

# INFORME PARA LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE CULTURA Y DEPORTE.

## PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES, EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA COMPETITIVA, A LA PRODUCCIÓN DE PROYECTOS DE LARGOMETRAJES, DE DOCUMENTALES Y DE OTRAS OBRAS AUDIOVISUALES EN ANDALUCÍA.


**Expte: 02/26**

**Nº Ref. JV/ARA. Exp.02/2026**

En relación con la petición de informe realizada desde la Secretaría General Técnica, de la Consejería de Cultura y Deporte, se emite el presente informe con base en las competencias atribuidas a la Secretaría General de Acción Exterior y Unión Europea por el Decreto 166/2024, de 26 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Turismo y Andalucía Exterior. En función de lo anterior, se han de realizar las siguientes consideraciones:

1. El presente informe **se centra en el análisis de la información recibida**, a la vista de la normativa europea de competencia y, en concreto, de las normas reguladoras de las ayudas de Estado que recoge el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en sus artículos 107, 108 y 109 (antiguos artículos 87, 88 y 89 TCE).
2. **La competencia exclusiva** para determinar lo que es ayuda de Estado **corresponde exclusivamente a la Comisión Europea**, de conformidad con el artículo 108.3 del TFUE. Por tanto, este informe no tiene



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE ENRIQUE MILLO ROCHER JAVIER VISUS ARBESU	23/02/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jmQ7T9LU2H7NNQ87MRTNXGBPBE5	PÁG. 1/6	



más valor que el de orientar sobre la concurrencia o no, en los incentivos objeto de estudio, de los elementos que determinan la aplicación del artículo 107 del TFUE. Por consiguiente, en caso de duda sobre la concurrencia de los elementos señalados en este documento, siempre podrá practicarse una notificación a la Comisión Europea para que dicha institución determine si la medida es constitutiva o no de ayuda de Estado y para que, en caso de serlo, analice su compatibilidad con el Tratado.

3. El proyecto que se presenta para informe es el de **Orden por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, a la producción de proyectos de largometrajes, de documentales y de otras obras audiovisuales en Andalucía**. De conformidad con el texto remitido, existen tres líneas:
  - 3.1.1. Línea 1: Producción de proyectos de largometrajes y películas de televisión de ficción o animación que posean un especial valor cinematográfico, cultural o social y promuevan el talento creativo andaluz, dirigidos por nuevos realizadores.
  - 3.1.2. Línea 2: Producción de proyectos de largometrajes y películas para la televisión de ficción o animación que promuevan el desarrollo del sector industrial andaluz.
  - 3.1.3. Línea 3: Producción de proyectos de documentales.

#### CONSIDERACIONES GENERALES

4. El artículo 4, Régimen jurídico específico aplicable, sujeta las medidas al **Reglamento (UE) N° 651/2014 de la Comisión**, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado (en adelante Reglamento (UE) N° 651/2014 de la Comisión).

Respecto de este sometimiento se realizan las siguientes tres consideraciones generales:

- 4.1. Primero: Ha de recordarse que, conforme al artículo 11 del Reglamento (UE) N° 651/2014 de la Comisión, **será necesario realizar una comunicación a la Comisión Europea en el plazo de 20 días hábiles a partir de la entrada en vigor del proyecto de Orden**. Esta comunicación ha de canalizarse por medio de la SG Acción Exterior y Unión Europea por lo que se ruega que, para su realización, el Centro Directivo encargado de la gestión de estas ayudas contacte con este Centro Directivo tras la publicación del texto en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.
- 4.2. Segundo: Ha de tenerse en cuenta que, en virtud de su artículo 59, el Reglamento (UE) N° 651/2014 de la Comisión **será aplicable hasta el día 31 de diciembre de 2026**, ya que es previsible que sea sustituido por un nuevo Reglamento de Exención. Esta circunstancia habrá que ser tenida en cuenta por el centro directivo de forma que, a partir de dicha fecha, despliega su efecto el art. 58.5 del citado Reglamento, cuyo texto señala que:

*“5. En caso de modificación del presente Reglamento, cualquier régimen de ayudas exento en virtud del presente Reglamento, que sea aplicable en el momento de la entrada en vigor del régimen, seguirá siéndolo durante un período de adaptación de seis meses.”*

