

INFORME SOBRE PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE CULTURA, TURISMO Y DEPORTE, POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES DESTINADAS A PROYECTOS DE ACELERACIÓN DE EMPRESAS CULTURALES EN LA COMUNIDAD DE MADRID.

La Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, establece en su artículo 11.5 que «*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 4 de octubre de 2024 (referencia de entrada 59/594814.9/24), ha tenido entrada la solicitud de informe sobre el proyecto de Orden de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a proyectos de aceleración de empresas culturales en la Comunidad de Madrid, al objeto de analizar su posible afectación a la competencia y unidad de mercado.

La solicitud de informe se acompaña del proyecto de Orden de las bases reguladoras, que consta de veintidós artículos y dos disposiciones finales.

II. FINALIDAD Y CARACTERÍSTICAS DE LAS AYUDAS

La finalidad de las ayudas públicas analizadas es la aceleración de las industrias culturales y creativas, con el objetivo de reforzar el papel del sector como motor de la economía madrileña, digital y sostenible, ser un elemento de cohesión social y territorial y convertirse en polo de atracción económico y generador de empleo. El proceso de aceleración subvencionado tiene como finalidad particular la adquisición de habilidades emprendedoras y financieras por parte de las citadas industrias culturales y creativas.

Según la información proporcionada, se trata de ayudas enteramente financiadas con fondos de la Comunidad de Madrid, con cargo al crédito presupuestario de gastos de la Dirección General competente en materia de Cultura e Industrias Creativas.

III. MARCO NORMATIVO

- **Normativa Supranacional**
 - Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en lo relativo a las ayudas otorgadas por los Estados (artículos 107 y 108) (D.O.U.E de 30/03/2010).
 - Reglamento (UE) n °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 Texto pertinente a efectos del EEE (RGEC).

- **Normativa Estatal**

- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS).
- Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC).
- Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la Unidad de Mercado (LGUM).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

- **Normativa Autonómica**

- Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid.
- Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.
- Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.
- Decreto 76/1993, de 26 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento para la concesión de ayudas y subvenciones públicas.
- Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de desarrollo parcial de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, en materia de bases reguladoras de las mismas.
- 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.
- Ley 15/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2024.

IV. CONTEXTO DE MERCADO

El proyecto de Orden analizado se desarrolla en el ejercicio de las competencias atribuidas a la Comunidad de Madrid, y en particular a la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, 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 como disciplina creativa, 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.

Los incentivos examinados son un instrumento financiero para apoyar el sector cultural en la Comunidad de Madrid, favoreciendo que las empresas culturales se sometan a procesos de aceleración, de forma que la adquisición de habilidades emprendedoras y financieras por parte de los profesionales integrados en las mismas les permita crecer y desarrollar su potencial, sirviendo así de polo de atracción económico y de generación de empleo.

V. OBSERVACIONES EN MATERIA DE COMPETENCIA Y UNIDAD DE MERCADO

1. OBSERVACIONES GENERALES

La utilización de las ayudas públicas como instrumento de intervención debe partir de 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.

En este sentido, las ayudas públicas 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»*.

De este modo, 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 o forma jurídica, en línea con las recomendaciones de los organismos nacionales e internacionales.

Deben también respetarse los principios de buena regulación consagrados en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

En líneas generales, las ayudas públicas deben 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. Las ayudas deben contener así los elementos imprescindibles para conseguir sus objetivos, debiendo superar sus beneficios a sus costes potenciales sobre la competencia, pero también sobre la eficiencia y las arcas públicas.

En relación con las bases reguladoras objeto del presente informe, hay que señalar que estas ayudas públicas buscan maximizar el desarrollo de proyectos culturales con alto potencial de crecimiento, impulsar la transformación a la cultura digital y la incorporación de nuevas tecnologías en las industrias culturales y creativas, favorecer sus interconexiones con otros sectores económicos y mejorar su acceso a la financiación. De esta forma se pretende incidir en ciertas debilidades del sector empresarial cultural, quedando justificado el uso de ayudas públicas como instrumento de intervención pública desde esta perspectiva.

Cabe indicar que en las bases analizadas no se cita el Plan Estratégico de Subvenciones donde se encuentran incluidas las ayudas. El diseño de las bases reguladoras debe realizarse en el marco de una planificación estratégica de subvenciones, en la que se determinen las actuaciones a emprender en el ámbito subvencional a medio plazo y el marco temporal en el que se irán aprobando las sucesivas convocatorias, así como el presupuesto asignado. Esto beneficia la predictibilidad y la transparencia, pues con esta información disponible, los operadores del mercado podrán prever anticipadamente

cuándo tendrán lugar las distintas convocatorias de ayudas y adoptar decisiones, adaptando, en su caso, sus medios técnicos y personales.

