



**INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE REAL
DECRETO POR EL QUE SE DESARROLLA LA LEY
55/2007, DE 28 DE DICIEMBRE, DEL CINE.**

30 de julio de 2015

IPN/DTSA/009/15

INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE DESARROLLA LA LEY 55/2007, DE 28 DE DICIEMBRE, DEL CINE.

IPN/DTSA/009/15

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D.ª María Fernández Pérez

Consejeros

D. Eduardo García Matilla

D. Josep Maria Guinart Solà

D.ª Clotilde de la Higuera González

D. Diego Rodríguez Rodríguez

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 30 de julio de 2015

La Sala de Supervisión Regulatoria en el ejercicio de las competencias que le otorgan los artículos 5 (apartados 2.a y 3) y 9 de la Ley 3/2013 de 4 de junio, de creación de la Comisión nacional de los Mercados y la Competencia, acuerda emitir el siguiente Informe relativo al proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine.

1. OBJETO Y COMPETENCIA PARA EMITIR EL PRESENTE INFORME.

Este informe tiene por objeto dar respuesta al escrito del Secretario General Técnico del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, de fecha 17 de julio de 2015, por el que adjunta el texto del proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine (en lo sucesivo, la propuesta), así como la memoria de análisis de impacto normativo, y solicita que se emita informe según lo previsto en el artículo 24.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Gobierno, atendiendo al contenido del proyecto.

El informe se emite en ejercicio de las competencias consultivas de la CNMC en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en los sectores sometidos a su supervisión, en aplicación del artículo 5 (apartados 2.a y 3) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de su creación (en adelante, LCNMC).

En este sentido, el artículo 9 de la LCNMC dispone que este organismo *“supervisará y controlará el correcto funcionamiento del mercado de comunicación audiovisual”*. Y, en particular, ejercerá las funciones allí designadas relativas al cumplimiento y supervisión de determinadas obligaciones señaladas en la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (LGCA).

Concretamente, el apartado 3 del artículo 9 otorga a la CNMC la función de *“controlar el cumplimiento de las obligaciones impuestas para hacer efectivos los derechos del menor y de las personas con discapacidad conforme a lo establecido en los artículos 7 y 8 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo”*. Y el apartado 4 le otorga la función de *“supervisar la adecuación de los contenidos audiovisuales con el ordenamiento vigente y los códigos de autorregulación en los términos establecidos en el artículo 9 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo”*.

En algunos de los preceptos de la propuesta sometida a informe se regula el sistema de calificación por edades de las obras audiovisuales, su procedimiento y publicidad. No cabe duda de que la adecuada calificación de los contenidos audiovisuales es un instrumento de gran eficacia para la protección de los menores. Por lo tanto, y en virtud de la normativa sectorial audiovisual, cuando estos contenidos son emitidos a través de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, el órgano competente para su control y supervisión, de manera que no afecten perjudicialmente a los menores, es la CNMC.

En consecuencia, en aplicación de los anteriores preceptos, esta Comisión, en el ejercicio de su función consultiva, es el organismo competente para elaborar el presente informe relativo al proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, por afectar a uno de los sectores sobre los que ejerce su supervisión, el sector audiovisual.

2. ANTECEDENTES.

La propuesta objeto del presente informe desarrolla, entre otros aspectos, la modificación realizada 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 (en adelante, RDL 6/2015) sobre la calificación por edades.

La Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine (en adelante, Ley del Cine) dispone en el apartado 1 de su artículo 8 lo siguiente:

«Antes de proceder a la comercialización, difusión o publicidad de una película cinematográfica por cualquier medio o en cualquier soporte en territorio español, ésta deberá ser calificada por grupos de edades del público al que está destinada, mediante resolución del Director del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales previo informe de la Comisión de Calificación o por los órganos competentes de

aquellas Comunidades Autónomas que ostenten competencias para la calificación de las películas y los materiales audiovisuales. [...]».

Y el apartado 2 de dicho artículo fue modificado por el RDL 6/2015, el cual quedó redactado de la siguiente manera:

*“A los efectos de lo dispuesto en el artículo 7.6 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, cuando se trate de películas cinematográficas u otras obras audiovisuales que hayan sido calificadas por el Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales o por el órgano competente de las Comunidades Autónomas, **se atenderá a las calificaciones así obtenidas**».*

A este respecto el artículo 7.6 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (en adelante, LGCA) determina que:

«Todos los productos audiovisuales distribuidos a través de servicios de comunicación audiovisual televisiva deben disponer de una calificación por edades, de acuerdo con las instrucciones sobre su gradación que dicte el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales.

