

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

13709 *Resolución de 20 de marzo de 2025, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de las medidas de fomento e incentivos estatales a la cinematografía y al sector audiovisual, ejercicios 2020 y 2021.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 20 de marzo de 2025, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de las medidas de fomento e incentivos estatales a la cinematografía y al sector audiovisual, ejercicios 2020 y 2021, acuerda:

1. Asumir el contenido y las conclusiones comprendidas en el Informe de fiscalización de las medidas de fomento e incentivos estatales a la cinematografía y al sector audiovisual, ejercicios 2020 y 2021.
2. Mostrar el acuerdo con el Informe de fiscalización de las medidas de fomento e incentivos estatales a la cinematografía y al sector audiovisual, ejercicios 2020 y 2021, sin perjuicio de las resoluciones que se aprueben.
3. Instar al Gobierno a:

- Dar cumplimiento, a través del Ministerio de Cultura, a las recomendaciones contenidas en el Informe de fiscalización y, en particular la relativa a establecer los oportunos instrumentos de colaboración con el Ministerio de Hacienda y Función Pública para hacer efectivo el control de la intensidad máxima de las ayudas.

- Analizar si el mecanismo de diálogo que ha puesto en marcha el Ministerio de Cultura identifica correctamente las necesidades del Instituto de Cinematografía y las Artes Audiovisuales y, en caso negativo, aprovechar las posibilidades de la utilización de los servicios comunes del Ministerio, evitando riesgos en relación con el personal laboral de medios propios y contratistas.

- Trabajar de la mano del Instituto de Cinematografía y las Artes Audiovisuales en aquellos aspectos de la normativa de subvenciones y ayudas que puedan dar lugar a diferentes interpretaciones y por tanto provocar litigiosidad.

- Establecer instrumentos de colaboración entre el Ministerio de Cultura y Deporte, el Instituto de Cinematografía y las Artes Audiovisuales y el Ministerio de Hacienda y Función Pública para:

- a) Hacer efectivo el control de la intensidad máxima de ayudas.
- b) Elaborar los estudios previos periódicos sobre los efectos de los beneficios en el sector del cine y en el audiovisual. En cualquier caso, previamente a la introducción de modificaciones normativas relevantes que alteren el régimen existente en un momento dado.

- Elaborar un sistema de control de subvenciones y ayudas, que evalúe si estas están sirviendo al objeto para las que se han concedida y, de no ser así, se puedan gestionar los reintegros de manera eficiente, así como interponer de las sanciones oportunas.

- Elaborar, de manera periódica, un informe que detalle el impacto de las subvenciones en el sector cinematográfico y audiovisual, así como la opinión de los espectadores y destinatarios últimos de la actividad cinematográfica.

- Llevar a cabo una estrategia de recursos humanos eficiente para poder disponer de los medios necesarios para el desempeño de sus funciones.

- Agilizar los procedimientos de resolución de los recursos administrativos, evitando demoras y recursos en vía judicial que podrían ser evitados.

4. Instar al Gobierno y al Instituto de Cinematografía y las Artes Audiovisuales a realizar estudios de impacto de la actividad cinematográfica en los espectadores, destinatarios últimos de dicha actividad.

5. Instar al Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales y a los ministerios relevantes a definir una estrategia de recursos humanos orientada a disponer de los medios necesarios para el desempeño de sus funciones, evitando riesgos en relación con el personal laboral de medios propios y contratistas.

6. Instar a los organismos públicos competentes a tornar las medidas oportunas para la más diligente resolución de los recursos administrativos, evitando las demoras que provocan efectos indeseados, tanto por las distorsiones generadas a los recurrentes, como por la interposición de recursos en la vía judicial que podrían ser evitados.

7. Instar al Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales a:

- Llevar a cabo una auditoría externa anual, para mejorar el procedimiento de justificación de gastos.

- Mejorar el procedimiento de justificación de gastos mediante informe de auditor, para que sea un instrumento más útil de cara al descargo de los beneficiarios y las actividades de control.

- Llevar a cabo una revisión de los valores objetivos asignados o las actuaciones computadas en los compromisos de «realizar un mínimo de actividades culturales y educativas al año en la sede de la Filmoteca» y «colaborar con otras instituciones y presencia de la Filmoteca en actividades internacionales», para asegurar la representatividad en relación con su actividad.

- Actualizar el portal de transparencia del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales con la información de relevancia jurídica para el sector.

- Alojar en su portal de transparencia la información de relevancia jurídica para el sector del cine y audiovisual, como el anteproyecto de Ley del Cine y del Sector Audiovisual.

- Establecer o aprobar procedimientos homogéneos teniendo en cuenta las peculiaridades de cada una de las siguientes subdirecciones: Subdirección General de Fomento y la Subdirección General de Promoción y Relaciones internacionales.

- Reforzar procedimientos que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios de subvenciones y ayudas.

Palacio del Congreso de los Diputados, 20 de marzo de 2025.–El Presidente de la Comisión, Juan Francisco Serrano Martínez.–El Secretario Primero de la Comisión, Salvador de Foronda Vaquero.

TRIBUNAL DE CUENTAS**N.º 1.534****INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS MEDIDAS DE FOMENTO E INCENTIVOS ESTATALES A LA CINEMATOGRAFÍA Y AL SECTOR AUDIOVISUAL, EJERCICIOS 2020 Y 2021**

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión del 26 de octubre de 2023, la Fiscalización de las medidas de fomento e incentivos estatales a la cinematografía y al sector audiovisual, ejercicios 2020 y 2021 y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN

- I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR
- I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL
- I.3. OBJETIVOS Y ALCANCE
- I.4. CONTEXTO DE LA FISCALIZACIÓN
- I.5. RENDICIÓN DE CUENTAS

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

- II.1. ASPECTOS GENERALES DE LA REGULACIÓN ADMINISTRATIVA APLICABLE
- II.2. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
 - II.2.1. Actividad del ICAA
 - II.2.2. Control de eficacia y supervisión continua
 - II.2.3. Planes Estratégicos de Subvenciones
 - II.2.4. Planificación de la contratación
- II.3. SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO
 - II.3.1. Análisis de la organización
 - II.3.2. Procedimientos internos
 - II.3.3. Sistema integral de gestión de ayudas (SIG)
- II.4. MEDIDAS DE FOMENTO A LA CINEMATOGRAFÍA Y AL SECTOR AUDIOVISUAL
- II.5. GESTIÓN DE LAS AYUDAS PARA LA PRODUCCIÓN, DISTRIBUCIÓN, EXHIBICIÓN Y PROMOCIÓN
 - II.5.1. Ayudas a la producción
 - II.5.2. Ayudas a la distribución
 - II.5.3. Ayudas a la exhibición
 - II.5.4. Ayudas a la promoción
 - II.5.5. Otras ayudas
 - II.5.6. Ejecución del programa 330A. Cultura. MRR (PRTR)
 - II.5.7. Reintegros, recursos y sanciones
- II.6. INCENTIVOS FISCALES
 - II.6.1. Las medidas de fomento e incentivos en la LC
 - II.6.2. Eficacia de incentivos y ayudas
- II.7. ANÁLISIS OPERATIVO DE LA GESTIÓN
 - II.7.1. Cargas administrativas
 - II.7.2. Carta de servicios del ICAA
 - II.7.3. Impacto de la actividad y relación con las partes interesadas

II.7.4. Relaciones con los beneficiarios**II.8. ANÁLISIS DE LOS OBJETIVOS E INDICADORES DE SEGUIMIENTO DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS 335C Y 330A****II.9. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES****II.9.1. Seguimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas****II.9.2. Seguimiento de las resoluciones de la Comisión Mixta****II.10. TRANSPARENCIA****II.11. FOMENTO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO****II.11.1. A través de las ayudas****II.11.2. Igualdad en la composición de los órganos asesores del ICAA****II.11.3. La igualdad en el ámbito de la cultura****II.11.4. Fomento de la igualdad de género en las producciones****III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES****III.1. ASPECTOS GENERALES DE LA REGULACIÓN ADMINISTRATIVA APLICABLE****III.2. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA****III.3. SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO****III.4. MEDIDAS DE FOMENTO A LA CINEMATOGRAFÍA****III.5. GESTIÓN DE AYUDAS PARA LA PRODUCCIÓN, DISTRIBUCIÓN, EXHIBICIÓN Y PROMOCIÓN****III.6. RELATIVAS A LOS INCENTIVOS FISCALES****III.7. RELATIVAS AL ANÁLISIS OPERATIVO DE LA GESTIÓN****III.8. RELATIVAS A LOS OBJETIVOS E INDICADORES DE SEGUIMIENTO DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS 335C Y 330A****III.9. RELATIVAS AL SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES****III.10. RELATIVAS A LA TRANSPARENCIA****III.11. FOMENTO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO****ANEXOS**

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
AGE	Administración General del Estado
AIE	Agrupaciones de Interés Económico
CA/CCAA	Comunidad Autónoma/Comunidades Autónomas
DA	Disposición Adicional
DNSH	Do not Significant Harm
ICAA	Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
LC	Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
LIS	Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades
LPAC	Ley 39/2025, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
MCUD	Ministerio de Cultura y Deporte
MHFP	Ministerio de Hacienda y Función Pública
MRR	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
PES	Plan estratégico de Subvenciones
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PRTR	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
RD	Real Decreto
RDL	Real Decreto-ley
RLC	Real Decreto 1084/2015, de 4 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine

RLGS	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
RPT	Relación de Puestos de Trabajo
SIA	Sistema de información administrativa
SIG	Sistema integral de gestión de ayudas
SGF	Subdirección General de Fomento
SGPRRII	Subdirección General de Promoción y Relaciones Internacionales
UE	Unión Europea

RELACIÓN DE CUADROS

- CUADRO N.º 1 RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO
- CUADRO N.º 2 AYUDAS A LA PRODUCCIÓN CONCEDIDAS
- CUADRO N.º 3 AYUDAS A LA EXHIBICIÓN CONCEDIDAS
- CUADRO N.º 4 AYUDAS A LA PROMOCIÓN CONCEDIDAS
- CUADRO N.º 5 SITUACIÓN DE LOS RECURSOS INTERPUESTOS
- CUADRO N.º 6 SITUACIÓN INFRACCIONES Y SANCIONES

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO N.º 1	SISTEMA INTEGRAL GESTIÓN AYUDAS
GRÁFICO N.º 2	PROCEDIMIENTO RECONOCIMIENTO DE COSTE
GRÁFICO N.º 3	EVOLUCIÓN DE LOS LARGOMETRAJES
GRÁFICO N.º 4	EVOLUCIÓN DE LOS CORTOMETRAJES
GRÁFICO N.º 5	EVOLUCIÓN EMPRESAS PRODUCTORAS
GRÁFICO N.º 6	EMPRESAS PRODUCTORAS POR PAÍSES
GRÁFICO N.º 7	EMPRESAS EXPORTADORAS POR PAÍSES
GRÁFICO N.º 8	FESTIVALES DE CINE PROMOVIDOS POR EL ICAA
GRÁFICO N.º 9	ACTUACIONES PROMOVIDAS POR EL ICAA (1)
GRÁFICO N.º 10	ACTUACIONES PROMOVIDAS POR EL ICAA (2)
GRÁFICO N.º 11	PREMIOS AL CINE ESPAÑOL EN EL EXTRANJERO
GRÁFICO N.º 12	SALAS DE CINE EN ESPAÑA
GRÁFICO N.º 13	NÚMERO ESPECTADORES SALAS CINE ESPAÑA
GRÁFICO N.º 14	PELÍCULAS MÁS TAQUILLERAS SUBVENCIONADAS POR EL ICAA
GRÁFICO N.º 15	LARGOMETRAJES PRODUCIDOS SEGÚN GÉNERO DEL DIRECTOR

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

La *Fiscalización de las medidas de fomento e incentivos estatales a la cinematografía y al sector audiovisual, ejercicios 2020 y 2021* figura incluida, a iniciativa del propio Tribunal de Cuentas, en el Programa Anual de Fiscalizaciones para el año 2023, aprobado por el Pleno de la Institución en su sesión del 21 de diciembre de 2022.

El referido programa de fiscalizaciones se enmarca en el Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas para el periodo 2018-2021, aprobado el 25 de abril de 2018, en el que el Pleno estableció los objetivos de la función fiscalizadora y los criterios de la actividad. En particular, la presente actuación fiscalizadora se vincula a los objetivos específicos 1.2, fomentar las buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas, a través de la fiscalización de actuaciones económico-financieras de relevancia y actualidad, 1.3, fiscalizar las principales áreas de riesgo y, finalmente, 1.4 y 1.5, referidos a incrementar las fiscalizaciones operativas y al mismo tiempo agilizar la tramitación de los procedimientos fiscalizadores.

Las razones que han motivado la realización de esta actuación fiscalizadora son las siguientes:

1. El Tribunal de Cuentas realizó una fiscalización del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales (ICAA) relativa al ejercicio 2011, recogiendo, en el correspondiente informe, deficiencias en la gestión de las subvenciones directas y en régimen de concurrencia competitiva.
2. En 2020 y a consecuencia de la pandemia generada por el COVID-19, el ICAA recibió fondos para nuevas líneas de subvención tendentes a paliar, en su sector específico de actividad, los efectos de las medidas tomadas por las distintas Administraciones públicas para combatir dicho virus.
3. Tras la aprobación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) en 2021, el Instituto pasó a ser entidad ejecutora del mismo, con los riesgos que derivan del modelo novedoso de gestión previsto para estos fondos.

I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

El ámbito subjetivo está constituido por el ICAA que gestiona las políticas de apoyo al sector cinematográfico y a la producción audiovisual. Está adscrito al Ministerio de Cultura y Deporte (MCUD) a través de la Secretaría General de Cultura y Deporte desde la remodelación aprobada por el Real Decreto (RD) 509/2020, de 5 de mayo, por el que se desarrolla la estructura básica del citado ministerio.

Constituye el ámbito objetivo de esta fiscalización la gestión económica-financiera de las ayudas concedidas con cargo a los programas de gastos 335C, "Cinematografía" y 330A, "Cultura. Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)" y los incentivos al sector en aquello que es competencia del ICAA.

El ámbito temporal de la fiscalización se refiere a los ejercicios 2020 y 2021, incluyendo verificaciones sobre las ayudas gestionadas en esos años, con independencia de la fase en las que se encuentren los proyectos y de las convocatorias en las que estos hubieran tenido origen. En su

caso, las comprobaciones podrán extenderse a ejercicios anteriores o posteriores, cuando ello contribuya a la consecución de los objetivos previstos.

I.3. OBJETIVOS Y ALCANCE

La fiscalización se ha realizado de acuerdo con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas aprobadas por el Pleno en su sesión de 23 de diciembre de 2013.

La fiscalización presenta carácter operativo y de cumplimiento, de acuerdo con lo dispuesto en la Norma Técnica 6 de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas. El objetivo de la fiscalización consiste en analizar los procedimientos de planificación, concesión y gestión de las ayudas financieras otorgadas por la entidad, desde la perspectiva de los principios de legalidad y buena gestión, en especial, el de eficacia. En particular, el análisis ha comprendido los siguientes aspectos:

- Verificar el cumplimiento del marco normativo aplicable a las medidas de fomento e incentivos gestionados por el organismo.
- Analizar la planificación estratégica a los efectos de determinar si se han establecido objetivos medibles e indicadores para las respectivas convocatorias.
- Analizar el grado de confianza que ofrecen los sistemas y procedimientos de control interno establecidos sobre la gestión de las ayudas e incentivos.
- Comprobar el ajuste a la normativa de los procedimientos establecidos por el centro gestor en materia de subvenciones, desde la solicitud hasta la justificación, así como el seguimiento de las actividades subvencionadas y, en su caso, la tramitación de los procedimientos de reintegro y sancionadores.
- Determinar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas de gasto “335C Cinematografía” y “330A Cultura. MRR”, a través del análisis de los indicadores definidos en los mismos.
- Analizar el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el Informe número 1.038, aprobado por el Pleno del Tribunal el 26 de junio de 2014, y en la Resolución de 21 de diciembre de 2016, de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en aquello que tenga relación con la materia objeto de la presente fiscalización.

Asimismo, se ha verificado el cumplimiento de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y las medidas de fomento de dicha igualdad, así como las prescripciones de transparencia y de sostenibilidad ambiental en todo aquello que, de conformidad con dicha normativa, ha tenido relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

Sin perjuicio de otros análisis particulares que se describen en el Informe, la muestra de subvenciones concedidas analizada (que alcanza el 12,6 % del total), relativa a los ejercicios fiscalizados, se detalla en el Anexo 1

I.4. Contexto de la fiscalización

El ICAA, organismo autónomo adscrito al MCUD a través de su Subsecretaría, fue creado por el artículo 90 de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado (PGE)

para 1985. Su regulación se encuentra en el RD 7/1997, de 10 de enero, por el que se establece su estructura orgánica y funciones, encontrándose entre estas últimas la de fomento, promoción y ordenación de las actividades cinematográficas y audiovisuales españolas en sus tres aspectos de producción, distribución y exhibición.

El artículo 19 de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine (LC)¹, establece las medidas de fomento a la cinematografía y al sector audiovisual. Esta norma otorga al ICAA el carácter de órgano competente para el ejercicio de las funciones estatales que se determinan en la ley, sin perjuicio de las funciones de otros departamentos ministeriales.

El RD 7/1997 señala que el ICAA se rige por lo establecido en la Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas², en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP) y en las demás disposiciones de aplicación a los organismos autónomos.

I.5. RENDICIÓN DE CUENTAS

Las cuentas anuales del ICAA correspondientes a los ejercicios 2020 y 2021 fueron formuladas el 17 de abril de 2021 y el 3 de mayo 2022, fuera del plazo que prevé la regla 34 de la Orden EHA/2045/2011, de 14 de julio, por la que se aprueba la instrucción de contabilidad para la Administración Institucional del Estado.

Por su parte, las cuentas aprobadas se remitieron a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) para su rendición al Tribunal de Cuentas el 20 de noviembre de 2021 y el 22 de noviembre de 2022, fuera del plazo establecido en la regla 36 de la mencionada orden (con 81 y 83 días de retraso, respectivamente).

Es destacable que los informes de auditoría que acompañan a las cuentas anuales de los ejercicios fiscalizados ofrecen una opinión desfavorable.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. ASPECTOS GENERALES DE LA REGULACIÓN ADMINISTRATIVA APLICABLE

Como ya se ha señalado, el ICAA es un organismo autónomo de los recogidos en el artículo 84 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), tipo de entidad que responde a una de las clases de organismos públicos que integran el sector público institucional.

Pese a que el artículo 98 de la LRJSP indica que, con independencia de cuál sea su denominación, cuando un organismo público tenga la naturaleza jurídica de organismo autónomo deberá figurar en su denominación la indicación “organismo autónomo” o su abreviatura “O.A.”, no se ha encontrado referencia a esta indicación en sus estatutos, página web, anuncios de licitación en la plataforma de contratación ni en las órdenes de convocatoria de las subvenciones fiscalizadas.

