



10 de març de 2020

El secretari del Govern

Acord

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei de l'Institut de la Fílmoteca de Catalunya.

L'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern estableix que la tramitació d'un projecte de Llei requereix l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa, i s'inicia a proposta del departament o els departaments interessats, als quals correspon d'elaborar l'avantprojecte de Llei corresponent.

L'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública, determina que l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar un avantprojecte de Llei ha de contenir una memòria preliminar, i n'estableix el contingut.

Per tot això, a proposta de la consellera de Cultura, el Govern

Acorda:

Aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei de l'Institut de la Fílmoteca de Catalunya, que s'adjunta com a annex.

Annex. Memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei de l'Institut de la Filmoteca de Catalunya

1. Problemes que es pretenen solucionar

El cinema és un patrimoni cultural que s'ha de conservar pels seus valors artístics, històrics i socials i com a mostra de la diversitat dels pobles i les nacions. A aquest principi, recollit per la UNESCO, s'afegeix la naturalesa del cinema com a eina de construcció històrica de la identitat europea.

En l'àmbit català, el Decret 365/1981, de 5 d'octubre, va crear el Servei de Cinematografia, de la Direcció General d'Activitats Artístiques i Literàries, del Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació, amb la finalitat de promoure i potenciar les activitats o institucions necessàries per a un desenvolupament adequat del cinema a Catalunya. L'article 1 del Decret preveia que el Servei podia utilitzar la denominació de Filmoteca per al desenvolupament de les tasques que s'escaiguessin.

Mitjançant la disposició addicional vuitena de la Llei 21/2001, de 28 de desembre, de mesures fiscals i administratives, la Filmoteca de la Generalitat de Catalunya, adscrita fins al moment a l'Entitat Autònoma d'Organització d'Espectacles i Festes, va quedar adscrita a l'Institut Català de les Indústries Culturals, anomenat posteriorment, Institut Català de les Empreses Culturals.

La Llei 20/2010, del 7 de juliol, del cinema estableix, en el seu article 46, que la Filmoteca de Catalunya ha de vetllar per la preservació i la difusió del patrimoni audiovisual i de la cultura cinematogràfica per mitjà, entre altres activitats pròpies, de la recerca i la conservació i restauració de negatius originals, nous suports fílmics, materials intermedis, còpies, fotografies, músiques, llibres, revistes, cartells i documents cinematogràfics de qualsevol tipus, peces de museu pertanyents a la història del cinema i altres materials. Aquest article també determina que les funcions pròpies de la Filmoteca de Catalunya són les de recuperar, preservar, catalogar i restaurar el patrimoni fílmic i documental, i fer recerca i donar suport a l'educació i a la difusió de la cultura cinematogràfica, amb una atenció especial a la producció i la cultura cinematogràfica catalanes.

Conseqüentment la Filmoteca de Catalunya ha esdevingut l'equipament cultural nacional dedicat al patrimoni cinematogràfic i audiovisual, per als ciutadans actuals i futurs, i d'arreu del territori, nacional o internacional. La Filmoteca de Catalunya recupera, conserva, documenta, estudia, exhibeix i difon aquest patrimoni cinematogràfic i audiovisual perquè hom en pugui fer investigació i recerca, servir a la seva formació i educació, i al gaudi intel·lectual i estètic.

Des del 2012, la Filmoteca de Catalunya disposa de dues noves seus, al barri del Raval de Barcelona i el Centre de Conservació i Restauració de Terrassa, que han incrementat la seva

activitat i rellevància. Al més alt nivell internacional, el 2013 van acollir la celebració del 69è Congrés de la FIAF (Federació Internacional d'Arxius Fílmics).

Malgrat el seu caràcter d'equipament cultural nacional, la Filmoteca de Catalunya no disposa d'una entitat que la gestioni autònomament i això impedeix garantir la seva funcionalitat en consonància amb els grans equipaments culturals del país. La Filmoteca depèn d'una altra entitat, l'Institut Català de les Empreses Culturals, que té un objecte diferent, consistent a donar suport al desenvolupament de les empreses culturals a través de diferents polítiques de foment. Les funcions encomanades a la Filmoteca de Catalunya també obliguen a una gestió àgil i descentralitzada.

