



**COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA**



**IPN/CNMC/030/20 INFORME SOBRE EL
PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL
QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO
1084/2015 POR EL QUE SE DESARROLLA LA
LEY DEL CINE**

30 de septiembre de 2020

Índice

| | |
|---|----|
| I. ANTECEDENTES | 4 |
| II. CONTENIDO..... | 5 |
| III. VALORACIÓN..... | 7 |
| III.1 Observaciones generales | 7 |
| III.2 Observaciones particulares..... | 8 |
| III.2.1 Delimitación de competencias entre la CNMC y el ICAA (modificaciones proyectadas sobre los arts. 6 y 8 del RD 1084/2015) | 8 |
| III.2.2 Régimen de las coproducciones internacionales (modificaciones proyectadas sobre los arts. 10 a 12 del RD 1084/2015) | 15 |
| III.2.3 Información facilitada a la hora de efectuar el cómputo de espectadores (modificaciones proyectadas sobre el art. 17 RD 1084/2015)..... | 16 |
| III.2.4 Generalización del procedimiento ordinario para el cómputo de espectadores de las películas cinematográficas (modificación proyectada sobre el art. 17.2 RD 1084/2015 y disposición derogatoria única del PRD) | 17 |
| III.2.5 Régimen de concesión de ayudas: régimen de obra audiovisual difícil (modificación proyectada sobre el art. 21 RD 1084/2015)..... | 20 |
| IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES..... | 22 |

**ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME SOBRE EL PROYECTO DE
REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO 1084/2015
POR EL QUE SE DESARROLLA LA LEY DEL CINE
IPN/CNMC/030/20**

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D^a. María Ortiz Aguilar
D. Mariano Bacigalupo Saggese
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. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 30 de septiembre de 2020

Vista la solicitud de informe del Ministerio de Cultura y Deporte, en relación con el proyecto de Real Decreto (PRD) por el que se modifica el Real Decreto 1084/2015, por el que se desarrolla la Ley del Cine, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 26 de agosto de 2020, 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 siguiente informe.

I. 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 subvenciones¹ 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.

Posteriormente, el [Real Decreto 1084/2015, de 4 de diciembre](#), por el que se desarrollaba la Ley del Cine, profundizaba en aspectos técnicos y procedimentales. El PRD objeto de análisis modifica parcialmente dicho Real decreto con la intención de agilizar y unificar ciertos trámites, introducir cambios en las condiciones de otorgamiento de ayudas a determinadas películas e incidir en el régimen de calificaciones cinematográficas.

La CNMC ostenta, además de las competencias generales de supervisión y control sobre todos los sectores y mercados productivos que le atribuye la citada Ley 3/2013, competencias sectoriales específicas en el ámbito audiovisual².

Así, la CNMC ha tenido ocasión de analizar determinados aspectos del sector desde diferentes perspectivas. Esta Comisión tuvo ocasión de pronunciarse sobre el borrador del ya mencionado Real Decreto 1084/2015, de 4 de diciembre, antecedente del PRD objeto de análisis³. Finalmente, también en el ámbito de la

¹ Según la [Memoria de ayudas a la cinematografía](#), el Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales (ICAA), concedió ayudas, durante el año 2019, por importe de 47.886.704 euros para la producción de largometrajes y cortometrajes y distribución y promoción.

² El artículo 9 de la Ley de Creación de la CNMC 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.

³ IPN/DTSA/009/15. En el mismo se ponía de manifiesto el necesario engarce de la CNMC en el proceso de calificación de los productos audiovisuales, para asegurar una correcta protección a colectivos como menores y personas con discapacidad y una mayor coherencia en el sistema, sin lugar a duplicidades.

defensa de la competencia se han investigado conductas de las empresas del sector⁴.

II. CONTENIDO

El proyecto de Real decreto consta de una parte expositiva, un artículo único dividido en catorce apartados que modifican el articulado del Real Decreto 1084/2015, de 4 de diciembre, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y una disposición final.

Las modificaciones proyectadas se pueden agrupar en dos grandes bloques: las que tienen carácter más técnico o procedimental, y las que están relacionadas con las actividades de fomento y estímulo a la producción en el sector.

Por lo que se refiere al primer bloque, de modificaciones de carácter más técnico o procedimental:

- Se establece que los procedimientos en los que esté implicado el Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales (ICAA) deberán articularse siempre por medios electrónicos.
- Se indica que la calificación por grupos de edad se realizará mediante Resolución de la Dirección General del ICAA, en lugar de mediante Orden Ministerial, lo que presumiblemente permitirá mayor flexibilidad en cuanto al procedimiento para su elaboración.
- Se modifica la calificación de los avances de películas que se proyecten en salas de exhibición, cuya comunicación al público se realizará por las personas titulares de las salas de exhibición. Además, se indica expresamente que las comunicaciones comerciales sobre las películas que sean efectuadas por las personas físicas o jurídicas prestadoras del servicio de comunicación audiovisual televisiva se rigen por su legislación específica
- Se detalla la información que las salas de exhibición tienen que proporcionar al público, con el deber de conservación electrónica de los títulos de acceso a las salas. Además, los informes de exhibición que han de presentarse ante el ICAA también se remitirán por vía electrónica.

