



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

**Dictamen nº:** 576/2022

**Objeto:** Solicitud de dictamen relativa al Proyecto de Decreto por el que se regulan las funciones, composición y funcionamiento del Consejo Andaluz para el Cine.

**Solicitante:** Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico (actualmente Consejería de Turismo, Cultura y Deporte).

**Ponencia:** Álvarez Civantos, Begoña; Del Castillo Gutiérrez, Manuel. Letrado.

**Presidenta:** Gallardo Castillo, María Jesús.

**Consejeras y** Álvarez Civantos, Begoña; Dorado Picón, Antonio; Escuredo Rodríguez,

**Consejeros:** Rafael; Gorelli Hernández, Juan; Moreno Ruiz, María del Mar; Rodríguez-Vergara Díaz, Ángel.

**Secretaria:** Linares Rojas, María Angustias.

La solicitud referenciada ha sido dictaminada por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día **14 de septiembre de 2022**, con la asistencia de los citados miembros.

## ANTECEDENTES DE HECHO

El 22 de julio de 2022 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen realizada por la Excm. Sra. Consejera de Cultura y Patrimonio Histórico en funciones, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.3 y al amparo del artículo 22, párrafo primero, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 20, párrafo segundo, de la citada Ley, la competencia para la emisión del dictamen solicitado corresponde a la Comisión Permanente y de acuerdo con lo previsto en su artículo 25, párrafo segundo, el plazo para su emisión es de veinte días. No obstante, en este punto debe tenerse en cuenta el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo que establece el mes de agosto como período anual de vacaciones, durante el cual se interrumpe el plazo de emisión de

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	15/09/2022	PÁGINA 1/20
VERIFICACIÓN	Pk2jmWRNTAUM3LPWERNPDG8AHB586A	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

dictámenes, continuándose en el mes de septiembre (artículo 71.3 del citado Reglamento, en relación con la Disposición Adicional Segunda).

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- El 25 de febrero de 2021 la Dirección General de Innovación Cultural y Museos, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dio inicio al trámite de consulta pública previa para el procedimiento de elaboración del “Proyecto de Decreto por el que se regulan las funciones, composición y funcionamiento del Consejo Andaluz para el Cine”, publicando el texto con el fin de recabar la opinión de las personas destinatarias potencialmente afectadas por la norma, por un plazo de 10 días hábiles desde el siguiente a la publicación: <http://juntadeandalucia.es/servicios/participacion/normativa/consulta-previa.html>.

Asimismo, habilita la dirección de correo electrónico [consultapublica.dgicym.ccph@juntadeandalucia.es](mailto:consultapublica.dgicym.ccph@juntadeandalucia.es) para la recepción de aportaciones al proyecto normativo, según consta en el Anexo de la Resolución de la citada Dirección General de misma fecha (págs. 10-13).

2.- Finalizado el trámite de consulta pública previa (entre el 3 y el 16 de marzo de 2021, ambos inclusive), la Dirección General de Innovación Cultural y Museos emite memoria justificativa de su realización, haciendo constar que no se reciben aportaciones al proyecto normativo (pág. 14).

3.- Una vez concluida la consulta, consta que el órgano directivo eleva a la Secretaría General Técnica para su validación, la siguiente documentación -fechada de 9 de abril de 2021 (págs. 14-44):

- Memoria por la que se hace constar que se ha dado cumplimiento a la consulta pública del proyecto normativo en el Portal Web de la Junta de

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	15/09/2022	PÁGINA 2/20
VERIFICACIÓN	Pk2jmWRNTAUM3LPWERNPDG8AHB586A	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



Andalucía, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

- Borrador inicial del Proyecto de Decreto.
- Informe sobre la oportunidad y conveniencia del Proyecto normativo.
- Informe económico del Proyecto de Decreto y Anexos I a IV.
- Memoria del cumplimiento de los principios de buena regulación.
- Informe de evaluación del impacto de género, al amparo de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía.
- Informe de valoración de las cargas administrativas.
- Memoria de afección a las personas menores de edad del contenido del Proyecto.
- Anexo relativo a los criterios para determinar la incidencia de un proyecto de norma en relación al informe preceptivo previsto en el artículo 3.i) de la ley 6/2007, de 26 de junio, de promoción y defensa de la competencia en Andalucía.
- Decisión motivada sobre la necesidad de someter el Proyecto normativo al trámite de audiencia e información pública a la ciudadanía, así como listado de entidades a las que dar el referido trámite.
- Propuesta de inicio.