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE ENRIQUE MILLO ROCHER JAVIER VISUS ARBESU	23/02/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jmQ7T9LU2H7NNQ87MRTNXGBPBE5	PÁG. 2/6	



4.3. Tercero: el artículo 4, en su apartado aa), del Reglamento (UE) N° 651/2014 de la Comisión prescribe el **umbral para regímenes de ayudas para obras audiovisuales de 55 millones EUR por régimen y por año para determinar su aplicación**. Ante la falta de datos, si bien no parece que, por las cuantías indicadas en el artículo 6 del proyecto, que la suma de las subvenciones a conceder alcancen esos límites, se somete a su mejor criterio la necesidad de tener en cuenta dicho límite máximo, ya que por encima de esa cuantía el Reglamento NO es aplicable y será necesaria una notificación previa a la Comisión Europea para que dicha Institución adopte una Decisión antes de la concesión de la ayuda.

### CONSIDERACIONES PARTICULARES

5. En relación con el **artículo 1.2** del proyecto que señala que *“No serán subvencionables los proyectos de largometrajes, documentales y otras obras audiovisuales que, a la fecha de presentación de la solicitud, hubieran dado inicio al rodaje principal del largometraje o en los que se hayan asumido compromisos previos al mismo que debido a su coste financiero hagan irreversible el rodaje principal. A tales efectos, de forma general, se entiende por rodaje principal el conjunto de las acciones recogidas en el plan de rodaje de la obra. En las obras de animación se considerará inicio de rodaje la fecha de incorporación del movimiento en los dibujos y final de rodaje la fecha de finalización de filmaciones, que deberá ser anterior, en todo caso, al proceso de mezclas y montaje. En proyectos de documental de archivo se considerará inicio de rodaje el momento de inicio de la edición del material licenciado”*, se indica que:
- El artículo 6 del Reglamento (UE) N° 651/2014 de la Comisión impone que las ayudas contempladas en su artículo 54 deban cumplir con el efecto incentivador en los términos contenidos en su artículo 6.1 y 6.2. En particular se destaca que el artículo 6.2 establece que *“Se considerará que las ayudas tienen un efecto incentivador si, antes de comenzar a trabajar en el proyecto o actividad, el beneficiario ha presentado por escrito una solicitud de ayuda al Estado miembro de que se trate.”*
  - El artículo 2.23 del Reglamento (UE) N° 651/2014 de la Comisión define «inicio de los trabajos» como *“o bien el inicio de los trabajos de construcción en la inversión, o bien el primer compromiso en firme para el pedido de equipos u otro compromiso que haga la inversión irreversible, si esta fecha es anterior; la compra de terrenos y los trabajos preparatorios como la obtención de permisos y la realización de estudios previos de viabilidad no se consideran el inicio de los trabajos; en el caso de los traspasos, «inicio de los trabajos» es el momento en que se adquieren los activos vinculados directamente al establecimiento adquirido;”*
  - El artículo 54 en su apartado 3 señala que las ayudas para obras audiovisuales podrán consistir en ayudas a la producción de obras audiovisuales, ayudas a la preproducción y ayudas a la distribución.

En función de lo anterior se trasladan las siguientes observaciones:

- 5.1. Respecto de la primera parte del artículo 1.2 se considera necesario incluir una mención no sólo a largometrajes sino también a películas de ficción o animación y proyectos documentales con la finalidad de incluir la totalidad de líneas contempladas en el proyecto de Orden, por lo que se aconseja que la redacción sea *“No serán subvencionables los proyectos de largometrajes, documentales y otras obras audiovisuales que, a la fecha de presentación de la solicitud, hubieran*

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE ENRIQUE MILLO ROCHER JAVIER VISUS ARBESU	23/02/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jmQ7T9LU2H7NNQ87MRTNXGBPBE5	PÁG. 3/6	



*dado inicio al rodaje principal del largometraje, películas de ficción o animación o documental o en los que se hayan asumido compromisos previos al mismo que debido a su coste financiero hagan irreversible el rodaje principal”.*

5.2. En relación con la segunda parte, la relativa a la definición de rodaje principal, se indica que, si bien este Centro Directivo carece de los conocimientos técnicos para determinar la adecuación de dichos conceptos, y si bien parece en principio adecuada para las ayudas a la producción y a la distribución, se traslada para su valoración la posibilidad de que dicha definición pueda excluir, per se, posibles supuestos de ayudas a la preproducción cuando estas se otorguen de forma individualizada y no en concurrencia con ayudas a la producción o a la distribución.

