



INFORME N 4/2020, SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS DE CONCESIÓN DE SUBVENCIONES, EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA COMPETITIVA, PARA LA ORGANIZACIÓN DE FERIAS DE ARTE CONTEMPORÁNEO EN ANDALUCÍA, Y LA PARTICIPACIÓN EN FERIAS DE ARTE CONTEMPORÁNEO CELEBRADAS EN ANDALUCÍA O DE ÁMBITO NACIONAL O INTERNACIONAL

Pleno

Presidente

D. José Luis de Alcaraz Sánchez-Cañaverál.

Vocales

D. Luis Palma Martos, Vocal Primero.

D^a. María Cruz Inmaculada Arcos Vargas, Vocal Segundo.

Secretaria del Consejo

D^a. M^a Ángeles Gómez Barea.

El Consejo de la Competencia de Andalucía, en su sesión virtual de fecha 22 de abril de 2020, válidamente constituido con la composición precitada y siendo ponente D. Luis Palma Martos, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente Informe:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 5 febrero de 2020, tuvo entrada en el Registro de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (actualmente, Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía, en adelante ACREA) un oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico, solicitando la emisión del informe regulado en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, en relación al Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras de concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para la organización de ferias de arte contemporáneo en Andalucía, y la participación de ferias de arte contemporáneo celebradas en Andalucía o de ámbito nacional o internacional.

Junto con el citado oficio se adjuntaban los Anexos I y II cumplimentados de la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, por la que se aprueba los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	22/04/2020 13:19:59	PÁGINA 1/25
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	22/04/2020 13:16:36	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	22/04/2020 13:12:58	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	22/04/2020 13:10:25	
VERIFICACIÓN	NY1J8QMDMXDEYGA48B87Q5P5RE23HM	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



competencia efectiva, la unidad de mercado y las actividades económicas y demás documentación complementaria del expediente administrativo tramitado para la elaboración del presente proyecto normativo.

2. Con fecha 10 de abril de 2020, la Secretaría General y el Departamento de Promoción de la Competencia y Mejora de la Regulación Económica de la ACREA elevaron a este Consejo la propuesta conjunta de Informe.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

La elaboración del presente Informe se realiza sobre la base de las competencias atribuidas a la ACREA en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía. Su emisión corresponde a este Consejo, a propuesta del Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia y de la Secretaría General, de conformidad con lo establecido en el artículo 8.4 de los Estatutos de la ADCA, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre. Todo ello, según redacción a fecha de entrada de solicitud del presente Informe.

El procedimiento de control *ex ante* de los Proyectos Normativos se detalló en la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, cuya entrada en vigor se produjo el 14 de mayo de 2016. Dicha Resolución recoge los criterios para determinar los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia, unidad de mercado, actividades económicas y principios de buena regulación.

III. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

El texto normativo sometido a informe tiene por objeto aprobar las bases reguladoras de unas subvenciones dirigidas a fomentar la organización de ferias de arte contemporáneo en Andalucía y la participación en ferias de arte contemporáneo celebradas en Andalucía o en el ámbito nacional o internacional. En concreto, se regulan tres líneas diferentes de subvención, a saber:

- Línea 1: Subvenciones para la organización de ferias de arte contemporáneo que se celebren en Andalucía.
- Línea 2: Subvenciones para la participación en ferias de arte contemporáneo que se celebren en Andalucía.
- Línea 3: Subvenciones para la participación en ferias de arte contemporáneo que se celebren fuera de Andalucía.

Respecto al contenido, el proyecto de Orden objeto de informe está integrado por un artículo único, dos Disposiciones adicionales y dos Disposiciones finales, con la siguiente estructura:

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	22/04/2020 13:19:59	PÁGINA 2/25
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	22/04/2020 13:16:36	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	22/04/2020 13:12:58	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	22/04/2020 13:10:25	
VERIFICACIÓN	NY1J8QMDMXDEYGA48B87Q5P5RE23HM	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



- Artículo único. Se dedica a la aprobación de las bases reguladoras de concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas a fomentar la organización de ferias de arte contemporáneo y la participación en ferias de arte contemporáneo, estableciendo las diferentes líneas de subvenciones.
- Disposición adicional primera. Referida a la aplicación de ciertas disposiciones en relación con el registro electrónico de la Administración de la Junta de Andalucía.
- Disposición adicional segunda. Sobre la delegación de competencias con relación a ciertos aspectos de las subvenciones como el procedimiento sancionador, la aprobación de los formularios de solicitud (Anexo I) y de los formularios para presentar alegaciones, la aceptación y la presentación de documentos (Anexo II), entre otros.
- Disposición final primera. Se faculta a la persona titular del órgano directivo con competencias en materia de artes visuales para que dicte cuantos actos sean necesarios para la ejecución de la Orden.
- Disposición final segunda. Establece su entrada en vigor.

IV. MARCO NORMATIVO

IV.1. Normativa supranacional


En el ámbito internacional, la necesidad de apoyar las diversas expresiones culturales tiene su reflejo tanto en la *Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*, adoptada en la Conferencia General de la UNESCO, celebrada en París, el 20 de octubre de 2005, como en el Título XIII del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En concreto, el artículo 167 de dicho Tratado reconoce la importancia del fomento de la cultura para la UE y sus Estados miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve, al unísono, el patrimonio cultural común.

Como en Informes anteriores de este Consejo¹, interesa destacar aquí el Reglamento (UE) nº 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, concretamente su artículo 53, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas a la cultura y la conservación del patrimonio, compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la UE².

1 Vid. el Informe N 25/2016, sobre el Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para la promoción del teatro, la música, la danza y el circo en Andalucía.

2 Dicho Reglamento, en su Considerando (72) expresa: "(...) Debido a la doble naturaleza de la cultura (por una parte, es un bien comercial que ofrece importantes oportunidades para la creación de riqueza y empleo, y, por otra, es un vehículo de las identidades, valores y significados que reflejan y configuran nuestras sociedades), las normas sobre ayudas estatales deben reconocer su carácter específico y el de las actividades económicas relacionadas. Conviene elaborar una lista de fines y actividades culturales subvencionables y especificar los costes subvencionables. La exención por categorías debe aplicarse tanto a las ayudas a la inversión como a las de funcionamiento por debajo de determinados umbrales, siempre que quede excluida una compensación excesiva. En general, deben quedar excluidas las actividades que, aunque puedan presentar una vertiente cultural, sean de carácter predominantemente comercial debido al mayor potencial de falseamiento de la

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	22/04/2020 13:19:59	PÁGINA 3/25
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	22/04/2020 13:16:36	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	22/04/2020 13:12:58	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	22/04/2020 13:10:25	
VERIFICACIÓN	NY1J8QMDMXDEYGA48B87Q5P5RE23HM	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	





IV.2. Normativa estatal

La Constitución Española, en su artículo 44.1, dispone que los poderes públicos deben promover y tutelar el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho. Asimismo, el artículo 46 establece que los poderes públicos están obligados a intervenir para garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España, así como de los bienes que lo integran.

El artículo 148.1, en su apartado 17, recoge el fomento de la cultura como materia asumible por las Comunidades Autónomas. Por su parte, el artículo 149.2 del texto constitucional establece que, sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas.

En tal sentido, la doctrina del Tribunal Constitucional ha reconocido ampliamente que, más que ante una distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, nos encontramos ante una concurrencia competencial que impregna a la cultura en sus múltiples manifestaciones. En todo caso, la caracterización constitucional de la cultura como competencia concurrente entre ambas Administraciones públicas, Estado y Comunidades Autónomas, hace necesaria una estrecha colaboración entre los distintos niveles de gobierno.

En el ámbito de la administración estatal, el Ministerio de Cultura y Deporte es el Departamento de la Administración General del Estado encargado de la promoción, protección y difusión del patrimonio histórico español, de los museos estatales y de las artes, del libro, la lectura y la creación literaria, de las actividades cinematográficas y audiovisuales, de los archivos y bibliotecas estatales, la promoción y difusión de la cultura en español, así como el impulso de las acciones de cooperación cultural.

Por último, en cuanto al marco normativo básico estatal debe destacarse la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que en su artículo 8.3.a), somete la gestión de las subvenciones a los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación. También, ha de considerarse lo dispuesto en el 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.