4.- El 20 de mayo de 2021, el Servicio de Legislación de la Consejería proponente, en cumplimiento de lo dispuesto en el epígrafe B) de la Instrucción 1/2013, de 21 de octubre, de la Viceconsejería de Educación, Cultura y Deporte, sobre elaboración de disposiciones de carácter general, elabora informe sobre el proyecto normativo (págs. 45-53), que es seguidamente remitido a la Dirección General de Innovación Cultural y Museos.

Recibido el informe precitado en el que se formulan diversas consideraciones, el 2 de junio de 2021 el centro directivo elabora la siguiente documentación adaptada a las mismas (págs. 54-77): Memoria justificativa modificada; Memoria modificada del

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	15/09/2022	PÁGINA 3/20
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWRNTAUM3LPWERNPDG8AHB586A	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



cumplimiento de los principios de buena regulación; Decisión motivada sobre la necesidad de someter el Proyecto normativo al trámite de audiencia modificada; así como valoración del informe de validación de la Secretaría General Técnica; y primer borrador del Proyecto de Decreto adaptado.

Tras estas actuaciones, el expediente es elevado a la Viceconsejería a los efectos de continuar la tramitación.

**5.-** A la vista de la propuesta de inicio de la Dirección General de Innovación Cultural y Museos, de conformidad con lo previsto en el artículo 45.1.a) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Excm. Sra. Consejera de Cultura y Patrimonio Histórico, el 1 de julio de 2021 da su conformidad y acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del “Proyecto de Decreto por el que regulan las funciones, composición y funcionamiento del Consejo Andaluz para el Cine” (pág. 78).

**6.-** A continuación, la Dirección General de Innovación Cultural y Museos dicta resolución de 8 de julio de 2021 acordando la apertura del trámite de audiencia e información pública a la ciudadanía y, en particular, a través de las entidades y organizaciones representativas de sus intereses que se relacionan a continuación a los efectos de poder realizar alegaciones a la disposición proyectada durante un plazo de 15 días hábiles desde el siguiente a su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía -BOJA nº 147, de 2 de agosto de 2021- (págs. 254-255).

En cuanto a Consejerías se refiere, se acuerda conceder audiencia a todas las Consejerías de la Junta de Andalucía así como a sus entidades instrumentales.

Asimismo, se confiere trámite de audiencia a las entidades y organizaciones: Unión General de Trabajadores de Andalucía; Comisiones Obreras de Andalucía; Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos (UPTA); Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA); Consejo Andaluz de Cámaras Oficiales de Comercio,

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	15/09/2022	PÁGINA 4/20
VERIFICACIÓN	Pk2jmWRNTAUM3LPWERNPDG8AHB586A	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Industria y Navegación de Andalucía; Federación Andaluza de Municipios y Provincias; Consejo Audiovisual de Andalucía; Asociación de Mujeres de los Medios Audiovisuales de Andalucía (AMMA); Asociaciones de Mujeres Cineastas y de Medios Audiovisuales (CIMA); Asociación de Empresas de Distribución Audiovisual de Andalucía (AEDAVA); Asociación de Exhibidores de Cine de Andalucía (AECA); Asociación de Empresas de Producción Audiovisual de Andalucía (AEPPA); Asociación Profesional de Técnicos Cinematográficos y Audiovisuales de Sevilla (TESEA); Asociación de Escritoras y Escritores Cinematográficos de Andalucía (ASECAN); Plataforma de Empresarios y Creadores del Audiovisual Andaluz (PECAA); Asociación de Festivales Audiovisuales de Andalucía (ASFAAN); Andalucía Film Commission AFC; Academia del Cine de Andalucía; Gestores Culturales de Andalucía (GECA).