⁴ Recientemente, se abrió una investigación sobre posibles prácticas restrictivas de la competencia por parte de distribuidoras cinematográficas, empresas de medición de audiencias y empresas proveedoras de servicios de despliegue digital a las salas exhibidoras, todavía pendiente de resolución. <https://www.cnmc.es/prensa/incoacion-distribuidoras-cine-20191023>

- Se incorporan principios de accesibilidad a las salas de exhibición y a los festivales.
- Respecto al cómputo de espectadores, se generaliza el procedimiento ordinario previsto en la [Orden CUL/1772/2011, de 21 de junio](#), por la que se establecen los procedimientos para el cómputo de espectadores de las películas cinematográficas, y se elimina el procedimiento abreviado. Así, se establece que todas las salas de exhibición cinematográfica deberán cumplir con sus obligaciones de control de asistencia y declaración de rendimientos con la concurrencia de las entidades denominadas «Buzones». En compensación, se flexibiliza el sistema de expedición de los títulos de acceso a las salas y se elimina la obligación de conservación de las entradas físicas.
- Se da una nueva redacción del procedimiento sancionador. Además, se establece el régimen de reducciones del importe de las sanciones en los supuestos de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario por parte de las personas presuntamente infractoras.

Por lo que se refiere al segundo bloque, de medidas de fomento y ayudas públicas:

- En las coproducciones internacionales, se admite la inclusión del personal no perteneciente a la UE para el cálculo del coste y se aumenta su porcentaje de participación, con la posibilidad de que se reconozca como coste de la parte española.
- Se establecen nuevos criterios para la identificación de las «obras audiovisuales difíciles», de acuerdo con la normativa de la UE, según la cual corresponde a los Estados miembros la identificación de las mismas para instaurar regímenes de ayudas, permitiéndose que la intensidad de las ayudas a dichas obras alcance el 100% de los costes subvencionables⁵.
- Se amplían las producciones protegidas y aumenta el porcentaje sobre el coste reconocido de las obras audiovisuales que servirá de límite máximo de ayuda pública a percibir. Así, se añaden las obras realizadas exclusivamente por directoras y por cineastas con discapacidad y se incluyen también las producciones con especial valor cultural, las obras

⁵ Según la MAIN, esto se realiza con la intención de coordinar los terrenos subvencional y fiscal, teniendo en cuenta la reciente modificación del artículo [36.1 de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades](#), que regula la deducción por inversiones en producciones cinematográficas y series audiovisuales.

documentales, las obras de animación con bajos presupuestos y las obras audiovisuales realizadas en régimen de coproducción con países iberoamericanos con poca presencia en pantalla. Finalmente, el PRD aumenta el límite máximo del presupuesto de producción para considerar la obra difícil, de modo que pasa de 300.000 a 1.500.000 euros.

- Se aumenta el límite máximo de ayudas que pueden recibir las obras audiovisuales difíciles, que se fija en los siguientes porcentajes: los cortometrajes pasan del 75 % al 85 % del coste; las obras de los nuevos y nuevas realizadoras, con un límite actual del 70 %; las obras en lenguas cooficiales, con un límite actual del 60 %; y el nuevo supuesto de las obras dirigidas por personas con discapacidad pasan a alcanzar todas el 80 %. Los nuevos supuestos de obras realizadas exclusivamente por directoras, de obras de especial valor cultural, de documentales y de obras de animación, podrán alcanzar ayudas de hasta el 75% del coste, y, finalmente, las obras realizadas en régimen de coproducción con países iberoamericanos podrán alcanzar ayudas de hasta el 60 %.

III. VALORACIÓN

III.1 Observaciones generales

En líneas generales, se valoran positivamente ciertos aspectos del PRD, como la adaptación de determinados procedimientos a la nueva normativa administrativa y la voluntad de clarificar las actividades que se regulan por la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine y las que se remiten a la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (LGCA, en adelante), buscando ofrecer una mayor seguridad jurídica a los operadores.

Sin embargo, como será desarrollado en las observaciones particulares, se recomienda realizar una serie de ajustes en el texto para asegurar una mejor interrelación con la normativa audiovisual y las competencias de la CNMC al respecto, así como replantear la homologación vinculada al procedimiento de recuento de espectadores.

También se contienen observaciones en relación con las modificaciones proyectadas sobre el régimen de las ayudas públicas en el sector. El papel que desempeña la actividad de fomento en el sector cinematográfico y audiovisual, canalizado a través de un sistema consolidado de ayudas públicas⁶, es

⁶ Basta con echar un vistazo al conjunto de programas de ayudas existentes a nivel nacional e internacional: EURIMAGES; IBERMEDIA, EUROMED o el Programa MEDIA de la UE.

obviamente muy relevante. Esta intervención persigue finalidades no solo culturales, sino también de integración social (jóvenes creadores, personas con discapacidad...) que justifican la existencia de políticas de apoyo público a la producción. Sin embargo, la rentabilidad social de dicho apoyo público se reduce cuando la obra cinematográfica o audiovisual consigue unos niveles de rentabilidad razonables, incluso sin las ayudas concedidas, o cuando la obra producida no es finalmente comercializada o exhibida o no consigue los niveles de audiencia pretendidos.