IV.3. Normativa autonómica

El artículo 68.1 de la Ley Orgánica 2/2007, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, establece que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de cultura, que comprende las actividades artísticas y culturales que se lleven a cabo en Andalucía, así como el fomento de la cultura, en el que se incluye el fomento y la

competencia, como la prensa y las revistas (en soporte escrito o electrónico). Por otra parte, la lista de fines y actividades culturales subvencionables no debe incluir actividades comerciales, como la moda, el diseño o los videojuegos”.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	22/04/2020 13:19:59	PÁGINA 4/25
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	22/04/2020 13:16:36	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	22/04/2020 13:12:58	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	22/04/2020 13:10:25	
VERIFICACIÓN	NY1J8QMDMXDEYGA48B87Q5P5RE23HM	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



difusión de la creación y la producción teatrales, musicales, de la industria cinematográfica y audiovisual, literarias, de danza y de artes combinadas, llevadas a cabo en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El proyecto de Orden sometido a Informe de este Consejo se dicta en virtud de las competencias atribuidas a la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico, en relación con lo dispuesto en el artículo 1 apartado 1 del Decreto 108/2019 de 12 de febrero, según el cual le corresponde a la citada Consejería la propuesta y ejecución de la política del Gobierno de Andalucía en materia de Cultura. En el apartado 2 a) destaca la promoción, fomento, protección y difusión de la cultura en todas sus manifestaciones y expresiones y en su apartado b), la proyección internacional de la cultura de Andalucía.

Así mismo, en su artículo 6.2.a) dispone que el diseño de las estrategias y recursos en tales asuntos corresponde a la Secretaría General de Cultura.

Por último, el artículo 6.4 dispone que se adscribe directamente a la Secretaría General de Cultura, la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales, a la que la Ley 1/2011, de 7 de febrero, de Reordenación del Sector Público de Andalucía, atribuye fines de investigación, gestión, fomento, formación y divulgación de promociones y actividades culturales, teniendo entre sus facultades la de convocar, tramitar y conceder subvenciones, según dispone el artículo 7 del Decreto 103/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia Andaluza de Instituciones Culturales.

V. CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO OBJETO DEL PROYECTO NORMATIVO E INCIDENCIA SOBRE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

El objeto del presente proyecto normativo es aprobar las bases reguladoras de unas subvenciones orientadas a la promoción del desarrollo y la acción emprendedora e innovadora en el sector de las artes visuales, a través de la organización de ferias de arte contemporáneo en Andalucía y la participación en ferias de arte celebradas en Andalucía o de ámbito nacional o internacional.

Se entiende por feria de arte contemporáneo aquel espacio en el que se reúnen galeristas, artistas, coleccionistas y público para conocer en un tiempo determinado las obras de arte contemporáneo que sean objeto de exhibición, con la finalidad de dar a conocer a los artistas y sus trabajos, acercándolos al público general.

Para poder ofrecer una aproximación a la relevancia del mercado afectado, en este caso a nivel nacional, cabe señalar que según el Informe “El mercado español del arte en 2017” de la Fundación la Caixa, las ventas del mercado español del arte en 2016 alcanzaron los 385 millones de euros, correspondiendo al sector de las galerías, principal destinatario de estas subvenciones, 310 millones de euros (lo que representa un 80% del valor total del mercado).

Junto a ello, y más importante si cabe, es que las ventas en ferias de arte representaron el 41% del total de ventas de galerías en el año 2016, lo que da idea de la relevancia de fomentar este canal que es el objeto perseguido por las bases reguladoras de la presente Orden. A nivel empresarial, el mencionado Informe cifra en 2.965 el total de empresas que

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	22/04/2020 13:19:59	PÁGINA 5/25
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	22/04/2020 13:16:36	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	22/04/2020 13:12:58	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	22/04/2020 13:10:25	
VERIFICACIÓN	NY1J8QMDMXDEYGA48B87Q5P5RE23HM	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



en 2016 operaban en el mercado español del arte. De ellas, 2.845 específicamente en el sector de las galerías. Se calcula que, en términos de empleo suponen 10.545 profesionales en el mercado del arte, a los que habría que añadirle otro grupo de mayor tamaño (en una estimación conservadora alrededor de 34.775 personas) que realizan servicios de distinta índole dentro de este ámbito (creación artística, preparación de ferias de arte, museos, entre otros). Por último habría que añadir un conjunto de profesionales que indirectamente trabajan en sector, también relevante, pero difícilmente cuantificable.

Con datos más concretos, y sobre todo referidos a la Comunidad Autónoma de Andalucía, el centro directivo proponente de la norma aporta información³ que permite ofrecer una caracterización del sector, si bien advierte que no existen datos estadísticos específicos referidos a galerías de arte. Así, y según datos suministrados por el Servicio de información y difusión de la unidad estadística y cartográfica de la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico, a fecha 7 de junio de 2019, existían un total de 28.983 empresas del sector de la cultura en nuestra Comunidad Autónoma, en la mayoría de los casos bajo la condición jurídica de personas físicas.

En efecto, si observamos los datos oficiales proporcionados por el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA), según el Directorio central de empresas (DIRCE), el número de sociedades, en una panorámica general hasta el nivel de desglose que la estadística permite, esto es, a nivel de tres dígitos de CNAE-09,⁴ alcanza un total de 26.778 para el año 2019.

Aunque no es posible obtener información separada para las galerías de arte⁵, sino tan solo una mera aproximación al sector, se pueden extraer datos significativos, especialmente en una comparativa con el dato nacional. De este modo, y dado que en España existen algo más de 140.000 empresas⁶, significa que prácticamente una quinta parte (19%) desarrollan su actividad en Andalucía, lo que denota la pujanza empresarial del mercado en esta Comunidad Autónoma.

Junto a ello, destaca su tendencia ascendente en el tiempo, ya que, si en 2008 su peso a nivel nacional se situaba en el 17,8%, en 2019 ha ganado 1,2 puntos.

Su explicación tiene que ver con la evolución positiva, y un tanto divergente que Andalucía presenta respecto a España a partir de 2015. Hasta entonces, y coincidiendo con la crisis económica, ambas sufrían caídas moderadas, pero a partir de 2015 en Andalucía se inicia una recuperación continuada, un tanto contraria al comportamiento a nivel nacional, lo que permitía aventurar con cierto optimismo el futuro del sector en esta Comunidad Autónoma. A título ilustrativo se incluye el gráfico 1.

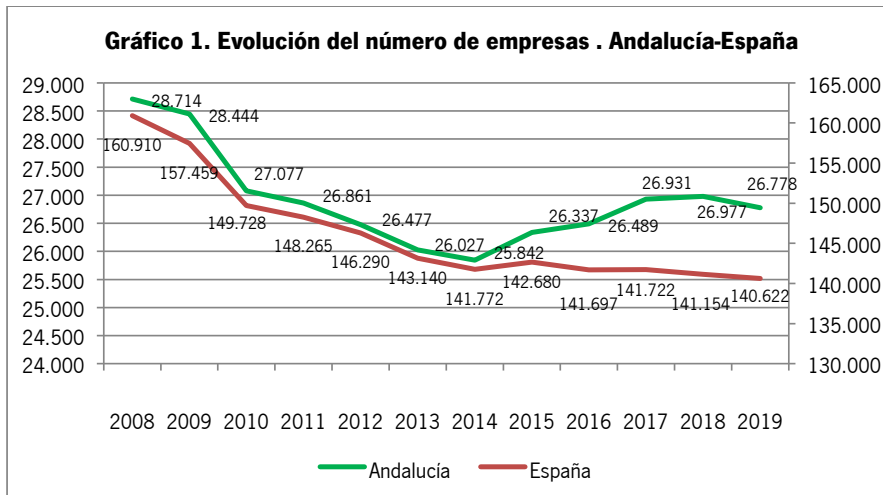
³ Según el Punto 5.1 “Características generales del sector y de los mercados afectados por la regulación” del Formulario para evaluar los efectos sobre la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas del proyecto normativo (Anexo II).

⁴ Correspondería al epígrafe “477-Comercio al por menor de otros artículos en establecimientos especializados”.

⁵ Estarían englobadas en el subepígrafe 477.8 “Otro comercio al por menor de artículos nuevos en establecimientos especializados”.

⁶ Concretamente, y para 2019, existían un total de 140.622 empresas según el INE,

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	22/04/2020 13:19:59	PÁGINA 6/25
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	22/04/2020 13:16:36	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	22/04/2020 13:12:58	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	22/04/2020 13:10:25	
VERIFICACIÓN	NY1J8QMDMXDEYGA48B87Q5P5RE23HM	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Fuente: Directorio de Empresas (INE). Corresponden a número de empresas con epígrafe del CNE-09 encuadrado en 477-Comercio al por menor de otros artículos en establecimientos especializados”. Eje derecho corresponde al dato nacional y el eje izquierdo a Andalucía.

