

INFORME SOBRE PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE CULTURA, TURISMO Y DEPORTE, POR LA QUE SE APRUEBA EL PLAN ESTRATÉGICO DE SUBVENCIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PROMOCIÓN CULTURAL (actual DIRECCIÓN GENERAL DE CULTURA E INDUSTRIAS CREATIVAS) PARA 2024.

La Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia establece en su artículo 11.5: “Los órganos de Defensa de la Competencia de las Comunidades Autónomas podrán elaborar, igualmente, informes sobre las ayudas públicas concedidas por la administraciones autonómicas o locales en su respectivo ámbito territorial”. A su vez, el artículo 19.3 g) del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo atribuye esta competencia a la Dirección General de Economía.

I. ANTECEDENTES

Con fecha 29/11/2023, he tenido entrada (ref. 59/824963.9/23) la solicitud de informe sobre Proyecto de Orden, de la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones de la Dirección General de Promoción Cultural para 2024, al objeto de analizar su posible afectación a la competencia.

La solicitud de informe se acompaña del Proyecto de Orden (PO) así como de la Memoria de Impacto Normativo.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

Los objetivos estratégicos pretendidos con el PO son los siguientes:

- En materia de museos, exposiciones, artes visuales y moda como disciplina creativa:

1. Gestión e impulso de los museos y colecciones de la Comunidad de Madrid.

2. Promoción del arte contemporáneo.

Para la consecución de los citados objetivos, se atenderá al cumplimiento de objetivos específicos, como son:

a) Impulso a la creación artística de la región mediante convocatorias anuales.

b) Descentralización de las actividades en materia de artes visuales en colaboración con entidades sin ánimo de lucro en la Comunidad de Madrid.

c) Fomento de la realización de grandes proyectos expositivos que potencien el acceso de los ciudadanos y turistas a una oferta expositiva de calidad equiparable a otras capitales europeas.

d) Impulsar el conocimiento del arte contemporáneo y fomentar la actividad expositiva y el acercamiento a los ciudadanos.

e) Afianzar la actividad expositiva de diversos museos de titularidad pública, para el uso y disfrute de los ciudadanos.

- En materia de artes escénicas (teatro, danza, circo), musicales, cinematográficas y audiovisuales y del videojuego:

1.- Promocionar la Comunidad de Madrid como centro de irradiación cultural, nacional e internacional promoviendo una oferta artística de calidad, y apoyando a las entidades relevantes para la cultura madrileña por medio de subvenciones nominativas.

2.- Consolidar el tejido empresarial cultural madrileño en los ámbitos de las artes escénicas, musicales, circenses, audiovisuales y del videojuego, fomentando las industrias culturales madrileñas.

3.- Descentralizar la oferta cultural de la Comunidad de Madrid por medio de la colaboración con los municipios madrileños y las entidades sin ánimo de lucro.

4.- Fomentar la creación contemporánea en sus distintos ámbitos, así como los nuevos lenguajes artísticos y a los nuevos talentos.

5.- Fomentar el acceso de los ciudadanos en toda la región a la cultura; en especial los más jóvenes, para las artes escénicas, la música, el circo, del audiovisual y los videojuegos.

6.- Promoción de la Comunidad de Madrid como polo de atracción de las industrias culturales, facilitando la digitalización y sostenibilidad de las mismas.

7.- Fomentar una oferta cultural internacional en nuestra región con especial atención a la cultura hispanoamericana, promocionando la internacionalización de los creadores madrileños.

Estos objetivos se materializarán, por un lado, mediante el apoyo a las entidades culturales emblemáticas y museos de la Comunidad de Madrid, por subvenciones de concesión directa en los términos previstos en la normativa vigente, y, por otro, mediante el apoyo a la actividad cultural que realizan ayuntamientos, entidades sin ánimo de lucro, empresas productoras en el sector cultural, así como artistas y creadores a través de las correspondientes convocatorias públicas vigentes en 2024, en régimen de concurrencia competitiva, bajo los principios de publicidad, transparencia, objetividad, igualdad y no discriminación.

