

INFORME SOBRE PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE CULTURA, TURISMO Y DEPORTE, POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS DE AYUDAS A EMPRESAS AUDIOVISUALES PARA LA PRODUCCIÓN DE LARGOMETRAJES 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 e Industria.

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe analiza, desde la perspectiva de la defensa de la competencia y la unidad de mercado, el proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras de ayudas a empresas audiovisuales para la producción de largometrajes en la Comunidad de Madrid.

Las principales **conclusiones** del informe son las siguientes:

- Se valora positivamente la garantía del efecto incentivador de las ayudas, al excluir proyectos ya iniciados, lo que contribuye a la eficiencia del gasto público.
- El procedimiento de concesión en régimen de concurrencia competitiva y la evaluación por órgano colegiado refuerzan la objetividad, transparencia y neutralidad del sistema.
- La exigencia de desarrollo de actividad económica en la Comunidad de Madrid resulta compatible con los principios de unidad de mercado. No obstante, la exigencia de sede o filial en el territorio debería justificarse expresamente desde el principio de proporcionalidad.
- El criterio de valoración relativo a la antigüedad de la sede fiscal puede introducir una ventaja estructural para operadores ya establecidos.
- Algunos criterios cualitativos presentan un elevado componente valorativo, recomendándose reforzar su objetivación.
- Se valora positivamente la vinculación de la puntuación a la realización efectiva de gasto en la Comunidad de Madrid, al incentivar el retorno económico sin discriminar por lugar de establecimiento.
- Desde la perspectiva de simplificación administrativa, se recomienda revisar la documentación exigida para evitar cargas innecesarias.
- Se recomienda valorar la incorporación de herramientas de economía conductual en el diseño de convocatorias y formularios, con el fin de facilitar la participación efectiva y reforzar la concurrencia real.

I. ANTECEDENTES

Con fecha 10 de febrero de 2026 (referencia de entrada 09/256321.9/26), 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 de ayudas a empresas audiovisuales para la producción de largometrajes 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 y de su correspondiente MAIN.

II. FINALIDAD Y CARACTERÍSTICAS DE LAS AYUDAS

La finalidad de las ayudas públicas analizadas es el fomento y promoción de la actividad cinematográfica y audiovisual como sector estratégico de la cultura y la economía madrileña. Se busca financiar los gastos de elaboración de largometrajes de ficción, documental o animación, fortalecer a las empresas productoras y fomentar la creación de obras que contribuyan a la difusión del patrimonio, la historia o la realidad de la Comunidad de Madrid.

Las ayudas presentan carácter selectivo, al dirigirse a determinadas empresas y proyectos que resulten beneficiarios tras un procedimiento de concurrencia competitiva, incidiendo así en un mercado en el que operan múltiples agentes económicos en régimen de competencia.

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

Este informe se emite de conformidad con el marco normativo siguiente:

- Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).
- Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado (LGUM).
- 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.
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.
- Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid.
- Normativa de la Unión Europea en materia de Ayudas de Estado. En particular, los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

IV. CONTEXTO DE MERCADO

El proyecto de Orden analizado se desarrolla en el ejercicio de las competencias exclusivas atribuidas a la Comunidad de Madrid para el fomento de la cultura. En particular, la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte ejerce estas competencias en materia de fomento y desarrollo de la cultura referidas a las actividades industriales y manifestaciones artísticas que conforman las actividades audiovisuales y cinematográficas.

El mercado afectado por la medida es el de producción audiovisual de largometrajes, caracterizado por una elevada intensidad de capital, alta incertidumbre en la recuperación de la inversión y fuerte dependencia de esquemas de financiación mixtos, públicos y privados. La producción audiovisual presenta asimismo importantes externalidades culturales y económicas, así como elevados niveles de riesgo comercial, factores que pueden dificultar el acceso a financiación privada suficiente, especialmente para empresas de menor dimensión o proyectos con menor potencial de retorno inmediato.

Los incentivos examinados constituyen un instrumento financiero para apoyar el sector audiovisual en la Comunidad de Madrid, el cual se define como un sector estratégico tanto de la cultura como de la economía regional. Estas ayudas favorecen que las empresas audiovisuales lleven a cabo la producción de largometrajes de ficción, documental o animación, permitiendo que la inversión en estos proyectos actúe como motor de avance tecnológico, desarrollo económico y creación 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 (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»*.

Desde una perspectiva económica, la intervención pública en el sector audiovisual puede encontrar justificación en la existencia de determinados fallos de mercado, tales como la elevada incertidumbre en la recuperación de la inversión, las dificultades de acceso a financiación privada en proyectos de riesgo, o la generación de externalidades culturales positivas no plenamente internalizadas por el mercado. En tales supuestos, la ayuda puede contribuir a corregir ineficiencias y a facilitar la realización de proyectos que, en ausencia de apoyo público, no se llevarían a cabo en igual medida.

No obstante, para que la intervención resulte compatible con los principios de competencia y buena regulación, debe garantizarse que su intensidad sea proporcionada, que el acceso se articule en condiciones objetivas y no discriminatorias, y que los criterios de concesión minimicen posibles efectos excluyentes.

