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA (sobre 3er borrador del anteproyecto de Ley del Cine)					
ARTÍCULO	ORGANISMO / ENTIDAD	ALEGACIONES	ESTIMADA S/N	MOTIVO DESESTIMACIÓN / OBSERVACIONES	
<b>Memoria justificativa</b>	Gabinete Jurídico	Considera necesario reflejar en memoria justificativa el cumplimiento de los principios de buena regulación, “necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia”, conforme a la normativa vigente en el momento de iniciación del procedimiento, art. 4 de la ley 2/2011, 4 de marzo, de Economía sostenible.	S	Se elabora Memoria justificativa	
	Gabinete Jurídico	Recomienda motivar en el expediente que el trámite de audiencia a la ciudadanía se ha conferido a través de cada una de las organizaciones y asociaciones que constan en el expediente	S	Establecer los Criterios de selección, e indicación de su representación.	
<b>Exposición de motivos II</b>	Gabinete Jurídico	El cumplimiento de los principios de buena regulación, “necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia”, debe reflejarse con referencia a la normativa vigente en el momento de iniciación del procedimiento, que es el art. 4 de la ley 2/2011, 4 de marzo, de Economía sostenible.	S	Se acepta y se incluye en Memoria Justificativa	
<b>Exposición de motivos II</b>	Gabinete Jurídico	Convendría citar los títulos competenciales distintos al de cultura (art.68) que fundamentan la norma	S	Se acepta y se incluyen referencias adicionales	
<b>Exposición de motivos II</b>	Gabinete Jurídico	Sugiere que se divida en dos partes para distinguir la normativa estatal y autonómica de la internacional	S	Dividir en dos apartados: Normativa nacional (estatal y autonómica) e Internacional	
<b>I</b>	Gabinete Jurídico	Detallar el objeto de la ley abarcando no solo la ordenación y aludiendo a la actividad de fomento	S	Se acepta y se modifica el texto añadiéndose “y fomento”	

Inf GABINETE JCO\_2

2	Gabinete Jurídico	Cuestiona la extensión del ámbito subjetivo de la ley, más allá del que establece la Ley estatal, al suprimir el requisito de que se trate de personas residentes o establecidas en España sustituyéndolo por el de que “desarrollen en Andalucía actividades propias de la industria cinematográfica”. Considera adecuado ese ámbito al referirse a los beneficiarios de las actividades de fomento pero no para la delimitación del ámbito subjetivo de la aplicación de la ley.	S	Se da nueva redacción a los artículos 2.1 y 30.1 (anterior artículo 29.1 en el tercer borrador)
3.1	Gabinete Jurídico	Recomienda suprimir duplicidad en los apartados 1.b) y 1.d)	S	Se suprime el apartado d)
3.2	Gabinete Jurídico	Propone revisar redacción del apartado 2. a), b) y c) por tener carácter programático e incluir explicaciones propias de partes expositivas pero no dispositivas de la norma	S	Se revisa redacción incluyéndose mención en la exposición de motivos
3.2	Gabinete Jurídico	Recomienda incluir en apartado 2.d referencia a la L.O. 3/2007 y L12/2007, en materia de igualdad	S	Se acepta y se inserta
3.3	Gabinete Jurídico	Sugiere suprimir apartado 3 referido a la sujeción a la normativa vigente, por innecesario	S	Se suprime el apartado 3
4	Gabinete Jurídico	Sugiere llevar su contenido a la Exposición de Motivos dado su carácter meramente explicativo y considerar la inclusión de su contenido en el art. 32 letra a como criterios de ponderación en las medidas de fomento	S	Se suprime el artículo 4 y se incluye su contenido en el art.34 (artículo 32 en el texto anterior)