La gradación de la calificación debe ser la homologada por el Código de Autorregulación de Contenidos Televisivos e Infancia.

Corresponde a la autoridad audiovisual competente, la vigilancia, control y sanción de la adecuada calificación de los programas por parte de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisiva.».

En virtud de la modificación efectuada por el RDL 6/2015 todas aquellas películas u otras obras audiovisuales que hayan sido calificadas por el Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales (ICAA) o por el órgano competente de las Comunidades Autónomas, deberían atender a dicha calificación cuando se emitan a través de servicios de comunicación audiovisual, cuya supervisión corresponde a esta Comisión como más adelante se analiza.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE REAL DECRETO.

La propuesta se estructura en treinta y siete artículos, distribuidos en cinco capítulos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una derogatoria y cuatro finales.

El capítulo I se dedica a delimitar el objeto, el ámbito de aplicación del Real Decreto, y la competencia y su ejercicio por el ICAA o las comunidades autónomas con competencias en la materia.

En el capítulo II se regulan las actuaciones administrativas en el sector de la cinematografía y el audiovisual, distribuido en cuatro secciones:

En la sección 1ª se aborda la regulación en relación con los procedimientos de la certificación de la nacionalidad española de las obras cinematográficas y audiovisuales, y la acreditación del carácter cultural de dichas obras.

En relación con la calificación de las películas cinematográficas y obras audiovisuales, se introducen las siguientes mejoras, según la memoria de análisis de impacto normativo:

- a) Se refuerza la exigencia de que la calificación se obtenga antes de la comercialización, difusión o publicidad en territorio español por cualquier medio o soporte.
- b) Se mejoran y aclaran los responsables y las exigencias de la publicidad de la calificación de acuerdo con la nueva redacción del artículo 9.1 de la Ley del Cine, tanto de las películas como de sus avances.
- c) Se fija el carácter transversal de la categoría “especialmente recomendada para el fomento de la igualdad de género” para las categorías específicas por edad.
- d) En el procedimiento de calificación se introduce alguna mejora en cuanto al contenido de las solicitudes al exigirse expresamente que el solicitante incluya la propuesta motivada del grupo de edad concreto para el que pide la calificación, y se concreta la documentación que puede permitir acreditar la necesaria tenencia de los derechos de explotación de la obra que se pretende calificar.

En la sección 2ª se regula el régimen de realización de películas en coproducción con empresas extranjeras, y las secciones 3ª y 4ª se refieren a la ordenación de la distribución y la exhibición cinematográfica.

En el capítulo III se ajusta el modelo de las medidas de fomento al nuevo sistema de ayudas a la cinematografía, en el que desaparecen las ayudas a la amortización de las producciones cinematográficas, y se establece una línea nueva de ayudas generales a la producción de largometrajes.

En el capítulo IV se regulan cuestiones referidas a la organización administrativa vinculada al sector cinematográfico.

Y, finalmente, en el capítulo V se regulan las materias relacionadas con el ejercicio de las competencias en materia de verificación, control y régimen sancionador.

4. VALORACIÓN GENERAL DE LA PROPUESTA.

A pesar del impacto que la modificación efectuada en el RDL 6/2015 supone en las competencias que ostenta esta Comisión en cuanto Autoridad Audiovisual, no se le dio oportunidad de informar sobre la misma al objeto de que se pudiera aclarar mejor la delimitación de competencias entre ambos organismos según sus respectivos ámbitos de actuación material. Por este motivo, con carácter previo al análisis del Proyecto de Real Decreto, esta Comisión estima oportuno realizar una serie de consideraciones sobre la delimitación de las competencias del ICAA y la CNMC tras las modificaciones introducidas por el RDL 6/2015.

Con el objeto de entender el impacto en las competencias de la CNMC de la modificación introducida por el RDL 6/2015 es necesario, en primer lugar, explicar la finalidad de las previsiones específicas de la normativa reguladora del Sector Audiovisual en materia de calificación por edades de contenidos audiovisuales.