Por otro lado, es importante destacar que estas ayudas públicas deben poseer efecto incentivador (capacidad para motivar a los beneficiarios a adoptar un comportamiento diferente al que habrían seguido sin la ayuda), tal y como se indica además en el RGEC. Así, se considerará que las ayudas tienen efecto incentivador si la solicitud de ayuda se presenta antes de iniciarse el periodo suvencionable, lo que no puede asegurarse en la definición de dicho periodo en las bases reguladoras. La falta de un efecto incentivador podría sugerir una pérdida de eficiencia, ya que la Administración estaría subsidiando una conducta que la empresa habría llevado a cabo de todos modos, y los recursos públicos podrían destinarse a usos alternativos más productivos.

2. OBSERVACIONES PARTICULARES SOBRE LAS BASES REGULADORAS

a) Sobre el procedimiento de concesión de las ayudas

En las bases analizadas se ha optado por un procedimiento de concesión de las subvenciones de concurrencia competitiva, permitiendo la participación de todos los operadores interesados, lo que merece una valoración positiva.

En los procedimientos en régimen de concurrencia competitiva, la concesión de las subvenciones se realiza mediante la comparación de las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación entre las mismas, de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria, y adjudicar, con el límite fijado en la convocatoria dentro del crédito disponible, aquellas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios. En base a esto, se valora también positivamente que en las bases analizadas se prevea una separación entre el órgano instructor de las ayudas y el encargado de su resolución, y el que la evaluación de las solicitudes se lleve a cabo por un órgano colegiado, lo que contribuirá a reforzar la objetividad a la hora de conceder las subvenciones.

b) Sobre las entidades beneficiarias

Las subvenciones analizadas están destinadas a profesionales autónomos y a empresas que tengan la consideración de pymes en el sector de las industrias culturales y creativas. En el artículo 3 de las bases reguladoras se detallan sus características para ser consideradas posibles entidades beneficiarias.

Uno de los principales desafíos a la hora de seguir promoviendo el empleo cultural está vinculado a la falta de formación específica empresarial y financiera, cuestión trascendente para incrementar la productividad y competitividad, dado el alto porcentaje de autoempleo existente en el sector. La ausencia de planes de negocio sólidos, escasez de formación en estrategia y finanzas de sus trabajadores, y desconocimiento de sus propios activos de propiedad intelectual, limitan las inversiones financieras en el sector empresarial cultural. La aceleración de industrias culturales y creativas deviene así esencial para este sector económico. Se valora positivamente la iniciativa del órgano proponente al dirigir las ayudas a este segmento en particular.

En cuanto a los requisitos particulares que deben reunir las entidades beneficiarias, se recogen dos que merecen observaciones:

Por un lado, se indica como requisito que los beneficiarios deben tener residencia fiscal permanente en territorio español. En este sentido, debe señalarse que únicamente puede excluirse a un beneficiario de subvenciones por razón de su domicilio cuando dicho beneficiario esté radicado en un territorio o país que tenga la consideración de *«paraíso fiscal»* tal y como se recoge en la LGS. Así, este criterio puede ser restrictivo de la competencia, sin que se haya justificado la conveniencia de su uso en el texto normativo.

Por otro lado, se indica también que los beneficiarios deben desarrollar su actividad económica en la Comunidad de Madrid. A este respecto, cabe destacar que la LGUM no considera discriminatorio que para la obtención de una ayuda se pueda establecer como condición el ejercicio de la actividad económica en ese territorio (artículo 18 b) *«La obligación de operar en el territorio de la autoridad competente o de generar actividad económica en el mismo para la obtención de ventajas económicas vinculadas a las políticas de fomento desarrolladas por dicha autoridad no se considerará un requisito discriminatorio, sin perjuicio del cumplimiento del principio de no discriminación e igualdad de trato establecido en el derecho de la Unión Europea»*), por lo que puede entenderse la exigencia como compatible con el objeto subvencionable de actividades vinculadas a procesos de aceleración de empresas culturales, con el objetivo último de mejorar el sector cultural madrileño.

c) Sobre los criterios de valoración

Los criterios de valoración de las solicitudes de ayudas se describen en el artículo 11 de las bases reguladoras. Se aprecia el esfuerzo del órgano proponente por objetivar y cuantificar los criterios, aumentando la transparencia en el procedimiento de concesión.