La Disposición Adicional (DA) primera de la LC establecía que el Gobierno procedería a transformar el organismo autónomo en una agencia estatal, conforme a lo previsto en la Ley 28/2006, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos. Si bien es cierto que esta ley fue

¹ El Anexo 2 recoge el marco normativo aplicable a la fiscalización y la descripción de la actividad fiscalizada.

² Implícitamente derogada por la Ley 6/1997, de 14 de abril.

derogada tras la entrada en vigor de la LRJSP, la figura de la agencia estatal se recuperó mediante la modificación de esta última ley por la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de PGE para el año 2021, sin que se haya procedido a dar tal naturaleza al ICAA, que conserva la de organismo autónomo.

Por otro lado, el artículo 93 de esta ley³ recoge, entre los elementos que conforman los estatutos, la mención de la facultad de participación en sociedades mercantiles cuando ello sea imprescindible para la consecución de los fines asignados, sin que los del ICAA incluyan esta referencia, habiéndose comprobado que participa efectivamente en diversas sociedades⁴.

Finalmente, cabe mencionar que, aun cuando la Disposición final primera del RD 7/1997, autorizaba al titular del MCUD a adoptar las medidas necesarias para el desarrollo y ejecución del presente RD, estas actuaciones no se han llevado a cabo.

II.2. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

El artículo 3 de la LRJSP establece como uno de los principios que debe respetar en su actuación cualquier administración pública el de la planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas.

Del mismo modo, el artículo 8 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), establece que los órganos de las administraciones públicas deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones (PES) los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

II.2.1. Actividad del ICAA

El artículo 92.2 de la LRJSP establece que los organismos públicos deben acomodar su actuación a lo previsto en su plan inicial de actuación, documento que debe contener sus objetivos y los indicadores para medirlos, mientras que el RD 7/1997 atribuye, en sus artículos 5 y 6, la aprobación de los planes generales de actuación al presidente del organismo y la elaboración y ejecución a la dirección general, sin embargo no se ha contado con un plan de actuación ni en los ejercicios fiscalizados ni con anterioridad.

Esta carencia, en caso de ser imputable al organismo, originaría la paralización de las transferencias a su favor con cargo a los PGE, dado lo recogido en el artículo 92.2 de la LRJSP, sin que ello se haya llevado a cabo.

³ Previsión similar ya aparecía recogida en el artículo 62 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la AGE, derogada por la LRJSP.

⁴ En la partida de inversiones financieras a largo plazo en entidades del grupo, multigrupo y asociadas de las cuentas anuales de 2020 y 2021, se refleja la participación del ICAA en las siguientes sociedades: Festival Internacional de Cine de Donostia-San Sebastián, S.A. y Audiovisual Fianzas, S.G.R (anteriormente Audiovisual Aval, S.G.R.). Además, ostenta la condición de patrono de la Fundación Cultural Oficina Media España.

II.2.2. Control de eficacia y supervisión continua

Según dispone el artículo 98 de la LRJSP, los organismos autónomos dependen de la Administración General del Estado (AGE) a la que corresponde su dirección estratégica, la evaluación de los resultados de su actividad y el control de eficacia.

De conformidad con lo establecido en el artículo 85 de la LRJSP las entidades integrantes del sector público institucional estatal están sometidas al control de eficacia y supervisión continua. El plan de actuación de la entidad es un elemento clave para que puedan ejercitarse estos controles.

Al no contarse con el plan de actuación, el control de eficacia a ejercer por el Departamento de adscripción a través de la Inspección de Servicios, cuyo objeto es evaluar el cumplimiento de los objetivos propios de la actividad específica de la entidad y la adecuada utilización de los recursos, no se ha llevado a cabo⁵. El MCUD habría iniciado este tipo de control en sus entidades dependientes a medida que han ido contando con planes de actuación.

Respecto a la supervisión continua encomendada a la IGAE, según regula el apartado 3 del citado artículo 85 y que se desarrolla reglamentariamente en la Orden HPF/371/2018, de 9 de abril, por la que se regulan las actuaciones de planificación, ejecución y evaluación correspondientes a la supervisión continua de las entidades integrantes del Sector Público Institucional Estatal, consta una valoración global de riesgos para 2021, fruto de la supervisión automatizada. El resultado de la misma relativo al ICAA ofrece un índice de 1,96, puntuación que supone un riesgo medio (valor mayor a 1 y menor o igual a 2) cercano a alto, de conformidad con la metodología diseñada por la IGAE, que clasifica los riesgos en tres niveles (bajo, medio y alto). El desglose del resultado en los tres factores claves analizados (cuestionarios de autoevaluación, indicadores económico-financieros y otros factores cualitativos) muestra un riesgo medio (valor 2) para el factor cuestionarios, un riesgo alto (valor 2,27) para el factor indicadores y un riesgo medio (valor 1,75) riesgo medio (valor 1,75) para el factor otros⁶.

En el informe de la OCDE sobre “Mejora de la Responsabilidad pública en España mediante la Supervisión Continua”, de 30 de noviembre de 2021, se recomienda trasladar a los órganos de adscripción, vinculación, dependencia o tutela de las entidades del sector público institucional, los

⁵ En el Informe 1475 se hacía alusión a que el ICAA habría manifestado en alegaciones la existencia de una propuesta de “Plan de actuación 2022-2025” en tramitación, no habiéndose constatado en el transcurso de la fiscalización que este hubiera sido finalmente aprobado. En las alegaciones se alude a la Orden de 22 de diciembre de 2022 del Ministro de Cultura y Deporte, por la que se aprueba el Plan de actuación 2022-2025, sin que esta se haya aportado ni haya podido ser localizada en los portales de transparencia correspondientes.

⁶ El alcance y objetivos del sistema de supervisión continua aparece en el artículo 8 de la Orden HPF/371/2018 (subsistencia de las circunstancias que justificaron la creación de la entidad, su sostenibilidad financiera y la concurrencia de causas de disolución). En particular, la modalidad de supervisión continua automatizada, cuya aplicación sobre el ICAA se expone en el texto, se regula en el artículo 13 y, a este respecto, cabe destacar lo siguiente:

Cuestionarios de autoevaluación: La finalidad de esta fuente de información de carácter cualitativo es conocer la visión del propio organismo o entidad sobre diversas dimensiones de su sistema de organización y actividad. Se trata de una información significativa para evaluar la subsistencia de las causas que dieron lugar a su creación y si este tipo de entidad solapa o comparte sus actividades con otras entidades del Sector Público Institucional, además de la madurez del modelo de planificación estratégica.

Indicadores económico-financieros: La finalidad de estos indicadores, diseñados en función de la naturaleza jurídica de cada entidad, su modelo de cuentas y su tipo de presupuesto, está relacionada con la sostenibilidad financiera de las entidades y en el caso de entidades sujetas a Plan General de Contabilidad Pública se utiliza además para verificar el grado de cumplimiento de su actividad y los costes asociados.

Otros factores cualitativos: La finalidad de estos factores es obtener información adicional sobre las características de la entidad respecto a su volumen y la distribución de sus gastos, como factores relevantes para determinar si su actividad dota de valor añadido a las políticas públicas. También se ha dado relevancia a la antigüedad, como elemento relacionado con la posible desactualización de sus fines o el cumplimiento de los mismos.

resultados de la evaluación realizada sobre sus entidades dependientes, con objeto de que dispongan de información relevante sobre los riesgos detectados por la IGAE y permita una toma de decisiones, en su caso”, sin embargo el MCUD ha indicado no tener constancia de los resultados de dicha evaluación, pese a que la IGAE considera haber dado traslado de los mismos al citado ministerio.

II.2.3. Planes Estratégicos de Subvenciones

De acuerdo con lo establecido en el artículo 8.1 de la LGS, los órganos de las Administraciones públicas que propongan el establecimiento de subvenciones deben concretar, con carácter previo, en un PES, los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, concretando el artículo 12 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio por el que se aprueba el Reglamento de la LGS (RLGS) su contenido. Adicionalmente, la IGAE distribuyó, en mayo de 2019, la “Guía General para la elaboración, seguimiento, control, evaluación y publicidad de los planes estratégicos de subvenciones” a las diferentes Subsecretarías de los departamentos ministeriales.

Durante el periodo fiscalizado fueron objeto de aprobación tres PES diferentes, por parte del MCUD, en los que se incluyen las actuaciones del ICAA:

- PES de los ejercicios 2018-2020, aprobado por el extinto Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- PES del ejercicio 2020, aprobado en julio de dicho año por el actual MCUD como consecuencia de la segregación de las ramas de educación, por un lado, y cultura y deporte, por otro. Se aprecia la falta de referencia del plazo de consecución de objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, previsión recogida en el artículo 12 del RLGS.
- PES de los ejercicios 2021-2023, aprobado en mayo del año 2021, que recoge, por un lado, las líneas de ayuda tradicional del ICAA y, por otra, aquellas financiadas exclusivamente con el PRTR, aprobado en octubre. Pese a la importante dotación económica destinada al ICAA de fondos del PRTR, en el nuevo PES solo se definieron tres líneas de ayuda de nueva creación, con una dotación prevista de 15.900.000 euros (39,45 %), ya que el resto del importe recibido se destinó a ampliar los fondos previstos para líneas tradicionales (primera parte del PES). Además, tan solo una de estas tres nuevas líneas citadas incluía crédito para el ejercicio 2021, por un importe de 7.000.000 euros, que finalmente no fue objeto de ejecución por demoras en la convocatoria de estas ayudas, cuya concesión se realizó finalmente en julio de 2022.

Del análisis de los tres instrumentos se aprecia la falta de referencias a la participación en los mismos de entidades representativas de los intereses de la industria cinematográfica y del sector audiovisual.

Por lo que se refiere a los indicadores de gestión fijados en los planes, se observa una mejora en el PES 2021-2023⁷, contemplándose un mínimo de dos indicadores por ayuda y ampliándose el número de resultados mostrados. A diferencia de los PES anteriores, no se utiliza el indicador de número de solicitudes presentadas, si bien siguen apareciendo indicadores tales como alcanzar un mayor volumen de beneficiarios (por ejemplo: aumentar el número de beneficiarios de ayudas; aumentar el número de producción de obras cinematográficas; aumentar el número de festivales

⁷ Los indicadores utilizados en el PES 2021-2023 están en sintonía con el Reglamento UE 2021/818, relativo al Programa Europa Creativa de la UE para 2021-2027.

con ayudas), obviando factores estratégicos de las políticas públicas que deberían complementar a los anteriores. En los casos en que se utilicen varios indicadores para medir el logro de los objetivos de una línea de subvenciones, es conveniente que los criterios queden ponderados en función de su grado estimado de contribución, lo que no ocurre en los PES analizados.

En el ejercicio 2021, el ICAA dispuso en su programa presupuestario 330A de créditos para ejecutar el componente 25 del PRTR, financiados a través del MRR europeo, tal como se expone con detalle en el subapartado II.5. Un total de 17 millones de euros fueron transferidos por el Instituto a las Comunidades Autónomas (CCAA), en virtud de los acuerdos de la conferencia sectorial correspondiente, para el lanzamiento de convocatorias de ayudas a las salas de exhibición en cada uno de sus territorios. Estas ayudas no están incluidas en el PES 2021-2023, pese a que, a efectos de integrar todas las actuaciones dentro de la política del MCUD, es oportuno incorporar al PES las subvenciones y demás ayudas que concedan otras Administraciones públicas, si es que han recibido los fondos del citado ministerio o sus organismos, con el fin de efectuar el seguimiento, control y evaluación de los resultados de la gestión.

Por otro lado, cabe señalar cierta incoherencia entre la información que muestra el indicador del PES de las ayudas para la organización de festivales en España y la ejecución presupuestaria. Así, el primero señala que se superaron las previsiones (valor superior a 100 %), mientras la ejecución se quedó en el 92 %. Por su parte, el indicador de las ayudas para la participación de películas en festivales muestra un valor superior al 100 % y, sin embargo, la ejecución presupuestaria alcanza solo el 50 % del crédito.

II.2.4. Planificación de la contratación

El artículo 28.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) dispone que las entidades del sector público han de programar anualmente su actividad contractual. Si bien el ICAA ha elaborado y publicado, en los primeros meses de cada año del periodo comprendido entre 2020-2022, sus planes, cabe señalar las siguientes debilidades:

- Desde el ejercicio 2021 ya estaba programada la posibilidad de desarrollar una nueva aplicación de gestión integral de subvenciones, con un presupuesto estimado de 3.000.000 euros, que no ha sido licitada hasta diciembre de 2022.
- Determinados contratos menores⁸ rubricados versan sobre el desarrollo de sistemas y la sede electrónica. La suscripción de los mismos se produjo tras la finalización de los contratos precedentes, tramitados por procedimientos ordinarios, siendo las necesidades conocidas, de lo cual se deduce una inadecuada planificación contractual.

II.3. SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO

II.3.1. Análisis de la organización

La mayor parte de los recursos humanos del ICAA se ocupa en la labor de gestión y control de las ayudas que otorga el organismo, de lo que se deduce la importancia de su adecuada cobertura.

⁸ Los contratos CT2022/00042 (17.283,34 euros) y CT2023/00002 (12.100 euros) para el servicio de mantenimiento evolutivo y correctivo de la aplicación gestión integral del ICAA y los contratos CT2021/00063 (18.029 euros), CT2022/00032 (18.053,20 euros) y CT2023/00104 (18.029 euros) para servicios relacionados con nuevos trámites en sede electrónica.

II.3.1.1. PUESTOS DE TRABAJO

Según el organigrama facilitado, en la actual organización existe el puesto de Director de Políticas de Marketing, el cual no está contemplado en el RD 7/1997 ni figura en la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) del ICAA.

En el siguiente cuadro se expone el grado de cobertura de los puestos de la RPT del organismo, en septiembre de 2022:

CUADRO N.º 1
RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO
(número de efectivos y porcentaje)

Tipo de personal	Total de puestos (1)	Vacantes (2)	2/1 (%)
Personal funcionario	129	41	31,7
Personal laboral	66	26	39,3
Total	195	67	34,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Portal Transparencia del ICAA

Dado el elevado porcentaje de plazas sin cubrir, en septiembre de 2022 se realizó la convocatoria de concurso abierto de 31 plazas de diferentes niveles y servicios, quedando desiertos 23 puestos (74 % de los convocados)⁹.

En particular, en relación con la cobertura de personal en los servicios de tecnologías de la información, el ICAA solo tiene un puesto específico (jefe de servicio de sistemas de información).

Finalmente hay que destacar que, en la Resolución de 9 de mayo de 2018, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del seguimiento de las recomendaciones contenidas en informes aprobados en el periodo 2013-2015 relativos al área político-administrativa del Estado, se instaba al ICAA a definir una estrategia de recursos humanos orientada a disponer de los medios necesarios para el desempeño de sus funciones, sin que se hayan apreciado avances en la materia.

II.3.1.2. PERSONAL EXTERNO

El ICAA viene formalizando encargos a medios propios¹⁰ con carácter recurrente para suplir "necesidades permanentes de personal" en los servicios relacionados con el mantenimiento de la filmoteca, la realización del catálogo de cine español y el mantenimiento de la web del Instituto. En las memorias y pliegos de prescripciones técnicas de los encargos formalizados no se designa de forma expresa al coordinador del encargo por parte del ICAA, observándose que los empleados del

⁹ El ICAA pone de manifiesto en sus alegaciones que, la Resolución de 26 de junio de 2023, de la Subsecretaría del MCD, convoca concurso específico para la provisión de puestos de trabajo en el Instituto, incluyendo 39 plazas de diferentes niveles y servicios. Presentados 38 candidatos, a la espera de que se resuelvan las solicitudes, la previsión es cubrir 26 vacantes.

¹⁰ En el ámbito temporal de la fiscalización se ha identificado la existencia de un total de cinco encargos a medios propios formalizados con la empresa TRAGSATEC por un importe total de 2.689.081 euros. De estos cinco encargos, tres de ellos fueron objeto de prórroga y uno de ellos (en ejecución hasta finales de 2023) está asociado a la gestión de los fondos del MRR.

ICAA (laborales y funcionarios) se relacionan de manera rutinaria y generalizada con los trabajadores del medio propio, lo que se separa de las buenas prácticas recogidas, para este tipo de contrataciones, en la Instrucción, de 28 de diciembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos¹¹, recordándose, en esta misma línea, lo señalado en la Moción del Tribunal de Cuentas número 827, de febrero de 2009, sobre la necesidad de evitar los riesgos de que los trabajadores de las empresas de servicios contratadas por la Administración se conviertan en personal laboral de la Administración contratante en virtud de sentencias judiciales.

La escasez de personal especializado en tecnologías de la información motivó la contratación del servicio de asistencia técnica informática con una empresa.

Esta falta de personal ha puesto de manifiesto debilidades en la plasmación de las necesidades advertidas por el organismo para que los procedimientos recogieran los elementos necesarios para una actuación eficaz y eficiente. También se presenta el riesgo de falta de un adecuado establecimiento de mecanismos de seguimiento y control efectivos de las prestaciones requeridas a la empresa contratista.

II.3.1.3. GESTION DE SERVICIOS COMPARTIDOS

Para dar cumplimiento a la previsión de la exposición de motivos de la LRJSP, al objeto de evitar la proliferación de centros encargados de la prestación de servicios administrativos en cada ente y facilitar así una provisión por órganos especializados en el ámbito del Ministerio, la DA quinta de la LRJSP prevé que los organismos públicos deberían compartir la organización y gestión de sus servicios comunes, salvo que la decisión de no compartirlos se justifique conforme al procedimiento previsto.

El artículo 95 de la LRJSP considera servicios comunes de los organismos públicos, entre otros, a los sistemas de información y comunicación y a la gestión financiera, áreas en las que se ha apreciado una insuficiencia de medios en el ICAA y que no han sido prestados de forma centralizada por el MCUD.

Junto a lo expuesto en el punto II.3.1.1 (sobre los sistemas de información), cabe destacar, en relación con la gestión económico-financiera, que, el 18 de octubre de 2022, se firmó un contrato menor para el servicio de soporte funcional y asistencia técnica especializada en el modelo de datos de la aplicación NEDAES (Nómina Estándar Descentralizada de la Administración del Estado), para una correcta gestión de la nómina y las cotizaciones sociales de los empleados públicos adscritos al ICAA. De ambas situaciones se deriva la procedencia de utilizar la gestión de servicios compartidos a través de órganos especializados en el ámbito del Ministerio.

¹¹ Instrucciones sobre buenas prácticas para la gestión de las contrataciones de servicios y encomiendas de gestión a fin de evitar incurrir en supuestos de cesión ilegal de trabajadores.

