

INFORME SOBRE PROYECTO DE ORDEN, DE LA CONSEJERÍA CULTURA, TURISMO Y DEPORTE, POR LA QUE SE APRUEBA EL PLAN ESTRATÉGICO DE SUBVENCIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE TURISMO Y HOSTELERÍA PARA EL AÑO 2025

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 27/11/2024, (69/183269.9/24), ha tenido entrada la solicitud de informe sobre PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERÍA CULTURA, TURISMO Y DEPORTE, POR LA QUE SE APRUEBA EL PLAN ESTRATÉGICO DE SUBVENCIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE TURISMO Y HOSTELERÍA PARA EL AÑO 2025 (PES), al objeto de analizar su posible afectación a la competencia.

La solicitud de informe se acompaña del Proyecto de Orden PES (PO) y de la Memoria de Explicativa del PES (MPES).

II. OBJETO DEL PROYECTO NORMATIVO

El presente plan tiene como objetivos estratégicos incrementar los flujos turísticos de la Comunidad de Madrid, potenciar los recursos turísticos de sus áreas geográficas y su continua innovación para generar mayor valor añadido, o la generación de empleo y, consecuentemente, el crecimiento de la región.

III. MARCO NORMATIVO

- **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.

El artículo 148.1.18 de la Constitución Española señala que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en materia de **“promoción y ordenación del turismo dentro de su ámbito territorial”**

- **Normativa Autonómica**

En virtud del artículo 26.1.1.21 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, ésta tiene asumida la competencia exclusiva en materia de promoción y ordenación del turismo, dentro de su ámbito territorial.

Mediante Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, se atribuye a la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes, las competencias que actualmente ostenta.

El Decreto 76/2023, de 5 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, determina los órganos superiores y directivos de cada Consejería, así como los entes, organismos y empresas adscritos, incluyendo en su artículo 9 a la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte. De conformidad con el dicho artículo, la Dirección General de Turismo pasa a denominarse Dirección General de Turismo y Hostelería.

Por último, el Decreto 264/2023, de 5 de diciembre, del Consejo de Gobierno, establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, con el fin de su racionalización y mejora de la eficacia en su funcionamiento. En el mismo se incorporan ciertos cambios en la estructura orgánica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte. Según lo dispuesto en el artículo 9 del citado Decreto, la Dirección General de Turismo y Hostelería asume, entre otras, la competencia correspondiente a la coordinación, fomento y planificación del sector y de la actividad turística y su sostenibilidad.

La financiación de las diferentes líneas de subvención y los costes previstos de cada una, está condicionada a las cantidades que resulten aprobadas en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2025. Los importes previstos para cada línea de subvención son, como máximo, los consignados en los subconceptos con cargo a los cuales se van a financiar, sin perjuicio de las eventuales modificaciones que a lo largo del ejercicio presupuestario se pudieran realizar.

IV. CONTEXTO DEL MERCADO

El turismo es uno de los principales motores de la economía española y también de la Comunidad de Madrid.

La Comunidad de Madrid afianza el sector turístico como uno de sus principales motores económicos al generar el 8,6% de su Producto Interior Bruto en 2024, más de 25.000 millones de euros, según refleja el Estudio de Impacto Económico del Turismo sobre la Economía y el Empleo de la región¹.

¹ <https://www.comunidad.madrid/noticias/2024/11/25/comunidad-madrid-afianza-sector-turistico-principales-motores-economicos-generar-86-pib-regional>

Este comportamiento positivo también superaría el de todo el territorio nacional y también el del conjunto de la economía madrileña, y es debido, entre otros factores, al impulso de la demanda internacional y la buena evolución de los eventos y viajes de negocios. En este sentido, los datos oficiales disponibles hasta la fecha en 2024 revelan un aumento en los niveles de consumo de los mercados internacionales del 24% hasta el mes de septiembre, por encima del 15,6% en la afluencia de visitantes y de cerca del 21% en las noches disfrutadas. Todo ello acompañado por una subida del 11% en el gasto del mercado nacional en el primer semestre de este año.

