



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

INFORME SOBRE ANTEPROYECTO DE LEY DEL CINE Y DE LA CULTURA AUDIOVISUAL

IPN/CNMC/035/22

4 de octubre de 2022

www.cnmc.es

INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DEL CINE Y DE LA CULTURA AUDIOVISUAL

(IPN/CNMC/035/22)

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D.^a Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D.^a María Ortiz Aguilar

D.^a María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D.^a Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 4 de octubre de 2022

Vista la solicitud de informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Cultura y Deporte en relación con el Anteproyecto de Ley del Cine y de la Cultura Audiovisual (en adelante, APL) que se recibió en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 2 de agosto de 2022, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, el PLENO acuerda emitir el presente informe.

1. ANTECEDENTES

La actividad cinematográfica y audiovisual presenta un doble contenido: por un lado, como manifestación artística y expresión creativa, es un elemento básico de la entidad cultural de un país. Por otro, como actividad económica, la industria cinematográfica y audiovisual extiende sus efectos sobre un conjunto variado de agentes de producción, distribución y exhibición. Se trata de un sector en el que se conceden frecuentemente ayudas y subvenciones que tienen una clara incidencia en el desenvolvimiento de la actividad de las empresas que operan en el mismo.

La Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine (Ley del Cine, en adelante) supuso la introducción de un nuevo marco normativo cuyo objetivo era mejorar el tejido industrial de las empresas del sector, facilitando el desarrollo de su actividad a través de mejoras en su financiación para asegurar un nivel continuado de producción.

Según señala la propia Memoria del Análisis de Impacto Normativo del APL (en adelante, MAIN), desde la entrada en vigor de la Ley del Cine, la realidad de la producción, distribución, conservación y consumo de la cinematografía y el audiovisual ha ido evolucionando, pero es en los últimos años en los que la cadena de valor ha experimentado cambios más profundos y se han incorporado nuevos contenidos y servicios de distribución, explotación y difusión propios de un mercado global y de una sociedad caracterizada por la cultura y la economía digital. Resulta imprescindible, por tanto, entender las nuevas dinámicas del sector audiovisual, crear instrumentos que respondan a las necesidades, avances y retos de las personas creadores, la industria y los públicos, y que la normativa acompañe dicha evolución.

2. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

Este informe se aprueba 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 de lo dispuesto en el artículo 5.2.a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (LCNMC).

Asimismo, 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 13/2022, de 7 de julio, General de la Comunicación Audiovisual (LGCA).

Por tanto, el presente informe se emite al amparo de las mencionadas competencias de asesoramiento que ostenta esta Comisión, teniendo por objeto el análisis de las cuestiones relativas al sector audiovisual en relación con el correcto funcionamiento del mercado de la comunicación audiovisual.

3. CONTENIDO

Los objetivos que persigue el APL, según se resume en la MAIN, son:

- a) Fortalecer toda la cadena de valor del tejido creativo e industrial, con especial atención a los sectores independientes por constituir elementos esenciales de la diversidad cultural; así como el respaldo a los autores y autoras y al pleno ejercicio de los derechos de propiedad intelectual.
- b) Impulsar mecanismos que mejoren la competitividad de las empresas y profesionales en el entorno internacional.
- c) Garantizar la defensa de la competencia en el mercado audiovisual, la transparencia de la información sobre asistencia y visionados de las obras audiovisuales, así como el adecuado ejercicio de los derechos de propiedad intelectual por parte de sus titulares.
- d) Abordar la protección del patrimonio cinematográfico y audiovisual de una manera más amplia y acorde con la Recomendación de la Comisión de 27 de octubre de 2011, sobre la digitalización y accesibilidad en línea del material cultural y la preservación digital.

Esta ley consta de la exposición de motivos, cuarenta artículos agrupados en cinco capítulos, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y nueve disposiciones finales.

El APL contiene una serie de disposiciones generales (capítulo I), y aborda la ordenación de la cinematografía y el audiovisual (capítulo II), las medidas de fomento, ayuda e incentivos (capítulo III), la organización administrativa (capítulo IV) y el régimen sancionador (capítulo V).

El capítulo I está dedicado a las disposiciones generales: el objeto, el ámbito de aplicación y las definiciones. Entre otros, se eliminan las definiciones que ya no tienen aplicación, se incorporan otras nuevas y se adecuan todas a la nueva Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual (en adelante LGCA).

En este sentido, dado que el artículo 112 de la LGCA establece una definición de productora independiente circunscrita exclusivamente a la obligación de promoción de obra audiovisual europea y de la diversidad lingüística que regula

dicha norma, el APL ha querido precisar que la definición de productora independiente que se efectúa en esta ley es la que regirá en cuanto a las medidas de fomento, y en general de la ordenación de la cinematografía y el audiovisual establecidas en la misma (artículo 4.q del APL).

