

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 Usuarias 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.