En términos de empleo, con 286.837 de puestos de trabajo, representan el 7,6% del total en la Comunidad de Madrid, y una aportación de 8.571 millones de euros de impuestos recaudados, el 8,2%.

Estas cifras demuestran que la apuesta del Gobierno regional por la mejora de la oferta cultural, patrimonial, de ocio y de compras, siempre de la mano de un sector cada vez más profesional, ha convertido a Madrid en un destino turístico imbatible en el que prima la calidad sobre la cantidad.

La Estrategia Turística para la Comunidad de Madrid, hasta 2026, busca captar al turista de alto valor, consolidar un modelo de gobernanza compartida con el sector y una gestión turística responsable. Del mismo modo, ofrecer mayor diversificación de la demanda, incrementar la estancia media, reducir la estacionalidad y aumentar el gasto turístico en el territorio.

En la elaboración de esta Estrategia han participado más de 400 agentes públicos y privados con 20 líneas de trabajo previstas como la de crear nuevos Centros de Innovación Turística en las comarcas de Sierra Oeste, Sierra de Guadarrama y Las Vegas-Alcarria madrileña, e impulsar el Centro de Innovación Turística ya existente en Sierra Norte.

También se contempla descentralizar el turismo mediante la promoción de actividades en los destinos culturales que son Patrimonio Mundial de la UNESCO: Alcalá de Henares, Aranjuez y San Lorenzo de El Escorial; en las Once Villas de Madrid y en los más de 100 municipios madrileños que integran MadRural².

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

El presente plan tiene como objetivo estratégico incrementar los flujos turísticos de la Comunidad de Madrid, potenciar los recursos turísticos de sus áreas geográficas, o la generación de empleo, todo ello mediante acciones que consoliden, impulsen y fortalezcan su posición en el ámbito turístico y que conlleven, consecuentemente, el crecimiento de la región.

Con este motivo, se ha considerado necesario generar una dotación suficiente que asegure el mantenimiento y gastos de funcionamiento de los centros, así como la puesta en marcha proyectos, tanto desde el punto de vista de la creación de producto, como de la promoción. Por ello se ha incluido en la presupuestación para 2025 siete subvenciones nominativas a favor del

² <https://www.comunidad.madrid/noticias/2023/12/14/comunidad-madrid-preve-cerrar-2023-14-millones-turistas-nacionales-e-internacionales-dejaran-15000-millones>

Ayuntamiento de Aranjuez. Patrimonio Mundial en Madrid; Ayuntamiento de Alcalá de Henares. Patrimonio Mundial en Madrid; Ayuntamiento de San Lorenzo de el Escorial. Patrimonio Mundial en Madrid; de la Asociación Desarrollo Integral de la Sierra Oeste de Madrid; de la Asociación Desarrollo Local Sierra de Guadarrama; del Grupo de Acción Local y Asociación de Desarrollo Rural Comarca de las Vegas y la Alcarria de Alcalá (Aracove) y de La Mancomunidad de Servicios del Valle Norte del Lozoya. Asimismo, se contemplan para 2025 tres subvenciones nominativas para potenciación de desarrollo de productos turísticos a la Asociación Madrid Rutas del Vino, para apoyar el desarrollo y consolidación del producto de Enoturismo, a favor de la Asociación de Cicloturismo de la Comunidad de Madrid, fomentando el posicionamiento que la región presenta dentro del circuito de lugares visitables y viables para el Ccicloturismo, y a favor de la Fundación Española de Ferrocarriles, para fomento del turismo sostenible y de calidad, mediante la creación de itinerarios turísticos, y a la desestacionalización de los destinos.