L'Institut Català de les Empreses Culturals (en endavant ICEC) va ser creat per la Llei 20/2000, de 29 de desembre. L'ICEC és una entitat per mitjà de la qual la Generalitat de Catalunya, amb la participació dels sectors culturals implicats, du a terme les polítiques de suport a les empreses culturals destinades a reforçar el teixit industrial de Catalunya en aquest àmbit. L'article 2 de la Llei 20/2000 estableix que l'ICEC té per objecte impulsar la creativitat artística i la producció, la distribució i la difusió de continguts culturals, mitjançant el desenvolupament de les empreses culturals, i també fomentar el consum cultural i l'ampliació de mercats per a la cultura catalana. L'àmbit d'actuació de l'Institut és el de les empreses culturals en conjunt, incloent-hi, per tant, l'activitat empresarial en el sector audiovisual, en el de les editorials, en el multimèdia, en el discogràfic i musical i en el de les arts escèniques i visuals, a més de donar suport a les empreses que es dediquen a altres àmbits de producció i difusió artística i cultural. A banda de complir amb les funcions que per llei de creació té encomanades l'Institut, aquest es fa càrrec des de l'1 de gener de 2020 de la gestió del centre d'Arts Santa Mònica, en virtut del Decret 164/2019, de 16 de juliol, de reestructuració del Departament de Cultura. Això ha comportat per a l'ICEC un augment notable d'activitat i de volum de feina però els seus recursos humans no han augmentat proporcionalment.

Ateses les restriccions per augmentar la plantilla estructural que pateixen totes les entitats de la Generalitat, el personal destinat a gestionar els recursos de l'ICEC tramita tots els expedients amb la màxima agilitat possible, però els expedients derivats de la Filmoteca de Catalunya són per la seva idiosincràsia totalment diferents als de la resta de l'ICEC, i això implica una anàlisi i un tractament diferenciat.

En relació amb el tipus d'expedients que tramita l'ICEC i que només responen a la naturalesa i activitat pròpies de la Filmoteca, n'hi ha de molt diversos i estan vinculats, essencialment, a aspectes de contractació de les activitats que presta (exposicions, projeccions, subtitulació, manteniment d'edificis, etc.); a convenis i acords de col·laboració –que són, precisament, la majoria dels convenis i acords que formalitza l'ICEC-; i altres activitats (consultes de drets de propietat intel·lectual, etc.).

Així mateix, l'activitat de la Filmoteca de Catalunya augmenta any rere any, però els mitjans humans de l'ICEC no ho fan en igual mesura. La Filmoteca de Catalunya pateix també la manca de personal suficient per digitalitzar tots els fons analògics actuals, per tal de mantenir la seva visibilitat i complir amb una de les seves funcions principals.

D'acord amb el que s'ha indicat, ens trobem davant del problema que la Filmoteca de Catalunya és un equipament nacional que no pot funcionar autònomament, amb la pèrdua d'agilitat que això implica i l'adscripció a una entitat que no el correspon per objecte. Ni tan sols depèn d'una entitat que es dediqui únicament a l'àmbit audiovisual, com passa amb la Filmoteca Espanyola, que és gestionada per l'Institut de Cinematografia i de les Arts Audiovisuales, sinó que resta adscrita a l'ICEC, que treballa per a tots els sectors culturals, no només l'audiovisual.

2. Objectius que es volen assolir

Considerant els problemes a què s'ha fet referència en l'apartat anterior, els objectius principals d'aquesta iniciativa serien:

- a) Garantir una gestió eficient i àgil de la Filmoteca de Catalunya.
- b) Impulsar les actuacions de preservació i difusió del patrimoni i de la cultura cinematogràfica.
- c) Garantir la preservació digital dels fons cinematogràfics actualment analògics.

3. Possibles solucions alternatives, normatives i no normatives

a) Opció de no fer res o mantenir la situació actual

Aquesta opció suposa continuar amb el model de gestió de la Filmoteca de Catalunya per part d'una altra entitat, l'Institut Català de les Empreses Culturals, amb l'evident pèrdua d'agilitat i autonomia necessàries per tal que un equipament cultural nacional funcioni amb la màxima eficàcia i eficiència. Com ja s'ha explicat abans, l'ICEC té un caràcter pluridisciplinari i no pot enfocar tots els seus esforços només en la Filmoteca de Catalunya, i això va en detriment d'un equipament de la seva importància cultural i nacional.

b) Opció normativa preferida

Té com a objectiu la creació de l'Institut de la Filmoteca de Catalunya com a entitat de dret públic que ajusta la seva activitat al dret privat. D'acord amb l'article 21 del Text refós de la Llei 4/1985, de 29 de març, de l'Estatut de l'empresa pública catalana, aprovat mitjançant el Decret legislatiu 2/2002, de 24 de desembre, la creació d'aquestes entitats ha de ser autoritzada per llei del Parlament i els és d'aplicació el que disposa l'article 3 de la norma esmentada, que preveu que

la llei de creació n'ha de determinar les funcions, els recursos econòmics que se'ls assignen i les bases de la seva organització i el seu règim jurídic.