El capítulo II está dedicado a la ordenación de la cinematografía y del audiovisual y se divide en cuatro secciones. La sección 1.^a es la relativa a la nacionalidad y a la calificación de las obras audiovisuales. En cuanto a la calificación, se establece un nuevo sistema de correulación, de manera similar a como se aborda la calificación de los contenidos audiovisuales en el ámbito de los servicios de comunicación audiovisual televisivos, lineales o a petición, con el fin de configurar un sistema más coherente y flexible.

Dicho sistema, que deberá ser objeto de desarrollo reglamentario, se basa en el establecimiento de unos criterios e indicadores orientativos sobre la edad recomendada para las obras, en cuya determinación participarán el ICAA, junto con la CNMC, prestadores de servicios de comunicación audiovisual y las empresas productoras, distribuidoras y exhibidoras afectadas.

Asimismo, se abre a la participación de otras posibles entidades interesadas. Todo ello, con independencia de los mecanismos de cooperación que se considere oportuno establecer para contribuir a la aplicación coordinada del sistema de calificación mediante correulación que establece esta ley y los que empleen las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias desde el punto de vista de la normativa sectorial audiovisual y del papel de la CNMC como autoridad de regulación en el ámbito audiovisual.

La calificación de edades se aborda en el artículo 7 del APL. En concreto, su apartado 5 dispone que:

“En el ámbito de actuación del ICAA, la calificación se obtendrá mediante un sistema de correulación, que se establecerá al efecto de acuerdo con lo que se disponga reglamentariamente, y en el que participarán, junto con el ICAA, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, las personas físicas o jurídicas prestadoras de los servicios de comunicación audiovisual, las prestadoras de servicios de intercambio de videos a través de plataforma, las asociaciones de consumidores y usuarios, las empresas productoras, las distribuidoras y las exhibidoras. Asimismo, podrán participar otras posibles entidades interesadas.”

En relación con esta cuestión, la disposición final segunda prevé la modificación del artículo 98.3 de la LGCA, sobre la coordinación entre CNMC e ICAA en la calificación de contenidos audiovisuales y la ampliación del acuerdo de correulación correspondiente, en los siguientes términos:

“El acuerdo de correulación previsto en el apartado anterior podrá ampliarse para incluir la participación del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales, cuando se trate de la calificación de obras audiovisuales en atención a la protección de los menores que se deba llevar a cabo según la legislación específica sobre la cinematografía y el audiovisual. En este caso, se contará, además, con la participación de las empresas productoras, distribuidoras y exhibidoras y se procurará la participación de las autoridades audiovisuales autonómicas competentes, así como la de otras posibles entidades interesadas.”

La sección 3.^a del Capítulo II se dedica a la transparencia y defensa de la competencia. Se modifica el régimen de transparencia y defensa de la competencia.

En concreto, la nueva regulación del control de asistencia (artículo 10) incluye como novedades (i) la inclusión no solo de salas de exhibición sino de prestadores de servicios de comunicación audiovisual y (ii) la obligación de declaración de asistencia y rendimientos de las personas físicas o jurídicas titulares de las salas de exhibición cinematográfica con el fin de mejorar la inmediatez y veracidad (previando la remisión directa de dichos datos al ICAA eliminando el actual sistema “de buzones”) según el procedimiento que reglamentariamente se establezca. Según el artículo 13.2 dicho procedimiento favorecerá mecanismos de digitalización de los procedimientos y la remisión de dicha información de forma directa por parte de los obligados a facilitarla.

Este artículo 10 también señala que el ámbito temporal y geográfico de los datos ha de ser proporcional a los fines perseguidos, de acuerdo con lo que se establezca en una comisión donde participarán el ICAA, la CNMC y personas físicas o jurídicas prestadoras de los servicios de comunicación audiovisual. De acuerdo con el artículo 12.3, la comisión también determinará (en los términos establecidos reglamentariamente) la periodicidad con la que el ICAA publicará información relativa a la asistencia y número de visionados de las películas cinematográficas y otras obras audiovisuales.

El control de asistencia indica, entre otros objetivos (artículo 10.2, aparte de la exposición de motivos y la MAIN), a) alcanzar el adecuado nivel de transparencia compatible con la competencia en el sector audiovisual, b) garantizar el pleno ejercicio de los derechos de propiedad intelectual por parte de sus titulares (ya sea por sí mismos o a través de sus respectivas entidades de gestión) y c) la adecuada evaluación de las políticas públicas.