II.3.2. Procedimientos internos

II.3.2.1. PROCEDIMIENTOS DEL ICAA RECOGIDOS EN EL SISTEMA DE INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA (SIA)¹²

El Instituto tiene catalogados un total de 59 procedimientos y servicios relacionados con sus trámites administrativos. Del total de ellos, 29 están relacionados con las ayudas y subvenciones que, conforme a su normativa reguladora, concede. Otros 26 están relacionados con empresas cinematográficas (incluye el censo de empresas productoras) y cuatro con trámites con los ciudadanos. Del análisis de la lista de procedimientos catalogados en el SIA se ha observado que aparecen tres relacionados con el régimen sancionador, aunque asociados a las infracciones propias de la LC, sin referirse, por tanto, ninguno a la materia de subvenciones, a diferencia de otros departamentos ministeriales. Adicionalmente, todos los trámites recogidos en la página web del ICAA aparecen en el catálogo de trámites del SIA, salvo el denominado trámite “asociado al alta / modificación de datos de acreedores en el ICAA”.

II.3.2.2. PROCEDIMIENTOS GENERALES PARA LA GESTIÓN DE LAS AYUDAS E INCENTIVOS

El ICAA cuenta, en general, con procedimientos internos para la gestión de las ayudas e incentivos a gestionar, los cuales no se encuentran fechados y aprobados, habiéndose apreciado, además, una importante heterogeneidad entre los mismos, según se trate de aquellos con que cuenta la Subdirección General de Fomento (SGF) o la Subdirección General de Promoción y Relaciones Internacionales (SGPRRII), ya que, en esta última, los procedimientos no incluyen referencias a las diferentes comprobaciones a realizar según la fase en la que se encuentre la gestión de las ayudas.

Al realizar el análisis de los procedimientos de que dispone el organismo, se han apreciado las siguientes debilidades y deficiencias relacionadas con las cautelas que deben adoptarse para que las obras cinematográficas o audiovisuales a las que se refiere el artículo 19.2 de la LC no se beneficien de las medidas de fomento:

- En el caso de obras financiadas íntegramente por Administraciones Públicas, el ICAA carece de medidas de control implementadas para su detección hasta una fase avanzada del procedimiento. En el caso de que el beneficiario no hubiera recibido ninguna ayuda estatal, el control se sustenta en una declaración responsable sobre este extremo.
- Se exige solo declaración responsable de no tener deudas laborales contraídas con el personal creativo, artístico y técnico, así como con las industrias técnicas, lo que deja un margen de riesgo en la prohibición establecida a este respecto en este artículo y en el 24.3 de la LC.
- En las convocatorias de ayudas a la producción, tanto de largometrajes como de cortometrajes, si bien se requiere para acceder a la condición de beneficiario la presentación de la documentación necesaria que acredite la titularidad de los derechos de propiedad de las obras audiovisuales producidas, es necesario igualmente mantener dicha titularidad un período mínimo de tres años desde la calificación de la obra, aspecto que carece de controles por parte del ICAA.

¹² El Sistema de Información Administrativa (SIA) es el inventario de información administrativa de la AGE, reglado por el artículo 9 del RD 4/2010, de 8 de enero, por el que se aprueba el Esquema Nacional de Interoperabilidad, que debe ser actualizado de forma corresponsable por todos los Organismos participantes.

Por otro lado, el ICAA no cuenta con un procedimiento debidamente aprobado para evitar la concesión de subvenciones a empresas productoras (directamente o a través de las agrupaciones de interés económico (AIE) en las que estas participen, en los casos del artículo 11.2 de la LGS) que sean continuación o deriven de otras en las que hubiesen concurrido causas de prohibición de acceder a la condición de beneficiario, tal como dispone el artículo 13.2.j de la LGS. En este sentido, pueden señalarse dos aspectos que contribuyen a la existencia de este riesgo:

- En las cuentas anuales del Instituto de los ejercicios fiscalizados figuran derechos cancelados por insolvencias por importe de 2.877.855 y 525.976 euros en 2020 y 2021, respectivamente, que derivan principalmente de reintegros de subvenciones acordados por el ICAA y no satisfechos. No hallarse al corriente de pago de obligaciones por reintegro de subvenciones es motivo de imposibilidad de acceder a la condición de beneficiario, como indica el artículo 13.2.g de la LGS.
- En el control financiero 2020/1058 realizado por la IGAE, sobre ayudas generales a la producción de largometrajes sobre proyecto en el año 2018, de fecha 28 de abril de 2022, se detecta que una de las empresas integrantes de la AIE beneficiaria es continuación de otra en la que concurría el supuesto de prohibición del artículo 13.2.e de la LGS, por lo que la citada agrupación no puede ser beneficiaria de las ayudas. En este caso se aprecia la falsedad en la declaración responsable presentada al efecto por el beneficiario.

II.3.2.3. PLAN DE ACTUACIÓN DEL ARTÍCULO 85 DEL RLGS

El ICAA no cuenta con un plan anual de actuación, tal como establece el artículo 85.2 RLGS, en el que se determinen aquellas actuaciones de comprobación que permitan verificar la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión y disfrute de las subvenciones y ayudas.

II.3.3. Sistema integral de gestión de ayudas (SIG)

II.3.3.1. ANÁLISIS DEL SIG

El ICAA dispone, para la gestión y seguimiento de las subvenciones, de una aplicación informática corporativa denominada "Gestión Integral del ICAA" que contiene información de las convocatorias de ayudas realizadas, cubriendo su gestión, seguimiento y control. Las funcionalidades principales del SIG son:

- Mantenimiento del Registro de Empresas Cinematográficas del ICAA, así como el censo de cines y salas de exhibición.
- Registro de los datos técnicos, de distribución y calificación de metrajes, que conecta con el catálogo web de películas distribuidas y exhibidas en España.
- Gestión administrativa y económico-presupuestaria de las subvenciones.
- Procedimientos telemáticos relacionados con la notificación y sede electrónica del ICAA.

Del análisis del funcionamiento del SIG cabe destacar las siguientes debilidades y deficiencias:

- No es posible tramitar mediante este sistema las subvenciones nominativas y las ayudas COVID.

- Cuando se incluyen nuevas líneas de subvenciones o se modifica la normativa de subvenciones aprobada, se depende de la consultoría externa contratada para integrar y configurar esas líneas dentro del sistema.
- No existen restricciones para que usuarios del mismo perfil puedan eliminar, suprimir o modificar datos de los expedientes grabados, lo que supone una debilidad de la seguridad e integridad de la información contenida en el sistema.
- Dadas las limitaciones del SIG, el personal encargado de la gestión de subvenciones trabaja con hojas de cálculo de apoyo. Estos registros auxiliares se guardan en carpetas de red de acceso compartido, que también generan debilidades respecto a la seguridad e integridad de la información. Igualmente, el sistema de alertas de las diferentes obligaciones que han de ir cumpliendo los beneficiarios a lo largo de la vida de la subvención se lleva mediante aplicaciones ajenas al SIG.
- Determinada documentación se almacena y maneja al margen del SIG (por ejemplo, la relativa a la cuenta justificativa de la subvención si se rinde a través de la aportación de facturas). Además, la citada documentación puede recibirse mediante buzones corporativos o a través del almacén de intercambio de archivos disponible en el portal de la administración electrónica (PAe), sin quedar almacenada en el sistema en estos casos.
- Algunos datos (como, por ejemplo, la información sobre el cobro de reintegros en vía ejecutiva) se introducen en el SIG de forma agregada, lo que dificulta el control, seguimiento y trazabilidad de las ayudas.
- Los documentos contables incluidos en la aplicación no incorporan marca de tiempo ni certificado de sello electrónico, afectando al soporte documental y política de gestión de documentos (relativa al archivo electrónico).
- La utilidad para generar estados o informes “ad hoc” es limitada, por lo que los usuarios requieren apoyo informático con frecuencia.

En relación con el cumplimiento por parte del SIG de los requisitos establecidos en los RD 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad¹³ en el ámbito de la Administración Electrónica y 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica, se han detectado las siguientes debilidades y deficiencias:

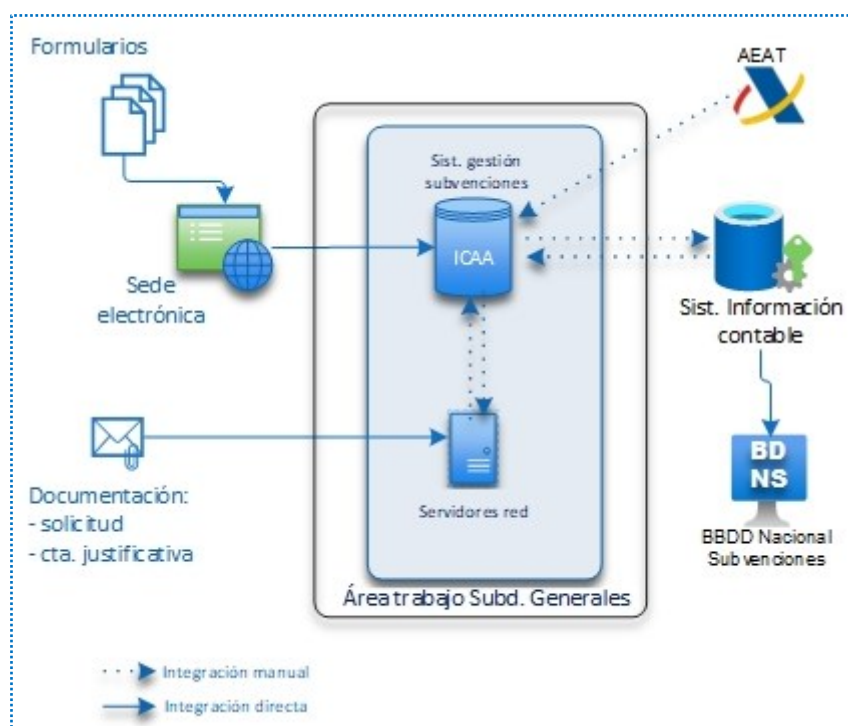
- No se ha realizado una categorización del sistema, ni se ha realizado un análisis previo de riesgos a los que está expuesto el mismo, si bien el ICAA ha manifestado que no ha habido incidentes de seguridad que reportar de conformidad con el RD 3/2010, manteniéndose la continuidad del servicio.
- No existe una política o protocolo de contraseñas definida en el organismo y se ha apreciado un número elevado de cuentas de usuarios genéricos que dan acceso al sistema.
- Durante los trabajos de fiscalización no se ha obtenido evidencia de que el sistema cumpla con todos los requisitos y normas técnicas relativas a la interoperabilidad, puesto que el ICAA no dispone de documentación relativa a su cumplimiento, ni en el expediente

¹³ Derogado por el Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, norma que procede a actualizar el Esquema Nacional de Seguridad.

contractual que ha servido de base para el desarrollo del SIG figuran requisitos y/o funcionalidades relativos a la interoperabilidad con otros sistemas.

En el gráfico siguiente se muestra el esquema del actual sistema de información y su grado de interoperabilidad con otras aplicaciones.

GRÁFICO N.º 1
SISTEMA INTEGRAL GESTIÓN AYUDAS
Esquema Interoperabilidad del sistema



Fuente: Elaboración propia

Finalmente, en el tratamiento de los datos personales cedidos al ICAA se ha observado que el registro de actividades de tratamiento (RAT) accesible desde la web del Instituto está sin fechar y no incluye la versión del documento. Además, no se detalla determinada actividad de registro de datos personales recopilados y almacenados por el ICAA en el ejercicio de sus funciones, tales como el directorio de empresas y personas responsables de la informatización de taquillas de salas cinematográficas, empresas prestadoras de servicio de comunicación audiovisual, internet y otras redes de comunicación electrónicas, mediante sistemas basados en la demanda del espectador, así como los datos recopilados por el organismo derivados de los posibles expedientes sancionadores por infracciones administrativas, banco de evaluadores y el tratamiento de reclamaciones y recursos.

II.3.3.2. SERVICIO DE MANTENIMIENTO Y DESARROLLO DE FUNCIONALIDADES PARA EL SIG

Durante el periodo 2020-2022, el ICAA ha contratado el servicio de desarrollo de nuevas funcionalidades y mantenimiento evolutivo y correctivo de su aplicación corporativa de gestión de subvenciones denominada "Gestión Integral del ICAA" con una empresa, habiéndose formalizado un total de cuatro contratos, por importe de 449.163 euros (IVA incluido).

Del análisis efectuado sobre dicha contratación, se ponen de manifiesto los siguientes resultados:

- En los pliegos técnicos se incluyeron cláusulas de seguimiento contractual por parte del Instituto que debían materializarse, principalmente, en la realización de reuniones periódicas, informes de progreso y actividades o lista de actuaciones pendientes. Igualmente, se introdujeron cláusulas relativas a la entrega de determinados ficheros de carácter documental ("entregables") al finalizar cada contrato de servicios, como pueden ser los manuales de usuario y el análisis funcional del diseño técnico e interconexiones de la aplicación. Aunque se realizaron los certificados de conformidad del servicio hecho, no ha quedado constancia de la celebración de las reuniones de seguimiento ni de la materialización de los entregables pactados.
- En dos de los cuatro contratos formalizados no se designó al responsable del mismo al que se refiere el artículo 62 de la LCSP y, en los dos restantes, la responsable fue la Secretaria General del ICAA. Al estar la persona responsable encargada de la supervisión de la ejecución y el dictado de las instrucciones necesarias para asegurar la correcta realización de la prestación pactada, parece más oportuna la designación de un perfil especialista en sistemas de información o en el SIG del ICAA, evitando un control insuficiente de la ejecución de estos contratos. Los problemas señalados también repercuten en una adecuada declaración de conformidad con el servicio recibido.
- Algunos de los desarrollos y utilidades a implementar por la empresa adjudicataria según lo dispuesto en los documentos de licitación, no han sido plenamente culminados por la misma, pudiendo destacarse entre ellos el sistema de alertas, el registro de empresas distribuidoras, la parametrización de determinadas ayudas y la conexión con la sede electrónica, lo que no ha impedido que se certificase la conformidad con el servicio prestado, regulada en el artículo 210 de la LCSP. Ello puede atribuirse a disfunciones en la coordinación entre la responsable del contrato y las unidades del ICAA usuarias del SIG.
- En el servicio formalizado a través de un contrato menor por importe de 17.233 euros para el mantenimiento correctivo y evolutivo del SIG, los trabajos realizados hacen referencia solo al correctivo.

II.3.3.3. EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO DE LAS SUBVENCIONES

Del análisis de la documentación que consta en el SIG no puede deducirse que los expedientes respondan al formato electrónico exigido por el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) en cuanto es necesaria la agregación ordenada de documentos, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias que deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga, con el detalle previsto en la Resolución de 19 de julio de 2011 de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad del expediente electrónico.

II.4. MEDIDAS DE FOMENTO A LA CINEMATOGRAFÍA Y AL SECTOR AUDIOVISUAL

En el artículo 19.1 de la LC se recogen las medidas de fomento a la cinematografía y al sector audiovisual en las que el Instituto es competente. En sucesivos subapartados se realiza el análisis de la gestión realizada por el ICAA de las siguientes medidas:

- Medidas de fomento para la producción, distribución, exhibición y promoción en el interior y exterior de películas cinematográficas y otras obras audiovisuales a partir de las líneas de ayudas convocadas. En particular, del fomento de las producciones independientes.
- Aplicación de los incentivos fiscales que contribuyen al fomento de la cinematografía y del sector audiovisual.
- Fomento de igualdad de género en el ámbito de la creación cinematográfica y audiovisual.

Respecto del resto de medidas de fomento del sector previstas en el artículo 19.1 de la LC, cabe señalar lo siguiente:

- Las ayudas suplementarias a la amortización de películas, a las que se refiere su letra b), se convocaron por última vez en el ejercicio 2018, abandonándose tras modificarse la LC por el Real Decreto-ley (RDL) 6/2015, de 14 de mayo¹⁴.
- Las medidas para facilitar el acceso a créditos en el sector cinematográfico, previstas en la letra c), se desarrollaron por el ICAA en colaboración con el Instituto de Crédito Oficial desde 2000 hasta 2015 a través de las ayudas para la minoración de intereses de préstamos bancarios, cuyo objetivo era facilitar los recursos financieros necesarios para la creación, reconversión y remodelación de salas de exhibición y para la adquisición y mejora de equipamientos de producción cinematográfica. En los ejercicios 2020 y 2021 las líneas de financiación por un importe total de 780.000.000 euros fueron promovidas por la Sociedad de Garantía Recíproca Audiovisual Fianzas SGR, para lo cual le fueron concedidas a través de la Dirección General de Industrias Culturales, Propiedad Intelectual y Cooperación del MCUD, en virtud del artículo 1 del RDL 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019, dos subvenciones directas, siendo la primera por un importe de 16.250.000 euros para la dotación de su fondo de provisiones técnicas y la segunda por 3.750.000 euros para la financiación del coste de la comisión de apertura de los avales de los préstamos a empresas del sector cultural con motivo de la crisis del COVID 19. La concesión de las subvenciones se instrumentó mediante la Orden de 21 de julio de 2020 del MCUD, la cual fue modificada por la Orden de 8 de marzo de 2021. Por lo tanto, el ICAA no participa directamente en esta medida, gestionada directamente por el MCUD.
- El ICAA no ha llevado a cabo actuaciones dirigidas al fomento de la realización de actividades de I+D+i en el ámbito cinematográfico y audiovisual, previstas en la letra f).
- Respecto a las medidas previstas en la letra e) relativas a la suscripción de convenios y la colaboración con las diferentes administraciones educativas para el fomento del conocimiento y difusión del cine en los diferentes ámbitos educativos, durante los ejercicios 2020 y 2021, el ICAA ha suscrito 24 convenios con entidades públicas y privadas para el fomento de las distintas actividades cuya competencia le corresponde.

II.5. GESTIÓN DE LAS AYUDAS PARA LA PRODUCCIÓN, DISTRIBUCIÓN, EXHIBICIÓN Y PROMOCIÓN

Se analizan en este subapartado las medidas de fomento para la producción, distribución, exhibición y promoción en el interior y exterior de películas cinematográficas y otras obras audiovisuales en

¹⁴ Las ayudas suplementarias a la amortización de películas se siguieron convocando hasta 2018, de acuerdo con el régimen establecido en la Disposición transitoria única del RDL6/2015.

los ejercicios 2020 y 2021 del ICAA. Además, dado que los proyectos a subvencionar suelen ser de ejecución plurianual, se ha atendido a las justificaciones presentadas en dichos ejercicios de ayudas concedidas en ejercicios anteriores, para verificar la conformidad de estas con la normativa aplicable.

Los programas presupuestarios 330A “Cultura.MRR” y 335C “Cinematografía” financian dichas medidas de fomento y su ejecución presupuestaria aparece en el Anexo 3.