Por ello, sin entrar a valorar los supuestos concretos sobre los que se proyecta la ampliación del régimen de ayudas en el PRD, se recuerda la conveniencia, con carácter general, de que todo régimen de ayudas identifique el fallo de mercado o el objetivo de interés general que motiva la intervención y sea proporcional a tal objetivo⁷, y de que las Administraciones lleven a cabo una evaluación continua de la efectividad de los esquemas de ayudas para la consecución de los objetivos pretendidos, como ha recomendado la CNMC en el pasado⁸.

Se exponen a continuación con mayor detalle las cuestiones reseñadas en el apartado de observaciones particulares.

III.2 Observaciones particulares

III.2.1 Delimitación de competencias entre la CNMC y el ICAA (modificaciones proyectadas sobre los arts. 6 y 8 del RD 1084/2015)

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

También puede consultarse este apartado de la web del Ministerio de Cultura y Deporte: [convocatoria de ayudas 2020](#).

⁷ En consonancia con lo previsto en el artículo 8 de la [Ley 38/2003, de 17 de noviembre](#), General de Subvenciones:

“1. Los órganos de las Administraciones públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

2. Cuando los objetivos que se pretenden conseguir afecten al mercado, su orientación debe dirigirse a corregir fallos claramente identificados y sus efectos deben ser mínimamente distorsionadores. [...].”

⁸ PRO/CNMC/001/16 - [Documento Metodológico de Evaluación de Ayudas de la CNMC](#).

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.

III.2.1.1 Calificación por edades (art. 6 RD 1084/2015)

La Ley del Cine dispone en su artículo 8 que:

“1. Antes de proceder a la comercialización, difusión o publicidad de una película cinematográfica u obra audiovisual 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. Se exceptúan las obras audiovisuales que, de acuerdo con su normativa específica, sean objeto de autorregulación.

2. 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.”

Por su parte, el Real Decreto 1084/2015, de 4 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley del Cine, dispone en su artículo 6, dedicado a la Calificación por edades, que el ICAA (o el órgano correspondiente de la comunidad autónoma con competencia en la materia) debe otorgar a las películas cinematográficas y otras obras audiovisuales una calificación por grupos de edad antes de proceder a su comercialización, difusión o publicidad.

De acuerdo con lo que establece el artículo 6.4 de la Ley del Cine, quedan exceptuadas de lo anterior las películas, series u otras obras que sean objeto de autorregulación, tales como las divulgadas por prestadores de servicios de comunicación audiovisual. En concreto, el apartado cuarto de este mismo artículo dispone lo siguiente:

“Estarán exceptuadas de lo dispuesto en los apartados anteriores, y se registrarán por su normativa específica, las películas para televisión y las series de televisión, así como aquellas otras obras audiovisuales creadas para su divulgación a través de medios en los que su regulación específica

contemple sistemas de autorregulación, códigos de conducta u otros mecanismos para el control de los contenidos divulgados por dichos medios, que se regirán por lo dispuesto en dicha normativa específica. No obstante, lo anterior, cuando dichas obras resulten beneficiarias de alguna ayuda recogida en el capítulo III de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, serán objeto de calificación por el ICAA.

El artículo 7.6 de la LGCA aborda la cuestión de la calificación de edad en los contenidos ofrecidos por los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, en los siguientes términos:

“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.”

A este respecto, en 2015 la CNMC adoptó Resolución por la que se verificó la conformidad con la normativa vigente de la modificación del Código de Autorregulación sobre contenidos televisivos e infancia solicitada por el Comité de Autorregulación⁹, así como la Resolución por la que se aprobaron los criterios orientadores para la calificación de contenidos audiovisuales¹⁰, de aplicación a todos los prestadores.

De manera coherente con lo que disponen la Ley del Cine y el Real Decreto 1084/2015, de 4 de diciembre, el Código de Autorregulación sobre Contenidos Televisivos e Infancia, establece en sus indicaciones lo siguiente:

“Las series, miniseries y TV Movies, así como los largometrajes y cortometrajes que no hayan sido previamente calificados por el ICAA serán calificados por el operador de televisión en abierto adherido al Código de Autorregulación sobre Contenidos Televisivos e Infancia que

⁹ Resolución por la que se verifica la conformidad con la normativa vigente de la modificación del Código de Autorregulación sobre contenidos televisivos e infancia solicitada por el comité de autorregulación y se dispone su publicación (DTSA/001/15) de 23 de junio de 2015.

¹⁰ Resolución por la que se aprueban los criterios orientadores para la calificación de contenidos audiovisuales (DTSA/001/15), de 9 de julio de 2015.

realice la primera emisión televisiva en ámbito estatal a través de alguno de los canales de su responsabilidad.”

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.

III.2.1.2 Anuncios publicitarios de películas cinematográficas (art. 6.4 RD 1084/2015)

Tanto la normativa sobre cine como la audiovisual abordan no solo la calificación por edad de las obras audiovisuales sino también determinadas condiciones que han de regir la publicidad de dichas obras. En la propuesta presentada se modifica el artículo 6.4 del Real Decreto 1084/2015 para aclarar que los anuncios publicitarios sobre las películas que sean efectuados por los prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisiva se rigen por su legislación específica, que es la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. Dicho apartado queda redactado de la siguiente manera (se subraya el texto insertado), no estando sujetos a la calificación por el ICAA:

«Estarán exceptuadas de lo dispuesto en los apartados anteriores, y se registrarán por su normativa específica, las películas para televisión y las series de televisión, así como aquellas otras obras audiovisuales creadas para su divulgación a través de medios en los que su regulación específica contemple sistemas de autorregulación, códigos de conducta u otros mecanismos para el control de los contenidos divulgados por dichos medios, especialmente las comunicaciones comerciales audiovisuales sobre películas cinematográficas reguladas en la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, que se registrarán por lo dispuesto en dicha normativa específica. No obstante lo anterior, cuando dichas obras resulten beneficiarias de alguna ayuda recogida en el capítulo III de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, serán objeto de calificación por el ICAA.»