El régimen de defensa de la competencia (artículo 11) incluye el sometimiento de todas las actividades al pleno respeto a las normas de competencia. También se señala que el ICAA o los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, pondrán en conocimiento de la CNMC (o, cuando proceda, de los

respectivos órganos competentes de las Comunidades Autónomas) los actos, acuerdos o prácticas de los que tengan conocimiento y que presenten indicios de resultar contrarios a la legislación de defensa de la competencia, comunicando todos los elementos de hecho a su alcance y, en su caso, remitiendo un dictamen no vinculante de la calificación que le merecen los hechos. A estos efectos podrá emplear las herramientas necesarias para facilitar a la ciudadanía la aportación de información preservando la confidencialidad de la misma.

Según el artículo 13.7, en los términos que se determinen reglamentariamente, las administraciones públicas que efectúen proyecciones cinematográficas gratuitas o con precio simbólico, no incluirán en su programación películas de una antigüedad inferior a 6 meses desde su estreno en salas de exhibición, salvo en los casos en que desde las entidades representativas de los exhibidores cinematográficos y del sector videográfico se comunique a dichas Administraciones que no existe un perjuicio en su actividad comercial.

Se incluye la promoción de acuerdos sectoriales (artículo 13.9) para la determinación del periodo mínimo que debe existir entre el estreno de las películas cinematográficas en las salas de exhibición y su explotación en otros medios o formatos. En el caso de que no se lleguen a adoptar dichos acuerdos, el periodo podrá establecerse mediante orden ministerial.

También podrán recomendarse o establecerse (artículo 13.10), del modo que reglamentariamente se determine, límites mínimos y máximos sobre el reparto de ingresos entre el sector de la exhibición y la distribución (tomando como referencia países de nuestro entorno).

Se establecen ciertos incentivos en la cuota de pantalla (esto es, que al menos el 20 % de las sesiones anuales sean con películas comunitarias o iberoamericanas, de acuerdo con el artículo 15), equiparando el cine iberoamericano al europeo y otorgando valor doble a las películas europeas o iberoamericanas dirigidas exclusivamente por mujeres.

Por su parte, el capítulo III del APL está dedicado a las medidas de fomento e incentivos a la cinematografía y al audiovisual con una amplia tipología de ayudas públicas, desde el fomento I+D+i a las ayudas a la exhibición o la conservación del patrimonio.

En la Disposición adicional única se mencionan una serie de entidades a las que se atribuye la categoría de centro estatal de referencia (CESYA; CNLSE; ONCE).

4. VALORACIÓN

4.1. Observaciones generales

Tal como se describe en la MAIN, desde la adopción en 2007 de la vigente Ley del Cine, la realidad de la producción, distribución, explotación, conservación, preservación y consumo de la cinematografía y el audiovisual ha ido evolucionando de manera considerable, especialmente en los últimos años con la incorporación de nuevos servicios de distribución, explotación y difusión propios de un mercado global y de una sociedad caracterizada por la cultura y la economía digital.

El APL merece, a juicio de esta Comisión, una valoración positiva, al acertar con el diagnóstico de la situación actual del cine y la cultura audiovisual, y por plantear toda una serie de medidas con las que se pretende conseguir un marco normativo coherente con el momento actual del sector y su previsible evolución futura de la tecnología, los formatos y los hábitos de consumo.

El APL establece un nuevo sistema de correulación, de manera similar a como se aborda la calificación de los contenidos audiovisuales en el ámbito de los servicios de comunicación audiovisual televisivos, lineales o a petición, sujetos a la supervisión de la CNMC. Con ello se configura un sistema más flexible y, lo que es más importante, plenamente coherente con la calificación de edad de los servicios de comunicación audiovisual.

Desde el punto de la vista de la competencia en el mercado audiovisual, el APL contempla un nuevo sistema de declaración de información sobre asistencia y visionados de las obras audiovisuales, que en términos generales se considera positivo, sin perjuicio de las observaciones particulares que se exponen en el siguiente apartado.

4.2. Observaciones particulares

4.2.1. Calificación de edad (art. 7)

Se valora positivamente la modificación del régimen de calificación de edad del ICAA. El nuevo enfoque para converger en un único sistema de correulación requiere la modificación de la recientemente aprobada LGCA, proponiendo un acercamiento entre los criterios de calificación de edad adoptados por la CNMC y los utilizados por el ICAA.