Inf GABINETE JCO\_2

<b>5 (artículo 4 en el cuarto borrador)</b>	Gabinete Jurídico	Recomienda evitar duplicidades normativas eliminando la repetición de preceptos de normativa estatal en las definiciones de los apartados d) e), i), k) y ñ)	S	Se ha dado nueva redacción
<b>6</b>	Gabinete Jurídico	Considera programático este artículo referido a la promoción de la igualdad de género y sugiere incorporar su contenido al artículo 3 como objetivo de la ley	S	Se suprime artículo 6 y se incorpora como objetivo en el artículo 3
<b>7.3 (artículo 5.3 en el cuarto borrador)</b>	Gabinete Jurídico	Debería precisarse la colaboración con el Consejo Audiovisual de Andalucía	S	Se da nueva redacción al apartado 3)
<b>8 (artículo 6 en el cuarto borrador)</b>	Gabinete Jurídico	Considera necesario identificar qué tipo de órgano colegiado, de los previstos en el art. 88 de la Ley 9/2007, sería el Consejo Asesor de Cinematografía, así como sus funciones y su adscripción a la Consejería de Cultura	S	Se acepta y se modifica el texto
<b>10. a) c) (artículo 8 en el cuarto borrador)</b>	Gabinete Jurídico	Propone situar este apartado referido al Registro de empresas cinematográficas y audiovisuales en la letra a) en lugar de la c) por motivos de coherencia en la redacción	S	Se reordenan los apartados cambiado el orden de la a) y c)
<b>10.2 (artículo 8.2 en el cuarto borrador)</b>	Gabinete Jurídico	Sugiere sustituir la expresión "protocolos" por "protocolos generales de actuación", conforme a la Ley 40/2015	S	Se modifica el texto



Inf GABINETE JCO\_2

<b>11 (artículo 9 en el cuarto borrador)</b>	Gabinete Jurídico	Sugiere sustituir la expresión "protocolos" por "protocolos generales de actuación", conforme a la Ley 40/2015	S	Se modifica el texto
<b>12.1 (artículo 10 en el cuarto borrador)</b>	Gabinete Jurídico	Propone suprimir el apartado 12.1, por innecesario, al reproducir el art 103 de la CE.	S	Se suprime
<b>12.2 (artículo 10 en el cuarto borrador)</b>	Gabinete Jurídico	Sugiere reconsiderar el título del artículo, "principios de actuación", adecuándolo a su contenido referido a la colaboración con operarios públicos y privados	S	Se modifica la denominación del artículo
<b>12.2 (artículo 10 en el cuarto borrador)</b>	Gabinete Jurídico	Sugiere reconsiderar su inclusión en el capítulo II de Relaciones Interadministrativas dado que el precepto se refiere a las relaciones con operadores públicos y privados	S	Queda clarificado con la nueva denominación del artículo temida en cuenta en la alegación anterior
<b>13 (artículo 11 en el cuarto borrador)</b>	Gabinete Jurídico	Recomienda plantearse una valoración conjunta de la estrategia, como instrumento de planificación sin contenido normativo o como plan estratégico de subvenciones y teniendo en cuenta en este caso lo establecido en el art. 8 de la LGS acerca de los planes estratégicos de subvenciones	S	Se da nueva redacción al artículo
<b>13.1 (artículo 11 en el cuarto borrador)</b>	Gabinete Jurídico	Plantea la necesidad de concretar el contenido de este apartado debiendo definirse de forma clara "la estrategia", suprimir el término "promoverá" y recoger expresamente la obligación de confeccionar un Acuerdo de formulación e identificando al órgano de aprobación del mismo.	S	Se da nueva redacción al artículo