Teniendo en cuenta lo anterior, y al objeto de delimitar el concreto ámbito empresarial al que se dirigen las bases reguladoras en cuestión, esto es, las galerías de arte, conviene realizar una radiografía, si bien somera, de los galeristas, principales destinatarios de estas subvenciones.

Así, y según el Informe realizado por la Fundación Emprende de la extinta Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo, titulado “Estudio del sector de las artes visuales en Andalucía”, de diciembre de 2018, sobre una encuesta realizada⁷ entre el colectivo, el perfil de los galeristas en la región corresponde a personas entre 40 y 50 años, mayoritariamente masculino (la representatividad femenina apenas supone el 29% del total), que desarrollan su actividad como autónomos (28,6%) o en igual proporción como sociedades limitadas o fundaciones/asociaciones.

La principal vía de sus ingresos (30%) deriva de la venta de las colecciones, seguida de las ferias de arte y exposiciones (24,3%). Es de resaltar que para más de la mitad de estos galeristas (57,1%), su volumen de facturación en el último año está comprendido entre 8.000-20.000 euros, y más de una cuarta parte (28,6%), incluso está por debajo de este volumen, lo que denota la reducida dimensión empresarial.

Se trataría, por tanto, de un mercado de tamaño reducido si se compara cuantitativamente con otras industrias, pero que presenta un amplio potencial de crecimiento, con un empleo especializado que aporta valor añadido al conjunto de la economía, lo que justifica la necesidad de fomentar su presencia en las distintas ferias, teniendo en cuenta, además, que son éstas el canal prioritario que hoy en día se utiliza para incrementar la facturación del sector. No obstante lo anterior, debe garantizarse la aplicación de los principios de buena regulación económica y favorecedora de la competencia efectiva en este mercado.

⁷ Se ha realizado entre 550 agentes culturales del sector en Andalucía (creadores, agentes culturales, galeristas, coleccionistas e instituciones públicas).

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	22/04/2020 13:19:59	PÁGINA 7/25
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	22/04/2020 13:16:36	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	22/04/2020 13:12:58	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	22/04/2020 13:10:25	
VERIFICACIÓN	NY1J8QMDMXDEYGA48B87Q5P5RE23HM	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	





VI. CONSIDERACIONES DESDE LA ÓPTICA DE LA COMPETENCIA, UNIDAD DE MERCADO Y MEJORA DE LA REGULACIÓN

VI.1. Observaciones generales sobre la mejora de la regulación económica

La mejora de la regulación económica constituye el conjunto de actuaciones e instrumentos, mediante los cuales los poderes públicos, al elaborar o aplicar las normas con impacto en las actividades económicas, promueven un entorno más eficaz para el desarrollo de la actividad empresarial y profesional, y evitan la imposición de restricciones injustificadas o desproporcionadas.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, al evaluar las distintas iniciativas normativas, la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía aplica los principios de eficiencia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia. Ello, en aras de que el marco normativo propuesto contribuya a alcanzar un modelo productivo acorde con los principios y objetivos básicos previstos en el artículo 157 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Asimismo, tras la entrada en vigor de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM), todas las Administraciones públicas españolas están obligadas a observar en sus disposiciones los principios establecidos para proteger las libertades de acceso y ejercicio de los operadores económicos. El artículo 9.1 de la LGUM, bajo el título “Garantía de las libertades de los operadores económicos”, preceptúa:

“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, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia”.

Para toda actuación de las Administraciones Públicas que pueda limitar el ejercicio de derechos individuales o colectivos, el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, Ley 40/2015), contiene los “Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad” y dispone lo siguiente:

“Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo, deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos”.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	22/04/2020 13:19:59	PÁGINA 8/25
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	22/04/2020 13:16:36	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	22/04/2020 13:12:58	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	22/04/2020 13:10:25	
VERIFICACIÓN	NY1J8QMDMXDEYGA48B87Q5P5RE23HM	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



En lo que se refiere estrictamente a iniciativas normativas, el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), enuncia los “Principios de buena regulación”, y determina que:

“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”.

Al hilo de lo anterior, el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, (en adelante, Decreto 622/2019), cuya entrada en vigor se ha producido el 31 de marzo de 2020, en los apartados 2 y 3 de su artículo 7, establece cuáles son los extremos que deben quedar reflejados sintetizadamente en la parte expositiva de los proyectos de disposiciones reglamentarias y anteproyectos de ley, con el fin de que las nuevas disposiciones que se aprueben justifiquen el cumplimiento de los principios de la buena regulación.

Los esfuerzos por incorporar al ordenamiento jurídico los principios de la mejora de la regulación no se agotan con el análisis *ex ante* de los proyectos normativos por parte de las instituciones que tienen encomendadas esa función consultiva.

Por ello, interesa señalar aquí que el artículo 130 de la Ley 39/2015, referido a la “Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación”, dispone lo siguiente:

“1. Las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.

El resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente.

2. Las Administraciones Públicas promoverán la aplicación de los principios de buena regulación y cooperarán para promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica”.

En conexión con lo anterior, el artículo 9 del citado Decreto 622/2019, se centra en la evaluación *ex post* de las normas, al regular los planes de revisión del acervo normativo existente del siguiente modo:

“1. La Consejería competente en materia de administración pública elaborará, al menos cada cuatro años, Planes de Calidad y Simplificación Normativa, correspondiendo su aprobación al Consejo de Gobierno mediante acuerdo. Estos

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	22/04/2020 13:19:59	PÁGINA 9/25
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	22/04/2020 13:16:36	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	22/04/2020 13:12:58	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	22/04/2020 13:10:25	
VERIFICACIÓN	NY1J8QMDMXDEYGA48B87Q5P5RE23HM	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



planes tendrán como objetivo la revisión, simplificación y, en su caso, consolidación normativa de las disposiciones vigentes en el Derecho propio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. La Consejería competente en materia de administración pública impulsará y coordinará su seguimiento y revisión.

2. Los Planes de Calidad y Simplificación normativa abordarán una revisión general de las normas vigentes para valorar la adopción de, al menos, las siguientes medidas:

a) La reducción del número de normas.

b) La adaptación de las normas a los principios de buena regulación establecidos en la legislación del procedimiento administrativo común y precisados en el artículo 7, verificando que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos, así como que estaban justificados y correctamente cuantificados el coste y las cargas impuestas en ellas.

c) La consolidación y simplificación de la normativa vigente.

d) El rediseño funcional de los procedimientos, aplicando los criterios establecidos en el artículo 6 para la simplificación de procedimientos, agilización de trámites y reducción de cargas.

3. El resultado de la ejecución de cada plan se plasmará en un informe de evaluación que, previo conocimiento de la Comisión Interdepartamental de Coordinación y Racionalización Administrativa, se hará público en el Portal de la Junta de Andalucía, así como por los medios que se estimen pertinentes”.

Sentado lo anterior, este Consejo realizará el análisis del proyecto normativo remitido, de acuerdo con los principios enunciados *ut supra*, y de conformidad con lo establecido en la Resolución de 19 de abril de 2016, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas.


VI.2. Observaciones generales sobre las ayudas con el fin de impulsar el fomento del arte contemporáneo de Andalucía

La Consejería proponente afirma en el “Formulario para evaluar los efectos de un proyecto normativo sobre la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas”, que el objetivo de la norma es responder a la necesidad de potenciar el desarrollo y la acción emprendedora en el sector de las empresas de las artes visuales en Andalucía y, más concretamente, del arte contemporáneo andaluz.

Interesa destacar que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), en su Documento metodológico para la evaluación de ayudas públicas (con referencia PRO/CNMC/001/16),⁸ expresa que “cualquier intervención pública (sea o no en

⁸ La extinta Comisión Nacional de Competencia, en su primer Informe anual sobre Ayudas Públicas del año 2008 señalaba que el otorgamiento de ayudas públicas constituye una forma de intervención pública en la economía, y

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	22/04/2020 13:19:59	PÁGINA 10/25
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	22/04/2020 13:16:36	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	22/04/2020 13:12:58	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	22/04/2020 13:10:25	
VERIFICACIÓN	NY1J8QMDMXDEYGA48B87Q5P5RE23HM	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	





forma de ayuda) debería justificarse en alguna de estas razones:

- la existencia de fallos del mercado, es decir, situaciones donde el mercado deja de ser necesariamente el mecanismo óptimo para la asignación de los recursos,
- la búsqueda de otros objetivos como una mejora de los resultados del mercado en términos de redistribución o la consecución de fines no económicos”.