La calificación de los contenidos audiovisuales por rangos de edad es 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 un determinado programa. Con ella se busca que aquéllos dispongan de una información adecuada sobre el contenido potencialmente perjudicial que puede tener un determinado programa televisivo u otro producto audiovisual emitido por operadores del sector y, tomando en consideración esa información, decidan si quieren o consideran idóneo que los menores vean o no ese programa en los ámbitos en los que se tiene acceso a estos servicios (predominantemente los hogares).

Una vez explicada su importancia, a continuación se describe cómo y con qué finalidad se encontraba regulada la obligación de calificación de contenidos en nuestra legislación del Sector Audiovisual desde antes de la entrada en vigor del RDL 6/2015 y cómo queda después de éste.

Es necesario hacer mención a la Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE, sobre coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva (en adelante, Ley 25/1994). Esta Ley establecía expresamente en su artículo 17.3, referido a la *Protección de los menores frente a la programación*, que:

«Al comienzo de la emisión de cada programa de televisión y al reanudarse la misma, después de cada interrupción para insertar publicidad y anuncios de televenta, una advertencia, realizada por medios ópticos y acústicos, y que contendrá una calificación orientativa,

informará a los espectadores de su mayor o menor idoneidad para los menores de edad.

En el caso de películas cinematográficas esta calificación será la que se haya recibido para su difusión en salas de cine o en el mercado del vídeo, de acuerdo con su regulación específica. Ello se entiende sin perjuicio de que los operadores de televisión puedan completar la calificación con indicaciones más detalladas para mejor información de los padres o responsables de menores. En los restantes programas, corresponderá a los operadores, individualmente o de manera coordinada, la calificación de sus emisiones».

Conforme a este artículo las televisiones debían, por tanto, mantener la calificación otorgada a las películas cinematográficas para su difusión en salas de cine o en el mercado del vídeo cuando eran emitidas por televisión.

De hecho, la propia Ley del Cine, establecía en el artículo 8.2, antes de la modificación realizada por el RDL 6/2015 que:

«2. A efectos de lo dispuesto en la Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, el órgano de calificación pondrá, con antelación suficiente, en conocimiento de los operadores de televisión sujetos a la citada Ley la calificación que se haya otorgado a las películas cinematográficas u obras audiovisuales para su difusión en salas de exhibición o en otros soportes audiovisuales.».

La Ley 25/1994 fue derogada por la LGCA en el año 2010, cuyo artículo 7, referido a *Los derechos del menor*, vino a sustituir el citado artículo 17.

A diferencia de la Ley 25/1994, la LGCA no recogía ninguna previsión expresa para el caso de películas cinematográficas u otras obras audiovisuales que hubieran sido previamente calificadas por el ICAA, sino una obligación expresamente impuesta a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual de calificar todos los contenidos audiovisuales emitidos a través de sus servicios, de acuerdo con unas instrucciones que sobre su gradación dicte la Autoridad Audiovisual:

«6. Todos los productos audiovisuales distribuidos a través de servicios de comunicación audiovisual televisiva deben disponer de una calificación por edades, de acuerdo con las instrucciones sobre su gradación que dicte el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales» [referencia que ha de entenderse hecha a la CNMC].

Este cambio legislativo encuentra todo su sentido en el hecho de que por primera vez en España se está ante la creación de una Autoridad Audiovisual encargada de la supervisión de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual y, por tanto, de todos los productos que se transmiten a través de los servicios de comunicación audiovisual.

Desde la entrada en vigor de la LGCA son, por tanto, los prestadores de servicios de comunicación audiovisual los responsables de calificar todos los productos audiovisuales que emitan de acuerdo con la normativa reguladora del Sector Audiovisual y con las instrucciones del Regulador (la CNMC), con independencia de qué y de cómo hubieran sido calificados previamente por el ICAA. No se trata de que los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, como veremos más adelante, no estén vinculados por la calificación por edades realizada por el ICAA en el ámbito de sus competencia, sino de que, siendo respetuosos con esa calificación deben asegurarse de que la misma es también respetuosa con las previsiones de la LGCA que es la ley especial aplicable a los contenidos emitidos a través de servicios de comunicación audiovisual¹.