<p><b>13.2</b> <b>(artículo 11</b> <b>en el cuarto</b> <b>borrador)</b></p>	<p>Gabinete Jurídico</p>	<p>Debe desglosarse el contenido mínimo de la estrategia</p>	<p>S</p>	<p>Se da nueva redacción al artículo</p>
<p><b>13.2. a)</b> <b>(artículo 11</b> <b>en el cuarto</b> <b>borrador)</b></p>	<p>Gabinete Jurídico</p>	<p>Se plantea dudas sobre la conveniencia de incluir en un precepto no normativo sino de planificación, la letra a) referida a los criterios básicos a los procedimientos de selección de proyectos, segmentación de los productos y formatos beneficiarios de recursos públicos.</p>	<p>S</p>	<p>Se da nueva redacción al artículo</p>
<p><b>13.2. b)</b> <b>(artículo 11</b> <b>en el cuarto</b> <b>borrador)</b></p>	<p>Gabinete Jurídico</p>	<p>Plantea dudas sobre la alusión a las “partes integrantes” de la estrategia, al no precisarse quiénes son las mismas en el articulado de la norma</p>	<p>S</p>	<p>Se da nueva redacción al artículo</p>
<p><b>13.5</b> <b>(artículo 11</b> <b>en el cuarto</b> <b>borrador)</b></p>	<p>Gabinete Jurídico</p>	<p>Se indica que la Comisión de seguimiento debe configurarse como un órgano de los previstos en el artículo 88 de la LAJA</p>	<p>S</p>	<p>Se suprime como apartado 5 y se inserta como nuevo artículo 12</p>
<p><b>14</b></p>	<p>Gabinete Jurídico</p>	<p>Sugiere, por ser una concreción de parte de la Estrategia, reconducir su contenido al art. 13 que regula la misma, reformulándolo y/o modificándole el título “fomento de la competitividad empresarial”, que no guarda relación con su contenido y no le correspondería incluirse en este capítulo sino en el Título III dedicado a las medidas de fomento</p>	<p>S</p>	<p>Se suprime y se integra en el actual artículo 11 (anterior artículo 13)</p>
<p><b>18 (artículo 16 en el cuarto borrador)</b></p>	<p>Gabinete Jurídico</p>	<p>induce a confusión por un lado “Que el procedimiento de calificación será establecido reglamentariamente” y “la asignación de un único número por expediente ha de realizarse de forma coordinada con el Estado...”</p>	<p>S</p>	<p>Se modifica redacción. Según informe.</p>

18 (artículo 16 en el cuarto borrador)	Gabinete Jurídico	No se entiende la alusión a "para cada ámbito en que la obra calificada vaya a ser explotada"	S	Suprimir
18 (artículo 16 en el cuarto borrador)	Gabinete Jurídico	No se entiende por qué se distingue entre la explotación en salas de cine u otras formas de distribución cuando la normativa estatal no realiza esta distinción	S	Suprimir
18,4 (artículo 16 en el cuarto borrador)	Gabinete Jurídico	La calificación específica para las obras que promuevan la igualdad de género ya está prevista también en el art. 6.2 del reglamento estatal	S	Se da nueva redacción al apartado 4
19 (artículo 17 en el cuarto borrador)	Gabinete Jurídico	Uso indebido de la técnica de la lex repetita, se reproducen parcialmente partes de los artículos 9.2 y 3 y 17 de la Ley 55/2007, sin que se indique expresamente el precepto estatal que se está reproduciendo. Ocurre con la imposibilidad de los menores de 18 años de acceder a las salas de cine x, en el apartado 3º que copia las previsiones del art.9.2 de la norma estatal y en el apartado 3º que reproduce literalmente el art. 17.2 in fine de la ley estatal.	S	Se modifica redacción
21 (artículo 19 en el cuarto borrador)	Gabinete Jurídico	Sobre coproducción internacional, se remite al desarrollo reglamentario para regular el procedimiento de aprobación de una coproducción internacional, no obstante, los arts 9 a 14 del R.D 1084/2015, de 4 de diciembre regulan con carácter básico las películas cinematográficas y obras audiovisuales realizadas en régimen de coproducción con empresas extranjeras.	S	Se suprime apartado 3 y añadir R.D 1084/2015
22.2 (artículo 21 en el cuarto borrador)	Gabinete Jurídico	El <b>apartado 2</b> , sobre obligación de las personas físicas o jurídicas titulares de salas de comunicar, antes de iniciar su actividad, la relación de salas de cine que explotan " <b>debe ser objeto de un artículo propio y autónomo</b> , por ser una de las obligaciones esenciales de los operadores del sector en la normativa estatal	S	Artículo nuevo art.20 en el cuarto borrador