La autoridad nacional de competencia, en su *Informe anual sobre Ayudas Públicas de 2008*, ya subrayaba que “si las ayudas están bien orientadas y equilibradas se convertirán en un instrumento útil para la economía, podrán contribuir a la creación de empleo y permitirán un crecimiento sostenible dentro de los principios comunitarios de cohesión económica, social y cultural”. Y, concluía que “un análisis cuidadoso de las implicaciones de la concesión de ayudas públicas sobre los mercados resultaba si cabe más pertinente en un momento económico como el actual, en el que los poderes públicos están activamente participando en la puesta en marcha de medidas que contribuyan a limitar los efectos de una difícil situación económica sobre empresas y ciudadanos”.

A los efectos de intentar calibrar, en la medida de lo posible, el impacto económico de las ayudas que pretenden establecerse sería necesario llevar a cabo una evaluación *ex ante* y, otra *ex post*.

Este enfoque de análisis de los efectos de las ayudas públicas en el mercado, promovido desde las instancias europeas, a través de la conocida “*prueba de sopesamiento de la ayuda*” (*balancing test*), enfatiza la necesidad de que en el control de las ayudas se comparen las ventajas y los perjuicios que estas pueden comportar para los mercados en que operan sus beneficiarios y para la economía en general. Dicha tarea requiere de un análisis coste-beneficio que ha de seguir determinados principios de racionalidad económica, y que se encuentran en sintonía con los principios de una regulación económica eficiente⁹ referidos a toda iniciativa normativa proveniente de cualquiera de las Administraciones Públicas españolas, además de ser recogidos por la propia normativa estatal de defensa de la competencia, en relación con el análisis de ayudas públicas¹⁰.

En lo esencial, la evaluación *ex ante* que habría de efectuar el órgano encargado del diseño de la medida, a partir de la información previa a su aplicación, requeriría tener en

aunque en numerosos supuestos la concesión de subvenciones es una respuesta legítima ante fallos de mercado o puede resultar una adecuada respuesta para alcanzar determinados objetivos sociales, sin embargo, en ocasiones puede alterar el funcionamiento de los mercados, suponiendo perjuicios al juego competitivo y a la eficiencia de los mismos.

Este primer Informe anual en materia de ayudas públicas se encuentra disponible, al igual que los Informes sucesivos, en el siguiente enlace: <https://www.cnmec.es>.

⁹ En la normativa española, se puede consultar el artículo 4 de la Ley 40/2015 y en el artículo 129.2 de la Ley 39/2015. Por otro lado, el artículo 17 de la LGUM, desde su entrada en vigor en el primer trimestre de 2014, desarrolla los elementos básicos de un modelo de regulación económica eficiente bajo los principios de necesidad y proporcionalidad.

¹⁰ El artículo 7 del Reglamento de Defensa de la Competencia (aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero) ya insta a la Autoridad nacional de Defensa de la Competencia a utilizar los principios de la prueba de sopesamiento de la ayuda: analizar la adecuación del instrumento utilizado, su efecto incentivador o su necesidad y proporcionalidad.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	22/04/2020 13:19:59	PÁGINA 11/25
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	22/04/2020 13:16:36	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	22/04/2020 13:12:58	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	22/04/2020 13:10:25	
VERIFICACIÓN	NY1J8QMDMXDEYGA48B87Q5P5RE23HM	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	





consideración las tres cuestiones siguientes¹¹ (Comisión Europea, 2014):

1. Necesidad: 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. Para ello es fundamental una adecuada identificación del objetivo perseguido.
2. Adecuación y mínima restricción competitiva: la ayuda ha de ser la medida adecuada para hacer frente al fallo de mercado o para alcanzar el objetivo de interés común. Por tanto, es preciso sopesar otras formas alternativas de intervención pública u otros posibles diseños del propio instrumento de ayuda. Tampoco deberían obviarse las posibilidades que soluciones de mercado pueden ofrecer para mejorar el bienestar.
3. Proporcionalidad: 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.

En el Documento metodológico para la evaluación de ayudas públicas de la CNMC se indica que la evaluación de impacto *ex post*, a diferencia de la evaluación *ex ante* (cualitativa y cuantitativa), pretendería medir el verdadero efecto de un determinado esquema de ayudas públicas. La evaluación a posteriori es una herramienta que contribuye a la transparencia y la rendición de cuentas, y constituye un proceso de aprendizaje que puede ayudar a mejorar la eficiencia de políticas y recursos públicos, analizando si una medida funciona, cómo y por qué. En particular, la autoridad nacional de competencia sostiene en el mencionado documento que con este enfoque, más allá de comprobar el cumplimiento de los supuestos de partida y la contabilidad legal de la medida, debería aspirarse a dar una respuesta convincente a las siguientes preguntas:

- ¿Resultó el régimen de ayuda adecuado para alcanzar el objetivo de interés general? En concreto, ¿se logró generar el "efecto *incentivador*" que indujera una alteración en la conducta del beneficiario que resultó clave para conseguir los objetivos que motivaron la intervención del Estado?
- Además de los efectos directos de la medida, ¿existieron "efectos *indirectos*", previstos o imprevistos, positivos o negativos (como alteraciones de la eficiencia, la libre competencia y los flujos de comercio)?
- ¿Fue la medida proporcional? Es decir, ¿superaron los beneficios de la medida a sus costes? Adicionalmente, ¿se alcanzaron los objetivos con las mínimas restricciones? ¿O habría sido posible alcanzar los mismos objetivos con un menor importe de ayuda o a través de una forma alternativa de intervención (menos distorsionante)?

¹¹ Vid. el Considerando 5 del 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.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	22/04/2020 13:19:59	PÁGINA 12/25
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	22/04/2020 13:16:36	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	22/04/2020 13:12:58	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	22/04/2020 13:10:25	
VERIFICACIÓN	NY1J8QMDMXDEYGA48B87Q5P5RE23HM	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



La evaluación *ex post* debería realizarse tiempo después de la entrada en vigor de la medida para obtener datos suficientes que aporten una evidencia sólida sobre el esquema de ayudas. Pero al mismo tiempo, debería encontrarse un equilibrio con la necesidad de obtener las conclusiones lo antes posible, ya sea para aplicarlas a nuevos esquemas de ayuda o para introducir mejoras en el esquema en cuestión si aún está vigente (CNMC, 2016).¹²

VI.3. Observaciones particulares sobre el contenido del proyecto normativo

La Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico reconoce en la documentación adjunta remitida (Formulario para evaluar los efectos de un proyecto normativo sobre la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas) que la norma regula una actividad económica, sector económico o mercado.

Por su parte, manifiesta que la norma prevista incide en la competencia efectiva, en la unidad de mercado o en las actividades económicas.

El centro promotor de la norma argumenta que la necesidad de la misma se basa en las carencias del sector, a las que se debe dar respuesta, removiendo los obstáculos existentes para que dicho sector continúe en expansión, ya que tales actividades suponen un desembolso económico importante, que en la mayoría de los casos resulta inasumible para los profesionales y las empresas, lo que en la práctica se traduce en un impedimento para que tales colectivos den a conocer el arte contemporáneo tanto en Andalucía como en el resto del territorio nacional o en el extranjero. En este sentido, el centro directivo invoca como objetivo el fomento de la acción emprendedora en el sector del arte contemporáneo en Andalucía.

Respecto a la proporcionalidad de la medida, se pone de manifiesto que es el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo perseguido, ya que, debido a la dificultad de obtener financiación privada por las personas y entidades beneficiarias, el apoyo por parte de las Administración pública resulta esencial.

En relación con la eficacia de la medida propuesta, se afirma que la valoración de la misma deberá ser sometida a un examen posterior.

En lo atinente a la elaboración de la norma, el centro promotor de la misma afirma que se han atendido todas las exigencias de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, habiendo sometido el proyecto normativo a consulta pública previa. Todo ello sin perjuicio de que posteriormente se acuerde el inicio del trámite de audiencia e información pública.

En otro orden de consideraciones, se pone de manifiesto que el texto normativo es coherente con el resto del ordenamiento jurídico y que se ha elaborado de forma comprensible para todos sus posibles destinatarios.