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 relación con las bases reguladoras objeto del presente informe, hay que señalar que estas ayudas públicas buscan maximizar el desarrollo de proyectos audiovisuales con alto potencial, impulsar la transformación hacia la cultura digital y la incorporación de nuevas tecnologías en las industrias creativas, así como favorecer sus interconexiones con otros sectores económicos y mejorar su acceso a la financiación. De esta forma, se pretende incidir en ciertas debilidades estructurales del sector empresarial cinematográfico, pudiendo quedar justificado el uso de ayudas públicas como instrumento de intervención desde esta perspectiva para corregir los fallos de mercado identificados.

El proyecto de Orden garantiza el **efecto incentivador** de las ayudas al establecer, en su artículo 3.6, que *«No podrá ser subvencionado aquel proyecto audiovisual que, en el momento en el que el extracto de la convocatoria correspondiente sea publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, ya haya iniciado su rodaje, o en el que el productor haya asumido compromisos para la producción o distribución de la misma de los que no se puedan prescindir sin pérdidas financieras relevantes.»*. Esta previsión es fundamental para asegurar la eficiencia del gasto público, ya que la ayuda debe actuar como un motor que motive a los beneficiarios a emprender una actividad que no habrían realizado sin el apoyo de la Administración.

En línea con las recientes iniciativas de la CNMC en materia de economía conductual aplicada a la regulación, podría valorarse la incorporación de **herramientas de análisis conductual**¹ en el diseño de las convocatorias y formularios de solicitud. La evidencia muestra que determinados elementos del diseño administrativo en procedimientos públicos (claridad en la información, simplificación de formularios o advertencias sobre errores frecuentes) pueden influir significativamente en la participación efectiva, especialmente de operadores de menor tamaño o con menos experiencia en procedimientos públicos.

La aplicación de principios de economía conductual podría contribuir a mejorar la concurrencia real al procedimiento, reducir errores formales y minimizar sesgos derivados de asimetrías informativas o de complejidad administrativa.

¹ La CNMC ha desarrollado una herramienta de análisis conductual de políticas públicas que puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.cnmc.es/herramienta-analisis-conductual-politicas-publicas>

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 **concurrentia competitiva**, permitiendo la participación de todos los operadores interesados, lo que merece una valoración positiva desde la perspectiva de la competencia efectiva. Este sistema favorece la igualdad de acceso a la financiación pública, reduce el riesgo de asignaciones discrecionales y contribuye a minimizar posibles distorsiones derivadas de una adjudicación no competitiva. En los procedimientos de concurrentia competitiva, la concesión de las subvenciones se realiza mediante la comparación de las solicitudes presentadas, estableciendo una prelación conforme a criterios previamente definidos, lo que refuerza la transparencia y previsibilidad del sistema.

Así mismo, se valora también positivamente que en las bases analizadas se prevea una separación entre el órgano instructor de las ayudas (la Dirección General de Cultura e Industrias Creativas) y el encargado de su resolución (el titular de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte), y el que la evaluación de las solicitudes se lleve a cabo por un órgano colegiado (La Comisión Sectorial de Cine y del Audiovisual del Consejo de Cultura de la Comunidad de Madrid), lo que contribuirá a reforzar la objetividad y neutralidad a la hora de conceder las subvenciones.

b) Sobre las entidades beneficiarias

Las subvenciones analizadas están destinadas a las productoras independientes que realicen **su actividad 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, con el objetivo último de mejorar el sector cinematográfico y audiovisual madrileño.

Uno de los principales desafíos para el sector audiovisual madrileño reside en equilibrar su valor como manifestación artística con su necesaria naturaleza como actividad industrial estratégica. La actual dinámica del mercado exige que las alcancen una viabilidad económica y competitividad que les permita operar con éxito en un entorno globalizado y altamente tecnológico. La escasez de recursos financieros propios y la complejidad de las grandes producciones audiovisuales limitan a menudo la capacidad del tejido empresarial madrileño para generar empleo estable y liderar proyectos de alto impacto. Por ello, se valora positivamente que estas ayudas se dirijan a fortalecer la solvencia de las empresas audiovisuales.

En el artículo 4 de las bases reguladoras se detallan sus características para ser consideradas posibles entidades beneficiarias.

En cuanto a los requisitos particulares que deben reunir las entidades beneficiarias, se indica como requisito que los beneficiarios deben tener al menos, **una sede en la Comunidad de Madrid** y en el caso de empresas de fuera del territorio español, al menos una filial domiciliada en la Comunidad de Madrid. En este sentido, debe señalarse que, si bien el artículo 18.b) de la LGUM permite condicionar la obtención de ayudas al desarrollo de actividad económica en el territorio de la autoridad concedente como se ha indicado, la exigencia de establecimiento formal previo puede generar efectos restrictivos si no se justifica adecuadamente su necesidad y proporcionalidad. Desde la perspectiva de la competencia y la unidad de mercado, podría valorarse si el objetivo de generar impacto económico en la Comunidad de Madrid podría alcanzarse mediante mecanismos menos restrictivos, como ciertos criterios de vinculación territorial del gasto de la subvención.

c) Sobre los criterios de valoración

Los criterios de valoración de las solicitudes de ayudas se describen en el artículo 14 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.