Con ello, la Dirección General de Promoción Cultural pretende conseguir los siguientes efectos:

1. Promocionar la creación y producción madrileña en sus diferentes vertientes, tanto nacional como internacionalmente.
2. Presentar, difundir y promocionar la cultura tradicional de nuestra región.
3. Incrementar la audiencia de las actividades culturales que tienen lugar en nuestra región.
4. Captar nuevos públicos para las artes escénicas, la música, y las artes audiovisuales y cinematográficas.

5. Impulsar el conocimiento del arte contemporáneo y fomentar la actividad expositiva y su acercamiento a los ciudadanos.
6. Apoyar a los artistas residentes en la región en la realización de proyectos originales de creación, con la finalidad de dar a conocer su obra y reconocer el trabajo desarrollado, así como favorecer la formación, la movilidad y los contactos internacionales de los artistas y comisarios.
7. Potenciar las industrias culturales y creativas (ICC) en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

El PO se estructura en una exposición de motivos y 9 apartados relativos a:

- Ámbito Normativo
- Órganos Competentes
- Objetivos Estratégicos
- Objetivos Estratégico vinculados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
- Subvenciones en materia de Museos, Exposiciones, Artes Visuales y Moda como disciplina creativa
- Subvenciones en materia de Artes Escénicas, Musicales, Cinematográficas, audiovisuales y de Videojuego
- Convocatoria de ayudas vinculadas al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
- Seguimiento, Sistema de Evaluación y Cumplimiento de Objetivos
- Medidas Correctoras

III. MARCO NORMATIVO

- **Normativa Supranacional**

El artículo 107.3 d) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece que:

“3. Podrán considerarse compatibles con el mercado interior:

(...)

d) las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Unión en contra del interés común;”

Por otro lado, REGLAMENTO (UE) No 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, regula en su artículo Artículo 53:

“ Artículo 53

Ayudas a la cultura y la conservación del patrimonio

1. Las ayudas a la cultura y la conservación del patrimonio serán compatibles con el mercado interior a tenor del artículo 107, apartado 3, del Tratado, y quedarán exentas de la obligación de notificación establecida en el artículo 108, apartado 3, del Tratado, siempre que se cumplan las condiciones previstas en el presente artículo y en el capítulo I.

2. Las ayudas se concederán a los siguientes fines y actividades culturales:

- a) museos, archivos, bibliotecas, centros o espacios artísticos y culturales, teatros, teatros de ópera, salas de concierto, otras organizaciones que realicen actuaciones en directo, instituciones de patrimonio cinematográfico y otras infraestructuras, organizaciones e instituciones artísticas y culturales similares;
- b) patrimonio material, incluidas todas las formas de patrimonio cultural y zonas arqueológicas muebles o inmuebles, monumentos y lugares y edificios históricos; patrimonio natural vinculado al patrimonio cultural o reconocido oficialmente como patrimonio cultural o natural por las autoridades públicas competentes de un Estado miembro;
- c) patrimonio inmaterial en cualquier forma, incluidas costumbres y artesanía folclóricas;
- d) eventos o espectáculos artísticos o culturales, festivales, exposiciones y otras actividades culturales similares;
- e) actividades de educación artística y cultural, así como la promoción de la comprensión de la importancia de la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales mediante programas de educación y sensibilización de la opinión pública, utilizando también las nuevas tecnologías;
- f) redacción, corrección, producción, distribución, digitalización y edición de música y literatura, incluidas las traducciones”

- **Normativa Estatal**

La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en su artículo 8, apartado 1, establece con el carácter de legislación básica del Estado, que los órganos de las Administraciones públicas 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. La Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, recoge en idénticos términos esta misma obligación, en su artículo 4 bis.

Por otro lado, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia aprobado el 27 de abril de 2021 y que tiene como objetivos modernizar el tejido productivo, impulsar la descarbonización y el respeto al medio ambiente, fomentar la digitalización y la mejora de las estructuras y recursos destinados a la investigación y formación, consiguiendo en última instancia una mayor capacidad de la sociedad para superar problemas como la Pandemia recoge en sus componente 24, denominado “Revalorización de la industria cultural” recoge reformas e inversiones orientadas a fortalecer la cadena de valor de las industrias culturales españolas mediante el refuerzo de sus capacidades y resiliencia, promoviendo tres ejes estratégicos: la competitividad, la dinamización y cohesión del territorio, y la digitalización y sostenibilidad de los grandes servicios culturales.