<p><b>22.2</b> <b>(artículo 21 en el cuarto borrador)</b></p>	<p>Gabinete Jurídico</p>	<p>Último párrafo resultaría mejor incardinado en una disposición transitoria</p>	<p>S</p>	<p>Pasar último párrafo como disposición transitoria primera</p>
<p><b>22.3</b> <b>(artículo 21 en el cuarto borrador)</b></p>	<p>Gabinete Jurídico</p>	<p><b>Apartado 3:</b> modificar de forma coherente al carácter básico o no del precepto. "los sistemas de expedición física o electrónica de títulos de acceso a salas de cine tiene carácter básico (art.16 R.D.1084/2015) mientras que la información sobre asistencia y rendimientos no tiene dicha calificación (art. 17 R.D)</p>	<p>S</p>	<p>se da nueva redacción como apartado 2 del artículo 21 en el cuarto borrador</p>
<p><b>22.6</b> <b>(artículo 21 en el cuarto borrador)</b></p>	<p>Gabinete Jurídico</p>	<p><b>Apartado 6:</b> debería de aludirse expresamente los convenios de colaboración previstos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre.</p>	<p>S</p>	<p>Se modifica redacción . Convenios en lugar de "Acuerdos"</p>
<p><b>Artículos 26 y 27</b></p>	<p>Gabinete Jurídico</p>	<p>Se alega su carácter programático y se sugiere su supresión</p>	<p>S</p>	<p>Se suprimen ambos artículos y el contenido del artículo 27 se adecua como nuevo artículo 28 en el cuarto borrador</p>
<p><b>Título III</b></p>	<p>Gabinete Jurídico</p>	<p>Plantean la revisión general del título y eliminar contenidos que sean reproducción de normativa ya existente y preceptos de carácter programático</p>	<p>S</p>	<p>Se revisa Tit. III</p>
<p><b>Título III</b></p>	<p>Gabinete Jurídico</p>	<p>Sugieren incluir un precepto general sobre normativa aplicable similar al art. 20 de la Ley 55/2007</p>	<p>S</p>	<p>Se incluye el contenido dentro del nuevo art.28</p>

27	Gabinete Jurídico	Solo corresponde al título el apartado 2, además de tener contenido programático coincide con el artículo 3 sobre objetivos de la ley. Revisar y eliminar duplicidades	S	Se suprime el apartado 2
27.3	Gabinete Jurídico	El <b>Apartado 3</b> tiene contenido programático	S	Se suprime
27	Gabinete Jurídico	Se sugiere modificar la rúbrica del artículo por una más genérica como "Medidas de Fomento", y eliminar el contenido programático <b>manteniendo el contenido de los apartados cuarto y quinto.</b>	S	Se mantienen los apartados 4 y 5 dentro del nuevo artículo 28 del cuarto borrador
28 (artículo 29 en el cuarto borrador)	Gabinete Jurídico	Nueva redacción en coherencia con la observación del art 32	S	Se ha contemplado que se pueda establecer un requisito mínimo de territorialización y establecerse como criterio de valoración lo que exceda del mínimo.
29.1 (artículo 30 en el cuarto borrador)	Gabinete Jurídico	Sugiere revisión de la redacción, ya que reproduce casi literalmente el art. 113 del TRLGHPJA. Solamente se debe incluir las medidas normativas que supongan una novedad en el ordenamiento jurídico vigente	S	Se ha dado nueva redacción
29.2 (artículo 30 en el cuarto borrador)	Gabinete Jurídico	Este apartado reitera lo establecido por el art.13 de la LGS y art. 116 del TRLGHPJA. La única novedad de este apartado es introducir como causa de imposibilidad de percibir una subvención el que las "empresas hayan sido sancionadas o condenadas por resolución administrativa o sentencia judicial firme por incurrir en incumplimiento de Convenio Colectivo. Su inclusión por norma autonómica es posible pero habría que justificarlo en el expediente.	S	Se mantiene causa que imposibilita percibir subvenciones el incumplimiento de convenios colectivos, motivándolo en la memoria justificativa complementaria.