Finalmente, se acuerda solicitar su preceptivo informe a los siguientes órganos: Dirección General de Presupuestos; Secretaría General para la Administración Pública; Unidad de Igualdad de Género; Consejo Andaluz de Gobiernos Locales; Gabinete Jurídico; Consejo Andaluz de Entidades de Economía Social; Consejo Andaluz de Universidades; Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarias.

Para general conocimiento se habilita la dirección <http://juntadeandalucia.es/servicios/participacion/todos-documentos/detalle/156837.html.html>, sita en la sección de Transparencia del Portal de la Administración de la Junta de Andalucía, así como en formato papel, en la Sede de la Dirección General, además de en la Web de la Consejería. Para la recepción de alegaciones se habilitó como medio preferente la dirección de correo electrónico [consultapublica.dgicym.cph@juntadeandalucia.es](mailto:consultapublica.dgicym.cph@juntadeandalucia.es).

En cumplimiento de lo anterior, el centro proponente, dirige los correspondientes oficios a los órganos, las entidades y organizaciones relacionadas anteriormente, adjuntado para ello el texto del Proyecto de Decreto, obrando en el expediente asimismo los acuses de recibo, así como las distintas observaciones formuladas (págs. 79- 260).

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	15/09/2022	PÁGINA 5/20
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWRNTAUM3LPWERNPDG8AHB586A	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



**7.-** A continuación, y en cumplimiento de lo solicitado, consta en el expediente la emisión de los siguientes informes: Secretaría General para la Administración Pública (de 12 de agosto de 2021, págs. 261-265); Dirección General de Presupuestos (de 6 de septiembre de 2021, págs. 266-269); Informe de Observaciones de la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería consultante (de 1 de octubre de 2021, págs. 270-274).

**8.-** Una vez finalizado el trámite de audiencia e información pública, el 8 de noviembre del 2021, el centro directivo, Dirección General de Innovación Cultural y Museos, emite informe de valoración de las consideraciones formuladas en el trámite de audiencia, información pública e informes (págs. 275-293), tras lo cual redacta segundo borrador del proyecto normativo adaptado (págs. 294-304).

**9.-** Seguidamente, consta en el expediente Informe del Consejo Andaluz de Entidades de Economía Social (de 12 de noviembre de 2021, pág. 305), sin observaciones, así como informe del Consejo Andaluz de Universidades (sesión de la Comisión Académica de 29 de noviembre de 2021 (pág. 306).

**10.-** El 30 de enero de 2021 emite su preceptivo informe la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico (págs. 307-312), que una vez recibido en el órgano directivo, realiza su valoración (el 14 de febrero de 2022, págs. 313-316), tras lo cual redacta el tercer borrador (págs. 318-328) así como diligencia acreditativa del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa establecidas en el artículo 13.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (pág. 317).

**11.-** El 26 de febrero de 2022 evacua su preceptivo informe el Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarías de Andalucía (págs. 329-331).

**12.-** Remitido el borrador del Proyecto de Decreto junto con enlace para descarga del expediente completo al Gabinete Jurídico para que informe con carácter preceptivo, el

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	15/09/2022	PÁGINA 6/20
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWRNTAUM3LPWERNPDG8AHB586A	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

30 de marzo de 2022, emite su Informe SSCC2022/12 (págs. 332-342) conforme al artículo 78.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.

**13.-** Una vez estudiadas las consideraciones contenidas en el informe del Gabinete Jurídico, el órgano directivo lleva a cabo su valoración (de 25 abril de 2022, págs. 345-347), redactando seguidamente el cuarto borrador del texto (págs. 313-350). Asimismo, emite informe complementario de valoración de los trámites de audiencia e información pública (págs. 343-344), que no obstante, es nuevamente complementado por el informe de 28 de junio de 2022 (págs. 359-360).

**14.-** A continuación, consta en el expediente que el 9 de junio de 2022 formula observaciones al Proyecto de Decreto el Secretariado del Consejo de Gobierno (págs. 361-364).