Por su parte, la CNMC, desde su creación, es la Autoridad Audiovisual encargada de la supervisión y control de esta obligación en cumplimiento de su función de protección de los derechos del menor, tal y como dispone el artículo 9 de la LCNMC: *“La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia supervisará y controlará el correcto funcionamiento del mercado de comunicación audiovisual. En particular, ejercerá las siguientes funciones: [...] 3. Controlar el cumplimiento de las obligaciones impuestas para hacer efectivos los derechos del menor y de las personas con discapacidad conforme a lo establecido en los artículos 7 y 8 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo”*.

En el ejercicio de esta habilitación competencial, la CNMC ha tramitado y tramita varios procedimientos sancionadores por infracción de las obligaciones en materia de protección del menor por considerar insuficiente la calificación otorgada por el prestador y, asimismo, ha realizado diversos requerimientos a televisiones para que adecúen la calificación de determinados contenidos, modificando su horario de emisión, en su caso. Esta Comisión está en su deber de continuar realizando su labor de asegurar el cumplimiento por los operadores de sus obligaciones relativas a los derechos de los menores en cuanto son receptores de las comunicaciones audiovisuales. Esta labor incluye, como no puede ser de otro modo, la supervisión de que la calificación de los contenidos se adecue a lo establecido en la LGCA.

En la mayoría de estos procedimientos, el prestador de televisión emitía el contenido audiovisual con la calificación otorgada por el ICAA, calificación que

¹ Vid Art 2.2 de la LGCA que define el concepto de servicio de comunicación audiovisual

esta Comisión ha considerado, en algunos casos², insuficiente para su difusión a través de servicios de comunicación audiovisual por constatar que no se estaba informando adecuadamente a los padres y tutores sobre los contenidos potencialmente perjudiciales de esos programas en la forma y con el alcance previsto en la normativa sectorial de los servicios de comunicación audiovisual y, en especial en la LGCA.

Pues bien, haciendo un análisis hermenéutico y conjunto de ambas leyes (Ley del Cine y LGCA) la modificación introducida por el RDL 6/2015, no puede interpretarse en el sentido de que la CNMC ya no podrá intervenir cuando considere que una calificación otorgada por el ICAA de una película u obra audiovisual para su exhibición en cine es insuficiente en el ámbito de su emisión a través de servicios de comunicación audiovisual. Esto es así porque, en tales supuestos con esa calificación no se estaría protegiendo debidamente los derechos del menor reconocidos en la LGCA en el ámbito de los servicios de comunicación audiovisual. Una interpretación contraria se enfrentaría con la finalidad proteccionista de los derechos de los menores contenidas tanto en la Ley del Cine como de la LGCA.

Sin una interpretación conjunta de ambas leyes, esta herramienta de protección del menor, como es la calificación por edades, se estaría dejando en manos del ICAA, un organismo que no tiene entre sus funciones la protección de los derechos del menor en los servicios de comunicación audiovisual, sino el fomento y promoción de la industria cinematográfica española.

La prueba más evidente de esta falta de adecuación entre algunas de las calificaciones del ICAA, muy determinadas por la especificidad de la exhibición de largometrajes en salas o la compra de productos en establecimientos comerciales (DVD), y su explotación por canales de TV es que las propias cadenas han revisado de forma más estricta muchas de ellas.

² De hecho, si bien es cierto que la comparativa internacional en materia de calificación de edad es complicada, pues las diferencias culturales de cada país influyen en las calificaciones, alguno de estos contenidos reciben calificaciones de edad más altas que las otorgadas por el ICAA en la mayor parte de los países. Por ejemplo, la CNMC ha sancionado a Mediaset por el emisión de la película *American Playboy* con la calificación de No recomendada para menores de 12 años un sábado durante la sobremesa. Esta película está calificada por el ICAA para mayores de 13 años, mientras que en está calificada en Estados Unidos como no recomendada para menores de 17 años, en Reino Unido como no recomendada para menores de 18 años y en Holanda como no recomendada para menores de 16 años. Asimismo, se ha requerido a Atresmedia la recalificación de los programas “*Dos Hombres y medio*” y “*Empeños a lo bestia*”, que eran emitidos como No recomendados para menores de 7 años, cuando, por ejemplo en Estados Unidos no se recomiendan para menores de 14 años. En el mismo sentido, Atresmedia fue sancionada por la emisión de dos capítulos de la serie “*Física o química*”, en su canal NEOX en horario de protección general, con la calificación de “no recomendada para menores de 7 años.”