Inf GABINETE JCO\_2

<b>29.3</b>	Gabinete Jurídico	Proponen su supresión, ya que permite que se exceptúe por sus bases reguladoras del cumplimiento de alguno de los requisitos previstos en el art. 13 LGS y art 116.2 in fine del TRLGHLA.	S	se suprime
<b>30</b>	Gabinete Jurídico	El contenido de este precepto no regula la materia a la que se refiere su rúbrica	S	Se cambiar denominación y se desagregar el artículo en dos para separar materias
<b>30.2</b>	Gabinete Jurídico	Se refiere a las comisiones de evaluación, no entrando dentro de la materia de este artículo según su título	S	Se lleva a un artículo nuevo (artículo 31 en el borrador cuarto).
<b>30.2</b>	Gabinete Jurídico	El apartado contiene una justificación de la medida que se prevé, por lo que se propone eliminar desde "a fin" hasta "resultados"	S	Se elimina el párrafo en el nuevo artículo 31 del texto
<b>30.2</b>	Gabinete Jurídico	Debería de incardinarse en un precepto cuyo título recogiese el contenido del mismo	S	Se modifica la rúbrica del artículo y se desagrega en los artículos 30 y 31 en el cuarto borrador
<b>30.3 (artículo 32 en el cuarto borrador)</b>	Gabinete Jurídico	referido a la financiación corresponde a materia distinta, por lo que debería de contar con un artículo propio	S	Se lleva a un nuevo artículo (artículo 32)

Inf GABINETE JCO\_2

<p><b>30.3</b> <b>(artículo 32</b> <b>en el cuarto</b> <b>borrador)</b></p>	<p>Gabinete Jurídico</p>	<p>Se alega un contenido muy genérico donde se contempla la adaptación a la L.O 2/2012 y a D.Legislativo 1/2010. Dicha sujeción se da siempre. Resulta necesario concretar mejor cuál sería el objeto de dichos convenios clarificando su naturaleza.</p>		<p>Se mantiene el contenido del artículo 30.3 (artículo 32 en el cuarto borrador) supeditándose al pronunciamiento del Consejo Económico y Social con el fin de consensuar su definitiva redacción</p>
<p><b>32 (artículo 34 en el cuarto borrador)</b></p>	<p>Gabinete Jurídico</p>	<p>Se propone incluir en este artículo en primer lugar los criterios generales de ponderación a incluir en las bases reguladoras como apartado primero y como apartado segundo la excepción a la aplicación de dichos criterios</p>	<p>S</p>	<p>Se incluye un apartado 1 con los criterios generales de ponderación a incluir en las bases reguladoras y un apartado 2 que contenga la excepción a la aplicación de dichos criterios</p>
<p><b>32 a)</b> <b>(artículo 34</b> <b>1 a) en el</b> <b>cuarto</b> <b>borrador)</b></p>	<p>Gabinete Jurídico</p>	<p>Se sugiere añadir el contenido del artículo 4 indicado en el criterio cultural,</p>	<p>S</p>	<p>Se añade el contenido del artículo 4, cuando se menciona en el apartado a)</p>
<p><b>33 a)</b> <b>(artículo 34</b> <b>1 a) en el</b> <b>cuarto</b> <b>borrador)</b></p>	<p>Gabinete Jurídico</p>	<p>Se estima indeterminado el inciso "que tendrá una especial relevancia en la evaluación", proponiéndose fijar un porcentaje mínimo que en todo caso deba darse en estos criterios</p>	<p>NO</p>	<p>Se considera más adecuado precisar en el desarrollo reglamentario</p>
<p><b>32 b)</b> <b>(artículo 34.</b> <b>1 c) en el</b> <b>cuarto</b> <b>borrador</b></p>	<p>Gabinete Jurídico</p>	<p>Se indica el carácter muy genérico de la redacción al referirse a la "valoración de actuaciones de efectiva consecución de la igualdad de género, se recomienda concretar más este criterio</p>	<p>S</p>	<p>Se revisa redacción</p>
<p><b>32 c)</b> <b>(artículo 34.</b> <b>1 c) en el</b> <b>cuarto</b> <b>borrador</b></p>	<p>Gabinete Jurídico</p>	<p>Se plantea si al recoger unas bases reguladoras la territorialización del gasto como requisito de ejecución (según artículo 28 ) no puede emplearse este criterio adecuadamente como elemento de valoración en los términos en que está redactado</p>	<p>S</p>	<p>Se da nueva redacción en coherencia con el artículo 29 en el cuarto borrador)</p>