En el informe de la CNMC sobre el Proyecto de Real Decreto modificando el Real Decreto 1084/2015 por el que se desarrolla la Ley del Cine (IPN/CNMC/030/20), aprobado el 30 de septiembre de 2020, se señalaba:

Realizando un análisis conjunto de la Ley del Cine y de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (LGCA), parece conveniente aprovechar la tramitación de este PRD para hacer una mejor delimitación de las competencias tanto del ICAA como de esta Comisión, así como prever los mecanismos de cooperación necesarios en diferentes aspectos, especialmente en cuanto a la forma de calificación de contenidos. (...)

La calificación por edades de las obras audiovisuales es uno de los principales instrumentos de información al público y se revela como una herramienta fundamental para proteger a los menores frente a contenidos audiovisuales perjudiciales, pues con ella se busca que los padres, tutores, los propios menores y la sociedad en su conjunto, dispongan de una información adecuada sobre el contenido potencialmente perjudicial que puede tener una determinada obra audiovisual.

El vigente modelo de calificación dual tiene como resultado la utilización de diferentes criterios de calificación de los contenidos audiovisuales según sea la pantalla de explotación. Así, como se ha visto, permite calificaciones diferentes según se trate de películas cinematográficas que se emiten en cines o en medios audiovisuales y de otro tipo de programas tales como las series emitidas solo en televisión, lo que puede contribuir a generar confusión entre el público, menoscabar los esfuerzos en alfabetización mediática y protección de menores, y generar distorsiones en la competencia.

Si bien el PRD que se tramita no permite dar una solución a esta problemática, que requiere de una norma con rango de ley, es necesario destacar la conveniencia de que, en la medida de lo posible, los criterios de calificación de edad tengan el mayor grado de uniformidad.

El artículo 7.2 del vigente Real decreto dispone que los criterios que sirven de base al ICAA para la calificación de edad de las películas cinematográficas y otras obras audiovisuales se aprobarán mediante Orden Ministerial. El PRD modifica lo anterior, al establecer que la adopción de los criterios para dicha calificación se realice mediante resolución de la Dirección General del ICAA, lo que a juicio del órgano proponente permitirá contar con una mayor flexibilidad a la hora de adaptarse a las distintas sensibilidades de la ciudadanía.

Dado que a nivel nacional la aprobación de criterios para la calificación de edad de los contenidos va a depender del ICAA y de la CNMC, parecería conveniente avanzar en la unificación de los mismos, al objeto de que las calificaciones fueran lo más homogéneas posible. A este respecto se propone que, en la tramitación por cualquiera de estos dos organismos de expedientes de modificación de los criterios de calificación, se solicite informe al otro organismo, lo que, de ser posible, podría incluirse ya, de alguna manera, en el PRD.

En el informe de la CNMC al Anteproyecto de LGCA (IPN/CNMC/042/20), de 18 de diciembre de 2020, se señalaba lo siguiente en relación con la calificación de edades, valorando positivamente un primer acercamiento entre los criterios de calificación de edad adoptados por la CNMC y los utilizados por el ICAA, a través de la emisión de informes preceptivos:

En 2015 la CNMC adoptó Resolución por la que se aprobaron los criterios orientadores para la calificación de contenidos audiovisuales¹. No obstante, en la actualidad, estos criterios no aplican a todos los contenidos audiovisuales distribuidos a través de servicios de comunicación audiovisual televisiva, ya que en España todavía persiste un sistema dual de calificación: el Instituto de la Cinematografía y las Artes Audiovisuales (ICAA) califica las películas cinematográficas, mientras que la CNMC fija los criterios que rigen la calificación de los contenidos ofrecidos por los prestadores establecidos en España, si bien en las películas cinematográficas u otras obras audiovisuales que hubieran sido calificadas por el ICAA, se atenderá a las calificaciones así obtenidas.

El APL avanza hacia una mayor coherencia en los criterios para llevar a cabo la calificación de contenidos audiovisuales al introducir en su artículo 96.3 la emisión por parte del ICAA de un informe preceptivo a los acuerdos de correulación suscritos por la CNMC que afecten a la calificación de los programas y contenidos audiovisuales y a la recomendación de visionado en función de la edad.

Por tanto, esta propuesta del APL del cine y la cultura audiovisual tiene como objeto evitar la distorsión que pueda conllevar calificaciones divergentes en formatos u obras audiovisuales que, siendo semejantes, se estrenen en formatos distintos (cine, DVD o televisión). Por ello, contar con la participación del ICAA y el resto de las agentes a este respecto se valora positivamente dado que ayudará a paliar dichas posibles divergencias.

4.2.2. Medidas de transparencia (art. 10)

Respecto al nuevo sistema de declaración de asistencia, rendimientos y visionados, es importante que minimice los riesgos para la competencia. La CNMC tiene experiencia en la aplicación de la normativa de competencia en este sector (<https://www.cnmc.es/expedientes/s000119>) y conoce que ciertas conductas (como el conocimiento compartido de información comercial sensible entre los operadores, por ejemplo, de datos de mercado y taquilla de carácter inmediato y desagregado) son susceptibles de generar riesgos para la competencia.