**15.-** En la sesión de 29 de junio de 2022 de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, la titular de Cultura y Patrimonio Histórico presenta el Proyecto de Decreto, tras lo cual el órgano acuerda solicitar dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía (pág. 365), según se hace constar en el Certificado de su Secretario General (de 29 de junio de 2021).

**16.-** El Proyecto de Decreto sometido a consulta (quinto borrador adaptado tras la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, fechado de 29 de junio de 2022) consta de preámbulo, 22 artículos, organizados en tres capítulos, una disposición adicional, una disposición transitoria y tres disposiciones finales.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	15/09/2022	PÁGINA 7/20
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWRNTAUM3LPWERNPDG8AHB586A	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### I

Se somete a dictamen del Consejo Consultivo el “Proyecto de Decreto por el que se regulan las funciones, composición y funcionamiento del Consejo Andaluz para el Cine”.

Puesto que la disposición objeto de la consulta tiene finalidad ejecutiva respecto de la Ley 6/2018, de 9 de julio, del Cine de Andalucía, que crea el Consejo Andaluz para el Cine -dispone el artículo 1 del Proyecto de Decreto que “el presente Decreto tiene por objeto la regulación de las funciones, composición y funcionamiento del Consejo Andaluz para el Cine”, en desarrollo del artículo 6 de la Ley 6/2018, de 9 de julio, del Cine de Andalucía-, de la que trae causa, no es preciso realizar un profundo análisis sobre la competencia material que ostenta la Comunidad Autónoma en relación con el sector considerado.

Hay que recordar que este Consejo Consultivo examinó el Anteproyecto de Ley del Cine de Andalucía en su dictamen 600/2017, de 25 de octubre.

De esta forma, resulta indubitado que la Comunidad Autónoma ostenta títulos competenciales suficientes para aprobar la disposición proyectada, debiendo subrayarse que el vigente Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma en su artículo 68.1 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 de producción audiovisual, entre otras materias, así como la promoción y la difusión del patrimonio cultural, artístico y monumental y de los centros de depósito cultural de Andalucía, y la proyección internacional de la cultura andaluza.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	15/09/2022	PÁGINA 8/20
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWRNTAUM3LPWERNPDG8AHB586A	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



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

En efecto, esta complejidad objetiva de la cinematografía nos conduce a diversos títulos competenciales, como el relativo a cultura (149.2 CE), al fomento de la cultura (148.1.17ª), a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (149.1.13ª), así como también la igualdad (149.1.1ª), el de espectáculos, actividad de ocio (148.1.19ª), industria, comercio exterior (149.1.10ª), investigación científica y técnica (art. 139.1.15ª), relaciones internacionales (art. 149.1.3ª), sistema fiscal y tributario (art. 149.1.14ª), educación (149.1.30ª), legislación mercantil (149.1.6ª).

El Estatuto de Autonomía para Andalucía otorga una especial importancia a la cultura, percibiéndose ello ya en el Preámbulo y a lo largo de todo el articulado. Así en este sentido el artículo 10 del Título Preliminar, relativo a los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, recoge diversas referencias a la cultura previendo (apartado 1) que la Comunidad Autónoma de Andalucía “fomentará la calidad de la democracia facilitando la participación de todos los andaluces en la vida pública, económica, cultural y social”, enumerando a continuación (apartado 3) entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma: el afianzamiento de la conciencia de identidad y de la cultura andaluza a través del conocimiento, investigación y difusión del patrimonio histórico, antropológico y lingüístico (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 Estatuto, y al margen del citado artículo 68, existen numerosas referencias a la cultura entendida en su sentido más

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	15/09/2022	PÁGINA 9/20
VERIFICACIÓN	Pk2jmWRNTAUM3LPWERNPDG8AHB586A	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



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

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

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

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	15/09/2022	PÁGINA 10/20
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWRNTAUM3LPWERNPDG8AHB586A	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



entretenimiento, desembocando con el reconocimiento del predominio de uno u otro aspecto en el del título competencial de aplicación preferente”.