Es importante destacar que la emisión de contenidos calificados por el ICAA a través de servicios de comunicación audiovisual supone un porcentaje muy alto del total de contenidos emitidos por televisión.

La necesidad de intervención de esta Comisión en el ámbito que estamos analizando se revela aún más importante en el caso de los servicios de comunicación audiovisual, pues los prestadores de estos servicios están sujetos a unos horarios de protección infantil, durante los cuales no se pueden emitir contenidos calificados como “no recomendados para menores de 18 años”, “no recomendados para menores de 16 años” y, en función del horario, “no recomendados para menores de 12 años”. La necesidad de una calificación adecuada y de una autoridad especializada en el sector de los servicios audiovisuales que vele por ello cobra más importancia, si cabe, en estos casos.

Es más, la calificación inadecuada de contenidos audiovisuales en televisión es precisamente el principal motivo de reclamación de los usuarios. Esas reclamaciones se dirigen a la CNMC como autoridad audiovisual de los servicios de comunicación audiovisual.

En definitiva, como consecuencia de la modificación del RDL 6/2015 no puede limitarse la capacidad de actuación de la Autoridad Audiovisual encargada de la protección del menor en los servicios de comunicación audiovisual sobre una parte muy importante de los contenidos que se emiten en televisión.

Por todo lo anterior, esta Comisión considera necesario modificar el artículo 8.2 de la Ley del Cine (modificado por el RD Ley 6/2015), al objeto de poder delimitar con mayor precisión las competencias del ICAA y la CNMC, así como prever los mecanismos de cooperación necesarios en cuanto a la forma de calificación de contenidos.

Dicho lo anterior, esta Comisión seguirá ejerciendo sus competencias en materia de protección de menores en los contenidos emitidos por medios audiovisuales sin perjuicio de que, en aplicación de lo establecido en el artículo 8 de la vigente Ley del Cine, se tengan en cuenta también las calificaciones que en su caso haya realizado el ICAA. No se puede olvidar que la adecuada calificación de los programas por parte de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisiva es una obligación de los operadores supervisada por esta Comisión. El ejercicio de las competencias de esta Comisión persigue que los prestadores de televisión cumplan su Código de Autorregulación de Contenidos Televisivos e Infancia, en su caso, o la normativa que protege los derechos de los menores en el sector audiovisual, de acuerdo con las resoluciones aprobadas por la Sala de Supervisión Regulatoria³. Por tanto, a efectos de los contenidos televisivos y sin una

³ [Resolución, de 9 de julio de 2015, por la que aprueban los criterios orientadores para la calificación de contenidos audiovisuales](#)

modificación del artículo 8 de la Ley del Cine, sólo cabe interpretar la aceptación de la calificación del ICAA en cuanto no se oponga a las previsiones de la LGCA, las resoluciones de esta Comisión o a los códigos de conducta en los casos en los que éstos apliquen.

5. VALORACIÓN Y OBSERVACIONES AL PROYECTO DE REAL DECRETO.

Sobre la base de lo manifestado en el apartado anterior de este informe, a continuación se analiza el contenido del proyecto de Real Decreto.

A tal efecto en este apartado se procede a analizar la propuesta en la medida en que sus disposiciones puedan afectar a las competencias que ostenta esta Comisión y, en particular, en su función de vigilar por el cumplimiento de las obligaciones establecidas para proteger los derechos del menor en la actividad de los operadores de servicios de comunicación audiovisual.

Artículo 7. Calificación por edades.

Este artículo viene a desarrollar la modificación introducida por el RDL 6/2015 en la Ley del Cine, por lo que se han de entender aquí reproducidos los comentarios ya citados al respecto en el apartado anterior.

En la medida en que la competencia sobre el ámbito de las emisiones en los servicios audiovisuales corresponde a la CNMC, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7.6 de la LGCA:

«6. Todos los productos audiovisuales distribuidos a través de servicios de comunicación audiovisual televisiva deben disponer de una calificación por edades, de acuerdo con las instrucciones sobre su gradación que dicte el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales.

La gradación de la calificación debe ser la homologada por el Código de Autorregulación de Contenidos Televisivos e Infancia.