La CNMC se muestra de acuerdo con el objetivo que se persigue con esta modificación, que considera pertinente. Ahora bien, mientras que el artículo 6, y en concreto su apartado 4, se refiere a la calificación de obras audiovisuales (es decir, en este apartado se identifican determinadas obras audiovisuales que no están sujetas a la calificación por edades otorgada por el ICAA), este cambio se refiere no a las obras sino a los anuncios publicitarios utilizados para promocionar obras audiovisuales, que presentan una problemática propia.

Los anuncios publicitarios se pueden referir a películas cinematográficas que vayan a estrenarse en salas, en donde es el anunciante, habitualmente el distribuidor de la película, quien asume la responsabilidad de dar cumplimiento a lo que establece el Real Decreto del Cine, en cuanto a la comunicación al público de la calificación de edad otorgada.

Por su parte, en el caso de la publicidad de películas cinematográficas que vaya a emitir el propio prestador de servicios de comunicación audiovisual, este será

el responsable de dichos anuncios publicitarios, que se rigen por la LGCA. En este segundo caso se trataría, según la normativa audiovisual, de autopromociones, y no de comunicaciones comerciales, tal como señala el artículo 13.2 de la LGCA:

“Los prestadores del servicio de comunicación audiovisual tienen el derecho a emitir programas que informen sobre su programación o anuncios de sus propios programas y los productos accesorios derivados directamente de dichos programas.

Estos programas y anuncios no se considerarán comunicación comercial a los efectos de esta Ley. (...)”

En relación con la responsabilidad de los diferentes agentes, téngase también en cuenta lo establecido por el artículo 61.2 de la LGCA:

“No incurrirá en responsabilidad administrativa el prestador del servicio de comunicación audiovisual, ni los prestadores de los servicios de comunicación electrónica y de servicio de catálogo de programas, cuando emitan comunicaciones comerciales elaboradas por personas ajenas al prestador y que supongan una infracción de acuerdo con la normativa vigente sobre publicidad.

No obstante, el prestador del servicio habrá de cesar en la emisión de tal comunicación comercial al primer requerimiento de la autoridad audiovisual o de cualquier organismo de autorregulación al que pertenezca.”

Por tanto, al objeto de dotar de mayor seguridad y previsibilidad jurídica a este PRD se sugiere que esta modificación quede recogida en el artículo 8, dado que es en este artículo donde se aborda cómo se ha de comunicar al público la calificación de edades, entre otros cuando se publiciten las obras audiovisuales. Adicionalmente al texto propuesto, debería además clarificarse la responsabilidad de los diferentes agentes. Se propone el siguiente contenido para un posible nuevo apartado 8.5:

“Los anuncios publicitarios sobre películas cinematográficas y otras obras audiovisuales efectuados por los prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisiva, regulados en la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, se registrarán por lo dispuesto en dicha normativa específica. Por su parte, en las comunicaciones comerciales audiovisuales sobre obras que se vayan a proyectar en salas de exhibición que emitan los prestadores del servicio

de comunicación audiovisual, los anunciantes serán los responsables de dar cumplimiento a lo que se establece en el presente Real Decreto.”

III.2.1.3 Avances de las películas cinematográficas (art. 8.3 RD 1084/2015)

Los avances de las películas cinematográficas, que son piezas cortas conteniendo un resumen de la película, pueden estar sujetos a un régimen particular en materia de calificación, atendiendo al artículo 8.3 de la Ley del Cine:

“Reglamentariamente podrá establecerse el régimen aplicable a los avances de las películas cinematográficas, así como a la participación de las mismas en festivales, que podrá excepcionar el régimen general de calificación previa en los términos que se establezcan.”

Así, según el vigente artículo 8.3 del Real Decreto 1084/2015, de 4 de diciembre:

“La comunicación al público de la calificación de los avances de las películas cinematográficas deberá reflejar de forma clara y diferenciada cuál es la calificación obtenida por el avance y cuál la correspondiente a la película. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.3 de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, como excepción al régimen general de calificación, se permite la exhibición del avance de una película que todavía no haya sido calificada. En estos casos, junto con la calificación que haya recibido el avance se indicará: «Película pendiente de calificación»”

En el PRD presentado se modifica la disposición vigente, abordando de manera concreta el régimen especial de los avances de las películas cinematográficas proyectados en las salas de exhibición cinematográfica.

Así, se precisa de manera clara que los titulares de las salas de exhibición son los sujetos obligados a comunicar al público la calificación de estos avances, se modula la citada obligación en el caso de que el avance se proyecte junto con una película cinematográfica cuya calificación sea para una edad igual o superior a la del avance, y se dispone que en los casos en los que se exhiba el avance de una película que todavía no haya sido calificada, junto con la calificación que haya recibido el avance se indicará: «Película pendiente de calificación».