Inf GABINETE JCO\_2

<p><b>33.1</b> <b>(artículo 35</b> <b>en el cuarto</b> <b>borrador)</b></p>	<p>Gabinete Jurídico</p>	<p>Suprimir el inciso "(en adelante, la Estrategia)"</p>	<p>S</p>	<p>se suprime</p>
<p><b>34.5</b> <b>(artículo 36.</b> <b>5) del cuarto</b> <b>borrador)</b></p>	<p>Gabinete Jurídico</p>	<p>Se propone que se especifique si los criterios objetivos de ponderación son los únicos que podrán incluirse en las bases reguladoras o si por el contrario son lo que en todo caso ha de incluirse pero sin excluir la posibilidad de que se incluyan en las BB.RR alguno más (expresión "entre"). También se debe aclarar si pueden o deben incluirse todos los enumerados o solo alguno/s</p>	<p>S</p>	<p>Se modifica redacción</p>
<p><b>34.7</b> <b>(artículo 36</b> <b>7 en el</b> <b>cuarto</b> <b>borrador</b></p>	<p>Gabinete Jurídico</p>	<p>No resulta clara la redacción, al emplear el inciso "o" en lugar de "y"; induciendo a confusión acerca del momento en que puede iniciarse la actividad subvencionada</p>	<p>S</p>	<p>Se suprime el apartado 7, al entenderse más adecuado que los requisitos establecidos en el mismo sean contemplado en las bases reguladoras de las distintas subvenciones. De las ayudas que se vienen convocando algunas se rigen por el Reglamento de exención y otras por el Reglamento de minimis, por lo que se suprime el apartado para evitar incoherencias normativas.</p>
<p><b>34.7</b> <b>(artículo 36</b> <b>7 en el</b> <b>cuarto</b> <b>borrador</b></p>	<p>Gabinete Jurídico</p>	<p>Se recuerda el necesario cumplimiento de efecto incentivador del art. 6.1 y 6.2 del Reglamento 651/2014 que requiere que la actividad a incentivar no se haya iniciado nunca antes de presentar las solicitudes de la ayuda</p>	<p>S</p>	<p>Se suprime el apartado 7, al entenderse más adecuado que los requisitos establecidos en el mismo sean contemplado en las bases reguladoras de las distintas subvenciones. De las ayudas que se vienen convocando algunas se rigen por el Reglamento de exención y otras por el Reglamento de minimis, por lo que se suprime el apartado para evitar incoherencias normativas.</p>
<p><b>35.3</b> <b>(artículo</b> <b>37.3 en el</b> <b>cuarto</b> <b>borrador)</b></p>	<p>Gabinete Jurídico</p>	<p>Reitera lo señalado en el punto anterior (34.5) respecto a los criterios de ponderación</p>	<p>S</p>	<p>Se modifica redacción</p>
<p><b>36.1</b> <b>(artículo</b> <b>38.1 en el</b> <b>cuarto</b> <b>borrador)</b></p>	<p>Gabinete Jurídico</p>	<p>Sugiere revisar redacción para evitar explicaciones sobre el contenido normativo como "en su labor de promoción cultural en el exterior"</p>	<p>S</p>	<p>Se revisa redacción</p>