Por ello, dentro de las cautelas y de la necesidad de esperar al desarrollo reglamentario, se valoran favorablemente varias de las disposiciones del APL, como la alusión (en el artículo 10.1) a que el diseño del sistema sea proporcionado a los fines perseguidos y que se prevea presumiblemente un cambio en el artículo 17 del Real Decreto 1084/2015 y la Orden CUL/1772/2011 (aunque temporalmente mantienen su vigencia), primando que los afectados por las obligaciones de declarar información lo hagan de forma directa al ICAA

¹ Resolución por la que aprueban los criterios orientadores para la calificación de contenidos audiovisuales (CRITERIOS/DTSA/001/15), de 9 de julio de 2015

(artículo 13.2) en lugar de por el procedimiento de designación de empresas homologadas, que puede generar distorsiones a la competencia.

No obstante, precisamente para asegurar dicha proporcionalidad podría pensarse en que los servicios de comunicación audiovisual presenten la información de visionado con menor frecuencia a la semanal o que existan umbrales (de número de espectadores o de facturación anual) que relajen dicha obligación (al menos en el caso de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual).

También en lo relativo al artículo 10.1, debiera valorarse el establecer determinados umbrales (por ejemplo, de número de espectadores o de facturación anual) por debajo de los cuales no fuera exigible la obligación, al menos en el caso de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual.

Por otra parte, no se considera que se haya justificado el contenido del artículo 10.2.a) que establece como objetivo de los sistemas de control de asistencia “alcanzar un adecuado nivel de transparencia”. El texto normativo y la MAIN no aportan justificación sobre las razones por las cuales una mayor transparencia de la información sobre asistencia y rendimiento de películas cinematográficas debe constituir en sí mismo un objetivo que justifique la recopilación y difusión de la información correspondiente, dados los riesgos que un exceso de transparencia puede entrañar para la competencia. Por ello y a falta de que se incluya la necesaria justificación se propone la supresión de dicho inciso.

En cuanto a la medida recogida en el artículo 10.3, debe valorarse si la obligación de proporcionar información debe ser exigida respecto de cualquier clase de contenido audiovisual como recoge la redacción del proyecto, o bien solamente respecto de las obras audiovisuales que estén sujetas a derechos de propiedad intelectual.

En cuanto al artículo 10.4, debe valorarse la necesidad de establecer una obligación de suministro de información a las autoridades correspondientes por parte de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual de ámbito regional o inferior (con un posible umbral mínimo) al objeto de evitar una asimetría regulatoria respecto de los prestadores de ámbito estatal que podría resultar discriminatoria.

En cualquier caso, ciertos aspectos de la norma requieren desarrollo reglamentario, por lo que la CNMC espera ser consultada en el correspondiente Informe de Proyecto Normativo, sin perjuicio de su participación en la antedicha comisión de diseño del sistema (referida en el artículo 10.1).

4.2.3. Defensa de la competencia (art. 11)

Independientemente de que la norma señale o no entre sus objetivos asegurar la defensa de la competencia en el mercado audiovisual, cabe recordar que la CNMC (en virtud del artículo 5.1 de la LCNMC) es el organismo encargado de la defensa de la competencia en todos los sectores, incluyendo por tanto el mercado audiovisual.

En cualquier caso, esa mención al sometimiento de los agentes del sector a las normas de competencia, sin ser estrictamente necesario, mejora la redacción de la actual Ley del Cine (en sus artículos 10 y 14, que incluyen una mención a prácticas concretas, cuando la aplicación de la normativa de competencia exige un análisis caso a caso, y que parecía atribuir al ICAA la función de velar por la libre competencia, cuando tal función es de la CNMC). En este sentido, también se valora favorablemente la mención a la colaboración de ICAA y órganos autonómicos, aunque cabría instar a la ciudadanía a aportar la información directamente a la CNMC, para que pueda actuar cuanto antes, y no a través del ICAA (artículo 11.2).

A este respecto, la MAIN señala que se prevé un impacto favorable en la competencia, aunque cabría justificar los factores de por qué se espera ese efecto (si es por los mecanismos de colaboración previstos en el artículo 11.2, por el nuevo sistema de transparencia considerando en artículos 10, 12 y 13 e incluyendo la participación de la CNMC). En otros aspectos (como la justificación de la intervención o la estimación de cargas) la MAIN resulta detallada, aspecto que se valora favorablemente.