II.5.1. Ayudas a la producción

El ICAA cuenta con cuatro líneas de ayudas a la producción de películas cinematográficas, bajo las siguientes denominaciones:

- Generales: ayudas anticipadas a las empresas productoras para la financiación del coste de la producción de proyectos de largometraje mediante la aplicación de criterios objetivos.
- Selectivas: ayudas a las empresas productoras independientes para proyectos que posean un especial valor cinematográfico, cultural o social, sean de carácter documental o experimental o incorporen nuevos realizadores. Estas ayudas se otorgarán previo informe del órgano colegiado.
- Cortometraje sobre proyecto: ayudas a productores independientes para la producción de cortometrajes sobre proyecto que se otorgarán previo informe del órgano colegiado.
- Cortometraje realizado: ayudas a las empresas productoras independientes para la producción de cortometrajes realizados que se otorgarán previo informe del órgano colegiado.

El ICAA ha convocado en 2020 y 2021 dos líneas de ayudas a la producción de largometrajes (ayudas generales para la producción de largometrajes sobre proyecto y ayudas selectivas para la producción de largometrajes sobre proyecto) y dos líneas para la producción de cortometrajes (ayudas a la producción de cortometrajes sobre proyecto y ayudas a la producción de cortometrajes realizados), siendo la SGF la competente para gestionarlas.

CUADRO N.º 2
AYUDAS A LA PRODUCCIÓN CONCEDIDAS
Ejercicios 2020-2021
(euros)

Líneas de ayudas para la producción		Programa 335C (2020)	Programa 335C (2021)	Programa 330A (2021)
Largometrajes	Generales	40.000.000	40.000.000	7.000.000
	Selectivas	11.900.000	12.000.000	3.000.000
Cortometrajes	Realizados	300.000	400.000	-
	Sobre proyecto	700.000	800.000	-
Total		52.900.000	53.200.000	10.000.000

Fuente: Elaboración propia

II.5.1.1. AYUDAS SELECTIVAS Y GENERALES PARA LA PRODUCCIÓN DE LARGOMETRAJES SOBRE PROYECTO

El ICAA concede anualmente ayudas selectivas y generales a productoras independientes para la realización de largometrajes, siendo en el caso de las primeras el pago único tras la resolución, mientras que en las generales se hacen tres pagos sucesivos, siendo ambas subvenciones incompatibles.

El procedimiento de concesión de estas ayudas se tramita en régimen de concurrencia¹⁵ competitiva, financiándose habitualmente con cargo al Fondo de Protección a la Cinematografía cuyos créditos se incluyen en el Programa 335C. En 2021 dispusieron, además, de créditos procedentes del Programa 330A.

Las ayudas selectivas se convocaron por sendas Resoluciones de la Dirección General del ICAA, de 14 de julio de 2020 y 23 de marzo de 2021, ascendiendo la cuantía a 11.900.000 euros en 2020 y 12.000.000 euros en 2021. En este último ejercicio además se fijó una cuantía adicional de 3.000.0000 euros imputable al Programa 330A, en el que se ubican los fondos del MRR correspondientes a Cultura, para destinarla a proyectos realizados exclusivamente por directoras o a proyectos de animación.

En el Anexo 5 se recoge el flujograma del procedimiento de gestión de ayudas selectivas para la producción de largometrajes sobre proyecto elaborado a partir de la información y documentación recibida del ICAA.

Por su parte, las ayudas generales se convocaron por sendas Resoluciones de la Dirección General del ICAA, de 1 de septiembre de 2020 y 7 de junio de 2021, ascendiendo en cada ejercicio la cuantía a 40.000.000 euros. En 2021, además, se fijó una cuantía adicional de 8.000.0000 euros, de la que se consumieron 7.000.000 euros, imputable al Programa 330A, en el que se ubican los fondos del MRR correspondientes a Cultura, para incrementar el porcentaje de dotación prevista para proyectos realizados exclusivamente por directoras o bien proyectos de animación.

¹⁵ El Anexo 4 recoge las ayudas directas concedidas por el ICAA en concurrencia en los ejercicios 2020 y 2021.

En el Anexo 6 se recoge el flujograma del procedimiento de gestión de ayudas generales para la producción de largometrajes sobre proyecto elaborado a partir del manual de procedimientos del ICAA.

II.5.1.2. AYUDAS PARA LA PRODUCCIÓN DE CORTOMETRAJES

El fomento de la producción de cortometrajes por empresas productoras independientes se ha efectuado en los ejercicios fiscalizados mediante la concesión de ayudas sobre proyecto y por cortometraje realizado, siendo ambas compatibles.

El procedimiento de concesión de estas ayudas se tramita en régimen de concurrencia competitiva financiándose con cargo al Fondo de Protección a la Cinematografía cuyos créditos se incluyen en el Programa 335C.

Las ayudas sobre proyecto se convocaron por sendas Resoluciones del ICAA de 27 de julio de 2020 y 17 de marzo de 2021, ascendiendo la cuantía a 700.000 euros en 2020 y 800.000 en 2021.

Las ayudas para cortometrajes realizados se convocaron por sendas Resoluciones de la Dirección General del ICAA de 3 de agosto de 2020 y 21 de junio de 2021, ascendiendo la cuantía a 300.000 euros en 2020 y 400.000 en 2021. En los Anexos 7 y 8 se recogen respectivamente los flujogramas del procedimiento de gestión de ayudas para cortometrajes sobre proyecto¹⁶ y realizados elaborado a partir del manual de procedimientos del ICAA.

II.5.1.3. COMISIÓN DE AYUDAS A LA PRODUCCIÓN DE LARGOMETRAJES Y CORTOMETRAJES

Con la finalidad de asesorar a la Dirección General del ICAA en su concesión, se nombra la comisión de ayudas regulada en los artículos 33 y 34 del Real Decreto 1084/2015, de 4 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine (RLC). La citada comisión está encargada de la valoración de las solicitudes de ayudas selectivas para la producción de largometrajes sobre proyecto y de las destinadas para la producción de cortometrajes.

El órgano instructor asigna, a la vista del informe de valoración de la Comisión, una puntuación total a cada proyecto, a partir de la cual establece una prelación de proyectos, adjudicando las ayudas, sin embargo, en los expedientes analizados no aparecen informes motivados emitidos por sus miembros, con cada una de las valoraciones realizadas, en contra del procedimiento establecido en el artículo 70 de la Orden 769/2018, utilizándose, en su lugar, las actas de la Comisión, que no tienen el mismo contenido de detalle.

II.5.1.4. DEFICIENCIAS DETECTADAS EN EL PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN DE LAS AYUDAS

Del análisis de los requisitos previstos en la Orden CUD/582/2020, de 26 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas estatales para la producción de largometrajes y de cortometrajes y regula la estructura del Registro Administrativo de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales, se han detectado las siguientes debilidades y deficiencias:

¹⁶ Refleja el procedimiento de las ayudas para cortometrajes sobre proyecto para el género de ficción, sin tener en cuenta la ampliación excepcional de plazos introducida por la Orden CUD/464/2021, de 10 de mayo y los plazos para los documentales y los cortos de animación.

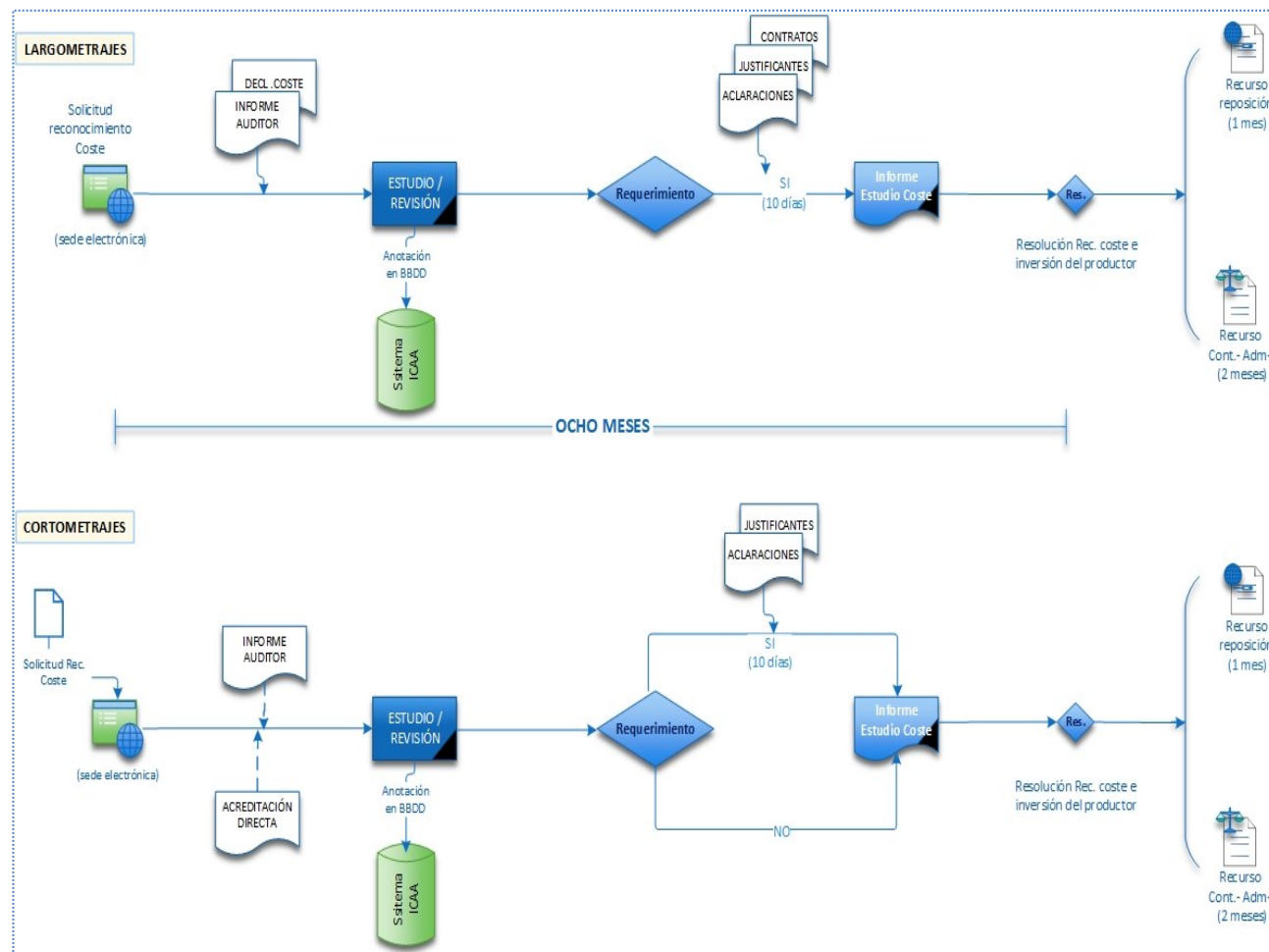
- Como se ha indicado en el apartado II.3.2.1, aunque se prevé como requisito general para obtener la condición de persona beneficiaria que los solicitantes asuman mediante declaración responsable el compromiso de mantener en su propiedad la titularidad de los derechos de la película durante el plazo de tres años desde la fecha de su calificación, el ICAA no realiza posteriores comprobaciones a dicha declaración, a pesar de que el incumplimiento de esta obligación daría lugar al reintegro total de la ayuda.
- El modelo que consta en la página web del ICAA para la solicitud de ayudas tanto para largometrajes como para las de cortos denominado “declaración responsable de cada empresa que ejecuta gastos” recoge trece apartados distintos, sin que sean todos aplicables a estos tipos de ayuda.
- En el caso de que la actividad subvencionable se vaya a realizar de manera conjunta por varias personas jurídicas, para obtener la condición de beneficiarias el artículo 5.2 indica que se debe constituir una agrupación de empresas productoras que no podrá disolverse hasta que hayan transcurrido los plazos de prescripción para el reintegro y las infracciones previstos en los artículos 39 y 65 de la LGS. Sin embargo, el ICAA no tiene implementados controles que permitan la comprobación de esta obligación.
- En el procedimiento de comprobación del cumplimiento de las obligaciones generales asumidas por el beneficiario de la ayuda recogidas en el artículo 9, el ICAA no cuenta con mecanismos de acceso a los sistemas de información de los órganos de las CCAA, en el caso de que estos sean competentes para la calificación de la película, teniendo el beneficiario que remitir una copia de la misma, así como los títulos de crédito al Instituto.
- Entre las obligaciones de los beneficiarios se encuentra la de difundir la colaboración del ICAA en la realización de la actividad objeto de la ayuda. Sin embargo, al menos en tres de los expedientes de cortometrajes realizados (156618, 162718 y 197517) no constaría esta publicidad, siendo ello causa de reintegro conforme al artículo 37.1.d) de la LGS.
- En los cortometrajes realizados la obligación de entregar una copia de la película a la Filmoteca Española se habría hecho fuera del plazo establecido en las convocatorias (un mes desde la publicación de la subvención) al menos en los tres expedientes citados en el párrafo anterior.

II.5.1.5. RECONOCIMIENTO DE COSTE

El reconocimiento del coste de una película es un trámite administrativo que se realiza a los efectos de computar el importe de las ayudas y que viene establecido en la Orden ECD/2784/2015, de 18 de diciembre, por la que se regula el reconocimiento del coste de una película y la inversión del productor, determina los conceptos que integran dicho coste, así como los plazos y condiciones en los que deben efectuarse los correspondientes gastos y los procedimientos necesarios para la acreditación de dicho coste y su reconocimiento.

En el gráfico siguiente se recoge el flujograma de esta fase del procedimiento de gestión de ayudas a la producción, elaborado a partir de la documentación e información remitida por el ICAA. Además, en el Anexo 9 se reproducen los principales trámites dispuestos en la normativa aplicable.

GRÁFICO N.º 2 PROCEDIMIENTO RECONOCIMIENTO DE COSTE



Fuente: Elaboración propia

Si bien, en la práctica, las solicitudes presentadas fuera de los plazos previstos en la norma son inadmitidas, el artículo 5.2 de la Orden 2784/2015, en su último párrafo, presenta una redacción confusa para este supuesto, al establecer que “no obstante, en el caso de que la película a la que se refiera la solicitud hubiera resultado beneficiaria de alguna ayuda se realizará el reconocimiento de coste a los únicos efectos de la justificación de dicha ayuda, sin que dicho reconocimiento le habilite para la percepción de futuras ayudas”.

Igualmente, el artículo 2.3.c de la Orden prevé que no se computarán como coste, entre otros, los gastos superiores a 40.000 euros, en el caso de largometrajes, y superiores a 2.000 euros en el caso de cortometrajes, facturados por cada empresa vinculada a la empresa productora. El ICAA ha entendido que, en caso de superarse este importe, la totalidad del gasto no es subvencionable, lo que ha generado cierta litigiosidad, dado que la práctica que se está siguiendo no parece deducirse como única posibilidad de la redacción de este precepto.

Por otro lado, la Orden 2784/2015 presenta algunas discrepancias con lo establecido en el artículo 74 del RLGS, dedicado a la cuenta justificativa con aportación de informe de auditor. Se observa que la información exigible al beneficiario por parte de la Orden no incluye documentación

considerada exigible en cualquier caso por dicho artículo, como la memoria de actuaciones justificativa del cumplimiento de las condiciones impuestas en la concesión de la subvención, con indicación de las actividades realizadas y de los resultados obtenidos y la memoria económica abreviada conteniendo un estado representativo de los gastos incurridos en la realización de las actividades subvencionadas, debidamente agrupados, y, en su caso, las cantidades inicialmente presupuestadas y las desviaciones acaecidas.

La resolución de reconocimiento de coste de la película dictada por el ICAA tiene carácter condicionado, pudiendo ser modificada durante el período de prescripción establecido en el artículo 39 de la LGS, entre otras causas, cuando el Instituto tenga conocimiento de la obtención de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos que financien la actividad subvencionada. Sin embargo, la comprobación de este aspecto se basa, en el caso de las ayudas a cortometrajes, en una declaración responsable del beneficiario y, en los largometrajes, en el informe emitido por el auditor de cuentas, sin que se practiquen verificaciones posteriores. Adicionalmente, si bien el artículo 14.1.d) de la LGS establece que el beneficiario debe comunicar al órgano concedente la obtención de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos que financien las actividades subvencionadas tan pronto como se conozcan, entre los procedimientos administrativos del Organismo no figura uno que permita dicha comunicación.

Respecto a las consecuencias del silencio administrativo en relación con la solicitud de reconocimiento de coste presentada, el párrafo primero del artículo 8 de la Orden 2784/2015 establece que este será desestimatorio, con una redacción imprecisa, pues parece referirse a la solicitud y no al recurso que sobre el reconocimiento del coste pudiera presentar el beneficiario. En cualquier caso, al ser un procedimiento administrativo iniciado a solicitud del interesado, el silencio administrativo sería positivo, tal como dispone el artículo 24 de la LPAC, y así lo está interpretando el ICAA.

La unidad de evaluación de costes, dependiente de la SGF es la encargada de revisar los costes declarados en las ayudas para la producción de largometrajes y cortometrajes. Tras el análisis de las actuaciones que se llevan a cabo por parte de esta unidad, cabe señalar las siguientes deficiencias y debilidades:

- La asignación de expedientes entre los evaluadores no responde a criterios objetivos (carga de trabajo, rotación entre evaluadores para evitar la repetición de expedientes de una misma productora, etc.) plasmados por escrito.
- Si bien todas las solicitudes de reconocimiento de costes son revisadas, el personal de esta unidad carece de manuales, guías de evaluación o instrucciones internas debidamente aprobadas por la SGF, lo que puede originar un análisis heterogéneo de los expedientes.
- El sistema de gestión de subvenciones captura las fechas de la solicitud de reconocimiento de coste al ser la presentación por la sede electrónica, sin embargo, los evaluadores han de anotar manualmente en el sistema los importes de los gastos declarados por capítulos, con el riesgo de error que conlleva.
- Los evaluadores graban en el sistema de gestión de subvenciones las anotaciones comprobatorias del expediente, las cuales sirven de base para requerir la aportación o aclaración de determinada documentación. No obstante, se observa, con carácter general, que este requerimiento de información se dirige al auditor que emitió el informe y no al beneficiario, que es quien reúne la condición de interesado, conforme al artículo 4 de la LPAC, en el procedimiento de reconocimiento de coste.