6. El **artículo 5.1** afirma lo siguiente: *1. Podrán solicitar las subvenciones objeto de las presentes bases reguladoras, en cada una de las líneas: Línea 1. Las personas jurídicas productoras independientes **con sede fiscal en Andalucía**, cuyos proyectos estén dirigidos por nuevos realizadores o realizadoras que se inician en el campo de la realización, donde dos de los tres autores de la obra, entendiéndose como tal director, guionista y compositor de la música, sean andaluces. Línea 2. Las personas jurídicas productoras independientes **con sede fiscal en Andalucía**. Línea 3. Las personas físicas o jurídicas productoras independientes **con sede fiscal en Andalucía**. En la misma línea el artículo 5.2 del proyecto exige domicilio fiscal en Andalucía.*


Respecto de esta última redacción se indica que el artículo 1.5 a) del Reglamento (UE) N° 651/2014 de la Comisión prohíbe las medidas de ayuda cuya concesión esté supeditada a la obligación de que el beneficiario tenga su sede en el Estado miembro pertinente o de que esté establecido predominantemente en ese Estado miembro; sin embargo, se autoriza el requisito de disponer de un establecimiento o de una sucursal en el Estado miembro que concede las ayudas en el momento en que se hagan efectiva.

En línea con lo anterior se recuerda el contenido del Art. 54.10 del Reglamento (UE) N° 651/2014 de la Comisión que señala que “10. Las ayudas no podrán reservarse exclusivamente a los nacionales del país ni podrá exigirse a los beneficiarios que sean empresas establecidas conforme al Derecho mercantil nacional.”

En consecuencia, se considera necesario acomodar la redacción a la normativa europea estableciendo una redacción compatible con el artículo 1.5.a) del Reglamento (UE) N° 651/2014 de la Comisión.

En relación con el artículo 5.3, dada su remisión a los apartados 1 y 2 se considera que puede constituir un requisito de territorialización del gasto que debería ajustarse a las condiciones establecidas en el artículo 54.4 del Reglamento (UE) N° 651/2014 de la Comisión.

7. En relación con el **artículo 5.4** que establece que “*En la línea 1, dos de los tres autores de la obra, entendiéndose como autor el director, el guionista y el compositor de la banda sonora, deben ser andaluces. A los efectos de la presente Orden, se considerará “persona andaluza” aquella que haya nacido en Andalucía o que tenga su residencia legal en cualquier municipio del territorio andaluz, de conformidad con lo establecido en el Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), que reconoce al pueblo andaluz como una colectividad con identidad propia dentro del marco del Estado español*”, se traslada que esta exigencia puede ser interpretada, al igual que la de la exigencia de sede fiscal en Andalucía, como una potencial infracción indisoluble del Derecho de la Unión en el peor de los casos o como una forma encubierta de territorialización del gasto en los términos previstos en el artículo

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE ENRIQUE MILLO ROCHER JAVIER VISUS ARBESU	23/02/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jmQ7T9LU2H7NNQ87MRTNXGBPBE5	PÁG. 4/6	



54.3 del Reglamento (UE) N° 651/2014 de la Comisión, siendo, en todo caso, una clara vulneración de lo indicado en el artículo 54.10 del Reglamento cuando se refiere a que “*Las ayudas no podrán reservarse exclusivamente a los nacionales del país ni podrá exigirse a los beneficiarios que sean empresas establecidas conforme al Derecho mercantil nacional*”, por todo lo anterior aconseja la eliminación de esta exigencia. Téngase en cuenta que el texto del proyecto recoge en otros apartados del articulado, como el artículo 3.k, cuestiones vinculadas a esta exigencia.

8. El **artículo 6** de las bases reguladoras propuestas establece el **umbral máximo de ayuda por beneficiario**:

a) Línea 1: Producción de proyectos de largometrajes y películas de televisión de ficción o animación que posean un especial valor cinematográfico, cultural o social y promuevan el talento creativo andaluz, dirigidos por nuevos realizadores: importe máximo 300.000 euros por largometraje o película para la televisión, siempre que dicho importe no supere el cuarenta por ciento del presupuesto aceptado.

b) Línea 2: Producción de proyectos de largometrajes y películas para la televisión de ficción o animación que promuevan el desarrollo del sector industrial andaluz: importe máximo de 450.000 euros por largometraje o película para la televisión, siempre que dicho importe no supere el treinta y cinco por ciento del presupuesto aceptado.

c) Línea 3: Producción de proyectos de documental: importe máximo de 125.000 euros, por proyecto siempre que dicho importe no supere el cuarenta por ciento del presupuesto aceptado del documental.