Se considera positivo que el PRD limite la regulación relativa a la calificación de los avances al ámbito de la exhibición en cines, sin entrar por tanto en los avances que puedan emitirse en los medios de comunicación audiovisual. Ahora bien, para mayor claridad, se sugiere añadir que en lo relativo a los avances emitidos por los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, se estará

a lo que determine la autoridad audiovisual competente, en aplicación del precitado artículo 7.6 de la LGCA.

Por tanto, se propone añadir un nuevo párrafo al apartado 8.3 propuesto, estableciendo que:

“La autoridad audiovisual competente determinará las condiciones aplicables a la emisión de avances de las películas cinematográficas ofrecidos por los prestadores de servicios de comunicación audiovisual.”

III.2.2 Régimen de las coproducciones internacionales (modificaciones proyectadas sobre los arts. 10 a 12 del RD 1084/2015)

Los apartados Cinco, Seis y Siete del Art. Único del PRD realizan varias modificaciones en lo referente al fomento de la actividad cinematográfica y audiovisual de las coproducciones internacionales¹¹.

El RD 1084/2015 permite el apoyo público a los proyectos de coproducción que cumplan determinadas condiciones. En este sentido, la MAIN señala que las medidas proyectadas *“son necesarias en cuanto que obedecen a las prácticas del mercado internacional en este campo, permitiendo así que España entre a coproducir proyectos de potencial y prestigio internacionales en situación de igualdad con respecto a otros países”*.

A este respecto, debe recordarse con carácter general que, aunque la normativa UE sobre ayudas de Estado otorga cierta flexibilidad a los Estados en cuanto a la “territorialización” de los gastos¹², también prohíbe que las ayudas se supediten a la obligación de que el beneficiario tenga su sede o esté establecido predominantemente en un Estado miembro¹³ o a la obligación de que el beneficiario utilice bienes de producción nacional o servicios nacionales¹⁴. En la misma línea, la normativa UE señala que las ayudas no podrán reservarse exclusivamente a los nacionales del país ni exigirse a los beneficiarios que sean empresas establecidas conforme al Derecho mercantil nacional¹⁵.

¹¹ Se admite la inclusión del personal no perteneciente a la UE para el cálculo del coste y se aumenta su porcentaje de participación.

¹² Exigencia por parte de un Estado miembro de que parte de la actividad subvencionada se realice en el territorio de dicho Estado (artículo 54.4 Reglamento (UE) 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014).

¹³ Sin embargo, se autoriza el requisito de disponer de un establecimiento o de una sucursal en el Estado miembro que concede las ayudas en el momento en que se hagan efectivas.

¹⁴ Artículo 1.5 del Reglamento UE citado 651/2014.

¹⁵ Art. 54.10 del Reglamento UE citado 651/2014.

Por otra parte, en la medida en que la MAIN pretende resolver una situación de falta de igualdad con respecto a otros países para la coproducción de proyectos de potencial y prestigio, sería aconsejable considerar, atendiendo a la dimensión global del mercado de los rodajes cinematográficos¹⁶ y en línea con las políticas fiscales de promoción de la industria audiovisual desarrolladas por otros países europeos^{17,18}, el impacto de las deducciones fiscales que actualmente se aplican y su efecto en el desarrollo de la industria vinculada a las obras cinematográficas.

III.2.3 Información facilitada a la hora de efectuar el cómputo de espectadores (modificaciones proyectadas sobre el art. 17 RD 1084/2015)

Las previsiones relativas al cómputo de espectadores están recogidas en el artículo 16 de la Ley del Cine y el artículo 17 del RD 1084/2015. Esta norma establece la obligación de enviar al ICAA los informes de exhibición y remite a una orden ministerial el establecimiento del procedimiento, y requisitos para su remisión al ICAA ([Orden CUL/1772/2011 de 21 de junio](#)).

Hay que recordar que los intercambios de información pueden constituir una infracción de la normativa de competencia, especialmente cuando pueden hacer que las empresas tengan conocimiento de las estrategias de mercado de sus competidores. Asimismo, pueden favorecer determinadas conductas colusorias en el mercado afectado o en mercados relacionados con el mismo.

Por ello, debe señalarse que los datos relativos a asistencia y rendimientos que se exigen a las salas de exhibición cinematográfica, en particular los “Informes de exhibición”, deben limitarse a incorporar aquellos datos que sean estrictamente necesarios para los fines a los que están destinados.

Asimismo, debe garantizarse que el acceso a dichos datos por parte de terceros se produzca en unas condiciones que permitan asegurar que los datos a los que terceros puedan acceder se limitan a los estrictamente necesarios para cumplir con la obligación de comunicación de asistencia de espectadores.

¹⁶ <https://www.o-spi.co.uk/wp-content/uploads/2019/06/Olsberg-SPI-Global-Incentives-White-Paper-Final-2019-06-04.pdf>

¹⁷ <https://rm.coe.int/impact-analysis-of-fiscal-incentive-schemes-supporting-film-and-audio/16808e4506>

¹⁸ <https://keanet.eu/wp-content/uploads/D3.2-Enumerating-the-role-of-incentives-in-CCI-production-chains-002.pdf>

Por último, debería asegurarse el deber de secreto sobre el contenido de los mismos, de manera que quien tuviera acceso a aquellos no esté autorizado para publicarlos de manera desagregada o revelarlos a terceros.

