



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 6 2 / 2 0 0 9

(Pleno)

La Laguna, a 29 de enero de 2009.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro de Empresas Audiovisuales de Canarias y se regula el procedimiento para la obtención del certificado de "Obra Canaria" respecto a largometrajes, cortometrajes cinematográficos y series audiovisuales de ficción, animación o documental producidos en Canarias (EXP. 578/2008 PD)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. Por escrito de 26 de diciembre de 2008, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno solicita, al amparo de lo dispuesto en los arts. 11.1.B.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro de Empresas Audiovisuales de Canarias y el procedimiento para la obtención del certificado de "Obra Canaria" respecto a largometrajes, cortometrajes cinematográficos y series audiovisuales de ficción, animación o documental producidos en Canarias, tomado en consideración por el Consejo de Gobierno mediante Acuerdo de fecha 23 de diciembre de 2008, tal y como resulta del certificado del Acuerdo gubernativo que acompaña a la solicitud de Dictamen (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

2. Respecto a la tramitación del expediente, pueden considerarse suficientemente atendidas las exigencias de índole procedimental que deben seguirse para preparar, con las debidas garantías, un texto normativo de la naturaleza del ahora examinado.

* PONENTE: Sr. Millán Hernández.

Así, en el expediente remitido a este Consejo consta, además del texto del Proyecto y de la certificación del Acuerdo gubernativo de toma en consideración antes citado, los informes de acierto y oportunidad de la norma proyectada, de la Viceconsejería de Cultura y Deportes, de 25 de junio de 2008 [art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias], así como Memoria económica e informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, de 14 y 23 de octubre de 2008 [art. 22.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, en la redacción dada por el Decreto 234/1993]; informe de impacto por razón de género, de 11 de septiembre de 2008 [segundo párrafo del art. 24.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la redacción dada por el art. 2 de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, de medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas]; informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 31 de octubre de 2008 [art. 26.4.a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda]; informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, de 26 de noviembre de 2008 [art. 20.1.f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias], así como informe de la Inspección General de Servicios, de 10 de diciembre de 2008 [art. 77.e) del Decreto 22/2008, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad].

Se incorporan también informes de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, de 10 de septiembre de 2008 y 12 de diciembre de 2008, este último, de contestación a las alegaciones vertidas en el procedimiento, y el informe de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos adoptado en sesión de 18 de diciembre de 2008 (art. 1 del Decreto 80/1983, de 11 febrero, por el que se constituye la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, para realizar tareas preparatorias del Gobierno).

Por otro lado, consta certificación del trámite de audiencia [art. 24.1.c) de la citada Ley 50/1997, de 27 de noviembre], habiendo presentado alegaciones, parte de las cuales se han asumido en el Proyecto de Decreto, las siguientes entidades: A.C.R.T. (1 de agosto de 2008) y la A.C.E.P.A. (29 de septiembre de 2008).

3. El Reglamento cuyo proyecto se dictamina está contemplado en el art. 7 de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine (LC), de carácter básico según la

disposición final tercera 2. Se trata, por consiguiente, de un proyecto reglamentario que debe ser dictaminado preceptivamente por el Consejo Consultivo, según el art. 11.1.B.b) de su Ley reguladora, correspondiendo su solicitud al Presidente del Gobierno, según el art. 12.1 de dicha Ley.

II

La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia exclusiva (art. 30.9 de su estatuto) en materia de cultura. No obstante, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial (art. 149.2 de la Constitución CE). En relación con la cultura y precisamente respecto al cine ha afirmado el Tribunal Constitucional, en relación con el art. 149.2 CE, que la cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, afirmando la existencia, en principio, de una concurrencia no excluyente del Estado y de la Comunidad Autónoma para la preservación y estímulo de los valores culturales del cine, habiendo afirmado tanto que la acción de la Comunidad Autónoma no impide la competencia estatal para preservar el patrimonio cultural común y para lo que precise de tratamientos generales o que no puedan lograrse desde otras instancias (STC 182/1984). Por otro lado, el Estado ostenta competencia en diversas materias que pueden afectar al objeto del Proyecto de Decreto, relativas, entre otras, a las condiciones básicas que garanticen la igualdad (art. 149.1.1ª CE); bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª CE); y fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (art. 149.1.15ª CE), etc. que amparan la normativa dictada en materia de cine, a la que se hará referencia más adelante.

Como expresa el Tribunal Constitucional, “en una materia como la cinematográfica pueden entrecruzarse también una diversidad de títulos, como la cultura, el ocio, los espectáculos, etc.” (STC 106/1997) que requiere complicadas valoraciones atendiendo al objeto y a la finalidad de la materia debatida (...).”

Así pues, partiendo de las premisas señaladas y de que la Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencia en tal materia, procede analizar el marco normativo en el que se inserta la norma proyectada.

La Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, en su art. 7, regula el Registro Administrativo de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales, reconociéndose en el apartado segundo la existencia de Registros autonómicos con los mismos efectos que

el estatal, en cuanto contempla que la inscripción de una empresa en el Registro de empresas cinematográficas y audiovisuales propio de una Comunidad Autónoma que lo tenga establecido conllevará su inscripción en el Registro del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales de la Administración General del Estado, sin necesidad de que la empresa tramite una segunda solicitud de inscripción.