- Para justificar los costes en el caso de los cortometrajes es posible la presentación telemática de documentación que, dado su volumen, se admite a través de correos electrónicos, en lugar de tener entrada por la sede electrónica del ICAA, lo que supone un riesgo para el interesado sobre la constancia de la realización del trámite y un riesgo de almacenamiento seguro de la información para el ICAA.
- Como consecuencia de las insuficiencias del SIG puestas de manifiesto en el epígrafe II.3.3, los evaluadores utilizan como registro auxiliar una hoja de cálculo compartida en carpetas comunes, en la que reflejan los principales hitos relacionados con las solicitudes de reconocimiento de costes.
- La declaración del coste de la película, detallado por capítulos y partidas, se presenta formando parte del informe de auditoría y no como documento independiente, en contra de lo establecido en el artículo 5.3 de la Orden 2784/2015.
- Los informes de auditoría normalmente no presentan diferencias con el importe declarado por la productora, por lo que los ajustes surgen a raíz de la revisión de la unidad de evaluación. Adicionalmente no se comprueba la ausencia de conflicto de intereses entre el auditor y las firmas que llevan a cabo la asesoría jurídica, contable y fiscal de los beneficiarios.
- La revisión de los costes declarados en los cortometrajes por los servicios del ICAA, cuando el beneficiario adjunta justificante de los gastos incurridos en lugar de presentar el informe emitido por un auditor de cuentas, ofrece un resultado de mayores costes declarados no elegibles, habiéndose obtenido, para el periodo 2010-2022, una media de 7.371 euros rechazados por expediente frente a los 3.477 euros en el caso de mediar informe de auditoría y requerimiento posterior del ICAA.

Analizado el procedimiento de reconocimiento de costes de nueve obras, con ayudas recibidas por importe de 3.879.519 euros, llevado a cabo durante los ejercicios fiscalizados (y con origen en 2018 y 2019), cabe señalar que, fruto de las labores de comprobación del ICAA, 1.248.408 euros no fueron declarados como gastos subvencionables, al no adecuarse a la normativa de referencia. No obstante lo anterior, se señalan las siguientes debilidades y deficiencias que afectan al procedimiento materialmente seguido por el ICAA o bien a la Orden 2784/2015:

- La Orden no establece ninguna cautela para asegurar que, en los casos de autocontratación, los costes responden a condiciones normales de mercado. Se ha advertido este caso en el expediente 85.918, donde se presentan gastos por un millón de euros correspondientes a las remuneraciones del director y coste del guion, que son facturados por la misma persona que es, a su vez, titular de la empresa beneficiaria¹⁷.
- Los gastos de publicidad y promoción no vienen acompañados de una memoria donde se explique su vinculación con la película, por lo que no queda debidamente acreditada su necesidad y relación con la actividad subvencionada, resultar estrictamente necesarios y realizarse en el plazo establecido por las diferentes bases reguladoras, tal y como establece el artículo 31.1 de la LGS. Además, aunque la Orden 2784/2015 exige que estos gastos no hayan sido objeto de subvención para la empresa distribuidora de la película, la ausencia de una relación detallada de los gastos presentados dificulta o, en algunos casos, dado su

¹⁷ Según datos del Boletín Informativo-Anuario del Cine 2021 del ICAA, el coste medio de un guion para una muestra de 46 largometrajes cuyo presupuesto total es superior a 900.000 euros, es de 4.332 euros y, en 2021, para una muestra de 36, el coste es de 2.280 euros. Para el caso analizado, el coste del guion asciende a 300.000 euros.

volumen, impide este control, como es el caso del expediente 85.918, con unos gastos de publicidad y promoción de 1,6 millones de euros. Adicionalmente, dado que estas ayudas son compatibles con las otorgadas para la participación en festivales, la falta de estampillado puesta de manifiesto en el apartado II.5.4 posibilita que una misma factura se incluya en las ayudas a la promoción.

- En los expedientes 82.717 y 98.318 el informe del auditor no hace mención de la utilización de técnicas de muestreo o al análisis del 100 % de los gastos, en contra de lo que establece el artículo 3 de la Orden.
- En los gastos relativos a escenografía y decoración de los expedientes analizados no se acredita la vinculación con la obra, mediante la descripción detallada del concepto y mención del título de la película en la factura correspondiente, en contra de lo que establece el artículo 2.1.I) de la Orden.
- En el expediente 98.318, a pesar de advertirse la existencia en la cuenta 05.02.16 de derechos discográficos (42.800 euros) y en la cuenta 01.02 música (86.527 euros), no se solicitaron los justificantes, limitándose el organismo a preguntar al auditor, el cual afirmó que “la cantidad de 05.02.16 no está incluida en la 01.02”, sin apoyo documental alguno.
- En los expedientes 88.218 y 82.717, el informe del auditor no se pronuncia sobre la situación de las pólizas de préstamos formalizadas para la realización de las películas, ni indica si los intereses corresponden al tipo pactado y al período de vigencia de la póliza, pese a la previsión del artículo 6.4.f) de la Orden, ascendiendo los intereses declarados a 25.862 euros y 9.335 euros respectivamente.
- Con carácter general, en todos los capítulos existen gastos agrupados bajo rúbricas genéricas o indeterminadas, cuya aclaración por el ICAA se realiza solo en ocasiones, sin que se cuente con un criterio de cómo proceder ante esta situación. Por ejemplo, en el expediente 82.717 se observan gastos justificados bajo rúbricas como “varios” o “damages”. En el caso de estos últimos (1.756 euros) no siempre se solicitó documentación justificativa, admitiéndose la totalidad de los mismos. De igual forma, en el expediente 98.318 se registraron 1.017 euros como “refuerzo de dirección-varios”, 9.946 euros como “personal complementario varios” o 1.530 euros como “viajes varios”, sin que el ICAA solicitase información adicional.
- En el expediente 88.218 se observa falta de precisión en relación con la identificación del personal artístico, sin que fuera solicitada aclaración formal por el ICAA.
- El capítulo dedicado al equipo técnico del expediente 88.218 recoge gastos de asistencia sanitaria por importe de 3.151 euros que no corresponden al mismo y que no fueron reubicados. En este mismo expediente en la rúbrica de hoteles y comidas se admiten 8.876 euros en concepto de “aparcamientos de actrices”, sin solicitar aclaración adicional pese a que no se aprecia la relación con este tipo de gastos.
- En el expediente 85.918, en el capítulo de gastos generales se incluye el alquiler de oficinas y almacenes por 40.000 euros, tratándose de un servicio prestado por una empresa vinculada a la beneficiaria, sin que se solicite información adicional que acredite que el gasto responde a precios de mercado.

II.5.1.6. REEMBOLSO DE AYUDAS E INFORMACIÓN SOBRE RENDIMIENTOS

La previsión que realiza el artículo 13 de la Orden CUD/582/2020 sobre el posible reembolso de las ayudas en el supuesto de que los ingresos generados por la explotación del largometraje en España en locales de exhibición, sea tres veces superior al coste reconocido por el ICAA y siempre que de ello derive un beneficio real para la empresa productora (lo que se traduce, según indica el mencionado artículo¹⁸, en que dicho beneficio real supere, al menos, el 250 % de la ayuda recibida), no ha tenido aplicación práctica hasta el momento, dado que, de acuerdo con las declaraciones responsables presentadas ante el ICAA por las empresas productoras, no hay obras cinematográficas españolas y beneficiarias de ayudas públicas que hayan obtenido tal beneficio real.

Aunque la Orden habilita al Instituto a requerir la presentación de la documentación que acredite lo declarado, no se ha hecho uso de tal posibilidad. En esta línea, el artículo 17 del RLC establece que los titulares de las salas de exhibición cinematográfica deben cumplimentar y hacer llegar al ICAA informes de exhibición en los que habrá de figurar la declaración de la totalidad de las películas cinematográficas programadas, el número de títulos de acceso generados y la recaudación obtenida en cada sesión. Esta información sobre la asistencia y los rendimientos de las obras cinematográficas puede completarse con la información suministrada al ICAA por entidades especializadas en la obtención de este tipo de datos, que tengan implantación en toda España y solvencia profesional reconocida.

El procedimiento para el cómputo de espectadores de las películas y el control de asistencia y rendimientos de dichas obras en las salas de exhibición se desarrolla mediante la Orden CUL/1772/2011, de 21 de junio, estableciéndose dos procedimientos. El ordinario, mediante contrato con una de las entidades homologadas por el ICAA denominadas “Buzones”, y otro simplificado, reservado para los cines que no tienen carácter informatizado, con dos salas como máximo, los cuales envían la información de forma directa al ICAA a través de la sede electrónica del Instituto.

La homologación de un buzón por el ICAA está condicionada a la asunción de las obligaciones y al cumplimiento de las disposiciones técnicas y de sistema que se señalan en la citada orden y el buzón debe desarrollar su labor con puntualidad, eficacia y transparencia, en cuanto gestor en la recepción, control y remisión de los datos.

Se ha constatado que la información sobre recaudación y espectadores que consta en la web del ICAA difiere de la registrada en el sistema integral de gestión de las ayudas como consecuencia de que no se estaría recibiendo con la periodicidad pactada los datos a través de las empresas “buzones” homologadas para la emisión de certificados de cómputo de espectadores, sin que consten actuaciones para depurar las posibles responsabilidades en que se hubiera incurrido, incluso la revocación de las homologaciones.

¹⁸ Según el mencionado artículo, una vez determinado el beneficio real, la persona beneficiaria quedará obligada al reembolso en los siguientes términos:

- a) Si el beneficio real supera el 250 % del importe de la ayuda percibida, deberá reembolsarse el 25 % de dicho importe.
- b) Si el beneficio real supera el 350 % del importe de la ayuda percibida, deberá reembolsarse el 50 % de dicho importe.
- c) Si el beneficio real supera el 500 % del importe de la ayuda percibida, deberá reembolsarse el 100 % de dicho importe.

II.5.2. Ayudas a la distribución

En 2020 y 2021 el ICAA ha convocado en régimen de concurrencia y con cargo al Fondo de Protección de la Cinematografía, cuyos créditos se incluyen en el Programa 335C, ayudas dirigidas a distribuidores independientes para subvencionar determinados costes¹⁹.

La Orden CUD/769/2018, de 17 de julio, establece las bases reguladoras de las ayudas previstas en el Capítulo III de la LC y la Orden CUD/508/2021, de 25 de mayo, establece las bases reguladoras de las ayudas a la distribución de películas, derogando parcialmente la orden de 2018.

Por Resolución de la Dirección General del ICAA, de 12 de mayo de 2020 se convocaron estas ayudas por importe de 2.500.000 de euros, ampliándose en 1.000.000 euros por Resolución de 2 de septiembre del mismo año, pudiendo optar a ellas las películas de largometraje y conjuntos de cortometrajes que hubieran sido calificados en España durante 2018 y 2019, agotándose el crédito presupuestario.

En 2021, por Resolución de la dirección General del ICAA, de 18 de junio, se convocaron ayudas nuevamente por importe de 4.000.000 de euros para la distribución de películas de largometrajes y conjuntos de cortometrajes calificados en España durante 2019 y 2020. El importe concedido ascendió a 2.360.882 euros, en gran parte por la situación extraordinaria motivada por la pandemia de COVID-19. En la convocatoria de 2021 se produjo un retraso en el plazo de resolución de 15 días, si bien la resolución provisional de concesión se publicó dentro del plazo.

Del análisis de la documentación aportada se observa que:

- En relación con la documentación que acompaña la solicitud, en los expedientes 195.518 y 134.819 no figura la documentación acreditativa de la adquisición por el solicitante de los derechos de distribución de la película en España en salas de exhibición (contrato o *deal memo*), o la cadena de contratos existente en el caso de que el solicitante no hubiera adquirido los derechos directamente al productor, agente de ventas o distribuidor internacional, pese a lo indicado en la norma séptima de la Resolución por la que se convocan las ayudas para el año 2020 y el artículo 5 de la Orden CUD/508/2021.
- En la instrucción del procedimiento de concesión de estas ayudas se solicita la colaboración del Comité Asesor de Ayudas a la Distribución, que realiza una valoración motivada en base a los criterios establecidos en las bases y conforme a los baremos pormenorizados en las convocatorias. Sin embargo, la resolución de concesión del ICAA se basa exclusivamente en el acta de este comité, en la que solo consta el total de puntos que recibe el solicitante, sin desglose por criterio ni por miembro del mismo, sin que se emita informe al respecto. Como consecuencia de esta deficiencia, en las ayudas concedidas en 2020 y 2021 no ha sido posible comprobar la trazabilidad entre la documentación presentada por los solicitantes y los puntos otorgados por este comité.
- La justificación de la ayuda se realiza bajo la modalidad de cuenta justificativa con aportación de justificantes de gasto, debiendo presentar los beneficiarios una memoria económica de los gastos subvencionables y de la distribución realizada en las categorías admitidas. Sin embargo, en los expedientes 195.518 y 134.819 no consta la citada memoria y con carácter

¹⁹ Hasta el 50 por 100 del coste del tiraje de copias, del subtitulado, de la publicidad y promoción, de los medios técnicos y de los recursos necesarios para el acercamiento de las películas a colectivos con discapacidad, de películas de largo y corto metraje, comunitarias e iberoamericanas, para fomentar su distribución principalmente en versión original, en salas de exhibición.

general la relación de gastos justificados es superior al importe concedido, sin que sea posible relacionarlos adecuadamente con los conceptos e importes presentados en el presupuesto que acompaña la solicitud.

- No se establece adecuadamente el vínculo necesario entre la naturaleza de los gastos relativos a “artes finales” (1.312 euros), “comisión de representación” (4.878 euros) del expediente 195.518 o “nóminas” (1.122 euros) del expediente 134.819 y la actividad subvencionada y no queda acreditada debidamente la necesidad de incurrir en los relativos a “transporte limusina” (223 euros), no respetándose en estos casos el artículo 31 de la LGS.
- Finalmente, la Orden 2784/2015 considera como coste de una película los gastos de publicidad y promoción facturados a la empresa productora siempre que no hayan sido objeto de subvención para la empresa distribuidora de la película, sin embargo, como ya se ha puesto de manifiesto en el subepígrafe II.5.1.5, este control no se realiza²⁰.

II.5.3. Ayudas a la exhibición

Las ayudas a la exhibición se han venido centrando en subvencionar intereses de préstamos para financiar inversiones para la digitalización de las salas. No obstante, en 2020, se lanzó una línea excepcional de ayudas de 13,2 millones de euros para cubrir los efectos de la pandemia. En 2021, se transfirieron fondos del programa 330A (destinados a la ejecución del PRTR) a las CCAA para que establecieran ayudas a las salas, tal como se analiza en el comienzo del presente subapartado II.5.

CUADRO N.º 3
AYUDAS A LA EXHIBICIÓN CONCEDIDAS
Ejercicios 2020-2021
(euros)

Línea de ayuda	Programa 335C (2020)	Programa 335C (2021)	Programa 330A (2021)*
Ayudas a la exhibición	10.233.703	10.200.000	17.000.000

* Transferencias a CCAA.

Fuente: Elaboración propia

II.5.3.1. AYUDAS PARA LAS SALAS DE CINE CON MOTIVO DEL COVID

El RDL 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019 estableció la concesión directa de ayudas a las salas de exhibición cinematográfica, cuya actividad se había visto suspendida, para hacer frente tanto a los gastos incidentales derivados de las medidas sanitarias adoptadas, como a aquellos de reapertura y promoción de la actividad.

²⁰ En las alegaciones se indica que, en la convocatoria de 2023, se ha empezado a pedir que, en la memoria del plan de promoción a presentar con la solicitud, se incluya la parte asumida por el productor.

Por Resolución de 30 de julio de 2020, de la Dirección General del ICAA, se convocaron estas ayudas siendo la dotación presupuestaria de 13.252.000 euros, con cargo al Fondo de Protección a la Cinematografía (Programa 335C), ascendiendo el importe concedido a 10.233.703 euros.

En 2021, el RD 856/2021, de 5 de octubre, volvió a regular la concesión directa con carácter excepcional de estas ayudas para mantener abiertas las salas de exhibición cinematográfica o, en su caso, fomentar su reapertura, para lo que se dotaron 10.200.000 euros con cargo al mismo programa presupuestario.

El régimen de justificación de estas ayudas es mediante cuenta justificativa con aportación de justificantes de gasto para las ayudas iguales o superiores a 60.000 euros, sin embargo no se habría exigido la validación y estampillado de los justificantes de gasto a pesar de ser estas subvenciones compatibles con otras fuentes de financiación obtenidas para la misma finalidad y de que las convocatorias de 2020 y 2021 presentan un periodo común de gastos subvencionables (1 de enero al 31 de mayo de 2021), lo que supone un riesgo de que una misma factura fuera presentada como justificante de diferentes ayudas.

Entre las obligaciones del beneficiario se encuentra la de hacer constar la financiación pública en la página de internet de la sala de exhibición cinematográfica, así como en los materiales que se editen, relativos a las campañas, actuaciones o espacios subvencionados mediante la inserción de la frase «Con la financiación del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales/Ministerio de Cultura y Deporte/Gobierno de España», o bien con la inserción de la frase «Con la financiación del» seguida del logotipo del ICAA, sin que la documentación que integra la cuenta justificativa requiera evidencias del cumplimiento de esta obligación. Tampoco constan actuaciones de control del ICAA en este sentido.

La cuenta justificativa presentada en 2020 por J.C.A SL y por A.C, beneficiarios de 58.000 euros y 26.000 euros respectivamente, no contiene información sobre la existencia (o no) de otros ingresos o subvenciones que hayan financiado las actividades subvencionadas, con indicación, en su caso, del importe y su procedencia.

II.5.3.2. AYUDAS FINANCIADAS CON FONDOS DEL PRTR

Entre las ayudas financiadas con fondos del PRTR-MRR, cuyo marco general y gestión se analizan en el subapartado II.5 del presente Informe, se encuentran las correspondientes a la difusión y explotación en salas de exhibición. En este caso, son las CCAA las ejecutoras de los subproyectos a efectos del PRTR, por lo que los fondos del presupuesto del ICAA se transfieren a los de las citadas Administraciones autonómicas para su entrega a los beneficiarios, mediante la oportuna convocatoria. Para fijar el marco, condicionado y objetivos de estas ayudas, se convoca la correspondiente conferencia sectorial.

Según el Acuerdo de junio de 2021 de la Conferencia Sectorial de Cultura, las actuaciones que pueden optar a la financiación del PRTR se clasifican en cuatro ejes:

- Digitalización y aplicación de nuevas tecnologías a la actividad de las salas de exhibición.
- Adopción de medidas de desarrollo sostenible e impacto medioambiental positivo.
- Fidelización y captación de públicos.
- Innovación en la programación y circulación de producciones europeas y en leguas oficiales de España.

La Conferencia Sectorial de Cultura, a través del citado acuerdo, definió las condiciones a aplicar a estas ayudas por parte de las CCAA. Según los acuerdos de la citada conferencia, las CCAA, encargadas de la ejecución de estas subvenciones, quedan obligadas a enviar al ICAA, información trimestral, al menos, relativa al estado de tramitación de los expedientes, detallando, entre otros, el estado de cumplimiento de hitos y objetivos, el coste real esperado respecto al inicialmente estimado y los mecanismos de control para su correcta ejecución.