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

»En otros casos, sin embargo, se ha aplicado como predominante la regla relativa a espectáculos cuando el cine es visto como medio de diversión o distracción, como ocurre en la mayor parte de los supuestos. Sucedió así en materia de cuotas de pantalla y distribución, como medidas dirigidas al entretenimiento o distracción del público (SSTC 143/1985 y 87/1987), en relación con las normas competenciales autonómicas (9.29 y 31 EAC) relativas a “espectáculos” y “ocio” en su propio territorio; así también en lo relativo al Fondo de Protección a la cinematografía, contemplada en el caso como espectáculo (STC 149/1985) y, en fin, en lo que respecta al signo “S”, en tanto que información al espectador y encuadrable en aquel rótulo (STC 153/1985). En todos estos casos la titularidad de la competencia se reconoció a favor de la Generalitat, en tanto que titular de la competencia plena en materia de espectáculos. (STC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 4)» (FJ 4).

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	15/09/2022	PÁGINA 11/20
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWRNTAUM3LPWERNPDG8AHB586A	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El ámbito material sobre el que opera el Proyecto de Decreto tiene además el aval de la competencia en materia de autoorganización de la Comunidad Autónoma, prevista en el artículo 47.1.1ª del Estatuto de Autonomía.

En suma, resulta indubitado que la Comunidad Autónoma ostenta títulos competenciales suficientes para adoptar la disposición proyectada, cuya aprobación corresponde al Consejo de Gobierno, de acuerdo con lo previsto en el artículo 119.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y en los artículos 27.8 y 44 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma.

## II

Sentado lo anterior, procede examinar la tramitación seguida para la elaboración del Proyecto de Decreto, que se atiene a las prescripciones contenidas en el artículo 45 de la Ley 6/2006 y en otras disposiciones legales y reglamentarias que inciden sobre la tramitación.

La documentación remitida a este Consejo Consultivo permite afirmar, asimismo, como indica el Centro Directivo encargado de la tramitación, que se han observado las normas contenidas en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en el que se regula “la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones”). A este respecto damos por reproducidas las consideraciones que este Consejo Consultivo viene realizando sobre el alcance de la STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 3628-2016, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con determinados preceptos de la Ley 39/2015, incluyendo las que se refieren a la virtualidad que ha de concederse a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, más allá del

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	15/09/2022	PÁGINA 12/20
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWRNTAUM3LPWERNPDG8AHB586A	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

pronunciamiento que se realiza en la referida sentencia desde el punto de vista competencial.

En cuanto a la tramitación, consta que el Proyecto de Decreto fue sometido al trámite de consulta pública previa en aplicación de lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015. Significar que durante su exposición por un plazo de diez días en el Portal Web de la Junta de Andalucía, no se han recibido aportaciones según se hace constar por la Dirección General que tramita el Proyecto de Decreto en su Memoria de 9 de abril de 2021.

Consta que se ha emitido memoria justificativa del cumplimiento de los principios de buena regulación (de 9 de abril de 2021, modificada por la de 2 de junio de 2021), de conformidad con lo previsto en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, citada.

Precisado lo anterior, hay que hacer notar que el expediente se inició por acuerdo de la Excm. Sra. Consejera de Cultura y Patrimonio Histórico de 1 de julio de 2021, a propuesta de la Secretaría General de Innovación Cultural y Museos y de la Dirección General de Innovación Cultural y Museos, de conformidad con lo exigido en el artículo 45.1.b) de la Ley 6/2006. A dicho acuerdo se une el primer borrador de la norma y la memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad de la misma (de 9 de abril de 2021), que fue complementada posteriormente (por la de 2 de junio de 2021) a requerimiento del Servicio de Legislación. Asimismo, se ha elaborado la memoria económica junto con Anexos I a IV, 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 económico-financiera, en la que se detalla la incidencia presupuestaria en el ámbito de la Consejería que tiene la norma proyectada (de 9 de abril de 2021). También figura cumplimentado el documento sobre criterios (de 9 de abril de 2021) para determinar la incidencia de un proyecto de norma en relación al informe preceptivo previsto en el artículo 3.1) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, en el que se señala que la

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	15/09/2022	PÁGINA 13/20
VERIFICACIÓN	Pk2jmWRNTAUM3LPWERNPDG8AHB586A	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

norma proyectada no regula un sector económico o mercado ni incide en la organización de la competencia efectiva.