A estos efectos, se somete a la consideración del organismo proponente la inclusión de una previsión en el art. 17 del RD 1084/2015 que recoja las consideraciones anteriores.

III.2.4 Generalización del procedimiento ordinario para el cómputo de espectadores de las películas cinematográficas (modificación proyectada sobre el art. 17.2 RD 1084/2015 y disposición derogatoria única del PRD)

La disposición derogatoria única del PRD elimina el *procedimiento abreviado* previsto en el artículo 4.b) y el Anexo II de la orden CUL/1772/2011, de 21 de junio, sobre obligaciones de control de asistencia y declaración de rendimientos. Asimismo, el artículo 17.2. del PRD establece que los informes de exhibición se presentarán ante el ICAA a través de programas informáticos previamente homologados por éste.

A este procedimiento podían incorporarse, hasta ahora, los titulares de salas de exhibición que contaran con un máximo de dos pantallas y que optaran por no acogerse al procedimiento ordinario. Por otra parte, las salas de exhibición que optaran por este este procedimiento solo podían emitir entradas de imprenta, y no informáticas o inmateriales¹⁹.

El *procedimiento ordinario* implica la implantación de homologaciones – realizadas por el ICAA- de los sistemas de gestión sobre control de asistencia y declaraciones de rendimiento, a través de los denominados buzones. Las comunicaciones se realizan al ICAA, a través de dichos buzones, con carácter semanal.

La exposición de motivos del proyecto señala que *“con este real decreto se establece que todas las salas de exhibición cinematográfica deberán cumplir con sus obligaciones de control de asistencia y declaración de rendimientos con la concurrencia de las entidades denominadas «Buzones», esto es, a través del procedimiento ordinario previsto en la Orden CUL/1772/2011, de 21 de junio”*.

Si se compara el texto de la modificación del artículo 17.2 con la redacción actualmente vigente, se destaca lo siguiente. En el proyecto, el apartado 2 del artículo 17 queda redactado de la siguiente manera:

¹⁹ Este último aspecto parece estar en consonancia con la nueva obligación prevista en el PRD, en el artículo 4.2, en donde se generalizan las comunicaciones electrónicas.

*«2. Los informes de exhibición se presentarán al Instituto por medios electrónicos **con la concurrencia de programas informáticos previamente homologados por el Instituto para tal fin, de acuerdo con los requisitos y funcionalidades técnicas que se especifiquen mediante orden ministerial**, en la que se establecerán los requisitos, información y datos que deberán incorporar dichos informes.»*

En cambio, el artículo 17.2 vigente señala que:

*“Los informes de exhibición se presentarán al Instituto por medios electrónicos, de acuerdo con el artículo 27 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Mediante orden ministerial se establecerán los requisitos, información y datos que deberán incorporar los informes, así como la forma de remisión, ya sea directamente a través de la correspondiente sede electrónica, **ya con la concurrencia de programas informáticos previamente homologados por el Instituto para tal fin, de acuerdo con los requisitos y funcionalidades técnicas que se especifiquen** y con los supuestos en que se determine obligatorio su uso por las salas de exhibición cinematográfica”.*

Se observa que el modo de relacionarse actualmente con el ICAA a la hora del envío de los informes de exhibición es por medios electrónicos, bien por sede electrónica o a través de programas informáticos previamente homologados. La modificación pretende eliminar el envío directo por sede electrónica. Este envío hoy en día está permitido a los pequeños empresarios de cine (máximo de 2 pantallas).

Por otra parte, la MAIN asume que dicha obligación será cumplida mediante el recurso a intermediarios que realicen la presentación de la información por cuenta del sujeto obligado. A este respecto debe añadirse que la presentación telemática de la información debe realizarse mediante [una lista de empresas cuyos programas se encuentran homologados](#). Se destaca la conveniencia de utilizar soluciones tecnológicas que faciliten el envío de información de manera directa por los sujetos obligados (sin perjuicio de que puedan optar por contratar dichos servicios con terceros) mediante el uso de soluciones y estándares generalmente disponibles, evitando la adopción de soluciones propietarias con empresas homologadas que puede conllevar la necesidad de contratar el envío de la información con un reducido número de empresas limitando la competencia.

La MAIN también dedica un apartado, el relativo a cargas administrativas, a analizar el cambio que supone el paso del procedimiento abreviado al ordinario.

Así, según la MAIN “de acuerdo con la información de la que dispone el ICAA, el número de salas de exhibición que utilizaron en 2019 el procedimiento simplificado fue de 247, de un total de 3.158 salas (sin contar las salas radicadas en Cataluña). Por lo tanto, se trata de establecer una obligación, de tramitación electrónica y frecuencia semanal, que afecta a una población de 247 salas”.

El paso de un procedimiento abreviado a uno ordinario, a la vista de los requisitos que han de cumplirse, según el Anexo I de la Orden/CUL/1772/2011, de 21 de junio, supone la introducción de determinadas cargas administrativas, que de hecho la MAIN cuantifica.

Sin embargo, desde el punto de vista de la competencia, la imposición de cargas administrativas tiene que ser proporcionada al objetivo perseguido y debe ampararse en una sólida justificación que evite que ciertas empresas, debido a aquellas, no puedan acceder al mercado o deban desaparecer del mismo.