El contenido del Acuerdo de la Conferencia Sectorial (aprobado en junio de 2021) fue modificado en diciembre de 2022, estableciendo para las CCAA y beneficiarios obligaciones que inicialmente no estaban previstas y relacionadas con la contribución a la transición digital, con un incremento del porcentaje hasta el 86,5 %. También se procedió a ampliar la fecha límite inicialmente establecida (31 de julio de 2022) para realizar la convocatoria de las ayudas, llegando hasta 31 de diciembre de 2022, aunque la práctica totalidad de las CCAA las habían publicado antes de la fecha límite inicialmente establecida (31 de julio de 2022).

Como entidad responsable a efectos del PRTR, el ICAA diseñó y envió unos formularios de requerimiento de información periódica a las CCAA y Ciudades Autónomas. En la primera respuesta obtenida se produjeron incidencias tales como algunos retrasos o la no contestación por parte de las Ciudades Autónomas, que no acontecieron la segunda vez que se pidió información.

Los modelos de ayudas no mencionan la contribución a la transición digital del componente y solo en alguna convocatoria se establece la obligación de invertir al menos un 25 % de los fondos en cuestiones de conectividad, capacitación digital o uso de Internet.

Según los datos al ICAA, todas las Comunidades estimaban que al menos un beneficiario sería una PYME.

Los remanentes de crédito declarados por las CCAA fueron de 2.053.464 euros y existe la duda sobre el resultado de la concesión de ayudas (es decir, si llegarán a entregarse los fondos a beneficiarios) por importe de 243.038 euros, habiendo dos Comunidades con planes de realizar una nueva convocatoria, sin que el ICAA haya informado de devoluciones de los fondos a la Administración estatal.

Se apreció una disparidad en el diseño de los proyectos susceptibles de recibir financiación, dado que siete CCAA asignaron cantidades entre los 52.000 y los 736.271 euros por proyecto. Las demás CCAA establecieron tramos por el número de salas, cuya cuantía tampoco es homogénea.

Solo cinco Comunidades habían informado a la entidad responsable del inicio de la ejecución. Respecto al plazo de finalización de la ejecución de la inversión, también se apreciaron diferencias, no dándose una fecha límite para la realización de los proyectos en algunos casos, mientras otros tienen un plazo previsto que finaliza en el primer o segundo semestre de 2023. Los plazos de justificación de las ayudas se inician en el segundo semestre de 2023 y, en general, no se prevé que la justificación pueda finalizar en el primer trimestre de 2024.

Otro punto en el que se ha modificado el acuerdo inicial de la conferencia sectorial citada es el relativo al respeto al principio Do not Significant Harm (DNSH) y sus garantías. Diversas CCAA incluyeron este requisito en la convocatoria, con la obligación de presentar declaraciones responsables por parte de los beneficiarios.

El reporte sobre los mecanismos de control, en la mayoría de los casos, se ha dejado para la fase de justificación de la ayuda.

Sobre el uso del sistema informático para la gestión del PRTR, COFFEE-MRR, tres CCAA indicaron al ICAA, como entidad responsable, que sus subproyectos no habían sido dados de alta en febrero de 2023, catalogados en estado provisional, por lo que no se podía utilizar como mecanismo para reportar información.

II.5.4. Ayudas a la promoción

La LC contempla ayudas para la promoción del cine español las cuales se concretan en ayudas para la participación en festivales y ayudas para la organización de festivales y certámenes.

CUADRO N.º 4
AYUDAS A LA PROMOCIÓN CONCEDIDAS
Ejercicios 2020-2021
(euros)

Línea de Ayudas	Programa 335C (2020)	Programa 335C (2021)	Programa 330A (2021)
Organización de festivales	860.300	927.505	207.951
Participación de festivales	185.421	299.909	0

Fuente: Elaboración propia

II.5.4.1. AYUDAS PARA LA PARTICIPACIÓN EN FESTIVALES

La Orden CUD/769/2018 establece las bases reguladoras de estas ayudas para la participación de películas de nacionalidad española en festivales internacionales de reconocido prestigio.

Estas ayudas se tramitan en régimen de concurrencia competitiva financiándose con cargo al Fondo de Protección a la Cinematografía cuyos créditos figuran en el Programa 335C. Por resoluciones de la Dirección General del ICAA, de 22 de junio de 2020 y 12 de marzo de 2021, se convocaron las ayudas para dichos años, ascendiendo la cuantía a 300.000 euros por ejercicio.

En 2020 se concedieron ayudas por un importe total de 185.421 euros, mientras que en 2021 el crédito dispuesto se consumió casi en su totalidad (299.909 euros). En ambos ejercicios, el crédito disponible ascendió a 300.000 euros.

En la Resolución de 12 de marzo de 2021 para la participación de películas españolas en festivales celebrados entre noviembre de 2020 y octubre de 2021 se indica que “contando con la financiación de los fondos europeos hasta 2023, se ha aumentado la dotación presupuestaria de años anteriores y, de acuerdo con el artículo 49 de la citada orden de bases, el Comité asesor de ayudas a la promoción ha ampliado considerablemente la lista de los festivales y ceremonias de premios elegibles para las ayudas”, y ello pese a que estas ayudas no se habrían financiado con fondos del Programa 330A, en el cual se ubican las actuaciones del PRTR.

En las convocatorias analizadas se prevé la existencia de un comité asesor de ayudas que valora la selección inicial de los festivales y ceremonias de premios propuesta por el ICAA, de acuerdo con el prestigio internacional y la trayectoria del festival o del premio, su impacto en la industria

cinematográfica y su repercusión en los medios de comunicación y en el público, siendo su propuesta definitiva la que se refleja en la convocatoria. Sin embargo, no aparecen informes motivados emitidos por los miembros de dicho comité, con cada una de las valoraciones realizadas, en contra del procedimiento establecido en el artículo 70 de la Orden 769/2018.

La justificación de la ayuda se lleva a cabo en la modalidad de cuenta justificativa con aportación de justificantes de pago, fórmula prevista en el artículo 72 del RLGS, observándose las siguientes deficiencias en los expedientes revisados:

- En la memoria económica del expediente 22.321 no se incluye una relación detallada de otros ingresos o subvenciones que hayan financiado la actividad subvencionada con indicación del importe y su procedencia o, en su caso, la mención de su inexistencia.
- En los expedientes 85.918 y 106.518 no se ha aportado una memoria económica en los términos del citado artículo 72.
- A pesar de establecerse en las bases reguladoras la necesidad de la validación y estampillado de los justificantes de gasto, en el expediente 106.518 los presentados por la productora no están marcados con una estampilla, en el expediente 22.321 no ha podido constatar este requisito, pese a ser indicada esta circunstancia por el beneficiario y en el expediente 85.918 no se indica si el importe del justificante se imputa total o parcialmente a la subvención, con el riesgo de que estas facturas hubieran sido incluidas en otras subvenciones concedidas por el ICAA a través del reconocimiento de coste, como se ha puesto de manifiesto en el subepígrafe II.5.1.5 de este informe.

Finalmente, respecto a los requisitos de publicidad a cumplir por el beneficiario según las bases reguladoras, el ICAA se limita a requerir, en el momento de la justificación de la ayuda, un ejemplar del material promocional utilizado en la promoción de la película en el evento. No obstante, en el expediente 22.321 solo se incluye el logo del ICAA en la captura del material publicitario de la memoria justificativa, al igual que en el ejemplar publicitario del expediente 106.518, sin que quede reflejo de la inserción de la frase “con la financiación del Gobierno de España”.

Además, no se ha advertido control administrativo que asegure que el beneficiario refleje la colaboración del ICAA en los materiales promocionales, publicidad o invitaciones a eventos mediante la inserción de la frase señalada en el párrafo anterior, seguida del logotipo facilitado por el ICAA, en una parte destacada y de forma visible.

II.5.4.2. AYUDAS PARA LA ORGANIZACIÓN DE FESTIVALES Y CERTÁMENES

El ICAA fomenta la promoción de películas cinematográficas y otras obras audiovisuales a través de la concesión de ayudas a la organización de festivales o certámenes cinematográficos de reconocido prestigio que se celebren en España y a aquellos que dediquen especial atención a la programación y difusión del cine comunitario, iberoamericano, películas de animación, documentales y cortometrajes.

En el período fiscalizado las bases reguladoras de estas ayudas se establecen en la Orden CUD/769/2018, de 17 de julio.

Estas ayudas se convocan en régimen de concurrencia y con cargo al Fondo de Protección de la Cinematografía, cuyos créditos se incluyen en el Programa 335C, si bien, en 2021, también se utilizaron créditos dotados en el Programa 330A (Cultura. MRR).

Por Resolución de la Dirección General del ICAA, de 25 de junio de 2020, se convocaron las ayudas por un importe de 640.000 euros, ampliándose posteriormente en 249.000 euros por Resolución de la Dirección General del ICAA, de 6 de octubre de 2020, al amparo de la norma segunda de la resolución de convocatoria. En 2021, por Resolución de la Dirección General del ICAA, de 14 de junio de 2021, se convocaron ayudas por un importe de 933.000 euros, ampliándose posteriormente en 300.000 euros con cargo a los créditos del Programa 330A, según Resolución de la Dirección General del ICAA, de 29 de septiembre de 2021. La resolución provisional de concesión correspondiente a la convocatoria de 2021 se realizó en el plazo establecido, a diferencia de la definitiva.

De acuerdo con lo dispuesto en la Orden 769/2018, forma parte del procedimiento de instrucción de concesión de estas ayudas la evaluación de las solicitudes por parte del Comité Asesor de Ayudas a la Promoción, conforme a los criterios establecidos en las bases. Sin embargo, pese a lo dispuesto en el artículo 70.4 de la citada orden, no consta la emisión del informe, utilizándose, en su lugar, las actas del Comité, que no tienen el mismo contenido de detalle.

Del análisis de los expedientes revisados se desprenden las siguientes incidencias relativas a la convocatoria de 2021:

- A la sociedad P.M, SL le fue concedida una ayuda de 30.000 euros para la 24ª edición del Festival Internacional de Cine Documental, no constando en la cuenta justificativa simplificada presentada (exigida para las ayudas inferiores a 60.000 euros) la relación detallada de otros ingresos o subvenciones que hubieran financiado la actividad subvencionada con indicación del importe y su procedencia, firmada por el beneficiario conforme al artículo 75 del RLGS (o, en su caso, la inexistencia de las mismas)²¹.
- A.I.C recibió 15.000 euros para la octava edición de los Premios Feroz con cargo al Programa 330A. La documentación aportada por el beneficiario el 17 de junio de 2022, tras requerimiento realizado por el ICAA (del que no consta fecha), no contiene la relación detallada de otros ingresos o subvenciones que hubieran financiado la actividad subvencionada. Además, los gastos subvencionados declarados, por un importe de 15.000 euros, corresponden con una factura por "iluminación y sonido", pese a que según la norma segunda de la Resolución de la Dirección General del ICAA, de 29 de septiembre de 2021, "para cumplir con los objetivos del MRR, la cuantía adicional imputable a los créditos disponibles del Programa 330A «Cultura. MRR», financiará únicamente los gastos de digitalización y de sostenibilidad descritos en los apartados b) y k) de la norma quinta.1 de la Resolución de 14 de junio de 2021, por la que se convocan ayudas para la para la organización de festivales y certámenes cinematográficos en España durante el año 2021.

Finalmente, en relación con el procedimiento de comprobación de la cuenta justificativa en ambas convocatorias (2020 y 2021), se establece que el ICAA debe requerir, mediante muestreo aleatorio simple, facturas que supongan al menos el 25 % de la cantidad subvencionada, lo que no queda debidamente acreditado en la documentación que obra en los expedientes analizados, pertenecientes a ambos ejercicios.

²¹ Pese a que en las alegaciones se indica que el anexo V es "un desglose de los ingresos y gastos ejecutados del festival en el que se incluyen como ingresos todas las ayudas recibidas", en el citado anexo solo aparecen gastos financiados por el ICAA, sin que se ofrezca información sobre otros ingresos y subvenciones.

II.5.5. Otras ayudas

El ICAA concede subvenciones nominativas a una serie de instituciones y entidades culturales para el desarrollo de actividades de impulso y fomento de la cinematografía, incluyendo festivales y otros proyectos que pretenden potenciar la cultura española tanto en el territorio nacional como en el exterior.

Estas subvenciones se regulan por la Orden CUL/163/2010, de 27 de enero, por la que se aprueba el procedimiento de concesión de subvenciones nominativas del Ministerio de Cultura y de sus organismos públicos. En 2020, debido a la prórroga de los PGE de 2018, debe atenderse a lo dispuesto en el RD 524/2020, de 19 de mayo, por el que se regula la concesión directa de subvenciones del MCUD y sus organismos públicos a diversas entidades e instituciones culturales, otorgándoles carácter excepcional en aplicación del artículo 22.2.c) de la LGS. Las citadas subvenciones ascendieron a 1.836.460 euros, con el detalle que aparece en el Anexo 10.

Solicitado el expediente para la tramitación del RD 524/2020, en el mismo no aparece el informe del Ministerio de Hacienda y Función Pública (MHFP) que debiera de haberse emitido con el proyecto del citado RD, conforme establece el artículo 28 de la LGS y 67 del RLGS.

En el ejercicio posterior, mediante la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de PGE para el año 2021, se concedieron subvenciones nominativas por importe de 2.139.400 euros a las mismas entidades que en el año precedente, de los cuales 100.000 fueron con cargo a fondos del MRR.

Además, anualmente el ICAA convoca el premio Nacional de Cinematografía, dotándose por Resoluciones del ICAA, de 14 de mayo de 2020 y 8 de abril de 2021, 30.000 euros para cada ejercicio.

El régimen de justificación de las subvenciones concedidas a siete beneficiarios requiere, entre otra documentación, la presentación de un informe de auditor. Excepto en los informes correspondientes a dos de ellos, en el resto (cinco casos) no constan referencias sobre si se ha comprobado la financiación de la actividad subvencionada y en su caso, su procedencia.

Con carácter general, al ser estas subvenciones compatibles con otras fuentes de financiación obtenidas para la misma finalidad, el régimen de justificación utilizado supone un riesgo de que una misma factura sea presentada como justificante de diferentes ayudas dado que no es exigible la validación y estampillado de los justificantes de gasto.

El RD 524/2020 admite como gastos subvencionables todos aquellos destinados para alcanzar el objeto de la subvención previa presentación del presupuesto de gastos a afrontar que sean aprobados por la resolución de concesión de la subvención. En el caso de uno de los beneficiarios anteriores, figuran en ambos ejercicios gastos autorizados, de acuerdo con el presupuesto de gastos presentado con la solicitud de concesión de la subvención, por importe de 50.000 euros en concepto de “comisiones (por búsqueda de patrocinio y publicidad)” y “varios (programas de contabilidad y gestión, servicio de ambulancias, asesorías)” 20.000 euros en 2020 y 22.000 euros en 2021, sin que el ICAA solicitara documentación posterior, pese a la indeterminación que presentan y el riesgo derivado que ello conlleva.

En la relación clasificada de los gastos que cubren la actividad subvencionada presentada por otro de los anteriores en 2020 y 2021 no se explican las desviaciones, por un importe de 2.162 euros y 4.124 euros respectivamente, respecto al presupuesto presentado.

Por otro lado, cabe señalar que las subvenciones concedidas a C.B.C y A.E.N, utilizan la cuenta justificativa simplificada, posibilidad prevista en el artículo 75 del RLGS como modalidad de justificación.

II.5.6. Ejecución del programa 330A. Cultura. MRR (PRTR)

Es destacable que, en el ejercicio 2021, el ICAA dispuso en su presupuesto (programa presupuestario 330A) de créditos para ejecutar el componente 25 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia²², financiados a través del MRR europeo integrante del Programa *Next Generation EU*. La ejecución del componente 25 del PRTR, *Spain Audiovisual Hub*, agrupa inversiones y reformas destinadas a fortalecer el tejido empresarial, mejorar el clima de inversión y consolidar a España como plataforma de inversión audiovisual a nivel mundial y país exportador de productos audiovisuales. Con este componente se persigue afrontar la brecha digital de género.

Esta inversión tiene en cuenta aspectos estratégicos de la cadena de valor, tanto de las actividades auxiliares de soporte a la producción, como a la postproducción y la promoción, difusión y explotación de los contenidos audiovisuales. Se apoyará la aplicación e integración de tecnologías digitales a la producción y promoción de contenidos audiovisuales. En particular, se fomentará la difusión y explotación de las producciones, y la interacción y fidelización de los públicos.

El hito CID de la Decisión del Consejo, que mide el objetivo a presentar en la justificación del cumplimiento y que está vinculado a la inversión del componente, es el apoyo a la digitalización de las pymes del sector audiovisual, promoción de la igualdad de género, internacionalización y atracción de inversión extranjera directa en el marco del programa en su conjunto, con una dotación presupuestaria total de 200 millones de euros y el apoyo, al menos, a cien pymes. La gestión está atribuida al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y al MCUD, contando con la colaboración del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

En ejecución del hito y según información del MCUD, en septiembre de 2022, el Ministerio ejecuta trece actuaciones de las que once son gestionadas por el ICAA. Estas actuaciones, agrupadas en tres proyectos, abarcan las ayudas a la producción, las ayudas a laboratorios e incubadoras de creación y desarrollo de proyectos, las ayudas a la difusión y explotación en salas de exhibición, las ayudas a la sostenibilidad y digitalización de festivales, las ayudas a la participación en festivales y, finalmente, las ayudas a la distribución y explotación internacional. Las ayudas gestionadas por el ICAA no tienen un hito u objetivo propio diferenciado del resto de las actuaciones.

El colectivo objetivo de la inversión está formado por empresas, profesionales y agentes de toda la cadena del sector audiovisual.

La documentación que debe ser aportada en el momento de la presentación de la solicitud de las ayudas convocadas por el ICAA, no diferencia entre ayudas financiadas con presupuesto nacional o fondos europeos, aunque aquellas que opten a los fondos del PRTR deben cumplir requisitos específicos. Pese a esto último, la documentación y tramitación presenta escasas diferencias, salvo en unas declaraciones en las que el solicitante se compromete a llevar a cabo determinadas actuaciones o respetar aspectos específicos.

²² El PRTR es el instrumento fundamental de canalización de los fondos europeos de recuperación *Next Generation EU* y ha sido concebido como un proyecto de país dirigido a su transformación económica, según declara el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021 por el que se aprobó el PRTR. El Plan se estructura en ejes y políticas que se traducen en medidas y componentes.

Aunque en el componente se establece el efecto nulo de la inversión en el principio de no causar un perjuicio significativo a los objetivos medioambientales (o principio, *DNSH*), es destacable que los perceptores de ayudas para la producción de largometrajes deben firmar una declaración responsable por la que se comprometen a su respeto, lo que supone una incoherencia.