Del mismo modo se acompaña el informe sobre la valoración de las cargas administrativas para la ciudadanía y las empresas derivadas del Proyecto de Decreto (de 9 de abril de 2021), de conformidad con el artículo 45.1.b) de la Ley 6/2006. El citado informe resalta que dado que la labor del órgano colegiado se circunscribe al ámbito organizativo de la Consejería competente en materia de cultura y que su actuación no repercute directamente en la ciudadanía ni en las empresas, no generando por ello, la necesidad de que estos colectivos deban cumplimentar ningún tipo de formulario, solicitud o cualesquiera otra documentación de esta índole, por lo que el proyecto normativo no implica la asunción de nuevas cargas administrativas para aquéllos.

La documentación remitida acredita la emisión de informes con la siguiente procedencia: Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (SSCC2022/12, de 30 de marzo), emitido de conformidad con lo previsto en los artículos 45.2 de la Ley 6/2006 y 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre; Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico (de 30 de enero de 2022), en cumplimiento de lo establecido en el artículo 45.2 de la citada Ley 6/2006; Dirección General de Presupuestos (de 6 de septiembre de 2021), de conformidad con lo previsto en el artículo 2.3 del citado Decreto 162/2006; Secretaría General para la Administración Pública (de 12 de agosto de 2021), en virtud del artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía y en el artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto, por el que se desarrollan atribuciones para la racionalización administrativa de la Junta de Andalucía; Consejo Andaluz de Universidades (sesión de su Comisión Consultiva de 29 de noviembre de 2021) cuyo carácter preceptivo se establece en el Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades; Consejo Andaluz de Entidades de Economía Social (de 12 de

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	15/09/2022	PÁGINA 14/20
VERIFICACIÓN	Pk2jmWRNTAUM3LPWERNPDG8AHB586A	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

noviembre de 2021), con arreglo al Decreto 3/2018, de 16 de enero, por el que se crea y regula este órgano; Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarias de Andalucía (de 26 de febrero de 2022), como exige el Decreto 58/2006, de 14 de marzo, por el que se regula dicho órgano colegiado de consulta y participación.

Asimismo, consta Diligencia de 14 de febrero de 2022 firmada por la Directora General de Innovación Cultural y Museos relativa al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa en relación con la consulta pública previa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015.

Se ha emitido el preceptivo informe sobre evaluación de impacto de género de la disposición en trámite (de 9 de abril de 2021), cumpliéndose así lo dispuesto en los artículos 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y 45.1.b) de la Ley 6/2006, así como lo previsto en el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que regula su elaboración. En relación con dicho informe consta informe de observaciones de la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería consultante (de 1 de octubre de 2021), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.3 del referido Decreto 17/2012, en concordancia con lo establecido en el artículo 4 del 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.

También se ha emitido el informe de evaluación del enfoque de derechos de la infancia (de 9 de abril de 2021), de conformidad con el artículo 7 del Decreto 103/2005, de 19 de abril, que lo regula, en el que se manifiesta que la norma no repercute directamente sobre los derechos de los niños y las niñas, ni sobre actuaciones públicas o privadas relativas a la atención de la infancia.

Por otra parte, destacar la amplitud con la que se ha concebido el trámite de audiencia, a cuyo efecto el Proyecto de Decreto se remitió a las entidades y órganos que se detallan en los antecedentes fácticos de este dictamen, de acuerdo con las

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	15/09/2022	PÁGINA 15/20
VERIFICACIÓN	Pk2jmWRNTAUM3LPWERNPDG8AHB586A	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

previsiones del artículo 45.1.d) de la Ley 6/2006. Asimismo el texto se sometió a información pública por un plazo de diez días, apareciendo publicado en el BOJA núm. 147, de 2 de agosto de 2021.

El Secretariado del Consejo de Gobierno realizó diversas observaciones al texto en su informe de 29 de junio de 2022. Estas observaciones son valoradas por la Dirección General que tramita el procedimiento.