¹² Vid. el Documento metodológico para la evaluación de ayudas públicas, con referencia PRO/CNMC/001/16, antes citado.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	22/04/2020 13:19:59	PÁGINA 13/25
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	22/04/2020 13:16:36	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	22/04/2020 13:12:58	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	22/04/2020 13:10:25	
VERIFICACIÓN	NY1J8QMDMXDEYGA48B87Q5P5RE23HM	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



En lo referente al impacto de la norma sobre la competencia efectiva, el centro proponente afirma que restringe el ejercicio de una actividad económica a un espacio geográfico concreto, ya que el objeto de la subvención se llevaría a cabo exclusivamente en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y ello con el fin de garantizar la consecución del objetivo perseguido.

Al hilo de la posible afectación que el proyecto normativo tendría respecto al acceso a una actividad económica y/o su ejercicio se afirma que la norma estaría dentro del ámbito de aplicación de la LGUM (artículo 2 de la LGUM).

Respecto al impacto de la norma sobre el empleo, la Consejería proponente expone que con el proyecto normativo se facilita la creación de empleo.

Por último, se pone de manifiesto que la regulación proyectada amplía la capacidad de elegir para los consumidores y usuarios, así como que supone un aumento de la oferta de bienes o servicios a su disposición.

A continuación, y para dar respuesta a las cuestiones manifestadas por el centro directivo proponente, y con el objetivo de que la justificación y el diseño de este tipo de medidas sea el adecuado, se efectúa una serie de observaciones al texto del proyecto normativo, abordando, en primer lugar, los principales aspectos positivos y, en segundo término, los susceptibles de mejora, en relación con los principios de regulación económica eficiente y promoción de la competencia efectiva.

a) Aspectos positivos destacables del proyecto de Orden

El proyecto normativo presenta una serie de aspectos positivos. A título de ejemplo, merece citarse el relativo a que se opta por un procedimiento de otorgamiento abierto, permitiendo la participación de todos aquellos operadores interesados. Recuérdese que en los procedimientos en régimen de concurrencia competitiva, la concesión de las referidas ayudas 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.

Desde el punto de vista de la simplificación administrativa, también merece una valoración positiva el que se prevea la presentación telemática de las solicitudes de ayuda por parte de los interesados.

Del mismo modo, es una buena práctica el que se establezca la sustitución, en la fase de presentación de solicitudes, de parte de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos exigidos por una declaración responsable.

Asimismo, se valora positivamente que en el cuadro resumen se prevea una separación entre el órgano instructor de las ayudas y el encargado de su resolución, y el que se constituya una comisión de valoración, cumpliendo así una de las novedades que presentan

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	22/04/2020 13:19:59	PÁGINA 14/25
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	22/04/2020 13:16:36	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	22/04/2020 13:12:58	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	22/04/2020 13:10:25	
VERIFICACIÓN	NY1J8QMDMXDEYGA48B87Q5P5RE23HM	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



las nuevas bases reguladoras tipo, en el sentido de que la evaluación de las solicitudes se lleve a cabo siempre por un órgano colegiado, lo que podrá contribuir a reforzar el acierto y objetividad a la hora de conceder las subvenciones, de acuerdo con el artículo 15 de la Orden de 20 de diciembre de 2019, por la que se aprueban las bases reguladoras tipo y los formularios tipo de la Administración de la Junta de Andalucía para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva.

b) Adecuación del proyecto a los principios de buena regulación

En primer término, se quiere poner de manifiesto la necesidad de que en el preámbulo de la norma se justifique de forma más detallada la adecuación del proyecto a los principios de buena regulación, tal y como exige el artículo 129 de la Ley 39/2015.

En tal sentido, tal y como se ha indicado con anterioridad, sería recomendable que en el expediente se dejara constancia del análisis *ex ante* de las tres cuestiones siguientes: la necesidad de la ayuda (identificando el objetivo de interés común perseguido o el fallo de mercado que con ella pretende resolverse); la adecuación y mínima restricción competitiva de la ayuda para hacer frente al fallo de mercado o para alcanzar el objetivo de interés común, sopesando otras formas alternativas de intervención pública u otros posibles diseños del propio instrumento de ayuda; y la proporcionalidad, es decir, 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.

Se reitera aquí lo exigido por el Decreto 622/2019, en cuyo artículo 7.2, establece cuáles son los extremos que deben quedar reflejados sintetizadamente en la parte expositiva de los proyectos de disposiciones reglamentarias, con el fin de que las nuevas disposiciones que se aprueben justifiquen el cumplimiento de los principios de buena regulación.

c) Sobre la finalidad de las ayudas a la organización de ferias de arte contemporáneo en Andalucía y la participación en ferias de arte contemporáneo celebradas en Andalucía o de ámbito nacional o internacional

Como ha mencionado la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico, estas subvenciones se articulan a fin de compensar el importante desembolso económico que podría resultar inasumible por parte de los operadores económicos, constituyendo un obstáculo a la organización y participación en ferias de arte contemporáneo.

Se trata, por tanto, de ayudas que basan su justificación en la necesidad de potenciar el desarrollo y la acción emprendedora en el sector de las empresas en las artes visuales en Andalucía y, más concretamente, del arte contemporáneo andaluz, en el marco de las políticas de apoyo a las actividades culturales que promueve la Comisión Europea.

Bajo este prisma, el “criterio cultural” se antoja fundamental para poder dilucidar qué proyecto pudiera ser incluido como elegible a la hora de acceder a este tipo de subvenciones. En este sentido, resulta preciso que quede debidamente justificado en el expediente el citado componente, que ha de estar presente en este tipo de medidas.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	22/04/2020 13:19:59	PÁGINA 15/25
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	22/04/2020 13:16:36	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	22/04/2020 13:12:58	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	22/04/2020 13:10:25	
VERIFICACIÓN	NY1J8QMDMXDEYGA48B87Q5P5RE23HM	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Es importante, también, que se utilicen conceptos claros, como sucede en el presente caso, pues ayudan al cumplimiento del principio de seguridad jurídica y evitan su aplicación de forma discrecional por parte de la Administración pública, en la valoración de las distintas solicitudes.

d) Requisitos de los solicitantes de las subvenciones

Como consideración general, convendría subrayar que, si bien es cierto que la aprobación de las bases reguladoras para la concesión de subvenciones no debe considerarse en sí regulación de acceso o ejercicio de una actividad económica, no es menos cierto que las ayudas o subvenciones al desarrollo de cualquier actividad económica pueden afectar a la competencia entre los operadores del mercado de que se trate. Por este motivo, las condiciones de acceso a las ayudas deberían establecerse respetando los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

En relación al proyecto de bases reguladoras que nos ocupa, cabe señalar que en el punto 4 del Cuadro resumen de las bases reguladoras, relativo a las personas o entidades que pueden solicitar este tipo de subvenciones y los requisitos que han de reunir, se dispone que podrán solicitar las subvenciones objeto de las presentes bases reguladoras las siguientes personas o entidades: *“Las personas físicas o jurídicas privadas cuya actividad principal esté directamente vinculada al sector de las artes visuales y más concretamente a la promoción y difusión del arte contemporáneo que estén establecidas en un Estado miembro de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo”.*

Si bien, atendiendo a dicha definición, en términos de mejora de la regulación, consideramos que resulta innecesario el que en el punto 4.a) 2º se establezca de forma expresa y taxativa que solo podrán ostentar la condición de solicitantes de las ayudas aquellas personas físicas o jurídicas privadas que estén clasificadas en el epígrafe 615.6 de la sección 1ª del Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre de 1990, por el que se aprueban las tarifas y la instrucción del Impuesto sobre Actividades Económicas. En este sentido, se recomienda la eliminación de dicho requisito, al considerarse injustificado y, también, en aras de la simplificación y/o reducción de cargas administrativas.

e) Sobre la presentación de solicitudes

Como se ha señalado anteriormente, el texto normativo sometido a informe tiene por objeto aprobar las bases reguladoras de unas subvenciones dirigidas a fomentar la organización de ferias de arte contemporáneo en Andalucía y la participación en ferias de arte contemporáneo celebradas en Andalucía o en el ámbito nacional o internacional. En concreto, se regulan tres líneas diferentes de subvención.

Con relación a la forma de presentación de solicitudes, ha de significarse que, si bien se valora positivamente que la presentación de solicitudes sea telemática, tanto en el caso de personas físicas como jurídicas, la exigencia en el caso de personas físicas merece efectuar la consideración que a continuación se detalla.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	22/04/2020 13:19:59	PÁGINA 16/25
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	22/04/2020 13:16:36	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	22/04/2020 13:12:58	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	22/04/2020 13:10:25	
VERIFICACIÓN	NY1J8QMDMXDEYGA48B8705P5RE23HM	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



En concreto, a este respecto, debemos traer a colación lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 39/2015:

“1. Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento.