Si bien es cierto que la MAIN se esfuerza en señalar el número de empresas afectadas, aparentemente minoritario, esto afecta a las más pequeñas, esto es, a las que más pueda costar adaptarse al sistema de gestión homologado por el ICAA ya que tendrán que hacer mayores esfuerzos para adaptarse y mantenerse activas en el sistema de homologación y cumplir con las obligaciones del procedimiento ordinario.

La modificación propuesta del artículo 17.2 del Real decreto implica la derogación del procedimiento simplificado. La MAIN estima que esta modificación tendrá una carga neta semanal para los sujetos obligados de 33 euros, lo que representa una carga anual adicional de 1.749 €/empresa. Debe valorarse el impacto que esta carga puede suponer para los pequeños exhibidores de cine en relación con sus ingresos, costes o resultados al objeto de poder valorar si ello puede tener un efecto apreciable sobre los mismos.

Por ese motivo, sería recomendable valorar, para aquellos casos en los que las empresas acrediten mayores dificultades, la previsión de un régimen transitorio o más flexible para llevar a cabo las obligaciones del procedimiento ordinario de comunicación de asistencia mediante un período de adaptación que facilite el cumplimiento gradual de los requisitos de aquel, ya que el contenido del Anexo I de la Orden CUL/1772/2011, de 21 de junio es prolijo en condiciones y requerimientos, a fin de tener en cuenta a las salas de menor tamaño.

III.2.5 Régimen de concesión de ayudas: régimen de obra audiovisual difícil (modificación proyectada sobre el art. 21 RD 1084/2015)

El apartado Doce del Art. Único del PRD amplía los supuestos de «obra audiovisual difícil» y la intensidad máxima²⁰ de las ayudas que pueden percibir las obras de esta categoría.

La MAIN explica que estas modificaciones *“son necesarias en cuanto que suponen la adaptación al ámbito de las ayudas a la cinematografía de lo previsto en el ámbito tributario para los incentivos fiscales al tiempo que suponen el medio necesario y más adecuado para conformar una política integral de fomento de la igualdad de género así como de apoyo a las personas con discapacidad, y de impulso a las obras que encuentran dificultades para introducirse en el mercado; todo ello junto con las mejoras que se van efectuando en este mismo sentido en las bases reguladoras de las ayudas a la producción cinematográfica”*.

Dado que suponen básicamente un aumento de la intensidad de ayuda de las categorías recogidas y que dicho aumento se justifica en la supuesta equiparación con el ámbito tributario (incentivos fiscales), debe señalarse que por más que se equiparen los porcentajes, el elemento de ayuda, es decir, la cuantía de ayuda de la que finalmente se beneficiará el operador, será normalmente diferente en uno y otro ámbito, circunstancia que habitualmente ocurre en este y en el resto de sectores económicos, dados los condicionantes particulares²¹ que existen en cada uno.

Por otra parte, en el artículo 21 del PRD se contempla una amplia relación de supuestos que permiten una alta intensidad de ayudas (hasta el 85% del coste reconocido). Además, se señala que *“los fondos otorgados directamente por los programas de la Unión Europea como MEDIA sin la participación de los Estados miembros en la decisión de subvención no son recursos estatales, por lo que las ayudas concedidas en virtud de los mismos no se tienen en cuenta a la hora de analizar si se respetan los límites de subvención”*.

Conviene, a este respecto, distinguir dos supuestos: por un lado, la posible acumulación de ayudas de Estado con subvenciones procedentes de los

²⁰ Por intensidad de ayuda se entiende el importe bruto de ayuda expresado en porcentaje de los costes subvencionables.

²¹ Por ejemplo, por lo que se refiere a los incentivos fiscales, las inversiones del productor darán derecho a deducción: a) del 30 por ciento respecto del primer millón de base de la deducción. b) del 25 por ciento sobre el exceso de dicho importe. Estas limitaciones no existen en el plano del régimen de ayudas generales al sector.

programas MEDIA de la UE (no consideradas ayudas de Estado); por otro, la posible acumulación de ayudas de Estado entre sí.

Por lo que se refiere al primer supuesto, con independencia de que se comparte la calificación de las subvenciones de los programas MEDIA de la UE, se sugiere la modulación del régimen computando ambas fuentes de ayudas, de forma que, de conformidad con el principio de buena gestión financiera, se evite subvencionar porcentajes superiores al 100% de los costes reconocidos.

Esta interpretación se fundamenta además en el artículo 8.2 del [Reglamento \(UE\) n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014](#), por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

“2. En caso de que la financiación de la Unión gestionada centralmente por las instituciones, agencias, empresas comunes u otros órganos de la Unión, que no esté directa o indirectamente bajo el control del Estado miembro se combine con ayudas estatales, únicamente se tomarán en consideración estas últimas para determinar si se respetan los umbrales de notificación y las intensidades máximas de ayuda, siempre que el importe total de la financiación pública concedida en relación con los mismos costes subvencionables no exceda de los porcentajes máximos de financiación establecidos en la normativa europea aplicable”.

Por lo que se refiere al segundo supuesto, la acumulación de dos regímenes de ayudas de Estado, es especialmente reseñable la coexistencia de las ayudas procedentes de incentivos fiscales (derivadas del artículo 36.1 de la Ley del Impuesto de Sociedades²²) y las ayudas recogidas en este PRD.