Además, en 2021, a pesar de haberse declarado la tramitación urgente de las ayudas a la producción (tanto las selectivas como las generales), con la consiguiente reducción de plazos para aportar documentación y subsanar deficiencias por parte de los solicitantes, el ICAA acabó prorrogando el plazo para resolver la concesión de las ayudas selectivas, habiéndose comprobado que la resolución definitiva de las ayudas se produjo a los seis meses de la publicación de la convocatoria en el BOE, por tanto agotando el plazo legal establecido en la LGS para dictar tal resolución.

Respecto de las ayudas para certámenes, se ha detectado que la norma reguladora dispone que los beneficiarios deben hacer constar la colaboración del ICAA mediante la inserción del logotipo facilitado a tal efecto, sin mencionar el logo de la financiación europea ni las obligaciones de comunicación establecidas en el RDL 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del PRTR, ni tampoco que los datos han de quedar a disposición de las autoridades europeas²³.

Por lo que se refiere a las ayudas a las salas de exhibición del ejercicio 2021, la Conferencia Sectorial de Cultura acordó, en junio de 2021, los términos de la ejecución por las CCAA, basándose en la competencia asumida por estas en la materia. La tramitación de los criterios de reparto y gestión requirió la autorización mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, tal como dispone el artículo 86 de la LGP, en el que se reprodujeron los criterios adoptados previamente en dicha conferencia. Según la memoria de gasto elaborada por el ICAA, el objetivo era contribuir, mediante la transferencia del crédito a las CCAA, a mejorar la competitividad, competencia y resiliencia del tejido empresarial y creativo del sector audiovisual, y en particular, de las salas de exhibición. Con ello, y junto al resto de proyectos que forman parte de la inversión 1 del componente 25, "Programa de fomento, modernización y digitalización del sector audiovisual", se persigue transformar el actual ecosistema audiovisual español en su conjunto. El objetivo cuantitativo individualizado mínimo a lograr es el de apoyar entre el 60 y el 65 % de proyectos de innovación, funcionamiento digitalizado y sostenible, creación y fidelización de públicos y adaptación a los nuevos hábitos de consumo audiovisual de las salas de exhibición registradas en el ICAA. De entre los beneficiarios al menos debe haber una PYME por CA.

La justificación de esta ayuda se basa en que las salas de cine necesitan renovar sus competencias y prácticas, especialmente para animar al público a volver después de meses de cierre, de aforo reducido y escasez de estrenos, así como ingresar nuevos enfoques de la experiencia del consumo audiovisual para hacer frente a nuevas realidades en torno a la cultura, el público, la sociedad, el desarrollo sostenible, los desequilibrios entre territorios, la tecnología y la industria.

Se establece la obligación de proporcionar la información de seguimiento señalada por la AGE, tanto de la ejecución de gasto como de la consecución de objetivos y logro de los indicadores asignados a cada Comunidad.

²³ Según se recoge en el marco normativo aplicable a los fondos recibidos del MRR, España velará por que, previa solicitud, la Comisión tenga pleno acceso a los datos pertinentes subyacentes que respalden la debida justificación de la solicitud de pago, tanto para la evaluación de la solicitud de pago de conformidad con el artículo 24, apartado 3, del Reglamento del MRR, como para fines de auditoría y control de conformidad con el artículo 22, apartado 2, letra e), del Reglamento del MRR.

La Conferencia Sectorial de Cultura de los días 15 y 22 de diciembre de 2022 aprobó una propuesta de modificación de los documentos rectores de los proyectos del PRTR de los componentes 24 y 25 invocando el artículo 151 apartado 2.a) de la LRJSP. En esta propuesta se señalaba que los porcentajes del hito eran demasiado ambiciosos porque el número de salas en condiciones de acceder a las ayudas era inferior al previsto y los nuevos porcentajes, establecidos en el 30-35 %, suficientes para alcanzar los objetivos marcados. Otras modificaciones posteriores a la aprobación inicial mejoraron la regulación sobre el principio de *DNSH* (que requiere la condición de compra de equipamientos que se ajusten a las directivas europeas en la materia), el establecimiento de la obligación de las CCAA de asegurar el respeto al *DNSH* mediante mecanismos de verificación y medidas correctoras y la elevación de la contribución del componente a la transición digital al 86,5 %. No hay constancia de que este cambio fuera objeto de comunicación al Consejo de Ministros, ni tampoco de un análisis sobre los efectos en el cumplimiento y justificación de las ayudas que ya estaban convocadas antes de la aprobación de la modificación.

El indicador inicialmente fijado para medir el seguimiento de la implementación del hito fue la convocatoria de las ayudas a las salas de exhibición antes del 31 de julio de 2022. Las ayudas debían estar puestas en marcha en 2023 y las medidas sujetas a subvención ejecutarse antes del último trimestre de dicho año. No obstante, el acuerdo de la Conferencia Sectorial de diciembre de 2022 fijó el límite de la convocatoria el 31 de diciembre de 2022, permitiendo una segunda convocatoria destinada a la digitalización de las salas antes del 31 de marzo de 2023 en caso de existir remanentes de crédito.

Las CCAA tienen la obligación de mandar información trimestral relativa al estado de tramitación de los expedientes con información sobre la ejecución, cumplimiento de hitos y objetivos, coste real esperado respecto al inicialmente estimado, coste individualizado por inversión y coste individualizado por medida, manera de implementación y mecanismos de control para su correcta ejecución. En la práctica, el ICAA ha solicitado información a las CCAA en un formato de formulario en dos ocasiones, requiriendo información diferente. Así, el primer cuestionario se limitaba a solicitar datos sobre la publicación de la convocatoria y otros generales de las solicitudes presentadas, mientras que el segundo, creado en febrero de 2023 y cuya respuesta se extendió hasta el 20 de febrero, requirió una información más amplia que en el primero. Así, se actualizó la información, extendiéndose a datos sobre las características de los proyectos, sus condiciones para obtener la financiación del PRTR, la posibilidad de una segunda convocatoria de ayudas o las posibles devoluciones de fondos en caso de previsión de incumplimiento de las condiciones, además de información específica sobre las garantías de cumplimiento del principio *DNSH* y las medidas adoptadas sobre la obligación de comunicación, el calendario de implementación y justificación, la utilización del sistema COFFEE-MRR, la concesión de ayudas a otras entidades gestoras y las necesidades de formación de los equipos de las CCAA.

Para realizar esta operación, el concepto 476 del programa 330A del ICAA disponía de un crédito inicial de 17 millones de euros, sin que conste la debida modificación de crédito al artículo 45 para realizar la transferencia de los fondos a las CCAA.

Las resoluciones a favor de cada CA recogen las condiciones del mínimo de salas beneficiarias y que al menos una de ellas tenga la condición de PYME así como que deben tener convocadas tales ayudas para el 31 de julio de 2022 pero no reiteran otras circunstancias. Después del libramiento de los fondos se produjo la modificación antes mencionada del acuerdo de la Conferencia Sectorial en diciembre 2022, con el cambio de las condiciones señaladas, como la elevación de la contribución a la transición digital de las actuaciones o la regulación del principio *DNSH* contenida en el acuerdo de la Conferencia de diciembre de 2022, lo que afectó a convocatorias que ya habían sido lanzadas por algunas CAA y, por lo tanto, solicitadas por los interesados bajo un determinado régimen de condiciones y obligaciones.

II.5.7. Reintegros, recursos y sanciones

II.5.7.1. REINTEGROS DE AYUDAS

La SGF, que gestiona las ayudas de largometrajes, cortometrajes y salas de exhibición tiene procedimientos aprobados para tramitar el reintegro de subvenciones, si bien no están fechados. El Organismo indica que proceden del ejercicio 2013, sin que hayan incorporado formalmente las modificaciones que se han llevado a cabo en la práctica desde entonces.

Por su parte, la SGPRRII, que gestiona las ayudas correspondientes a la organización de festivales, la distribución de películas, la participación de películas en festivales (desde 2022, participación de obras en eventos internacionales) y las subvenciones nominativas, cuenta con procedimientos que no han sido aprobados ni fechados, los cuales hacen referencia a normas ya derogadas, como la Ley 30/1992, de 26 noviembre. Esta subdirección también aplica un procedimiento denominado “de devoluciones voluntarias”, aprobado con posterioridad a los ejercicios fiscalizados y que no está firmado.

Las devoluciones voluntarias se tramitan de forma diferente en las dos subdirecciones generales, siendo la SGPRRII la que calcula los intereses de demora cuando el beneficiario ha realizado materialmente el ingreso de la cantidad oportuna, en sintonía con lo dispuesto en el artículo 90²⁴ del RD 887/2006. Por su parte, la SGF calcula los intereses al comunicar el beneficiario su intención de realizar una devolución voluntaria.

Del análisis realizado se deduce que, en el caso de la SGPRRII, no se ha tramitado ningún reintegro por incumplimiento, tratándose, en todos los casos, de devoluciones voluntarias. Ello se debe a que, al revisar la justificación de las ayudas presentada por los beneficiarios, se les hacen saber, informalmente, los incumplimientos advertidos y las cantidades a devolver para que procedan a ello. Al no realizarse un requerimiento del ICAA, se estaría en el supuesto del artículo 90 del RLGS, antes señalado.

Las convocatorias de ayudas, en general, dan la publicidad de los medios disponibles para que el beneficiario pueda efectuar la devolución voluntaria, como señala el artículo mencionado, salvo en el caso de las ayudas a la producción gestionadas por la SGF y de las ayudas a las salas de exhibición de la convocatoria del 2021, que no indican cuenta bancaria de ingreso.

Se ha advertido que, si el beneficiario que no presentó la justificación de la ayuda en el plazo previsto lo hace en el adicional e improrrogable de quince días concedido por el ICAA en virtud del artículo 70.3 del RLGS, no se inicia, en ningún caso, un procedimiento sancionador, pese a lo que señala este artículo.

Respecto del soporte ofrecido por el SIG para la gestión de los reintegros, cabe señalar que las ayudas a la exhibición en salas COVID y las subvenciones nominativas no se gestionan en la aplicación, ya que tienen un procedimiento específico.

El SIG no dispone de ninguna funcionalidad que permita obtener un listado con información sobre reintegros satisfechos, pendientes a una fecha, enviados a vía de apremio, aplazados o fraccionados. Tampoco permitía realizar un control automatizado de los reintegros, por lo que este se realiza de manera manual mediante hojas de cálculo, con los riesgos que ello conlleva.

²⁴ Cuando se produzca la devolución voluntaria, la Administración calculará los intereses de demora de acuerdo con lo previsto en el artículo 38 de la LGS y hasta el momento en que se produjo la devolución efectiva por parte del beneficiario.

II.5.7.2. RECURSOS EN VÍA ADMINISTRATIVA

Dado que las resoluciones de la Dirección General del ICAA ponen fin a la vía administrativa, según lo dispuesto en los artículos 123 y 124 de la LPAC, contra ellas puede interponerse recurso de reposición. Según la información recibida, en el periodo 2018-2022, los recursos se interpusieron, principalmente y por este orden, contra actos de reconocimiento de costes, concesiones de ayudas y resoluciones de reintegro²⁵. El número total y estado de los recursos interpuestos se refleja en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 5
SITUACIÓN DE LOS RECURSOS INTERPUESTOS
Ejercicios 2018-2022
(número)

Año	Recursos interpuestos	Estado a fecha 16/6/2022	
		Cerrados *	En trámite
2018	42	39	3
2019	47	42	5
2020	42	23	19
2021	22	5	17
2022	10	2	8
Total	163	111	52

* Cerrados incluyen inadmitidos, estimados y desestimados.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del ICAA

El ICAA dispone de un procedimiento de actuación para tramitar los recursos administrativos, que no está fechado ni firmado. Del procedimiento señalado se desprende que, en el caso de los citados recursos de reposición, el Instituto confecciona un informe y propuesta de resolución que envía a la Unidad de Recursos y Relación con la Administración de Justicia de la Secretaría General Técnica del MCUD. La resolución es elaborada y notificada al interesado por esta unidad, si bien la autoridad que dicta el acto es la Dirección General del ICAA, salvo en los casos en que las resoluciones de concesión de las ayudas hubieran sido dictadas, por avocación, por los órganos superiores del MCUD, resolviendo estos igualmente los recursos planteados contra las mismas. Del análisis general realizado para el citado periodo y de una muestra en particular de expedientes (Anexo 11) se deduce lo siguiente:

- Desde la interposición del recurso hasta la entrega del expediente por parte del ICAA a la Unidad de Recursos del MCUD el plazo oscila entre un mínimo de seis días (en 2020) y un máximo de 875 (en 2018). En concreto, en los ejercicios fiscalizados, los plazos varían entre los 2 y 432 días y, el tiempo medio, para dicho periodo, se situó en 90 días.
- Desde la interposición del recurso hasta su resolución, el plazo varía entre un mínimo de 24 días (en 2019) y un máximo de 1.439 (en 2018). En el año 2020, los tiempos oscilaron entre los 57 y 834 días. En los ejercicios fiscalizados, el tiempo medio se situó en 397 días.

²⁵ En menor medida, también se interpusieron recursos relacionados con la calificación de películas, la inscripción en el registro de empresas productoras, supuestos de responsabilidad patrimonial y coproducciones internacionales.

- Pese al plazo de un mes máximo para dictar y notificar la resolución del recurso de reposición desde su interposición, se advierten expedientes de recurso abiertos presentados en 2018, 2019, 2020 y 2021, por lo que los plazos llegan a superar los tres años.
- Los elevados plazos de resolución de los recursos originan que, una vez entendida su desestimación por silencio, los recurrentes interpongan recursos contencioso-administrativos. Algunas resoluciones del recurso de reposición han recaído con posterioridad a la resolución del correspondiente recurso contencioso.
- En el SIG del ICAA no hay un módulo específico sobre recursos, cuestión que quiere solventarse con el contrato de servicios para una nueva aplicación.
- En el periodo 2018-2021, el 46 % de los recursos resueltos resultó estimado, lo que ofrece un importante margen de mejora en la adecuada tramitación de los correspondientes expedientes de subvenciones.
- El recurso de reposición en el expediente número 46716, cuya resolución recayó en mayo de 2021, tiene como base el incumplimiento del apartado 5.4.d de la Resolución de 11 de marzo de 2016 de la Dirección General del ICAA, por la que se convocan para el año 2016 ayudas a la producción de largometrajes sobre proyecto, donde se indica que la empresa solicitante de la ayuda asumiría un compromiso en relación con los gastos de copias, publicidad y promoción en el momento de presentar la solicitud, teniendo carácter vinculante la cuantía exacta señalada e independientemente de modificaciones del presupuesto del proyecto y del coste que en su día fuera reconocido. La resolución referida indica que esta disposición podría ir en contra de lo dispuesto en la Orden ECD/2796/2015, por lo que sería nula, al vulnerar lo dispuesto en una disposición reglamentaria. Dada la argumentación esgrimida por el ICAA para anular el reintegro, hubiera procedido la revisión de oficio de aquellos casos en situación similar a la del recurrente. Cabe señalar que esta exigencia fue eliminada a partir de la convocatoria de 2018.
- En el expediente número 72919 se acuerda inicialmente el reintegro dado que el apartado 7.f) de la Resolución, de 10 de mayo de 2019, de la Dirección General del ICAA, por la que se convocan para el año 2019 ayudas a la producción de cortometrajes sobre proyecto, señala la necesidad de justificar documentalmente el pago del guion del proyecto para el que se solicita la ayuda, con arreglo a las cláusulas del contrato formalizado entre las partes. No obstante lo anterior, en la resolución del recurso planteado, fechada en septiembre de 2021, se estima la petición del recurrente en tanto que se entiende “que estos documentos no se deben de aportar, como es el caso, cuando el guionista y la empresa productora (entendiendo por esta una persona física que ejerce la actividad económica de producción cinematográfica) son la misma, no pudiendo una persona física contratarse y pagarse a sí misma”. A la vista de ello, el ICAA debió verificar la existencia de otros proyectos en situación similar respecto a dichos gastos, para proceder a la revisión de oficio. Tampoco se ha precisado la redacción de este precepto en convocatorias posteriores para aclarar a los solicitantes la forma de proceder ante este supuesto.
- Los recursos contra la Resolución, de 17 de marzo de 2021, de la Dirección General del ICAA, por la que se convocan para el año 2021 ayudas a la producción de cortometrajes sobre proyecto, relativos a los expedientes 52921 y 119020 estiman las pretensiones de los recurrentes debido a errores materiales en el cálculo de la subvención, originados por la introducción de datos incorrectos en las hojas de cálculo que manejan los empleados del ICAA, lo que incide en lo dicho en el epígrafe II.3.3.

II.5.7.3. INFRACCIONES Y SANCIONES

De acuerdo con el artículo 66 de la LGS, las sanciones relativas a las conductas tipificadas como infracción en dicha ley, para el caso de las subvenciones concedidas por el ICAA, son acordadas e impuestas por el titular del MCUD, salvo en los casos en que dicha competencia recaiga en el titular del MHFP. La Orden CUD/990/2020, de 16 de octubre, y la Orden CUD/299/2019, de 4 de marzo, delegan en la Directora General del ICAA la competencia atribuida al primero. La gestión del procedimiento sancionador en el ICAA corresponde al Servicio de Inspección y Sanciones de la Secretaría General.

El ICAA no disponía de ningún procedimiento interno escrito y aprobado referido al procedimiento sancionador, si bien el SIG contiene un módulo específico en el que se gestionan las infracciones y sanciones, del que no es posible obtener un listado de infracciones, su tipología y sanciones correspondientes (incluido el importe), solo pudiendo realizarse la consulta de cada expediente individual²⁶.

Se ha observado que la práctica habitual consiste en trasladar las actuaciones, una vez dictada resolución de reintegro, a la Secretaría General del ICAA, por si el incumplimiento que dio origen a dicho reintegro supone también infracción sancionable. La SGPRRII no ha realizado ninguna comunicación en este sentido, al reconducirse todos los casos de potenciales reintegros a las devoluciones voluntarias.

Por su parte, el artículo 70.3 del RLGS señala que la presentación de la justificación en el plazo adicional establecido no exime al beneficiario de las sanciones de la LGS, aunque el ICAA no ha procedido a tramitar procedimientos sancionadores en estos casos²⁷.

Cuando el importe del principal a reintegrar por el beneficiario supera los 100.000 euros, se comunica a la Dirección de Recursos y Relaciones con los Tribunales del MCUD para su remisión al Ministerio Fiscal, por si pudiera tratarse de un hecho constitutivo de delito por fraude de subvenciones, regulado en el artículo 308.1 del Código Penal.