Por un lado, la inscripción en el Registro regulado en el art. 7 LC7 constituye un requisito imprescindible para obtener los certificados de calificación, créditos, ayudas y subvenciones establecidos por la citada Ley 55/2007, desarrollada actualmente en el Real Decreto 2062/2008, de 12 de diciembre, RLC (BOE nº 10, de 12 de enero de 2009), que dedica al Registro administrativo de empresas cinematográficas y audiovisuales los arts. 9 a 11. Así, señala el Tribunal Constitucional que “si el Estado ostenta competencias de administración directa, mediante técnicas de intervención y de fomento, en el orden cinematográfico puede regular su ejercicio disponiendo la necesaria inscripción de las empresas en un registro público. Semejante actuación registral no entraña invasión ni menoscaba la tarea análoga que pueda desempeñar en su ámbito propio en materia de cinematografía (las Comunidades Autónomas)”. Por lo tanto, “si en el ámbito de la cinematografía ostenta el Estado competencias y sus instituciones centrales exigen, como indudablemente pueden hacer, una previa inscripción registral de las Empresas afectadas por los actos adoptados en virtud de aquellas competencias, es claro que el Estado puede dotarse de sus propios instrumentos registrales, siempre que al hacerlo no lesione las atribuciones de la Comunidad Autónoma”.

En Canarias, a tenor del art. 18 del Reglamento de desarrollo de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, en las materias referentes a incentivos fiscales en la imposición indirecta, la reserva para inversiones en Canarias y la Zona Especial Canaria, aprobado mediante Real Decreto 1.758/2007, permite que la reserva para inversiones en Canarias pueda materializarse en la producción de largometrajes y cortometrajes cinematográficos y series audiovisuales de ficción, animación o documental, así como en el desarrollo de programas efectuados en Canarias, entendiendo como tales las producciones de aquellas obras realizadas por una persona o entidad con domicilio social y sede de dirección efectiva en la Comunidad Autónoma de Canarias, o por personas o entidades no residentes fiscales en Canarias con establecimiento permanente en esta Comunidad Autónoma que cumplan los requisitos enumerados en el apartado dos del citado artículo.

Así mismo, el apartado 2 de aquel artículo, en su letra f), viene a señalar que la Consejería competente del Gobierno de Canarias, tras analizar el cumplimiento de los requisitos expuestos en las letras de la a) a la e), ambas inclusive, del mismo apartado, otorgará el certificado de "Obra Canaria" a las empresas o entidades que los reúnan, lo que será vinculante para la Administración tributaria competente.

Pues bien, el primero de aquellos requisitos es el de estar inscrito en el Registro de Empresas Audiovisuales de Canarias.

Por ello, el Proyecto de Decreto que ahora se analiza tiene un doble objeto, el de la creación del Registro de Empresas y Obras Audiovisuales de Canarias y el de la regulación del procedimiento para la obtención de Certificado de "Obra Canaria", estableciendo el art. 14 del Proyecto de Decreto que la certificación citada es requisito indispensable para acogerse a las exenciones fiscales derivadas del Régimen Económico Fiscal especial de Canarias, a fin de materializar la Reserva para Inversiones en Canarias, siendo vinculante para la Administración tributaria competente.

Por todo ello, como señala la introducción de la norma proyectada, para atender a las opciones y expectativas para el sector audiovisual y hacer efectivas las previsiones tanto del art. 7 LC, como del art. 18 RLC, se hace preciso contar en Canarias con un Registro público en el que puedan inscribirse las personas físicas y jurídicas titulares de empresas domiciliadas en Canarias o que operen en su territorio mediante establecimiento permanente, que realicen actividades en el sector cinematográfico y audiovisual, así como los titulares de salas de exhibición cinematográfica que, aunque no revistan forma empresarial, realicen alguna de tales actividades. Ello permitiría obtener los certificados de calificación, créditos, ayudas y subvenciones establecidos en la Ley 55/2007, al tiempo que aprovechar los estímulos fiscales y económicos propios del Régimen Económico-Fiscal de Canarias.

A estas exigencias responde el Proyecto de Decreto, en cuya introducción se señala el objeto del mismo, así como su justificación normativa y competencial.