4.2.4. Acuerdos sectoriales (art. 13)

Merecen una valoración muy desfavorable la promoción de acuerdos sectoriales (artículo 13.9) para la determinación del periodo mínimo que debe existir entre el estreno de las películas cinematográficas en las salas de exhibición y su explotación en otros medios o formatos, que se puede traducir en una convergencia en las decisiones de las empresas y reducir la diferenciación en el mercado, perjudicando la variedad en la oferta para el consumidor y limitando las variables en las que pueden competir las empresas, y el que puedan recomendarse o establecerse (artículo 13.10), del modo que reglamentariamente se determine, límites mínimos y máximos sobre el reparto de ingresos entre el sector de la exhibición y la distribución (tomando como referencia países de nuestro entorno). Por ello se recomienda la eliminación de los citados apartados 9 y 10 del artículo 13.

4.2.5. Ayudas públicas (Capítulo III, art. 16 y siguientes)

Con independencia de la potencial justificación de las ayudas en objetivos genéricos de naturaleza cultural o social, se recomienda analizar los instrumentos empleados para incentivar la actividad, valorando para cada una de ellas la existencia e identificación de un fallo de mercado o razón imperiosa de interés general, la necesidad y proporcionalidad (en su caso, existencia de alternativas) de ese instrumento así como su posterior eficacia en el cumplimiento de los objetivos perseguidos (artículo 17).

Por otro, se sugiere la posibilidad de dar preferencia, siempre que la situación lo permita, a figuras relativas a préstamos antes que a las tradicionales de subvención (artículo 17), dado que presenta una doble ventaja: desde un punto de vista presupuestario no implica una salida de fondos públicos tan relevante y además, desde la óptica del compromiso que genera en los propios beneficiarios.

Respecto a los costes de las obras audiovisuales, debe incidirse en la necesidad de reforzar los mecanismos de control por las autoridades independientes de la realidad de los gastos subvencionados con fondos públicos, así como en la conveniencia de implantar mecanismos internos en las empresas beneficiarias que permita comprobar que se comportan de forma eficiente en los gastos realizados. Un ejemplo a este respecto, puede ser la existencia de al menos tres ofertas en los suministros o servicios que se hayan adquirido (artículos 21 y 27, entre otros).

4.2.6. Centros estatales de referencia (DA única)

En relación con las entidades a las que se atribuye la categoría de centro estatal de referencia (CESYA; CNLSE; ONCE), convendría detallar las implicaciones que ello conlleva. Sin cuestionarse la especial vinculación de las mismas a la integración social de sus miembros, no deben crearse reservas de actividad de posibles actuaciones que podría prestar el mercado en libre competencia.

4.2.7. Cargas administrativas

En la MAIN se indica un leve aumento de las cargas administrativas correspondiente con las nuevas obligaciones de (i) comunicar al ICAA la calificación obtenida por las obras audiovisuales y de (ii) comunicación de visionados por parte de prestadores del servicio de comunicación audiovisual de ámbito estatal. Recomendamos valorar estas cargas bajo los principios de necesidad y proporcionalidad.

4.2.8. Otras cuestiones

Respecto a los términos en los que las Administraciones Públicas pueden efectuar proyecciones gratuitas o con precio simbólico (artículo 13.7), es importante señalar las siguientes cuestiones:

- Se limita en general a aquellos casos con antigüedad superior a 6 meses desde su estreno en salas de exhibición pero, dado que el objetivo de la norma es adaptarse a las nuevas modalidades de prestación de servicios de comunicación audiovisual, no se debería por tanto limitar la cuestión al cómputo de los 6 meses desde el estreno en salas sino que se debería incluir los casos donde el estreno es en servicios de comunicación audiovisual, debiendo incluirse a las asociaciones de prestadores de servicios de comunicación audiovisual en el texto. A estos efectos se propone la redacción siguiente:

“7. En los términos que se determinen reglamentariamente, las administraciones públicas que efectúen proyecciones cinematográficas gratuitas o con precio simbólico, no incluirán en su programación películas de una antigüedad inferior a 6 meses desde su estreno en salas de exhibición, o desde su primera exhibición pública por parte de un prestador del servicio de comunicación audiovisual, salvo en los casos en que desde las entidades representativas de los exhibidores cinematográficos, de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual y del sector videográfico se comunique a dichas Administraciones que no existe un perjuicio en su actividad comercial”.

Se debe asegurar que las entidades que puede determinar que no existe perjuicio en la actividad comercial tienen la suficiente representatividad. De nuevo la cuestión requiere desarrollo reglamentario, por lo que la CNMC espera ser consultada en el correspondiente Informe de Proyecto Normativo.