L'avantprojecte de llei es limita a regular les funcions, l'estructura orgànica i el règim jurídic, entre d'altres, de l'Institut de la Filmoteca de Catalunya. Es tracta d'una normativa que afecta únicament l'àmbit intern de l'organització amb la finalitat de gestionar d'una manera autònoma i exclusiva la Filmoteca.

Per això la present iniciativa normativa té un caràcter estrictament autoorganitzatiu, de manera que l'objecte és l'exercici de les competències que corresponen a l'Administració de la Generalitat en aquesta matèria per crear un nou ens que agiliti i flexibilitzi el funcionament de la Filmoteca i millori l'exercici de les competències exclusives en preservació i difusió del patrimoni audiovisual i la cultura cinematogràfica.

El nou Institut ha de disposar d'una organització que sigui executiva, més flexible i àgil, i que permeti que el procés de presa de decisions i de simplificació administrativa, cabdal per a l'execució de les polítiques de preservació i difusió del patrimoni audiovisual català.

c) Opcions normatives i no normatives descartades

1. S'ha valorat també la possibilitat que es creï una entitat autònoma de caràcter administratiu amb personalitat jurídica, patrimoni propi i plena capacitat d'obrar que gestioni la Filmoteca de Catalunya. Segons la normativa que regula entitats d'aquest tipus, el personal ha de ser, com a regla general, funcionari. Aquest és el principal escull pel que fa a la nova entitat, atès que el personal majoritari de la Filmoteca es regeix pel dret laboral. Així mateix l'entitat autònoma es regeix bàsicament per dret administratiu, la qual cosa dificultaria l'activitat econòmica de la Filmoteca.

2. Altres opcions no normatives també han estat estudiades però plantejaven problemes de difícil resolució:

- Augmentar el volum de contractació externa. Aquesta opció pressupostàriament no és factible. Cal tenir també en compte que arran dels ingressos que s'aconsegueixen en virtut de la Llei 15/2014, del 4 de desembre, de l'impost sobre la provisió de continguts per part de prestadors de serveis de comunicacions electròniques i de foment del sector audiovisual i la difusió cultural digital, l'ICEC podia destinar a la Filmoteca de Catalunya una part dels ingressos de l'impost a la difusió de la cultura digital. Malauradament, per Sentència 94/2017, de 6 de juliol, el Tribunal Constitucional va declarar inconstitucional el capítol I de la Llei de l'Impost, que va comportar l'anul·lació de l'impost.

- Aconseguir patrocinis o mecenatges. La Filmoteca de Catalunya treballa activament en la recerca de patrocinadors, però els resultats no permeten solucionar els problemes existents. D'altra banda, d'acord amb l'article 16 de la Llei 49/2002, de 23 de desembre, de règim fiscal de les entitats sense finalitats lucratives i dels incentius fiscals al mecenatge, l'ICEC no es troba dins la relació d'entitats beneficiàries del mecenatge.

4. Impactes més rellevants de les diferents opcions considerades

a) Impacte sobre l'Administració de la Generalitat (l'organització, el personal i el pressupost)

Tot i que la iniciativa respon a una finalitat de caràcter estrictament autoorganitzatiu, la creació del nou Institut sí que tindrà impacte en el capítol I, relatiu a les despeses de personal.

La Filmoteca de Catalunya està integrada a l'Institut Català de les Empreses Culturals des de l'any 2002 i en conseqüència, malgrat la seva idiosincràsia, ha estat funcionant a nivell de gestió com una àrea més de l'ICEC. Aquesta organització ha comportat que el personal de la Filmoteca, en la seva majoria, estigui centrat en funcions i responsabilitats relacionades amb la pròpia activitat de la Filmoteca (la conservació, restauració, arxiu, biblioteca, difusió). Totes aquelles funcions més transversals i de gestió han estat assumides per l'Àrea de Recursos de l'ICEC. Així, doncs, la gestió econòmica, la contractació, l'assessorament jurídic, les relacions laborals i el desenvolupament de recursos humans, els serveis generals i part de la comunicació, les han estat realitzant el personal de l'Àrea de Recursos de l'ICEC.