De igual modo, el componente 25 denominado “España hub audiovisual de Europa” busca mejorar el clima de inversión y consolidar a España como plataforma de inversión audiovisual a nivel mundial y país exportador de productos audiovisuales, desde una perspectiva amplia e integradora, que incluye

los videojuegos y la creación digital, a través de la internacionalización, el fomento de la innovación y la mejora de la regulación.

- **Normativa Autonómica**

El artículo 26 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid establece.

1. La Comunidad de Madrid, en los términos establecidos en el presente Estatuto, tiene competencia exclusiva en las siguientes materias:

(...)

1.18 Archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas, conservatorios de música y danza, centros dramáticos y de bellas artes, y demás centros de depósito cultural o colecciones de análoga naturaleza, de interés para la Comunidad de Madrid, que no sean de titularidad estatal.

(...)

1.20 Fomento de la cultura y la investigación científica y técnica.

A su vez el Decreto 264/2023, de 5 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, atribuye a su titular:

“... el desarrollo, coordinación y control de la ejecución de las políticas públicas del Gobierno en materia de cultura, turismo y deporte.”

Tras la aprobación del Decreto 264/2023 de 5 de diciembre, asume las competencias de la extinta Dirección General de Promoción Cultural la actual Dirección General de Cultura e Industrias Creativas.

Así, el artículo 7 del citado Decreto 264/2023 le atribuye *“todas las competencias que la normativa vigente atribuya a la Comunidad de Madrid en materia de fomento y desarrollo de la cultura referidas a las actividades industriales, y diversas disciplinas y manifestaciones artísticas que conforman las actividades teatrales, coreográficas, musicales, circenses, audiovisuales y cinematográficas, la moda y el diseño como disciplinas creativas, los museos y la programación y la gestión de las exposiciones en el campo de las artes visuales, así como el apoyo a la creación actual y a los artistas jóvenes”*.

Junto a esto, el artículo 6.1 de la Ley 9/1999, de 9 de abril, de Museos de la Comunidad de Madrid, establece:

“La Comunidad de Madrid fomentará la creación de museos municipales de carácter fundamentalmente pedagógico, en especial de aquellos que ofrezcan por sus criterios, planteamientos y contenido temático una visión representativa y rigurosa de la historia, las costumbres, las tradiciones, la cultura, las características humanas y naturales o la riqueza patrimonial de los pueblos de la Comunidad de Madrid, contribuirá a su mantenimiento y desarrollo mediante ayudas y asistencia técnica, en los términos que se establezcan reglamentariamente o por Convenio”.

IV. CONTEXTO DEL MERCADO

La industria de la cultura y el ocio genera un valor añadido en España que se cifra en torno al 3% del PIB, (M^a Isabel García Gracia: La industria de la cultura y el ocio en España) lo que demuestra su importancia cuantitativa. Sin embargo, el fuerte impacto de la COVID-19 ha sido muy superior al registrado en el conjunto de la economía española.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), que se configura como un instrumento promovido a nivel de la Unión Europea orientado a mitigar los impactos de la citada Pandemia. Este Plan se divide en 10 políticas tractoras que recogen 30 componentes, según diversos ejes de actuación, en concreto, los componentes 24 y 25 se refieren a las inversiones destinadas a potenciar la industria cultural como valor indispensable para la sociedad, generadora de riqueza y empleo.

El Plan recoge reformas e inversiones orientadas a fortalecer la cadena de valor de las industrias culturales españolas mediante el refuerzo de sus capacidades y resiliencia.