2. En todo caso, estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los siguientes sujetos:

a) Las personas jurídicas.

b) Las entidades sin personalidad jurídica.

c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.

d) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.

e) Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.

3. Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.”

También, debemos destacar lo establecido en el reciente Decreto 622/2019, en cuyo artículo 39, “Relaciones obligatorias por medios electrónicos”, se recoge lo siguiente:

“El deber de relacionarse por medios electrónicos no podrá imponerse a través de actos administrativos generales de convocatoria, debiendo encontrarse previsto en disposiciones normativas de rango legal o bien reglamentario cuando, en este último caso, quede acreditado que las personas afectadas tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos”.

En el preámbulo de la base reguladora, se justifica la exigencia de la presentación de solicitudes por vía telemática para las personas físicas, con base en la dedicación

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	22/04/2020 13:19:59	PÁGINA 17/25
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	22/04/2020 13:16:36	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	22/04/2020 13:12:58	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	22/04/2020 13:10:25	
VERIFICACIÓN	NY1J8QMDMXDEYGA48B87Q5P5RE23HM	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



profesional como autónomo y el desarrollo de dicha actividad económica, presuponiendo que cuentan con el acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

En relación con lo anteriormente expuesto y, teniendo en cuenta las distintas líneas de subvención, ha de considerarse que no es lo mismo organizar que participar en ferias de arte contemporáneo. Asimismo, no puede perderse de vista que supeditar el acceso a las subvenciones ahora proyectadas a que los participantes presenten las solicitudes telemáticamente pudiera limitar las posibilidades de participación en el procedimiento de concesión a operadores que, en ausencia de esa concreta determinación, estarían en condiciones de desarrollar la actividad, de manera igualmente satisfactoria, y con el fin para el cual se otorgan las ayudas.

Sobre la base de lo anterior, el órgano tramitador de la norma debería eliminar el mantenimiento de dicha exigencia, por su incidencia sobre la concurrencia competitiva.

f) Criterios de valoración de las solicitudes presentadas

El proyecto de Orden sometido a informe establece que la concesión de las subvenciones se efectuará en régimen de concurrencia competitiva, recogiendo una serie de criterios de valoración destinados a determinar la prelación entre las distintas solicitudes que se presenten.

En tal sentido, cabe recordar la importancia de que los criterios de valoración garanticen, en todo caso, la concurrencia, la igualdad de trato y la no discriminación entre los potenciales beneficiarios, y en tal sentido, deben desecharse aquellos criterios que puedan implicar un trato de favor hacia las empresas ya instaladas en perjuicio de los nuevos entrantes en el mercado.

Del análisis del contenido del punto 12 de los Cuadros resumen del proyecto de Orden analizado, sobre los "Criterios de valoración" de las tres líneas de subvención, se evidencia que la regulación de algunos de esos criterios presenta aspectos susceptibles de mejora, desde la óptica de los principios de regulación económica eficiente y promoción de la competencia efectiva.

En primer lugar, se incorporan criterios diversos según la modalidad de ayudas de que se trate. Algunos de estos criterios son, entre otros, la calidad, valor artístico y creativo de los artistas incluidos en el proyecto; el fomento de la difusión del arte contemporáneo andaluz; el grado de impacto promocional del sector empresarial de las artes visuales en el exterior; o la trayectoria profesional de la entidad solicitante. Además, se contemplan criterios vinculados a la perspectiva de género o de la discapacidad.

En segundo lugar, conviene hacer notar que en las tres líneas de subvenciones previstas en las bases reguladoras, entre los criterios para la valoración de las solicitudes presentadas, se tienen en cuenta aspectos relativos a la experiencia previa o trayectoria profesional de la entidad solicitante.

Así, en la primera línea de ayudas, para la organización de ferias de arte contemporáneo que se celebren en Andalucía, en relación a este criterio que puntúa la trayectoria de la persona o entidad solicitante, se valoran los proyectos similares desarrollados en los cinco

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	22/04/2020 13:19:59	PÁGINA 18/25
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	22/04/2020 13:16:36	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	22/04/2020 13:12:58	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	22/04/2020 13:10:25	
VERIFICACIÓN	NY1J8QMDMXDEYGA48B87Q5P5RE23HM	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



ejercicios anteriores a la correspondiente convocatoria, hasta un máximo de 12 puntos: 3 puntos por cada proyecto llevado a término.

Lo mismo ocurre en el supuesto de la segunda línea de subvención, si bien los criterios de puntuación difieren, al otorgarse a la participación de persona o entidad solicitante en ferias celebradas en Andalucía (en los cinco ejercicios anteriores a la convocatoria) hasta un máximo de 10 puntos: 2 puntos por cada participación.

Para la tercera línea de ayudas, previstas para financiar la participación en ferias de arte contemporáneo que se celebren fuera de Andalucía, se tiene en cuenta su anterior participación en ferias de arte contemporáneo nacionales (a excepción de las celebradas en Andalucía) e internacionales en los cinco ejercicios inmediatamente anteriores a la convocatoria, hasta un máximo de 12 puntos, con arreglo a lo siguiente:

- Por la participación en ediciones anteriores a la convocatoria en las ferias de arte contemporáneo que se detallan a continuación: 4 puntos por cada feria (Art Basel/Art Basel Hong Kong/Art Basel Miami/Art Cologne/ Frieze Art Fair/ARCOmadrid/The Armory Show New York/FIAC/ Art Fiera Bologna/Art Moscou Fair/La Biennial de Sao Paulo/ Zona Maco/La Biennial de Venecia).
- Por la participación en ediciones anteriores a la convocatoria en el resto de ferias de arte contemporáneo: 2 puntos por cada feria.

Aunque la experiencia o trayectoria profesional de la entidad solicitante puede ser un criterio orientativo sobre la posible solidez de la gestión cultural y artística del solicitante de la ayuda, no hay que perder de vista que también constituye una circunstancia que puede coadyuvar a que se reduzca considerablemente el número de competidores que pueden aspirar a obtener la ventaja económica que supone la ayuda, provocando un trato de favor hacia las empresas ya instaladas, en perjuicio de los potenciales entrantes en el mercado. Este diferente trato entre operadores no parece sustentarse sobre una razón imperiosa de interés general, y en consecuencia, tampoco cumpliría el principio de proporcionalidad.

A fin de ampliar el número de posibles beneficiarios, resulta recomendable que el centro promotor de la norma, en atención a la incidencia que puede tener el referido criterio de la trayectoria profesional del solicitante, se plantee la posibilidad de valorar de manera especial criterios o factores relacionados con los méritos que pueda presentar el propio proyecto en sí mismo, a fin de evitar que se pueda favorecer a las empresas con mayor poder en el mercado, y dificultar el acceso a nuevos operadores que, precisamente, por estar menos consolidados podrían encontrar más dificultades en su actividad.

g) En cuanto a los plazos de solicitud de las ayudas

El proyecto de Orden no recoge de forma directa el plazo para la presentación de solicitudes en ninguna de las líneas de las subvenciones, sino que hace referencia a la correspondiente Resolución por la que se realice la convocatoria de las ayudas.

Al respecto, sería aconsejable que la definición del plazo pudiera estar concretada en las propias bases reguladoras, haciendo referencia a un periodo de tiempo lo suficientemente amplio que garantice a los posibles beneficiarios de las medidas tener tiempo suficiente para

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	22/04/2020 13:19:59	PÁGINA 19/25
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	22/04/2020 13:16:36	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	22/04/2020 13:12:58	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	22/04/2020 13:10:25	
VERIFICACIÓN	NY1J8QMDMXDEYGA48B87Q5P5RE23HM	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



cumplimentar y aportar la documentación necesaria.

Considerando el objetivo que se persigue con este tipo de medidas, facilitar un plazo de presentación de solicitudes amplio y previsible, con posibilidad de conocerlo con anterioridad a la publicación de la propia convocatoria, favorece unas mayores oportunidades para los futuros beneficiarios y garantías a la Administración pública, que va a contar, previsiblemente, con un mayor número de candidatos, lo que permitirá conceder las ayudas con un mayor nivel de eficacia y eficiencia en la aplicación de los recursos públicos.