Corresponde a la autoridad audiovisual competente, la vigilancia, control y sanción de la adecuada calificación de los programas por parte de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisiva.».

Conviene incluir el siguiente apartado, a efectos de seguridad jurídica:

«4. La calificación por edades de los productos audiovisuales distribuidos a través de servicios de comunicación audiovisual televisiva será la que resulte de las instrucciones sobre su gradación dictadas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y los códigos de autorregulación. A falta de instrucciones de la Comisión o de código de autorregulación

aplicable, los operadores se deberán atender a las calificación realizadas por el ICAA.».

Artículo 8. Procedimiento de calificación por edades.

El apartado 2 de este artículo 8 establece que *“El Ministro de Educación, Cultura y Deporte, a propuesta del titular de la Dirección del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales, aprobará los criterios que sirvan de base a la calificación de las películas cinematográficas y otras obras audiovisuales, así como los supuestos en que se podrá tomar en consideración la calificación previa que haya obtenido la obra procedente de una autoridad audiovisual en otro Estado o mantener la calificación por las obras que, conforme a su normativa específica, hayan sido calificadas mediante sistemas de autorregulación”.*

Asimismo, se añade que *“Las propuestas de calificación que realicen los vocales integrantes de la Comisión de Calificación se realizarán de acuerdo con los indicados criterios”* y que *“Las solicitudes que presenten los interesados se efectuarán, asimismo, teniendo en cuenta los criterios de calificación, en cuanto al grupo de edad propuesto”.*

Lo dispuesto en este apartado vendría a sustituir lo previsto en el actual Real Decreto 2062/2008, de 12 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley del Cine, si bien ha cambiado la competencia para aprobar estos criterios de calificación, que, conforme a la propuesta, ya no será el ICAA mediante resolución, sino el Ministro de Educación, Cultura y Deporte a propuesta del titular de la Dirección General del ICAA.

Pues bien, tal y como se ha mencionado anteriormente, la calificación de contenidos es una herramienta fundamental puesta a disposición de los padres, tutores y educadores, para que puedan tomar decisiones informadas sobre los contenidos potencialmente perjudiciales que puede incluir un programa audiovisual y permitir o no que los menores vean dichos programas.

En España, la calificación de películas cinematográficas y otras obras audiovisuales es realizada por el ICAA (calificación que deben mantener los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, según redacción dada por el RDL 6/2015), mientras que los prestadores califican el resto de programas que emiten a través de sus servicios de comunicación audiovisual.

Mediante Resolución de 16 de febrero de 2010 (BOE de 19 de febrero), el ICAA estableció los criterios para la calificación por grupos de edades de las películas cinematográficas y otras obras audiovisuales, los cuales son utilizados actualmente para la calificación de dichos contenidos.

Por su parte, los prestadores de servicios de comunicación audiovisual en abierto suscribieron en el año 2004 el Código de Autorregulación de

Contenidos Televisivos e Infancia (en adelante, Código de Autorregulación) y acordaron unos criterios orientadores para la clasificación de programas televisivos (posteriormente modificados en el año 2011). Estos criterios de calificación eran utilizados asimismo por aquellos otros prestadores de servicios de comunicación audiovisual que voluntariamente así lo habían decidido.

Es decir, para la realización de una misma actividad, otorgar una calificación por edades a un determinado contenido, se utilizan criterios distintos, lo que puede conducir a calificaciones distintas.

Por este motivo, esta Comisión, al objeto de dotar de mayor seguridad y previsibilidad jurídica a los prestadores de los servicios, no puede dejar pasar la oportunidad para poner de manifiesto la necesidad de unificar los criterios de calificación utilizados para la calificación de contenidos, con independencia del medio de difusión empleado, pues en la medida en que dichos criterios converjan, las calificaciones deberían ser más homogéneas.

En este sentido, cabe señalar que la protección del menor en los medios audiovisuales ha sido una de las prioridades de la CNMC desde su creación y la elaboración de unos criterios de calificación de contenidos audiovisuales se ha convertido en una de las principales actuaciones sobre esta materia. Para ello, la CNMC creó un grupo de trabajo en el que han formado parte las televisiones en abierto adheridas al Código de Autorregulación y las principales asociaciones de consumidores en materia audiovisual, así como expertos en la materia.