En relación con las salas de titularidad municipal a que hace referencia en artículo 13.8, se estima necesario prever que dicha actividad se desarrolle bajo los principios de inversor privado y con respeto a la competencia. De esta manera se propone añadir al artículo 13.8 el párrafo siguiente:

“La instalación y explotación de salas de titularidad municipal de manera directa o indirecta por Administraciones públicas se realizará dando cumplimiento al principio de inversor privado, con la debida separación de cuentas, con arreglo a los principios de neutralidad, transparencia, no distorsión de la competencia y no discriminación, y cumpliendo con la normativa sobre ayudas de Estado a que se refieren los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”.

Es importante que las medidas de ayuda consideradas en capítulo III no distorsionen por modelo de negocio. Por ejemplo, en la línea de comentarios anteriores, debería eliminarse la exclusión de las películas producidas por prestadoras de servicios de comunicación audiovisual (artículo 16.2.a). Igualmente, es deseable que se liguen a sus objetivos de manera necesaria y proporcionada. Por ejemplo, minimizando el recurso a criterios de territorialidad (como los establecidos en el artículo 20).

Es importante que las medidas sobre la cuota de pantalla generen la mínima distorsión en el mercado único de la UE y algunas de los criterios considerados en el artículo 15 crean dudas a este respecto.

Es deseable una minimización de cargas, por ejemplo, en los requisitos y procedimientos para obtener la nacionalidad española (artículo 5 y 6). Asimismo, se estima que resulta inadecuado el sistema a que se refiere el artículo 14.1, que condiciona el funcionamiento y el comienzo de actividades de salas “X” a la previa autorización administrativa e inscripción registral. Dado que, de manera acertada, dicha autorización no se somete a requisito alguno, el procedimiento que se estima más adecuado no es el de autorización administrativa sino el de una mera declaración de inicio de actividad por parte del titular de dichas salas, sin perjuicio de que la administración pueda realizar con posterioridad la correspondiente inscripción registral o realizar las actuaciones de verificación que correspondan.

Las restricciones a que hace referencia el artículo 8, deben entenderse limitadas a las películas cinematográficas y sus avances, así como las otras obras audiovisuales destinadas en primer término a su puesta a disposición del público mediante su distribución en soportes tangibles, referidas en el artículo 7. Es por ello por lo que se propone incluir las siguientes precisiones en el artículo 8 apartados 1 y apartado 2 epígrafes a y b:

“1. Las películas cinematográficas y sus avances, así como las otras obras audiovisuales destinadas en primer término a su puesta a disposición del público mediante su distribución en soportes tangibles de carácter pornográfico o que realicen apología de la violencia serán calificadas como películas «X».

2. Dichas obras tienen el siguiente régimen especial:

- a) Su exhibición pública en salas cinematográficas se realizará exclusivamente en las salas «X», a las que no tendrán acceso menores, debiendo figurar visiblemente esta prohibición para información del público.*
- b) Cuando sean distribuidas en soportes tangibles, no podrán ser vendidas ni alquiladas a menores ni podrán estar al alcance del público en los establecimientos a los que las personas menores de edad tengan acceso.”*

4.2.9. Modificación de la LGCA

La disposición final segunda del APL lleva a cabo una modificación del artículo 98.3 de la LGCA para incorporar al ICAA y a los agentes del sector de la cinematografía (exhibidores, productoras y distribuidoras) en el acuerdo de corregulación para la calificación del contenido recogido en el artículo 98 de la LGCA.

Dado que se lleva a cabo una modificación de la LGCA se debería, a su vez, actualizar dos referencias a la Ley del Cine contenidas en dicha Ley. Por un lado, el artículo 113 de la LGCA que remite al artículo 4 de la vigente Ley del Cine, debería modificarse y remitirse a las definiciones de la futura Ley del cine y la cultura audiovisual. Igualmente, se debería modifica el artículo 117.4 de la LGCA, que en relación con las obligaciones de financiación anticipada de obra europea se refiere al Fondo de Protección a la Cinematografía cuya gestión corresponde al ICAA conforme al artículo 19.3 de la vigente Ley del Cine, y al Fondo de fomento de la cinematografía y el audiovisual en lenguas cooficiales distintas al castellano, que en la futura Ley estarán recogidos en su artículo 36. Es decir, convendría sustituir estas referencias por los artículos que correspondan en la futura Ley del cine y la cultura audiovisual.

Por otro lado, esta Comisión está recibiendo cada vez más denuncias y reclamaciones sobre la facilidad que los menores tienen para acceder a contenidos pornográficos². De hecho, este aspecto ha ido adquiriendo una mayor preocupación en la sociedad debido a los efectos contraproducentes que para el desarrollo del menor tiene el acceso a este tipo de contenidos.