Consta que el Proyecto de Decreto ha sido examinado por la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras (sesión de 29 de junio de 2022), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 6/2006, en relación con el artículo 1 del Decreto 155/1988, de 19 de abril, por el que se establecen normas reguladoras de determinados órganos colegiados de la Junta de Andalucía.

Finalmente, hay que hacer notar que las observaciones y sugerencias formuladas en la sustanciación del procedimiento hayan sido examinadas y valoradas de forma precisa por el órgano que lo tramita, quedando constancia en el expediente del juicio que merecen e indicando cuáles de ellas se asumen y cuáles no. Con ello, como viene señalando este Consejo, no sólo se da verdadero sentido a los distintos trámites desarrollados, evitando que se conviertan en meros formalismos, sino que también se da cumplimiento a lo previsto en el artículo 45.1.f) de la Ley 6/2006.

### III

Sobre el articulado del Proyecto de Decreto se formulan las siguientes observaciones:

**1.- Sobre la redacción.** En términos generales, la redacción del Proyecto de Decreto resulta correcta y de fácil comprensión. No obstante, debe hacerse una especial

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	15/09/2022	PÁGINA 16/20
VERIFICACIÓN	Pk2jmWRNTAUM3LPWERNPDG8AHB586A	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



llamada de atención respecto al uso del nombre “persona” a lo largo del articulado del texto. Tal y como se dejó indicado en los dictámenes 652/2019 y 6/2021, entre otros, aunque con dicho término se pretenda evitar un lenguaje sexista, hay que destacar que las expresiones “persona titular” (art. 6, entre otros), “persona funcionaria” (art. 10, entre otros), y otras similares no son las más adecuadas para cumplir con dicho objetivo. Aunque el Consejo no ignora que estas expresiones han calado en diferentes disposiciones, sería más apropiado su sustitución por términos que permitan simplificar la redacción. En cualquier caso, procedería emplear una fórmula distinta a la adjetivación de las personas; fórmula que no pasa por la escritura del nombre en masculino y en femenino.

Por otro lado, deben revisarse los tiempos verbales, como, por ejemplo, en el párrafo quinto del Preámbulo, que emplea el tiempo “expresa” cuando debe ser el infinitivo “expresar”.

**2.- Artículo 6.I) y ñ).** Contemplan estos preceptos el nombramiento de vocalías en representación de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, sin especificar si se trata solo de las más representativas a nivel de Andalucía o también a nivel estatal.

Al respecto ha de señalarse que de conformidad con la jurisprudencia constitucional, la presencia de las organizaciones sindicales y empresariales en el Consejo Andaluz para el Cine, no puede limitarse a las más representativas a nivel autonómico, sino que debe incluir también a las organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal.

En efecto, la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional (SSTC 98/1985, 29 de julio; 39/1986, de 31 de marzo; 184/1987, de 18 de noviembre; 7/1990, de 18 de enero y 32/1990, de 26 de febrero y 57/1989, de 16 de marzo), a la que este Consejo Consultivo ha aludido varias veces con ocasión de la representación institucional de estas entidades en órganos colegiados de la Administración de la Junta

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	15/09/2022	PÁGINA 17/20
VERIFICACIÓN	Pk2jmWRNTAUM3LPWERNPDG8AHB586A	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



de Andalucía (dictamen 739/2014, entre otros), sin dejar de señalar que el propio Tribunal Constitucional ha subrayado que los poderes públicos «pueden válidamente potenciar las organizaciones de amplia base territorial y funcional, que aseguren la presencia, en cada concreto ámbito de actuación, de los intereses generales de los trabajadores frente a una posible atomización sindical, pero de tal afirmación no se puede concluir que, en ámbitos concretos, sólo puedan tener presencia exclusiva las organizaciones de más amplia base, pues de lo que se trata es de garantizar la presencia de éstas sin impedir la de otras de suficiente representatividad en este concreto ámbito» (STC 184/1987, de 18 de noviembre, FJ 7; doctrina que se reitera en STC 217/1988, de 21 de noviembre, FJ 4). Del mismo modo, el Supremo Intérprete de la Constitución ha expuesto que aunque la disposición adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores establece la capacidad representativa de las asociaciones empresariales, «ello no impide que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias de organización, integren además en sus propios Organismos a otras asociaciones empresariales que no tengan esa condición legal de mayor representatividad a nivel estatal» (STC 57/1989, de 16 de marzo de 1989, FJ 1).