Fruto del trabajo de este Grupo, el pasado 15 de junio las televisiones adheridas al Código notificaron a la CNMC la modificación de los criterios de calificación que utilizan para la calificación de sus contenidos audiovisuales. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley Audiovisual, esta Comisión verificó la conformidad con la normativa vigente de la modificación del Código de Autorregulación sobre contenidos televisivos e infancia solicitada por el Comité de Autorregulación de dicho Código.

Paralelamente, la CNMC ha mantenido reuniones con el resto de prestadores de servicios de comunicación audiovisual y ha aprobado los criterios de calificación de contenidos que orientarán a todos los prestadores de servicios de comunicación audiovisual lineal (tanto en abierto como codificado o prestados a través de plataformas de televisión), así como no lineales (a petición) de acuerdo con las definiciones previstas en el artículo 2 de la LGCA y el artículo 1 de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual, y con independencia del medio de transmisión utilizado -ya sea ondas hertzianas terrestres, satélite, cable o Internet (IPTV, televisión online, páginas web, aplicaciones móviles, Smart-TV, etc.)-.

Con la aprobación de estos criterios de calificación, esta Comisión pretende dotar de mayor objetividad y reducir la discrecionalidad que caracteriza esta tarea, mejorando así la seguridad jurídica de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual.

En definitiva, esta Comisión estima conveniente la unificación de los criterios de calificación pues de esta manera se reduciría en gran medida la disparidad actual en la calificación de contenidos entre uno y otro medio.

Por ello, a juicio de esta Comisión el Proyecto de Real Decreto debería indicar que los criterios que utilizará el ICAA para la calificación de contenidos serán los criterios de calificación que se aprueben por esta Comisión mediante Resolución, u otros que se elaboren conjuntamente entre la CNMC y el ICAA. Asimismo, debe tenerse en cuenta que la autoridad audiovisual del resto de Estados miembros no son los homólogos del ICAA, sino los homólogos de la CNMC (autoridad audiovisual española), por lo que debe eliminarse la referencia a “autoridad audiovisual”.

A estos efectos, se sugiere redactar el primer párrafo del artículo 8.2 de la propuesta de la siguiente manera:

«El Ministro de Educación, Cultura y Deporte, a propuesta del titular de la Dirección del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales y de acuerdo con las competencias de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en materia de comunicación audiovisual, aprobará los criterios que sirvan de base a la calificación de las películas cinematográficas y otras obras audiovisuales, así como los supuestos en que se podrá tomar en consideración la calificación previa que haya obtenido la obra procedente ~~de una autoridad audiovisual~~ de otro Estado o mantener la calificación por las obras que, conforme a su normativa específica, hayan sido calificadas mediante sistemas de autorregulación».

O bien de esta otra:

«Las propuestas de calificación que realicen los vocales integrantes de la Comisión de Calificación se realizarán de acuerdo con los criterios para la calificación por edades que se aprueben mediante Resolución por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia».

En el apartado cuarto del artículo 8 de la propuesta se establece que *“En el caso de películas cinematográficas u otras obras audiovisuales cuya calificación haya quedado obsoleta por el paso del tiempo, se podrá solicitar la revisión de la misma. Estarán facultados para efectuar dicha solicitud, además de la empresa productora o la distribuidora, los operadores de televisión que acrediten estar autorizados para su emisión”.*

Habida cuenta de las competencias de supervisión y control que la CNMC, en cuanto Autoridad Audiovisual, ostenta sobre la emisión de contenidos audiovisuales a través de los servicios de comunicación audiovisual y la función de protección de los menores que tiene encomendada, se estima procedente que cuando las recalificaciones tengan por objeto la emisión de estos contenidos a través de un servicio de comunicación audiovisual se solicite informe previo a la CNMC.

En consecuencia, se sugiere la siguiente redacción:

*«En el caso de películas cinematográficas u otras obras audiovisuales cuya calificación haya quedado obsoleta por el paso del tiempo, se podrá solicitar la revisión de la misma. Estarán facultados para efectuar dicha solicitud, además de la empresa productora o la distribuidora, los operadores de televisión que acrediten estar autorizados para su emisión. **Si el objeto de la revisión es la emisión de estos contenidos por medio de cualquier servicio de comunicación audiovisual, será necesario informe preceptivo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia**».*

Artículo 36. Verificación y control. Artículo 37. Procedimiento sancionador.