Això comporta que en el moment que la Filmoteca passi a ésser gestionada per una entitat amb personalitat jurídica pròpia és necessari incorporar personal per poder assumir aquestes responsabilitats de gestió. Tenint en compte les limitacions del marc pressupostari actual es considera convenient que la creació de nous llocs de treball es realitzi de manera gradual, i, per tant, es proposa una primera fase on es crearien cinc llocs de tècnics dels àmbits de la gestió econòmica, recursos humans, serveis generals, contractació i comunicació.

Malgrat que aquestes funcions fins ara han estat assumides per les unitats corresponents de l'Àrea de Recursos de l'ICEC i que la Filmoteca representa una part important del seu volum de feina, no és possible traspasar personal d'aquestes unitats al nou Institut de la Filmoteca. El motiu és el traspàs de les funcions de gestió i producció d'activitats culturals de l'espai Centre d'Arts Santa Mònica a l'ICEC d'acord amb la disposició addicional 3 del Decret 164/2019, de 16 de juliol, de reestructuració del Departament de Cultura. Aquest traspàs representa un augment considerable del volum de feina de gestió ja que el Centre esmentat té la mateixa situació que la Filmoteca, el seu personal està dedicat a l'activitat, no a la gestió de recursos econòmics i personals.

El personal laboral actual de la Filmoteca de Catalunya passaria a integrar-se en el nou Institut pel mecanisme de successió d'empresa (article 44 del Text refós de la Llei de l'Estatut dels treballadors, Reial decret legislatiu 2/2015, de 23 d'octubre), mantenint la seva condició originària i les condicions aplicables a l'entrada en vigor de la llei.

Per altra banda, la Filmoteca de Catalunya té un gran repte en la conservació i preservació del patrimoni filmic relacionada amb la transformació digital que està vivint el sector audiovisual. En aquests moments, digitalitzar els fons analògics actuals per garantir la seva visibilitat pública és una necessitat inajornable que la Filmoteca de Catalunya ha d'afrontar tant si passa a ésser gestionada per una entitat en exclusiva com si segueix adscrita a l'ICEC. Aquest projecte no pot ser assumit amb el personal actual del Centre de Conservació i Restauració (2CR) de la Filmoteca i per aquest motiu, també en una primera fase, es necessita la creació de tres llocs de treball de l'àmbit de la preservació digital.

La creació d'aquests vuit nous llocs de treball tenen un cost anual de 337.275,19 € (retribucions + despeses de seguretat social).

b) Impacte sobre les administracions locals, tenint en compte la seva dimensió i el règim especial de Barcelona

La creació de l'Institut de la Filmoteca de Catalunya no té impacte sobre l'organització, el personal i el pressupost de les administracions locals ni el règim especial del municipi de Barcelona, ja que la iniciativa respon a una finalitat de caràcter estrictament autoorganitzatiu i de canvi d'entitat gestora de l'equipament esmentat.

c) Impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa i des de la perspectiva de la reducció de càrregues administratives per als ciutadans i les empreses

La nova entitat no suposarà cap impacte en les mesures d'intervenció administrativa. La iniciativa no comportarà càrregues administratives per als ciutadans ni per a les empreses atesa la seva naturalesa autoorganitzativa.

d) Impactes econòmics, socials o ambientals rellevants que no s'hagin valorat als apartats anteriors

La iniciativa normativa per crear una nova entitat no té contingut regulatori d'una matèria ni impacte directe en l'activitat econòmica i no imposa obligacions a destinataris tercers, per la qual cosa no té cap afectació pel que fa a impactes econòmics, socials i ambientals, més enllà de la incidència que tindrà la nova entitat com a instrument més adequat per desenvolupar les actuacions de preservació i difusió del patrimoni audiovisual i de la cultura cinematogràfica.

5. Procedència d'efectuar una consulta pública prèvia o bé la justificació de les excepcions que hi puguin concórrer, així com la valoració de la necessitat d'emprar, en el seu cas, altres eines i canals de participació complementaris a la publicació en el Portal de la Transparència

L'Acord del Govern relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública, de 22 de gener de 2019, estableix que la memòria preliminar ha d'avaluar la procedència d'efectuar una consulta pública prèvia o bé la justificació de les excepcions que hi puguin concórrer. Així mateix, disposa que la consulta pública prèvia no és necessària en el cas d'iniciatives estrictament organitzatives.

En aquest sentit, tenint en compte que la present proposta normativa té caràcter autoorganitzatiu de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i no té contingut regulatori d'una matèria ni impacte en l'activitat econòmica i no imposa obligacions a destinataris tercers, no procedeix obrir el tràmit de la consulta pública prèvia ni emprar altres eines i canals de participació complementaris a la publicació en el Portal de la Transparència.