Por ello, como así se solicitó por esta Comisión en los Informes a los APLs de la LGCA³ se debe reiterar la pertinencia y necesidad de incluir como medida adicional para limitar el acceso a este tipo de contenidos, la posibilidad de que bajo circunstancias muy tasadas la CNMC pueda requerir a los prestadores de comunicaciones electrónicas que ofrezcan el servicio de acceso a Internet o a los prestadores de servicios de intermediación, el bloqueo o la retirada de programas o contenidos que incumplen gravemente los principios de la regulación a este respecto.

² Como ejemplo, se pueden ver el Acuerdo de 25 de noviembre de 2021 ([IFPA/DTSA/287/21/CHICASTV](#)), el Acuerdo de 16 de junio de 2022 ([IFPA/DTSA/147/22/PORN300](#)) y Acuerdo de 15 de septiembre de 2022 ([IFPA/DTSA/266/22/JACQUIE ET MICHEL](#)).

³ [Informe de 18 de diciembre de 2020 \(IPN/CNMC/042/20\)](#) e [Informe de 28 de julio de 2021 \(IPN/CNMC/026/21\)](#)

Para ello, se propone modificar la LGCA añadiendo un nuevo artículo:

“Artículo 164 bis. Medidas en relación con los prestadores de servicios de intermediación en supuestos transfronterizos con terceros países.

1. En el marco de un procedimiento sancionador, la Autoridad Audiovisual Competente podrá requerir a los prestadores de servicios de la sociedad de la información, operadores de comunicaciones electrónicas o plataformas de intercambio de vídeos, a través de medidas cautelares o definitivas, que interrumpen la prestación en España de servicios de comunicación audiovisual realizadas por prestadores audiovisuales operando desde terceros países no pertenecientes a la Unión Europea, cuando dicho servicio presente alguna de estas características:

a) Contenga incitaciones al odio por los motivos mencionados en el artículo 4.2.

b) Pueda perjudicar el desarrollo físico, mental o moral de los menores.

c) Vaya en detrimento o presente un riesgo serio y grave de ir en detrimento de la salud pública.

d) Contenga una provocación pública a la comisión de un delito de terrorismo.

e) Incluya contenido que pueda perjudicar la salvaguarda de la seguridad y defensa nacionales.”

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Al margen de la valoración positiva que merece el APL, tanto por el acierto con el diagnóstico de la situación actual del cine y la cultura audiovisual, y por plantear toda una serie de medidas para con las que se pretende conseguir un marco normativo coherente con el momento actual del sector y su previsible evolución futura de la tecnología, los formatos y los hábitos de consumo, se han identificado determinados aspectos susceptibles de mejora en el articulado, sobre cuya base se efectúan las siguientes recomendaciones:

- Corregir algunos aspectos potencialmente anticompetitivos advertidos en las medidas de transparencia.
- La eliminación de las previsiones relativas a los acuerdos sectoriales para la determinación del periodo mínimo que debe existir entre el estreno de las películas cinematográficas en las salas de exhibición y su explotación en otros medios o formatos, así como las relativas a la fijación de límites

mínimos y máximos sobre el reparto de ingresos entre el sector de la exhibición y la distribución, atendiendo a los posibles efectos negativos sobre la competencia de estas disposiciones.

- Reforzar la justificación de la concesión de ayudas públicas: identificación de fallo de mercado o razón imperiosa de interés general, necesidad y proporcionalidad del instrumento elegido.
- Reforzar los mecanismos de control por las autoridades independientes de la realidad de los costes de las obras audiovisuales subvencionados con fondos públicos, así como promover la implantación de mecanismos internos en las empresas beneficiarias que permita comprobar que se comportan de forma eficiente en los gastos realizados.
- Detallar las implicaciones que conlleva el identificar a CESYA, CNLSE y ONCE como centros estatales de referencia.
- Valorar las cargas administrativas bajo los principios de necesidad y proporcionalidad.
- Valorar la posibilidad de modificar otros aspectos de la LGCA, además del artículo relativo a los acuerdos de corregulación para la calificación de edad de los contenidos, tales como actualizar las referencias a la nueva Ley del cine y la cultura audiovisual, y añadir un nuevo artículo contemplando la posibilidad de que la CNMC pueda requerir a los prestadores de comunicaciones electrónicas que ofrezcan el servicio de acceso a Internet o a los prestadores de servicios de intermediación, el bloqueo o la retirada de programas o contenidos que incumplen gravemente los principios de la regulación, tal como se ha venido solicitando por la CNMC en informes anteriores.