En consecuencia, y a fin de lograr una mayor transparencia y seguridad jurídica se podría plantear la inclusión en el proyecto de Orden que nos ocupa del horizonte temporal existente desde el momento de la publicación de la convocatoria en el BOJA para presentar la solicitud y la documentación acreditativa necesaria.

h) Justificación de la subvención

Por último, se debe llamar la atención sobre la previsión contenida en el cuadro resumen de la norma, relativa a la justificación del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención, de la aplicación de los fondos percibidos, de las condiciones impuestas y de la consecución de la finalidad u objetivos previstos en el acto de concesión de la subvención. A título ilustrativo se incluye aquí, para facilitar su comprensión, el siguiente esquema:

Líneas de ayuda	Modalidad de Justificación
Línea 1: Subvenciones para la organización de ferias de arte contemporáneo que se celebren en Andalucía.	Cuenta justificativa con aportación de Informe de auditor.
Línea 2: Subvenciones para la participación en ferias de arte contemporáneo que se celebren en Andalucía.	Cuenta justificativa con aportación de justificante de gastos.
Línea 3: Subvenciones para la participación en ferias de arte contemporáneo que se celebren fuera de Andalucía.	Cuenta justificativa con aportación de Informe de auditor.

Como puede apreciarse, de las tres modalidades de subvención reguladas, en las líneas primera y tercera se establece como medio exclusivo de justificación "la cuenta justificativa con aportación de Informe de auditor".

En este punto, es necesario mencionar que la justificación del gasto subvencionado, solo puede hacerse a través de unos medios predeterminados legalmente.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	22/04/2020 13:19:59	PÁGINA 20/25
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	22/04/2020 13:16:36	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	22/04/2020 13:12:58	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	22/04/2020 13:10:25	
VERIFICACIÓN	NY1J8QMDMXDEYGA48B87Q5P5RE23HM	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



En concreto, la Ley General de Subvenciones y su Reglamento, distinguen tres modalidades de justificación, a saber: mediante cuenta justificativa, por módulos o a través de la presentación de estados financieros.

A su vez, el sistema de justificación mediante cuenta justificativa ha sido regulado admitiendo varias modalidades: a) cuenta justificativa regulada en los artículos 72 y 73 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones (constituye el sistema ordinario de justificación de las subvenciones); b) cuenta justificativa con aportación de Informe de auditor¹³ (artículo 74 del citado Reglamento); y c) cuenta justificativa simplificada (para subvenciones concedidas por importe inferior a 60.000 euros).

La rendición de la cuenta justificativa constituye un acto obligatorio del beneficiario o de la entidad colaboradora, en la que se deben incluir, bajo responsabilidad del declarante, los justificantes de gasto o cualquier otro documento con validez jurídica que permitan acreditar el cumplimiento del objeto de la subvención pública.

Hay que indicar que en la modalidad de justificación mediante presentación de la cuenta justificativa con aportación de Informe de auditoría, para el caso en que la empresa beneficiaria esté obligada a auditar sus cuentas anuales por un auditor sometido a la Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas, la revisión de la cuenta justificativa se llevará a cabo por la misma persona auditora y para los casos en los que los beneficiarios no estén obligados a auditar sus cuentas anuales, la designación de la persona auditora será realizada por el propio beneficiario.

En relación con la justificación por medio de cuenta justificativa con aportación de Informe de auditor, cabe recordar aquí lo ya manifestado en reiteradas ocasiones por este Consejo. No en vano, ha insistido en advertir que, si bien es cierto que esta posibilidad está permitida por la normativa general de subvenciones, esta previsión supone la incorporación de una carga adicional a las empresas potencialmente beneficiarias, sobre todo para las que no tengan la obligatoriedad de auditar sus cuentas anuales, o para los casos en que la subvención tenga por objeto una actividad o proyecto a realizar en el extranjero, en la medida en que se les impone la obligación de contratar los servicios de un profesional que les elabore y firme el referido Informe. Si bien, pudiera entenderse la necesidad de establecer medidas que vayan dirigidas a salvaguardar la correcta aplicación de los fondos públicos y la lucha contra el fraude, cuestiones estas que podrían justificar la medida en términos de necesidad, sin embargo, en aras del principio de proporcionalidad, el centro directivo habría de justificar que las bases reguladoras contienen *“la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios”* (artículo 129.3 de la Ley 39/2015).

Téngase en cuenta, a estos efectos, que la Ley General de Subvenciones, en su artículo 30, sobre justificación de las subvenciones públicas, no establece la referida reserva de actividad a los auditores para poder justificar las subvenciones públicas, siendo en su

¹³ Esta modalidad se desarrolla en el ámbito del sector público estatal, en cuanto a los requisitos técnicos del informe del auditor sobre la cuenta justificativa, en la Orden EHA/1434/2007, de 17 de mayo, por la que se aprueba la norma de actuación de los auditores de cuentas en la realización de los trabajos de revisión de cuentas justificativas de subvenciones, en el ámbito del sector público estatal.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	22/04/2020 13:19:59	PÁGINA 21/25
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	22/04/2020 13:16:36	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	22/04/2020 13:12:58	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	22/04/2020 13:10:25	
VERIFICACIÓN	NY1J8QMDMXDEYGA48B87Q5P5RE23HM	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Reglamento de desarrollo donde se menciona que este tipo de servicios puede realizarse por los auditores de cuentas. Estaríamos, por tanto, ante una restricción a la competencia contenida en una norma estatal de rango reglamentario (o dicho de otro modo, que no contaría con un amparo legal) y que, además, es arrastrada a las bases reguladoras objeto de informe. A este respecto, no está de más recordar el posicionamiento crítico de las Autoridades de competencia, y del propio Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (en la actualidad, Consejo de la Competencia de Andalucía), sobre la creación de reservas de actividad en favor de un determinado colectivo o que discriminen a favor de un determinado operador, otorgándole ventajas injustificadas sobre otros colectivos u operadores que se encuentran capacitados para desarrollar esa actividad. En este caso, se estaría imposibilitando que para este tipo de subvenciones, y en el caso de empresas no sometidas a auditoría, el beneficiario de la norma pudiera pedir servicios de asesoramiento a otros profesionales como pueden ser, economistas, contables, gestores administrativos, o cualquier otro profesional con capacitación para la elaboración de este tipo de memorias que acompañan a la citada cuenta justificativa.

Sobre la base de todo lo anterior, se recomienda que se establecieran mecanismos de justificación alternativos.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas, y visto el Informe propuesta de la Secretaría General y del Departamento de Promoción de la Competencia y Mejora de la Regulación Económica de la ACREA, este Consejo emite el siguiente

DICTAMEN

PRIMERO.- El proyecto normativo incorpora una serie de medidas que se valoran positivamente, tales como el haber elegido el procedimiento de otorgamiento abierto, permitiendo así la participación de todos aquellos operadores interesados. Desde el punto de vista de la simplificación administrativa, merece una valoración positiva el que se prevea la presentación telemática de las solicitudes por parte de los interesados, así como que se establezca la sustitución, en la fase de presentación de solicitudes, de parte de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos exigidos por una declaración responsable. Por último, resulta especialmente positivo que se prevea una separación entre el órgano instructor de las ayudas y el encargado de su resolución, y el que se constituya una comisión de valoración, cumpliendo así una de las novedades que presentan las nuevas bases reguladoras tipo, en el sentido de que la evaluación de las solicitudes se lleve a cabo siempre por un órgano colegiado, de acuerdo con el artículo 15 de la Orden de 20 de diciembre de 2019, por la que se aprueban las bases reguladoras tipo y los formularios tipo de la Administración de la Junta de Andalucía para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva.

SEGUNDO.- Con relación al preámbulo de la norma proyectada, es necesario que en el mismo se justifique, de forma más detallada, la adecuación del proyecto normativo a los principios de buena regulación, tal y como exige el artículo 129 de la Ley 39/2015. En tal sentido, es recomendable que en el expediente se dejara constancia del análisis *ex ante* de

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	22/04/2020 13:19:59	PÁGINA 22/25
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	22/04/2020 13:16:36	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	22/04/2020 13:12:58	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	22/04/2020 13:10:25	
VERIFICACIÓN	NY1J8QMDMXDEYGA48B87Q5P5RE23HM	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



la necesidad de la ayuda, de la adecuación y mínima restricción competitiva de la misma para hacer frente al fallo de mercado o para alcanzar el objetivo de interés común, y la proporcionalidad 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.

Hay que mencionar que el artículo 7.2 del Decreto 622/2019, establece cuáles son los extremos que deben quedar reflejados de forma sintetizada en la parte expositiva de los proyectos de disposiciones reglamentarias, con el fin de que las nuevas disposiciones que se aprueben justifiquen el cumplimiento de los principios de buena regulación.