Respecto de estos umbrales se indica que la intensidad máxima permitida en el Reglamento (UE) N° 651/2014 de la Comisión para las ayudas a la producción es del 50 % (Artículo 54.6) salvo que concurren las circunstancias previstas en el apartado 7 y que permiten incrementar la intensidad hasta el 60 % e incluso el 100 % y que la intensidad máxima de las ayudas a la preproducción es del 100 % conforme al art. 54.8 del Reglamento

Se considera que la redacción del Proyecto de Orden es plenamente conforme con el Reglamento (UE) N° 651/2014 de la Comisión ya que respeta el límite del 50 % de intensidad máxima establecida en el Reglamento.

No obstante, se traslada para su valoración si, para el caso de que los importes ciertos señalados en el artículo 6.1.a, b y c del proyecto superen los porcentajes del presupuesto aceptado indicados en esas letras (40, 35 y 40 % respectivamente), el importe de ayuda máxima debería ser el resultado de aplicar los citados porcentajes.

Por ello, y si ese fuera el caso, se considera que la redacción del primer párrafo del artículo 6.1 no es correcta en la medida en que, en los casos indicados, las subvenciones sí se calcularían con referencia a un porcentaje o fracción del coste total, por lo que se traslada para su valoración la eliminación de dicho párrafo.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE ENRIQUE MILLO ROCHER	23/02/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jmQ7T9LU2H7NNQ87MRTNXGBPBE5	PÁG. 5/6	



9. Respecto a los gastos subvencionables, si bien el **artículo 7** diferencia, en su apartado primero, entre gastos previos al rodaje, gastos de producción y gastos de postproducción y vinculados al estreno de la obra y en sus apartados segundo y siguientes establecen una serie de condiciones aplicables a los gastos subvencionables, se recuerda que el artículo 54.5 del Reglamento (UE) N° 651/2014 de la Comisión sólo considera tales:

*“a) en las ayudas a la producción: los costes globales de la producción de obras audiovisuales, incluidos los costes para mejorar la accesibilidad de las personas con discapacidad;*

*b) en las ayudas a la preproducción: los costes de la elaboración de guiones y del desarrollo de obras audiovisuales;*

*c) en las ayudas a la distribución: los costes de distribución y promoción de las obras audiovisuales.”*

En función de lo anterior, si el Centro Directivo encargado de la gestión de las ayudas tuviera duda sobre el posible encaje de uno de los gastos subvencionables en lo previsto en el Reglamento (UE) N° 651/2014 de la Comisión, se señala la posibilidad de someterlo al régimen de minimis previsto en el Reglamento (UE) 2023/2831 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2023, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis. En este sentido, se ruega que se valore expresamente si el gasto subvencionable relativo a los Gastos de auditoría entra dentro de la relación de costes subvencionables previstos en el Reglamento (UE) N° 651/2014 de la Comisión.

10. Si bien el artículo 9.1 del proyecto de Orden remite, para establecer las reglas de acumulación, al artículo 21 del Real Decreto 1084/2015, de 4 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine y este artículo 21, de facto, recoge las reglas de acumulación contenidas en el artículo 8 del Reglamento (UE) N° 651/2014 de la Comisión, se considera conveniente incluir una referencia genérica al artículo 8 del citado Reglamento con la finalidad de evitar posibles disparidades futuras entre la citada norma nacional y el Reglamento.

Sevilla, a fecha de la firma.

Vº Bº El Secretario General de Acción Exterior  
y Unión Europea

Fdo. José Enrique Millo Rocher.

El Jefe de Servicio de Normativa Europea

Fdo. Javier Visus Arbesú

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	JOSE ENRIQUE MILLO ROCHER JAVIER VISUS ARBESU	23/02/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jmQ7T9LU2H7NNQ87MRTNXGBPBE5	PÁG. 6/6	