III

En cuanto a la estructura del Proyecto de Decreto, consta de una Introducción a modo de Preámbulo y veinte artículos, distribuidos en tres Capítulos, tres disposiciones adicionales, una transitoria y una disposición final. Consta, además, de

tres Anexos a los que se remite el citado articulado. El Capítulo I, con el título de: “Disposiciones Generales”, se integra por cuatro artículos que regulan el objeto (art. 1), ámbito de aplicación (art. 2), el órgano competente (art. 3) y el acceso telemático a los procedimientos (art. 4). El Capítulo II, titulado “Del Registro de Empresas y Obras Audiovisuales de Canarias”, cuenta con ocho artículos, relativos al Registro de Empresas y Obras Audiovisuales de Canarias (art. 5); publicidad, rectificación y cancelación de datos (art. 6); efectos de la inscripción en el Registro (art. 7); solicitud de inscripción (art. 8); resoluciones sobre las solicitudes de inscripción (art. 9); contenido de los asientos (art. 10); modificación o cancelación de la inscripción (art. 11); y certificaciones (art. 12). Por último, el Capítulo III, con la denominación “Del certificado de Obra Audiovisual Canaria”, consta de ocho artículos que se destinan a la definición de Obra Audiovisual Canaria (art. 13); efectos del certificado (art. 14); competencia para el otorgamiento del certificado (art. 15); procedimiento previo para su obtención (art. 16); solicitudes de certificación de Obra Audiovisual Canaria (art. 17); resolución del procedimiento (art. 18); contenido del certificado de obra audiovisual canaria (art. 19); y comunicación al Registro de Empresas Audiovisuales de Canarias (art. 20).

En cuanto a las disposiciones adicionales, la primera se refiere a la coordinación y colaboración entre el Registro Administrativo de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales y el Registro de Empresas Audiovisuales de Canarias, la segunda, se dedica a la colaboración del Registro de Empresas Audiovisuales de Canarias con las Administraciones tributarias competentes en relación con las Certificaciones de Obra Canaria; y la tercera, a la aplicación y desarrollo normativo.

La disposición transitoria se destina a regular “los proyectos iniciados antes de la entrada en vigor del Decreto”, y la disposición final, a determinar la entrada en vigor del Proyecto de Decreto, el día siguiente al de su publicación en el BOC.

Acompañan al Proyecto de Decreto tres Anexos que constituyen los modelos para la solicitud de inscripción en el Registro de Empresas Audiovisuales de Canarias (Anexo I); la solicitud de informe de proyecto de Obra Audiovisual (Anexo II); y la solicitud de Certificación de Obra Audiovisual Canaria (Anexo III).

IV

La norma proyectada se ajusta al ámbito competencial que ostenta la Comunidad Autónoma de Canarias y se adecua al Ordenamiento jurídico, si bien se formulan las siguientes observaciones:

1. Observaciones de carácter general.

El contenido del Proyecto de Decreto procede de la reiteración a las normas exigibles para los procedimientos administrativos establecidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, lo que debe evitarse.

Así mismo, ha de indicarse, en relación con los conceptos cuyo contenido venga dado por la normativa estatal de referencia, que ya en la introducción de la norma proyectada se aclaraba que "a los efectos del presente Decreto se estará al resto de las definiciones establecidas en el art. 4 de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine" lo que debiera tenerse en cuenta a los mismos efectos.

2. Observaciones al articulado del Proyecto de Decreto (PD).

Art. 5.2 PD.

El art. 5.2 PD establece que el Registro se organiza en Secciones, abarcando la totalidad de la actividad cinematográfica y audiovisual. El art. 7.3 LC dispone que el Registro se estructurará en Secciones en el que se incorporan, además, de la "producción", "distribución" y "exhibición", también los "laboratorios", "estudios de rodaje y doblaje", "material audiovisual y demás actividades que se determinen reglamentariamente". El art. 9.1 RLC alude a la producción, distribución, exhibición, laboratorios, estudios de rodaje, industria técnica para la producción y postproducción, empresas de material audiovisual y demás conexas. La Sección 4ª a la que se refiere el art. 5.2 PD contempla, sin embargo, de manera amplia las "empresas auxiliares", cuyo concepto se desarrolla en el segundo inciso del mencionado apartado, pero sin aludir expresamente a todos los supuestos contemplados en la Ley 5/2007 LC. La inscripción en el Registro de la Comunidad Autónoma (en las diversas Secciones) supondrá, sin necesidad de que la empresa tramite una segunda solicitud, la inscripción en el Registro del Instituto de Cinematografía y en el de las Artes Audiovisuales (arts. 7.2 LC y 9.2 RLC) por lo que se deberían conciliar las denominaciones de las diversas Secciones.

3. Observaciones de estilo.

Finalmente, es conveniente una revisión del texto de la norma propuesta a fin de realizar las correcciones formales que sean pertinentes en relación a la uniformidad de criterio del uso de mayúsculas o minúsculas (respecto de términos como "Cultura" o "Certificado de Obra Audiovisual Canaria"); la concordancia en cuanto a género y

número [Zona Especial Canarias, por Canaria art. 19.c) PD], signos de puntuación [art. 2.2, “aplicable a quienes, reuniendo los requisitos (...)”]; de acentuación (en la introducción “apartado I, segundo párrafo le falta la tilde a “público”, referido al carácter del Registro); así como normas gramaticales (por ejemplo, en el Anexo I, en las observaciones finales se hace referencia a que “todas las fotocopias deberán de estar compulsadas”, cuando debe decir *deberán estar compulsadas*, pues no se trata de una perífrasis de probabilidad sino de obligación).

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto sometido a la consideración de este Consejo Consultivo se ajusta a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Canarias, así como a las demás leyes de aplicación.