Asumiendo que este último pretende acogerse a la normativa de ayudas exentas de notificación previa²³ de la UE, los umbrales permitidos por la misma (artículo 54²⁴ del Reglamento (UE) n.º 651/2014 citado) deberán ser respetados. Pero,

²² En la redacción dada por la Disposición final primera del [Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo](#), por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019.

²³ [Reglamento \(UE\) n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014](#), por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado.

²⁴ En especial sus apartados 6 y 7, que señalan: « 6. La intensidad de ayuda para la producción de obras audiovisuales no deberá exceder del 50 % de los costes subvencionables. 7. La intensidad de ayuda podrá incrementarse como se indica a continuación: a) hasta el 60 % de los costes subvencionables en el caso de producciones transfronterizas financiadas por más de un Estado miembro y en las que participen productores de más de un Estado miembro; b) hasta el 100 % de los costes subvencionables en el caso de las obras audiovisuales difíciles

además, conviene recordar lo siguiente respecto a los costes subvencionables acreditados para recibir la ayuda de Estado (o *de minimis*, en su caso) que sea pertinente:

3. Las ayudas con costes subvencionables identificables, exentas en virtud del presente Reglamento, podrán acumularse con: a) cualquier otra ayuda estatal, siempre que dichas medidas de ayuda se refieran a costes subvencionables identificables diferentes; b) cualquier otra ayuda estatal, correspondiente —parcial o totalmente— a los mismos costes subvencionables, únicamente si tal acumulación no supera la intensidad de ayuda o el importe de ayuda más elevados aplicables a dicha ayuda en virtud del presente Reglamento. [...]

5. Las ayudas estatales exentas en virtud del presente Reglamento no se acumularán con ayudas de minimis relativas a los mismos costes subvencionables si tal acumulación da lugar a una intensidad de ayuda superior a la establecida en el capítulo III del presente Reglamento.

Esta diferenciación entre costes subvencionables identificables y su catalogación como iguales o diferentes, se aconseja sea tenida igualmente en cuenta para ofrecer una mayor seguridad jurídica a los operadores.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En líneas generales, se valoran positivamente ciertos aspectos del PRD, como la adaptación de determinados procedimientos a la nueva normativa administrativa y la voluntad de clarificar las actividades que se regulan por la normativa del cine y del audiovisual, buscando ofrecer una mayor seguridad jurídica a los operadores.

Sin embargo, se recomienda realizar una serie de ajustes en el texto para asegurar una mejor interrelación con la normativa audiovisual y las competencias de la CNMC, para replantear la homologación vinculada al procedimiento de recuento de espectadores y evitar posibles efectos indeseados sobre la competencia en el mismo, y para incrementar la eficacia de las ayudas públicas de acuerdo con la normativa de referencia. En concreto, se han identificado los siguientes aspectos susceptibles de mejora:

- *Delimitación de competencias entre CNMC e ICAA:*

y las coproducciones en las que participen países de la lista del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE ».

- *Calificación por edades.* Se subraya que la calificación por edades de las obras audiovisuales es una herramienta fundamental de protección a los menores y que el sistema vigente de calificación es dual. Se recomienda que tanto el ICAA como la CNMC se soliciten mutuamente informe para intentar unificar criterios y evitar disparidades.
- *Anuncios publicitarios de películas cinematográficas.* Se está de acuerdo con la modificación sobre la calificación de anuncios publicitarios de películas, que han de registrarse por la LGCA, si bien se propone que la modificación se recoja en otro precepto distinto del propuesto.
- *Avances de las películas cinematográficas.* Se recomienda que, si los avances se emiten por prestadores de servicios de comunicación audiovisual, se realice conforme a lo que determine la autoridad audiovisual competente, en consonancia con la LGCA.
- *Modificaciones en el régimen de coproducciones internacionales.* Se recomienda una mayor documentación sobre los regímenes de apoyo existentes en otros países. Asimismo, se recuerdan las limitaciones existentes en lo referente a la territorialización de los gastos.
- *Información facilitada para el cómputo de espectadores.* Se recuerda que los intercambios de información pueden favorecer conductas colusorias. Por ese motivo, los “Informes de exhibición”, deben limitarse a incorporar aquellos datos que sean estrictamente necesarios para los fines a los que están destinados.
- *Generalización del procedimiento ordinario para el cómputo de espectadores de las películas cinematográficas.* Se recomienda flexibilizar o prever una fase de transición para salas que pudieran tener dificultades a la hora de cumplir con los nuevos requisitos. Asimismo, dado que el nuevo sistema de comunicación con el ICAA ha de estar homologado, deberían emplearse soluciones tecnológicas que faciliten, en caso de así decidirlo voluntariamente, el envío de información de manera directa por los sujetos obligados.
- *Régimen de concesión de ayudas: acumulación.* Conviene a este respecto, distinguir dos supuestos, por un lado, la posible acumulación de ayudas de estado con subvenciones procedentes de los programas MEDIA de la UE (no consideradas ayudas de estado); por otro, la posible acumulación de ayudas de estado entre sí. Respecto al primer supuesto, se aconseja evitar subvencionar porcentajes superiores al 100% de los

costes reconocidos; en el segundo, deben respetarse las reglas de acumulación recogidas en la normativa de ayudas exentas de notificación de la UE.