De conformidad con el apartado primero del artículo 36 *“La verificación y el control respecto del cumplimiento de las obligaciones que se establecen en la Ley del Cine, así como las desarrolladas en este real decreto relativas a la calificación de las películas y su publicidad, la comunicación previa de los titulares de las salas de exhibición y demás normas que afectan a éstas, corresponden al Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales en el ámbito de su competencia”.*

Pues bien, es necesario tener en cuenta que, conforme a este artículo 36 se podría interpretar que la verificación y control de esos contenidos calificados por el ICAA corresponde al propio ICAA, aunque se trate de prestadores de servicios de comunicación audiovisual. Se debe advertir que esta circunstancia podría llevar a actuaciones contrarias a la LGCA y a la Ley de la CNMC, pues es la CNMC la única autoridad audiovisual competente para la supervisión del cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos para la prestación de los servicios de comunicación audiovisual y, por tanto, para la supervisión y sanción de los posibles incumplimientos relativos a la calificación de las películas cuando estos incumplimientos se realicen con ocasión de la prestación de servicios de comunicación audiovisual.

En consecuencia, **se debería indicar expresamente que la competencia para instruir los procedimientos y sancionar, cuando se trate de la emisión de películas u otras obras audiovisuales a través de servicios de**

comunicación audiovisual, corresponde exclusivamente a la CNMC, aplicándose en estos casos el régimen sancionador previsto en la LGCA.

En cualquier caso, esta Comisión quiere hacer notar la indefinición del tipo infractor que podría dar lugar al inicio de un procedimiento sancionador en estos casos.

En efecto, el artículo 8 de la Ley del Cine establece en su artículo 8 que *“Antes de proceder a la comercialización, difusión o publicidad de una película cinematográfica por cualquier medio o en cualquier soporte en territorio español, ésta deberá ser calificada por grupos de edades del público al que está destinada, mediante resolución del Director del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales previo informe de la Comisión de Calificación [...]”*.

Por su parte, el artículo 9 de la propuesta establece que *“Las calificaciones por edades que hayan obtenido las películas cinematográficas y demás obras audiovisuales en España deberán hacerse llegar a conocimiento del público, a título orientativo”*.

Pues bien, la calificación por edades es, como se ha visto, una herramienta de información de padres y personas con responsabilidades educativas sobre los contenidos potencialmente perjudiciales que pudiera tener en este caso una película cinematográfica u otra obra audiovisual. Estas calificaciones de edades son orientadoras y establecen un mínimo de edad por debajo del cual no es recomendable su visionado, por el perjuicio que dicho contenido podría causar en el menor.

En este contexto, utilizar una calificación por edades más protectora de los menores, esto es superior a la otorgada por el ICAA, para un determinado contenido audiovisual, no debiera considerarse en ningún caso una infracción pues precisamente el bien jurídico protegido en este caso, el menor, se encontraría mejor protegido con esa recomendación por edades más elevada.

Por el contrario, sería la utilización de una calificación por edades inferior a la recomendada por el ICAA la que constituiría el tipo infractor y daría lugar a la correspondiente sanción.

Por todo lo anterior, esta Comisión considera, por un lado, que debería modificarse la redacción de estos artículos de tal manera que no quepa duda de que el tipo infractor únicamente podría darse si se utilizase una calificación inferior a la otorgada por el ICAA y, por el otro, **que se reconozca expresamente que la CNMC es la competente para instruir los procedimientos sancionadores y sancionar, en su caso, cuando la calificación inadecuada se realice en el ámbito de la prestación de un servicio de comunicación audiovisual.**

Disposición final segunda. Desarrollo y habilitación normativa.

En el apartado segundo de esta disposición se prevé que *“Cuando razones técnicas o de oportunidad así lo aconsejen, el Ministro de Educación, Cultura y Deporte, oídas las comunidades autónomas, podrá modificar las calificaciones de las películas por grupos de edades a que se refiere el artículo 7.”*

A este respecto se hace la misma observación que en lo referido en el apartado cuarto del artículo 8, sugiriendo que se añada que ***“Si el objeto de la modificación es la emisión de estos contenidos por medio de cualquier servicio de comunicación audiovisual, será necesario informe previo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia”***.