Con todo, la problemática de la participación institucional de dichas entidades en órganos colegiados, sigue planteando cuestiones relacionadas con el ámbito territorial y funcional de los órganos colegiados, los cometidos asignados a los mismos y los principios de proporcionalidad y equilibrio que han de satisfacerse partiendo del criterio de la mayor representatividad, con la vista puesta en la adecuación de la participación para que tales entidades, representativas de los intereses que le son propios, contribuyan a formar la voluntad del órgano en el que se materializa la representación, de manera que éste actúe de forma eficaz y alcance los objetivos que justifican su creación.

En definitiva, el artículo 6.3.a) de la Ley Orgánica 11/1985, de 3 de agosto, de Libertad Sindical reconoce a los sindicatos más representativos a nivel estatal capacidad para “ostentar representación a nivel institucional ante las Administraciones Públicas u otras entidades y organismos de carácter estatal o de Comunidad Autónoma

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	15/09/2022	PÁGINA 18/20
VERIFICACIÓN	Pk2jmWRNTAUM3LPWERNPDG8AHB586A	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



que la tengan prevista”. Lo mismo cabe decir de las asociaciones empresariales en virtud de lo dispuesto en la disposición adicional sexta del Estatuto de los Trabajadores (representación institucional de empresarios); norma que dispone que gozan de dicha capacidad representativa las asociaciones empresariales que cuenten con el 10% o más de las empresas y trabajadores en el ámbito estatal, a efectos de ostentar representación institucional en defensa de intereses generales de los empresarios ante las Administraciones Públicas y otras entidades u organismos de carácter estatal o de Comunidad Autónoma que la tengan prevista. La referida disposición añade que podrán también estar representadas las asociaciones empresariales de la Comunidad Autónoma que cuenten en ésta con un mínimo del 15% de los empresarios y trabajadores, precisando que no estarán comprendidas en este supuesto las asociaciones empresariales que estén integradas en federaciones o confederaciones de ámbito estatal.

Si bien, desde un punto de vista práctico, pudieran coincidir la mayor representatividad a nivel autonómico y a nivel estatal en un mismo sindicato o asociación empresarial, como puede ser el caso de Andalucía, ello no es óbice para que el precepto del Decreto se ajuste a la legalidad y prevea que forme parte del organismo autonómico que regula los representantes de sindicatos y asociaciones empresariales de mayor representatividad estatal, supuesto no contemplado -al menos de forma expresa- en la redacción actual.

## CONCLUSIONES

I.- La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia para aprobar el Decreto cuyo Proyecto ha sido sometido a este Consejo Consultivo **(FJ I)**.

II.- En términos generales, el procedimiento de elaboración de la norma se ajusta a las disposiciones aplicables **(FJ II)**.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	15/09/2022	PÁGINA 19/20
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWRNTAUM3LPWERNPDG8AHB586A	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

**III.- En cuanto al contenido del Proyecto de Decreto se formulan las siguientes observaciones en las que se distinguen (FJ III):**

**A) Debe modificarse el precepto que se relaciona, en la medida en que puede contravenir el ordenamiento jurídico:**

**(1) Artículo 6.I) y ñ) (Observación III.2).**

**B) Por la razón que se indica, se hace además, la siguiente observación de técnica legislativa:**

**(1) Sobre la redacción (Observación III.1).**

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

LA PRESIDENTA

Fdo.: María Jesús Gallardo Castillo

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: María A. Linares Rojas

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE TURISMO, CULTURA Y DEPORTE.- SEVILLA**

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	15/09/2022	PÁGINA 20/20
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	Pk2jmWRNTAUM3LPWERNPDG8AHB586A	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	