Por un lado, el criterio relativo a la **antigüedad de la sede fiscal** en la Comunidad de Madrid introduce una ventaja comparativa a favor de empresas ya establecidas en el territorio durante un periodo mínimo de tres años, circunstancia que no guarda una relación directa con la calidad, viabilidad o impacto cultural del proyecto subvencionado. Este tipo de criterios puede reforzar la posición de operadores incumbentes en detrimento de nuevos entrantes o de empresas de reciente implantación, reduciendo la presión competitiva dinámica y la capacidad de renovación del tejido empresarial, por lo que sería recomendable motivar su necesidad y proporcionalidad.

Además, algunos de los **criterios cualitativos** previstos presentan un elevado componente valorativo (p.ej. la excelencia narrativa o el potencial artístico). Si bien este tipo de criterios pueden ser justificables en el caso de ayudas culturales, desde la perspectiva de la competencia sería recomendable su concreción.

Por otro lado, desde el punto de vista de la unidad de mercado, se valora positivamente que el proyecto de Orden vincule la puntuación a la realización efectiva del **gasto en la Comunidad de Madrid** y a la contratación de personal local. A diferencia de los requisitos basados en el domicilio social, este criterio es coherente con la LGUM, ya que incentiva el retorno económico y la creación de empleo en la región sin discriminar a las empresas por su lugar de establecimiento, permitiendo que cualquier operadora compita en igualdad de condiciones siempre que invierta en el tejido productivo regional.

d) Sobre la compatibilidad de las ayudas

En el artículo 19 del proyecto de Orden se establece el régimen de compatibilidad de las ayudas analizadas. En particular, se indica que las ayudas son compatibles con la percepción de otras para la misma finalidad, siempre que no se superen ciertos porcentajes indicados.

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 10), «*El plazo para presentar las solicitudes no será inferior a quince días hábiles ni superior a treinta a contar desde el día siguiente a la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid del extracto de la Orden de convocatoria [...]*». La previsión de un plazo mínimo y máximo aporta certidumbre al procedimiento y contribuye a la transparencia y previsibilidad del régimen de ayudas, lo que se valora positivamente.

f) Sobre la documentación a acompañar a la solicitud

En los artículos 11 y 12 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 administrativas innecesarias para los solicitantes (p.ej. la presentación de documentación que la Administración puede comprobar) que dificulten la libre competencia.

VI.CONCLUSIONES

PRIMERA.- Se valora positivamente que el proyecto de Orden garantice el efecto incentivador de las ayudas al excluir la financiación de proyectos ya iniciados o con compromisos irreversibles previos. Esta previsión contribuye a asegurar la eficiencia del gasto público y a evitar la financiación de actividades que se habrían realizado en todo caso.

SEGUNDA.- 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.

TERCERA.- En relación con los requisitos de las entidades beneficiarias, la exigencia de desarrollar actividad económica en la Comunidad de Madrid resulta compatible con el artículo 18.b) de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, en la medida en que vincula la ayuda al impacto territorial. No obstante, la exigencia de disponer de sede o filial en el territorio

debería justificarse expresamente desde la necesidad y proporcionalidad, pudiendo valorarse alternativas menos restrictivas.

CUARTA.- Respecto a los criterios de valoración, el relativo a la antigüedad de la sede fiscal en la Comunidad de Madrid introduce una ventaja estructural a favor de operadores ya establecidos. Desde la perspectiva de la competencia, sería recomendable motivar su necesidad o valorar su reformulación para evitar posibles efectos excluyentes sobre nuevos entrantes.

QUINTA.- Asimismo, algunos criterios cualitativos presentan un elevado componente valorativo. Si bien son comprensibles en el ámbito cultural, se recomienda reforzar su objetivación para reducir el margen de discrecionalidad técnica y reforzar la seguridad jurídica y la previsibilidad del procedimiento.

SEXTA.- Se valora positivamente la vinculación de parte de la puntuación a la realización efectiva de gasto en la Comunidad de Madrid y a la participación de personal local, al incentivar el retorno económico de la inversión pública.

SÉPTIMA.- 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.

OCTAVA.- Respecto a la exigencia de documentación de las bases reguladoras, se recomienda evitar la solicitud de documentos que puedan constituir cargas innecesarias o barreras que dificulten la competencia.

NOVENA.- Se recomienda valorar la aplicación de herramientas de economía conductual en el diseño de las convocatorias y formularios de solicitud, en línea con las iniciativas impulsadas por la CNMC, con el fin de facilitar la participación efectiva y reforzar la competencia real al procedimiento competitivo.

EL DIRECTOR GENERAL
DE ECONOMÍA E INDUSTRIA

DIRECCIÓN GENERAL DE CULTURA E INDUSTRIAS CREATIVAS