Dentro del Programa presupuestario de esta Dirección General 432A, las partidas a las que se imputarán dichas subvenciones nominativas son las siguientes:

PARTIDA	DENOMINACIÓN	IMPORTE (EUROS)
46313	MANCOMUNIDAD VALLE NORTE DEL LOZOYA	125.000
46359	AYUNTAMIENTO DE ARANJUEZ PATRIMONIO MUNDIAL EN MADRID	100.000
46361	AYUNTAMIENTO DE ALCALÁ DE HENARES PATRIMONIO MUNDIAL EN MADRID	100.000
46362	AYUNTAMIENTO DE SAN LORENZO DE EL ESCORIAL PATRIMONIO MUNDIAL EN MADRID	100.000
48058	MADRID RUTAS DEL VINO	115.000
48071	ASOCIACIÓN DE CICLOTURISMO DE LA COMUNIDAD DE MADRID	100.000
48075	ASOCIACIÓN DE DESARROLLO SIERRA DE GUADARRAMA	125.000
48076	ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA SIERRA OESTE DE MADRID	125.000

48077	ASOCIACIÓN DE DESARROLLO RURAL COMARCA DE LAS VEGAS Y LA ALCARRIA DE ALCALÁ	125.000
48153	FUNDACIÓN DE LOS FERROCARRILES ESPAÑOLES	115.000

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.³

En este sentido, los Planes Estratégicos de Subvenciones deben favorecer la competencia tal y como se recoge en las “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 establecerse 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

³ 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”

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.

- **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.

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

En el PES se pueden distinguir dos líneas de subvención de asignación nominativa:

1. La establecida a favor de la Asociación Desarrollo Integral de la Sierra Oeste de Madrid, de la Asociación Desarrollo Local Sierra de Guadarrama, de la Asociación de Desarrollo Rural Comarca de las Vegas y la Alcarria de Alcalá (Aracove), de la Mancomunidad de Servicios del Valle Norte del Lozoya, del Ayuntamiento de Aranjuez, del Ayuntamiento de Alcalá de Henares y del Ayuntamiento de San Lorenzo de el Escorial, para el desarrollo de políticas coordinadas con la Dirección General de Turismo y Hostelería en el impulso al desarrollo turístico sostenible, en torno al producto de turismo rural, por su capacidad dinamizadora para un crecimiento exponencial en la región, así como consolidar enclaves Patrimonio Mundial de la UNESCO en la Comunidad de Madrid, potenciando y creando nuevos servicios y experiencias.
2. La establecida a favor de la Asociación Madrid Rutas del Vino, la Asociación de Cicloturismo de la Comunidad de Madrid y de la Fundación Española de Ferrocarriles, para

el apoyo al desarrollo y consolidación del producto de enoturismo, para el fomento del posicionamiento que la región presenta dentro del circuito de lugares visitables y viables para el cicloturismo así como del turismo sostenible y de calidad, y para la desestacionalización de los destinos, respectivamente.

Ninguno de los destinatarios, en aplicación de la Comunicación 2016/C 262/01 relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, tiene en relación con las acciones subvencionadas la condición de “empresa”⁴.

VI. CONCLUSIONES

A la vista del PES examinado no se observa afectación a la competencia, a la unidad de mercado ni al principio de buena regulación, en la medida en que las ayudas previstas en el PES quedan fuera del concepto de ayuda de Estado, ya que:

- En cuanto a las ayudas nominativas, está previsto que se recojan en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid y, por tanto, estarán materializadas en una norma con rango legal.
- Respecto de los destinatarios de las ayudas, no se encuentran dentro del concepto de “empresa” por los motivos que ya se han indicado anteriormente.

EL DIRECTOR GENERAL DE ECONOMÍA

Subdirección General de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo (CTyD)/ SGT

Consejería de Cultura, Turismo y Deporte

⁴ 2.2. punto 18, (2016/C 262/01) 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: En la medida en que una entidad pública ejerza una actividad económica que pueda disociarse del ejercicio de sus prerrogativas de autoridad pública, dicha entidad actúa como una empresa por lo que respecta a esa actividad. En cambio, si dicha actividad económica es indisoluble del ejercicio de sus prerrogativas de autoridad pública, todas las actividades ejercidas por dicha entidad siguen siendo actividades vinculadas al ejercicio de esas prerrogativas y, por tanto, quedan fuera del concepto de empresa: Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 2012, Compass-Datenbank GmbH, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, apartado 38, y sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de marzo de 2009, Selex Sistemi Integrati/Comisión, C-113/07 P, ECLI:EU:C:2009:191, apartados 72 y ss.