V. OBSERVACIONES EN MATERIA DE COMPETENCIA, UNIDAD DE MERCADO Y MEJORA REGULATORIA

Como ya se ha señalado, el PES que se somete al presente informe tiene como objetivos:

1. Promocionar la creación y producción madrileña en sus diferentes vertientes, tanto nacional como internacionalmente.
2. Presentar, difundir y promocionar la cultura tradicional de nuestra región.
3. Incrementar la audiencia de las actividades culturales que tienen lugar en nuestra región.
4. Captar nuevos públicos para las artes escénicas, la música, y las artes audiovisuales y cinematográficas.
5. Impulsar el conocimiento del arte contemporáneo y fomentar la actividad expositiva y su acercamiento a los ciudadanos.
6. Apoyar a los artistas residentes en la región en la realización de proyectos originales de creación, con la finalidad de dar a conocer su obra y reconocer el trabajo desarrollado, así como favorecer la formación, la movilidad y los contactos internacionales de los artistas y comisarios.
7. Potenciar las industrias culturales y creativas (ICC) en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

1.- CONSIDERACIONES PREVIAS

La utilización de las ayudas públicas como instrumento de intervención debe partir de una prueba de ponderación (prueba de sopesamiento) de la ayuda, que evalúa los aspectos positivos y negativos de su concesión. Entre ellos, la adecuación del instrumento utilizado, su efecto incentivador o la necesidad y proporcionalidad de la misma.¹

En este sentido, los Planes Estratégicos de Subvenciones deben favorecer la competencia tal y como se recoge en el documento “Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva” (2021) publicadas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante CNMC) que establece que “las ayudas públicas deben instrumentarse evitando que alteren el funcionamiento eficiente de los mercados, o que introduzcan distorsiones e ineficiencias que perjudiquen la libre competencia y el bienestar económico general”.

Debe instaurarse un marco regulatorio que garantice unas condiciones de competencia objetivas, transparentes y no discriminatorias para todos los operadores económicos, independiente de su nacionalidad, naturaleza (pública o privada) o forma jurídica, en línea con las recomendaciones de los organismos internacionales, como las de la OCDE de 2021 (más detalles, en la web de la OCDE sobre neutralidad competitiva).

Deben también respetarse los principios de buena regulación consagrados en el artículo 129 de la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común (LPAC): necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

- **Desde el punto de vista de la competencia**

La mejor forma de que los fondos públicos se dirijan a los proyectos con mayor capacidad de mejorar la productividad, el empleo, la competitividad y el crecimiento económico es utilizar los procedimientos de concesión de ayudas en régimen de concurrencia competitiva, de forma que se puedan seleccionar, entre las solicitudes presentadas, aquellas que mejor se ajusten a los criterios de valoración objetivos previamente fijados.

En caso de que sea preciso acudir a concesiones directas de ayudas o asignar los fondos sobre la base de otros criterios, deben quedar justificadas las razones que imposibiliten que las ayudas sean objeto de convocatoria pública o no requieran de valoración comparativa con otras propuestas.

¹ Art. 129 LCAP: “1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios. “

Art. 9.1 LGUM: “1. Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, simplificación de cargas y transparencia”

- **Desde el punto de vista de la unidad de mercado**

Salvo que resulte imprescindible por la existencia de una razón imperiosa de interés general, debe evitarse vincular o primar la concesión de las ayudas públicas a disponer de domicilio social en el área geográfica vinculada a la Administración concedente de la ayuda. Cuando resulte imprescindible establecer una vinculación territorial de las ayudas, es preferible acudir, si resulta posible, a criterios basados en el ejercicio de actividades económicas frente a criterios de lugar de establecimiento.

- **Desde la perspectiva de buena regulación**

La ayuda debe responder a un fallo de mercado o a un objetivo de interés común, como la redistribución o la consecución de otros objetivos no económicos en cumplimiento del principio de necesidad. En este sentido, el objetivo de interés común perseguido es el fomento de la cultura impulsando la creación artística y los museos y facilitando el acceso a la misma de todos los ciudadanos.

La ayuda ha de ser la medida adecuada para hacer frente al fallo de mercado o para alcanzar el objetivo de interés común perseguido.

La medida debe contener los elementos imprescindibles para conseguir el objetivo. Además, los beneficios de la ayuda deben superar sus costes potenciales sobre la competencia, pero también sobre la eficiencia y las arcas públicas.