En todo caso, se estima que sería de interés revisar el criterio relacionado con la viabilidad del proyecto (*«viabilidad técnica, económica y presupuestaria del proyecto»*), dado que tal viabilidad podría ser analizada *a priori*, en términos de eficiencia de la posible subvención, y ser excluida de los criterios de valoración. Asimismo, la utilización del criterio vinculado con la experiencia de los solicitantes (*«experiencia en el ámbito de la actividad»*) puede limitar la competencia, pudiendo implicar un trato de favor hacia las empresas ya instaladas en perjuicio de los nuevos entrantes en el mercado, sin que haya sido justificado el interés de tal criterio en las bases reguladoras.

d) Sobre la compatibilidad de las ayudas

En el artículo 13 del proyecto de Orden se establece el régimen de compatibilidad de las ayudas analizadas. En particular, se indica que las ayudas *«podrán ser compatibles con la percepción de otras para la misma finalidad otorgada por otras entidades públicas o privadas»*. Se menciona además que *«cuando la ayuda concedida con arreglo a esta medida se acumule con otra ayuda compatible, se respetarán las intensidades de la ayuda máxima indicada en las Directrices o en los Reglamentos de exención por categorías aplicables, y en cualquier caso lo previsto en el artículo 8 del Reglamento (UE) 651/2014»*.

Desde el punto de vista de la información y transparencia, se valora positivamente la información proporcionada a este respecto en las bases reguladoras.

e) Sobre el plazo de solicitud de ayudas

El proyecto de Orden recoge el plazo para la presentación de solicitudes (artículo 8.1), «*El plazo de presentación de solicitudes se establecerá en la convocatoria anual y será de entre quince y veinte días hábiles contados a partir del siguiente al de la publicación del extracto de la convocatoria en el BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID*». Este conocimiento del plazo previo a la publicación de la propia convocatoria, implica mayores oportunidades para los futuros beneficiarios y más garantías para la Administración, lo que se valora positivamente.

f) Sobre la documentación a acompañar a la solicitud

En el artículo 9 de las bases analizadas se indica la documentación a presentar para solicitar las ayudas objeto de análisis.

En general, se valora positivamente el uso de la figura de declaración responsable para justificar el cumplimiento de ciertos requisitos de los beneficiarios. Sin embargo, además de esto, entre la documentación requerida se encuentran ciertos documentos para los que deberían poder realizarse las correspondientes comprobaciones sin exigir su presentación a los solicitantes habilitando la opción de autorizar su consulta por parte de la Administración proponente (p.ej. N.I.F. o documentación acreditativa del cumplimiento de las obligaciones tributarias o con la Seguridad Social).

Sería conveniente revisar la documentación solicitada, dado que podría imponer cargas innecesarias para los solicitantes (p.ej. la presentación de documentación que la Administración puede comprobar) que dificulten la libre competencia.

VI. CONCLUSIONES

PRIMERA.- En el proyecto de Orden analizado debe hacerse referencia al Plan Estratégico de Subvenciones en que se integran las ayudas propuestas, información que será activo relevante para la toma de decisiones por parte de los beneficiarios.

SEGUNDA.- Con el fin de asegurar el efecto incentivador de las ayudas propuestas, se recomienda precisar en las bases reguladoras que el periodo subvencionable es, en todo caso, posterior a la presentación de la solicitud de ayuda por parte de los beneficiarios.

TERCERA.- El procedimiento de concesión de las subvenciones es el de concurrencia competitiva, permitiendo la participación de todos los operadores interesados. Además, se prevé la evaluación de las solicitudes de ayuda por un órgano colegiado, lo que dota de objetividad al procedimiento. Ambos aspectos se valoran positivamente.

CUARTA.- Merece una valoración positiva el hecho de que las ayudas se dirijan a trabajadores autónomos y pymes del sector cultural y creativo, teniendo en cuenta las particularidades del sector.

Respecto a los requisitos que deben reunir los beneficiarios, éstos deben favorecer el acceso al mayor número posible de trabajadores autónomos y pymes que pudieran llevar a cabo las actividades subvencionadas. En los casos de exclusión, como el requisito relativo a la residencia fiscal, sería necesario justificar su necesidad y proporcionalidad de dicho trato diferenciado.

QUINTA.- En cuanto a los criterios de valoración contenidos en las bases, se recomienda revisar los criterios vinculados con la viabilidad del proyecto, por poder ser tal viabilidad una condición necesaria para la concesión de la subvención, y con la experiencia previa de los solicitantes, por poder suponer barreras de acceso a posibles beneficiarios.

SEXTA.- Desde el punto de vista de la eficiencia, transparencia e información a los solicitantes, se valora positivamente la inclusión de la información sobre la compatibilidad de las ayudas y sobre el plazo para la presentación de las solicitudes desde el momento de la publicación de la convocatoria en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

SÉPTIMA.- Respecto a la exigencia de documentación contenida en el artículo 10 de las bases reguladoras, se recomienda evitar la solicitud de documentos que puedan constituir cargas innecesarias o barreras que dificulten la competencia.

EL DIRECTOR GENERAL DE ECONOMÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE CULTURA E INDUSTRIAS CREATIVAS