36.3	Gabinete Jurídico	Apartado programático en su integridad. Propone su revisión	S	Se suprime
39	Gabinete Jurídico	Propone revisar su redacción por tener un contenido muy programático y dotarlo de contenido normativo	S	Suprimir último párrafo apartado 2)
40 ( artículo 42 en el cuarto borrador)	Gabinete Jurídico	Propone revisar su redacción por tener un contenido muy programático y dotarlo de contenido normativo	S	Se revisa su redacción pero se mantiene ya que regula líneas de ayuda
40.1 ( artículo 42. I en el cuarto borrador)	Gabinete Jurídico	Sustituir “ promoverá” por “podrá establecer un camino para “ y “ a tal efecto podrá establecer o incentivar” por “ mediante”	S	Se sustituye la expresión
41 ( artículo 43 en el cuarto borrador)	Gabinete Jurídico	Propone revisar su redacción por tener un contenido muy programático y dotarlo de contenido normativo	S	Se modifica la redacción del artículo
Capítulo III	Gabinete Jurídico	Sugiere que, dado su contenido ajeno al fomento, tenga un Título propio o bien se incorpore a la parte inicial de la norma CAPÍTULO III SUPRIMIR	S	Se traslada a un nuevo capítulo IV dentro del Título II

Inf GABINETE JCO\_2

<b>42 (artículo 45 en el cuarto borrador)</b>	De oficio por el Centro Directivo	La acción honorífica se traslada al final de las medidas de fomento como artículo 45 en el cuarto borrador, por coherencia con los cambios realizados en los apartados anteriores	S	
<b>43/ 44 (artículos 26 y 27 en el cuarto borrador)</b>	De oficio por el Centro Directivo	SUSTITUIR COMO CAPÍTULO IV DEL TÍTULO II	S	Se trasladan a un nuevo capítulo IV dentro del Título II como artículos 26 y 27
<b>45</b>	Gabinete Jurídico	Considera inadecuado incardinar este artículo sobre “ no discriminación por razón de discapacidad” en el Título dedicado al fomento así como dedicarle un capítulo entero que cuente con un solo artículo	S	Nueva denominación 1 , se mantienen los apartados relacionados con las medidas de fomento (apartados 1 , 2 , 4 como nuevo artículo 44). los apartados 5, 6 y 7 se trasladan a un nuevo artículo 25, dentro de las normas a la exhibición ( capítulo III del Título II)
<b>45</b>	Gabinete Jurídico	Debería preverse sanción para el caso de incumplimiento de las obligaciones establecidas	S	Se incluyen en el artículo 49 como Infracciones leves
<b>47</b>	Gabinete Jurídico	Sugiere que se distinga entre el órgano competente para instruir los procedimientos sancionadores y el competente para resolver	S	Para dicho precepto no es necesario rango legal. Se asume la sugerencia y se opta por tenerlo en cuenta en el desarrollo reglamentario
<b>48.3</b>	Gabinete Jurídico	Debería modificarse la regla de cómputo del plazo de prescripción de las sanciones para adecuarla a lo establecido en el art. 30.3 de la ley 40/2015	S	Se modifica redacción

Inf GABINETE JCO\_2

49	Gabinete Jurídico	Indica que deberían añadirse como infracción leve dos infracciones que sí prevé la ley estatal 55/2007	S	Se incluyen
----	-------------------	--	---	-------------