TERCERO.- Con relación a la finalidad de las ayudas, el “criterio cultural” para decidir qué proyecto puede ser elegible para acceder a este tipo de subvenciones resulta de especial importancia. Así, es necesario que quede debidamente justificado en el expediente el citado componente, que ha de estar presente en este tipo de medidas. En este sentido, se deben utilizar conceptos claros que ayuden al cumplimiento del principio de seguridad jurídica y eviten su aplicación de forma discrecional por parte de la Administración pública, en la valoración de las distintas solicitudes, por lo que se recomienda que se concrete el significado del “criterio cultural” para mejor comprensión y aplicación de la norma analizada, evitándose los posibles efectos perniciosos de un concepto jurídico indeterminado.

CUARTO.- Con respecto a los requisitos que deben cumplir los solicitantes de las subvenciones, hay que recalcar que, en términos de la mejora de la regulación, este Consejo considera que resulta innecesario el establecimiento del punto 4.a) 2º del Cuadro resumen de las bases reguladoras, donde se recoge de forma expresa y taxativa que solo podrán ostentar la condición de solicitantes de las ayudas aquellas personas físicas o jurídicas privadas que estén clasificadas en el epígrafe 615.6 de la sección 1ª del Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre de 1990, por el que se aprueban las tarifas y la instrucción del Impuesto sobre Actividades Económicas. En este sentido, se recomienda la eliminación de dicho requisito, al considerarse injustificado y, también, en aras de la simplificación y/o reducción de cargas administrativas.

QUINTO.- Sobre la manera de presentación de las solicitudes, este Consejo valora positivamente que la presentación de solicitudes sea telemática, tanto en el caso de personas físicas como jurídicas; sin embargo, tal exigencia en el caso de las personas físicas no resulta apropiada, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 39/2015 y en el artículo 39 del Decreto 622/2019, con relación a las “Relaciones obligatorias por medios electrónicos”. Por lo tanto, la justificación de la exigencia de la presentación de solicitudes por vía telemática para las personas físicas, recogida en el preámbulo de la norma no resulta suficiente y el órgano tramitador de la norma debería eliminar el mantenimiento de dicha exigencia, pudiendo ser además discriminatorio.

SEXTO.- Con respecto a los criterios de valoración de las solicitudes presentadas para determinar la prelación de la concesión de las subvenciones es importante garantizar, en todo caso, la concurrencia, la igualdad de trato y la no discriminación entre los potenciales beneficiarios y, por ello, deben desecharse aquellos criterios que puedan favorecer a los operadores ya instalados en perjuicio de los potenciales operadores entrantes en el mercado.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	22/04/2020 13:19:59	PÁGINA 23/25
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	22/04/2020 13:16:36	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	22/04/2020 13:12:58	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	22/04/2020 13:10:25	
VERIFICACIÓN	NY1J8QMDMXDEYGA48B87Q5P5RE23HM	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



En este sentido, el punto 12 de los Cuadros resumen del proyecto de Orden, recoge los Criterios de valoración de las tres líneas de subvención, y entre ellos, se tienen en cuenta aspectos relativos a la experiencia previa o trayectoria profesional de la entidad solicitante de la entidad subvencionada. Así, aunque este puede ser un criterio orientativo acerca de la posible solidez de la gestión cultural y artística del solicitante de la ayuda, puede también constituir una circunstancia que coadyuve a que se reduzca el número de agentes que pueden aspirar a obtener la ventaja económica que supone la ayuda. Este diferente trato entre operadores no parece sustentarse sobre una razón imperiosa de interés general, y en consecuencia, tampoco cumpliría el principio de proporcionalidad.

A fin de ampliar el número de posibles beneficiarios, se recomienda que el centro promotor de la norma, se plantee la posibilidad de valorar especialmente criterios o factores relacionados con los méritos que pueda presentar el propio proyecto en sí mismo, a fin de evitar que se favorezca a los operadores con mayor poder de mercado, y se dificulte el acceso a nuevos operadores. Esto operaría como una barrera artificial de entrada, con claros efectos discriminatorios anticompetitivos, por lo que se recomienda la revisión de la norma para evitar tales efectos, perjudiciales para el mercado, las empresas y los consumidores.

SÉPTIMO.- En cuanto a los plazos de solicitud de las ayudas, el proyecto de Orden no recoge de forma directa el plazo para la presentación de solicitudes en ninguna de las líneas de las subvenciones, sino que hace referencia a la correspondiente Resolución por la que se realice la convocatoria de las ayudas.

Se recomienda incluir en el proyecto de Orden el horizonte temporal existente para presentar la solicitud y la documentación acreditativa necesaria, desde el momento de la publicación de la convocatoria en el BOJA, a fin de lograr una mayor transparencia y seguridad jurídica. Además, con ello la Administración pública tendrá más garantías y le permitirá conceder las ayudas con un mayor nivel de eficacia y eficiencia en la aplicación de los recursos públicos, al contar, previsiblemente, con un mayor número de candidatos.

OCTAVO.- Por último, en relación con la previsión contenida en el Cuadro resumen de la norma analizada, relativa a la justificación del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención, de las tres modalidades de subvención reguladas, en las líneas primera y tercera se establece como medio exclusivo de justificación “la cuenta justificativa con aportación de Informe de auditor”. En este sentido, cabe recordar lo ya manifestado en reiteradas ocasiones por este Consejo, en el sentido de que si bien es cierto que esta posibilidad está permitida por la normativa general de subvenciones, esta previsión supone la incorporación de una carga adicional a las empresas potencialmente beneficiarias, sobre todo para las que no tengan la obligatoriedad de auditar sus cuentas anuales, o para los casos en que la subvención tenga por objeto una actividad o proyecto a realizar en el extranjero, en la medida en que se les impone la obligación de contratar los servicios de un profesional que les elabore y firme el referido Informe. Si bien, pudiera entenderse la necesidad de establecer medidas que vayan dirigidas a salvaguardar la correcta aplicación de los fondos públicos y la lucha contra el fraude, cuestiones estas que podrían justificar en términos de necesidad la medida, sin embargo, en aras del principio de proporcionalidad, el

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	22/04/2020 13:19:59	PÁGINA 24/25
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	22/04/2020 13:16:36	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	22/04/2020 13:12:58	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	22/04/2020 13:10:25	
VERIFICACIÓN	NY1J8QMDMXDEYGA48B8705P5RE23HM	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



centro directivo habría de justificar, tal como recoge el artículo 129.3 de la Ley 39/2015, que las bases reguladoras contienen la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

También, hay que recordar el posicionamiento crítico de las Autoridades de Competencia, y de este Consejo, sobre la creación de reservas de actividad en favor de un determinado colectivo o que discriminen a favor de un determinado operador, otorgándole ventajas injustificadas sobre otros colectivos u operadores que se encuentren capacitados para desarrollar esa actividad. En este caso, se estaría imposibilitando que, para este tipo de subvenciones y en el caso de empresas no sometidas a auditoría, el beneficiario de la norma pudiera solicitar servicios de asesoramiento a otros profesionales como pueden ser, economistas, contables, abogados, gestores administrativos, o aquellos profesionales capacitados para la elaboración de este tipo de informes que deben acompañar a la citada cuenta justificativa.

En consecuencia, se recomienda que se establezcan mecanismos de justificación contable alternativos, para que sea posible presentar la cuenta justificativa con aportación de un informe elaborado por un profesional independiente, favoreciéndose así la libre competencia y la eliminación de cargas administrativas para los operadores que pueden suponer barreras artificiales de entrada al mercado y una disminución de la competencia competitiva.

Presidente

D. José Luis de Alcaraz Sánchez-Cañaverál.

Vocales

D. Luis Palma Martos, Vocal Primero.

D^a. María Cruz Inmaculada Arcos Vargas, Vocal Segundo.

Secretaria del Consejo

D^a. M^a Ángeles Gómez Barea.

FIRMADO POR	JOSE LUIS DE ALCARAZ SANCHEZ -CAÑAVERAL	22/04/2020 13:19:59	PÁGINA 25/25
	LUIS ANTONIO PALMA MARTOS	22/04/2020 13:16:36	
	MARIA CRUZ INMACULADA ARCOS VARGAS	22/04/2020 13:12:58	
	MARIA ANGELES GOMEZ BAREA	22/04/2020 13:10:25	
VERIFICACIÓN	NY1J8QMDMXDEYGA48B87Q5P5RE23HM	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	