2.- OBSERVACIONES SOBRE EL CONTENIDO DEL PES

- **Subvenciones en materia de museos, exposiciones, artes visuales y moda como disciplina creativa.**

Por el procedimiento de concesión podemos distinguir en esta línea dos tipos de ayudas:

1.- De concesión directa: recogidas en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid 2024 como consecuencia de los convenios suscritos con distintas entidades (museos, ayuntamientos, asociaciones y fundaciones).

2.- De concurrencia competitiva que a su vez tienen como destinatarios personas físicas (jóvenes artistas y creadores) y empresas en el concepto definido en la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea² (entidades culturales sin ánimo de lucro).

En el momento de elaborar las bases reguladoras ha de recordarse lo señalado con anterioridad respecto a la vinculación ó ventaja por disponer de domicilio social en la Comunidad de Madrid,

² 2.1. Principios generales

7. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una empresa es una entidad que ejerce una actividad económica, con independencia de su estatuto jurídico y de su modo de financiación

recordando que, para garantizar la unidad de mercado, ha de atenderse a criterios basados en el lugar de desarrollo de la actividad frente a aquellos basados en el lugar de establecimiento.

- **Subvenciones en materia de artes escénicas, musicales, cinematográficas, audiovisuales y de videojuego.**

En esta línea de ayudas el procedimiento de concesión utilizado es, con carácter general, la concurrencia competitiva siendo los destinatarios:

- Municipios con población inferior a 10.000 habitantes
- Empresas (entidades culturales privadas sin ánimo de lucro, empresas privadas)

En el momento de elaborar las bases reguladoras ha de recordarse lo señalado con anterioridad respecto a la vinculación ó ventaja por disponer de domicilio social en la Comunidad de Madrid, recordando que, para garantizar la unidad de mercado, ha de atenderse a criterios basados en el lugar de desarrollo de la actividad frente a aquellos basados en el lugar de establecimiento.

Por otra parte, no puede, con la información recogida en el PES descartarse una posible confluencia de beneficiarios entre las ayudas de carácter anual de las de carácter bienal destinadas las primeras a “empresas privadas dedicadas a las artes escénicas, la música, la cinematografía y el audiovisual” y las segundas cuyo objeto es “el fomento de estructuras de empresas en las artes escénicas, de salas de teatro, salas de música y tablaos flamencos”. Las bases reguladoras deben definir con claridad los destinatarios para evitar posibles duplicidades.

Idéntica prevención ha de hacerse en cuanto a las ayudas de carácter bienal para la producción cinematográfica, fundamentalmente las destinadas a la producción de largometrajes y cortometrajes y aquellas dirigidas a empresas productoras cinematográficas con cargo a la transferencia del Instituto de las Ciencias y las Artes Audiovisuales ya que, con independencia del órgano concedente, ambas ayudas son imputables a la misma administración³.

En cuanto a las ayudas nominativas que tienen como objetivo “apoyar a entidades culturales emblemáticas” están recogidas en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid al igual que el “Convenio Subvención con la Fundación Escuela de la Cinematografía y del Audiovisual de la Comunidad de Madrid” y, por tanto, materializadas a través de los correspondientes instrumentos jurídicos.

- **Convocatoria de ayudas vinculadas al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.**

Corresponden a ayudas en el ámbito de los componentes 24 y 25. Reguladas por las órdenes 2188/2022, de 16 de diciembre y 2646/2022 de 30 de diciembre respectivamente, ambas líneas de ayudas han sido ya adjudicadas por lo que no procede pronunciamiento alguno en cuanto a su afectación a la competencia y la unidad de mercado.

³ Apartado 3 de la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

VI. CONCLUSIONES

PRIMERO. - En la orden de convocatoria debe evitarse vincular o primar la concesión de las ayudas públicas a disponer de domicilio social en el área geográfica vinculada a la Administración concedente de la ayuda.

SEGUNDO. - Las bases reguladoras deben definir con claridad los destinatarios de cada una de las ayudas para evitar posibles duplicidades.

EL DIRECTOR GENERAL DE ECONOMÍA

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE CULTURA, TURISMO Y DEPORTES