En el caso del expediente 67.311, cuya ayuda fue abonada el 30 de diciembre de 2014, la resolución de reintegro se dicta el 8 de enero de 2020, trasladando las actuaciones a la Secretaría General y a la Fiscalía el día 22 del mismo mes, lo que supone un riesgo de que la infracción hubiera prescrito, según lo dispuesto en el artículo 65 de la LGS.

De los 34 expedientes comunicados al Servicio de Inspección en 2019, un expediente acabó con la solicitud de reintegro anulada, mientras que, en los 33 casos restantes, no se ha habido iniciado procedimiento sancionador, destacando 17 expedientes con fecha de prescripción en 2023.

²⁶ Aunque se alega la posibilidad de obtener del SIG listados de las infracciones, sus tipos y expedientes en función del tipo de sanciones impuestas, la información no es tratable en su conjunto. La herramienta permite realizar consultas individuales de los expedientes, pero no efectuar un seguimiento adecuado de las infracciones y sanciones. Adicionalmente, la información almacenada en el SIG, en determinados registros, no coincidía con exactitud con el listado proporcionado por los gestores durante los trabajos de fiscalización, lo que generó incertidumbres sobre el contenido de aquellos.

²⁷ En las alegaciones, el ICAA menciona, en relación con este párrafo y el anterior, que, en 2023, la SGPRRII ha comenzado a remitir expedientes a la Secretaría General, tras la resolución de reintegro, y que esta última ha comenzado a tramitar expedientes sancionadores.

La clasificación por estado, a 16 de marzo de 2023, y año de inicio del expediente de supuestos de infracción a la LGS se recoge en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 6
SITUACIÓN INFRACCIONES Y SANCIONES
Ejercicios 2017-2022
(número de expedientes)

Año / Estado	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Sin datos	Total
No iniciado	0	0	0	0	0	0	21	21
En trámite	0	0	0	0	0	1	0	1
Suspendido	0	1	0	1	0	0	0	2
En Fiscalía	12	10	0	0	0	2	0	24
Resuelto	12	33	20	14	11	0	6	96
Total	24	44	20	15	11	3	27	144

Fuente. Elaboración propia a partir de datos del ICAA

El plazo total para resolver y notificar el procedimiento sancionador según el art 36 del RLC es de seis meses a contar desde la adopción del acuerdo de iniciación. Del total de 168 expedientes²⁸ de la base de datos, en 36 expedientes se supera el plazo de 180 días, llegando incluso a 387 días, debiéndose estos retrasos a suspensión de plazos, bien por petición de ampliación de información por complejidad del caso, por el estado de alarma declarado por los RD 463/2020, de 14 de marzo y 537/2020, de 22 de mayo o por cambio de instructor.

Analizados, en particular, dos expedientes sancionadores iniciados en el año 2020 y otros dos en 2021, se observa que la tramitación se realiza conforme a la norma, si bien, en el expediente 2/2020, el plazo de tramitación alcanza los 258 días (una vez deducido el periodo de suspensión derivado de la vigencia del estado de alarma), superando los seis meses que prevé la legislación aplicable.

Hasta los ejercicios fiscalizados, las bases reguladoras de las ayudas concedidas por el ICAA no contenían el detalle preciso para una adecuada separación de las acciones y omisiones del beneficiario que permitieran diferenciar y graduar aquellos incumplimientos que dan lugar a reintegro de los que deben calificarse como infracciones administrativas. Como buenas prácticas son reseñables las modificaciones introducidas por las Órdenes CUD/582/2020, CUD/888/2021 y CUD/508/2021 para solventar estas carencias.

Por lo que se refiere a la publicidad de infracciones y sanciones, cabe indicar, por un lado, que, en la memoria integrante de las cuentas anuales del ICAA no aparece referencia a las infracciones y sanciones impuestas respecto a las ayudas concedidas. Además, en el informe anual remitido por la IGAE al Tribunal de Cuentas en aplicación de lo previsto en la DA primera de la LGS, sobre seguimiento de los expedientes de reintegro y sancionadores derivados del control financiero, emitido el 2 de noviembre de 2021 sobre hechos acaecidos a lo largo del ejercicio 2020, se informaba de la falta de comunicación por parte del ICAA de datos sobre la resolución de recursos de reposición y expedientes sancionadores o penales.

²⁸ De los 168 expedientes, 144 corresponden a subvenciones y 24 a otro tipo de infracciones establecidas en la LC.

Finalmente, de conformidad con el artículo 7.3 del RD 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas, ha de publicarse información de las sanciones firmes impuestas por infracciones muy graves cuando así sea acordado por la autoridad competente. Se ha verificado la resolución firme en el expediente 8/2017, con imposición de sanción muy grave, sin que esta información aparezca en la citada base de datos nacional.

II.6. INCENTIVOS FISCALES

II.6.1. Las medidas de fomento e incentivos en la LC

El capítulo III de la LC recoge las medidas de fomento y los incentivos fiscales aplicables al sector de la cinematografía, de acuerdo con la normativa tributaria.

El artículo 21 de la LC establece que los incentivos fiscales aplicables al sector de la cinematografía son los establecidos en la normativa tributaria, con las especialidades previstas en esta ley. Pese a haber sido objeto de diversas actualizaciones (la última data de mayo de 2015), el citado artículo sigue remitiendo a los artículos 34.1 y 38.2 del derogado texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, aprobado por el Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo en lugar de a la vigente Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades (LIS).

Actualmente, el artículo 36 de la LIS regula la deducción por inversiones cinematográficas y series audiovisuales, habiendo sufrido ocho modificaciones desde su dictado (la última en diciembre de 2022). Pueden beneficiarse de esta deducción las producciones cinematográficas españolas que, bajo ciertas condiciones, realicen inversiones en largometrajes cinematográficos españoles o series audiovisuales de ficción, animación o documental, que permitan la confección de un soporte físico previo a su producción industrial seriada.

La LC atribuye al ICAA, para un mejor aprovechamiento de los incentivos fiscales, el fomento de la constitución de AIE de acuerdo con lo previsto en la Ley 12/1991, de 29 de diciembre, de AIE, y las inversiones de las entidades de capital-riesgo en el sector cinematográfico, de acuerdo con lo previsto en la Ley 25/2005, de 24 de noviembre, reguladora de las entidades de capital-riesgo y de sus sociedades gestoras. Durante los ejercicios fiscalizados no se han constatado actuaciones especialmente dirigidas al fomento de las medidas anteriores, señalando el ICAA no ser necesario, al ser una fórmula que lleva activa varios años y el sector ya la conoce y usa de manera generalizada.

El artículo 21 también encomienda al ICAA verificar, en cualquier momento y hasta el cumplimiento del plazo de prescripción regulado en el artículo 39 de la LGS, que el importe de las deducciones aplicadas por incentivos fiscales junto con el de las ayudas recibidas no supere el porcentaje de intensidad máxima establecido en la LC para cada una de las líneas de ayuda. La superación de los límites supone causa de reintegro o de reducción de las ayudas concedidas. Para dar efectividad a estas verificaciones por parte del Instituto, la LC prevé que el ICAA y la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) establezcan, en los términos señalados en la normativa tributaria, los oportunos mecanismos de colaboración dirigidos al intercambio de la información necesaria a efectos del control de la intensidad máxima de las ayudas a percibir por cada producción, sin que estas actuaciones se hayan llevado a la práctica durante los ejercicios fiscalizados.

No obstante, el Instituto ha indicado que, el 18 de diciembre de 2020, tuvo lugar una reunión con la Dirección General de Tributos y con la AEAT, entre otros temas, para establecer un procedimiento de intercambio de información relacionada con los beneficios fiscales obtenidos por las obras

cinematográficas, si bien no se ha acreditado que, consecuencia de la reunión o de actuaciones posteriores, se haya habilitado mecanismo de colaboración alguno.

Por su parte, el ICAA, a partir de enero de 2021, durante el trámite procedimental de reconocimiento del coste de las obras cinematográficas subvencionables, ha comenzado a solicitar información a las propias empresas beneficiarias, sobre las deducciones fiscales que se apliquen, sin que haya constancia de la realización de comprobaciones anteriores en este sentido.

Sin embargo, entre los trámites a realizar por los beneficiarios recogidos en la página web del Instituto, en el correspondiente al reconocimiento del coste de películas no se hace mención de los incentivos fiscales ni consta entre los formularios alguno que permita su declaración al beneficiario.

Para la aplicación de la deducción del artículo 36 de la LIS, se exige, entre otros requisitos, contar con los correspondientes certificados de nacionalidad y de carácter cultural en relación con su contenido (emitidos ambos por el ICAA) y que la producción esté en condiciones de ser explotada, hito que se materializa cuando la obra recibe el certificado de calificación por edades (igualmente emitido por el ICAA). El periodo de reconocimiento de costes, al que antes se ha hecho referencia, puede haber concluido cuando el beneficiario de las ayudas presente la declaración del Impuesto de Sociedades, de acuerdo con el artículo 124 de la LIS, lo que le da derecho a aplicarse las correspondientes deducciones, por lo que, salvo que procediese unilateralmente a informar de ello al ICAA para un nuevo cálculo de la intensidad de las ayudas, estos hechos no serían conocidos por el Instituto ante la inexistencia de sistemas automatizados de contraste de la información, como antes se señaló.

Esta misma circunstancia se produciría en caso de que fuera de aplicación el artículo 39 de la LIS, donde se determina que las cantidades correspondientes al período impositivo no deducidas podrán aplicarse en las liquidaciones de los periodos impositivos que concluyan en los quince años inmediatos y sucesivos, y que el ICAA solo conocería si el beneficiario le informara de ello.

II.6.2. Eficacia de incentivos y ayudas

La DA quinta de la LC previó que, durante el último semestre del año 2011, el Ministerio de Economía y Hacienda, asistido por el Ministerio de Cultura, presentaría al Gobierno un estudio relativo a la eficacia de las diferentes ayudas e incentivos a la producción cinematográfica y audiovisual vigentes durante los años 2007 a 2011, y, en su caso, adecuaría las mismas a las necesidades de la economía española, respetando la normativa comunitaria, sin embargo, no se ha acreditado su elaboración. Además, se considera que esta evaluación de la eficacia de los incentivos públicos debe ser periódica, sin circunscribirse al periodo inicial previsto en la LC.

No hay constancia de que, antes de la introducción de modificaciones relevantes en el régimen de incentivos fiscales, como, por ejemplo, la llevada a cabo por la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de PGE para el año 2021, sobre el artículo 39 de la LIS, añadiendo un nuevo número siete²⁹, se produjera un análisis conjunto, para, entre otros aspectos, valorar la compatibilidad con el mandato de la LC de fomentar la constitución de AIE para un mejor aprovechamiento de los incentivos fiscales.

²⁹ El artículo 39.7 de la LIS pasa a reconocer acceso a la deducción prevista en el apartado 1 y 3 del artículo 36 al contribuyente que participe en la financiación de producciones españolas de largometrajes y cortometrajes cinematográficos y de series audiovisuales de ficción, animación, documental o producción y exhibición de espectáculos en vivo de artes escénicas y musicales realizada por otro contribuyente, cuando aporte cantidades en concepto de financiación, para sufragar la totalidad o parte de los costes de la producción sin adquirir derechos de propiedad intelectual o de otra índole respecto de los resultados del mismo, cuya propiedad deberá ser en todo caso de la productora.

Finalmente, hay que señalar que, el 1 de junio de 2021, el grupo interministerial de impulso al Plan "España, Hub Audiovisual de Europa"³⁰ acordó la constitución de un subgrupo de trabajo de fiscalidad, que se reunió el día 21 del mes siguiente, con la participación de la Dirección General de Tributos, pero no la de la AEAT.

II.7. ANÁLISIS OPERATIVO DE LA GESTIÓN

II.7.1. Cargas administrativas

De acuerdo con el artículo 37 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización, las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias creen nuevas cargas administrativas para las empresas, han de eliminar al menos una carga existente de coste equivalente. El principio de compensación de cargas administrativas mediante la regla *one in-one out* fue introducido siguiendo la iniciativa adoptada por otros estados de la Unión Europea (UE) y la OCDE. Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de enero de 2015 se adoptaron medidas para reforzar el seguimiento en la aplicación del principio de compensación de cargas en el ámbito de la AGE.

En los ejercicios 2020 y 2021, el MCUD aprobó cuatro normas en el ámbito objetivo de la presente fiscalización, de las cuales dos de ellas supusieron una reducción de cargas administrativas para empresas (cuantificada en 95.695 euros), mientras que las otras dos, a pesar de introducir cargas, estaban exentas de compensación, según se refleja en el Anexo 12.

II.7.2. Carta de servicios del ICAA

De acuerdo con el artículo 3 del RD 951/2005, de 29 de julio, las cartas de servicios son parte integrante del marco general para la mejora de la calidad en la AGE. Las citadas cartas son documentos a través de los cuales los diferentes órganos y organismos informan a los ciudadanos y usuarios sobre los servicios que tienen encomendados, los derechos que les asisten y los compromisos de calidad en su prestación. En el caso del ICAA, la unidad responsable de la carta de servicios es la persona titular de la Dirección General.

Conforme a la normativa aplicable, las cartas han de actualizarse periódicamente, en cualquier caso, al menos cada tres años. Cabe señalar que el ICAA contaba con una carta para el periodo 2015-2018 y otra para el periodo 2019-2022. Por Resolución de 22 de noviembre de 2022, de la Subsecretaría del MCUD, se aprueba la actualización de la carta de servicios del Instituto para el periodo 2023-2026.

Según dispone el artículo 12 del RD 951/2005, los órganos y organismos realizarán un control continuo del grado de cumplimiento de los compromisos declarados en su carta de servicios, a través de los indicadores establecidos al efecto. En la página web del ICAA y en el portal de transparencia de la AGE solo constan el documento relativo a la evaluación de los compromisos del ejercicio 2022 y la carta de servicios del periodo 2023-2026. No obstante lo anterior, el ICAA ha

³⁰ El Plan "España, Hub Audiovisual de Europa" tiene como meta aumentar un 30 % la producción audiovisual realizada en España al final del periodo. Los recursos financieros de este plan provendrán de los Presupuestos Generales del Estado y de fondos de la UE (principalmente, el Fondo Europeo de Recuperación y Resiliencia, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Programa Europa Creativa para el periodo 2021-2027. El plan recoge inversiones públicas y reformas para lograr un impulso de toda la cadena de valor de la industria audiovisual.

remitido la carta de servicios del periodo 2019-2022 y el documento de evaluación de compromisos tanto de 2020 como de 2021.

Del análisis de la documentación anterior, ha de señalarse lo siguiente:

- Como buena práctica, se pone de manifiesto la reducción de los plazos en la carta de servicios de 2019-2022 respecto de los compromisos asumidos en la de 2015-2018 para notificar al solicitante la resolución de calificación de las obras cinematográficas y audiovisuales, así como para expedir y notificar el certificado de nacionalidad española de las obras cinematográficas, pasando de 20 a 15 días.
- En el periodo 2020-2022, de los nueve compromisos recogidos, solo en dos se produce un incumplimiento, teniendo ambos relación con la respuesta a las quejas y sugerencias recibidas en el ICAA o en la Filmoteca en un plazo inferior a 10 días hábiles, si bien las desviaciones son poco significativas, salvo en 2020, en que se sitúan en torno al 20 % de quejas y sugerencias.
- Se asume el compromiso de realizar un mínimo de dieciséis actividades culturales y educativas al año en la sede de la Filmoteca, con un resultado final de 32 actuaciones en 2022, lo que implica la necesidad de revisar el compromiso, por si estuviera definido por debajo de las posibilidades del Organismo. Esta cuestión queda especialmente patente en el compromiso de colaborar con otras instituciones y en la presencia de la Filmoteca en actividades internacionales, realizando un mínimo de seis actividades, justificándose su cumplimiento, en 2021, con el “préstamo de 577 películas” y “la firma de 130 acuerdos” y, en 2022, con “427 préstamos de fondos fílmicos” y “12.434 consultas/accesos de fondos fílmicos”, que nada tienen que ver con el valor objetivo comprometido. El valor objetivo de estos compromisos permanece inalterado en la carta 2023-2026.

II.7.3. Impacto de la actividad y relación con las partes interesadas

II.7.3.1. DISPOSICIONES ESTABLECIDAS EN LA LC

Aunque el artículo 18.6 de la LC emplaza al MCUD para la realización de informes de evaluación del impacto cultural, económico e industrial de la cuota de pantalla, estos no han sido realizados.

Por su parte, la DA segunda de la LC, encomienda al ICAA recabar la opinión de los espectadores con objeto de conocer sus planteamientos respecto de la situación y desarrollo de la industria audiovisual española, actuaciones que tampoco se han realizado de manera específica. Aunque estas actuaciones no se han llevado a cabo, el ICAA señala que, en la elaboración normativa del ICAA en desarrollo de las ayudas que establece la LC (bases reguladoras de ayudas o sus modificaciones, contribución al Proyecto de Ley del Cine y de la Cultura Audiovisual), ha permitido la participación ciudadana y de los sectores de la cinematografía y el audiovisual, a través de los correspondientes trámites de audiencia disponibles en la página web del MCUD.

II.7.3.2. ESTADÍSTICAS RELATIVAS AL SECTOR DE LA CINEMATOGRAFÍA

El MCUD elabora y publica anualmente un informe en formato anuario relativo a los principales resultados estadísticos más relevantes del ámbito cultural en España. En la actualidad cuenta con publicaciones (formato PDF) desde el año 2005 hasta 2022.

De forma complementaria al anuario citado, el ministerio cuenta con una base de datos estadística en línea y pública denominada *CULTURABase* (portal análogo a las estadísticas publicadas por el INE, *INEbase*) donde se recogen y difunden en formato tratable datos y series estadísticas relativas al sector cultural. Aunque las estadísticas inciden sobre las principales magnitudes relativas al sector cinematográfico, cabe destacar las siguientes cuestiones:

- Las estadísticas de carácter macroeconómico exclusivas sobre el sector son escasas y se encuentran agregadas junto con otros sectores culturales, por lo que su individualización al sector de la cinematografía no es posible.
- No se han hecho públicas series estadísticas sobre los tipos ayudas, número e importe recibidos por el sector audiovisual y cinematográfico, apareciendo exclusivamente datos a nivel de capítulo económico agrupados por administración institucional. En los anuarios estadísticos apenas se establecen estudios de correlación entre las ayudas aportadas al sector del cine y el logro de los objetivos perseguidos.
- Las estadísticas relativas a cortometrajes son escasas, refiriéndose a los cortos realizados sin detallar costes, presencia en festivales y otras magnitudes que sí figuran en la sección de largometrajes.
- Se da una ausencia de estadísticas relativas a rentabilidades de películas solicitantes de ayudas, sean largo o cortometrajes.
- Las series de datos alcanzan hasta el año 2021 y no se encuentran aún reflejadas las ayudas del PRTR distribuidas a CCAA y Ciudades Autónomas.

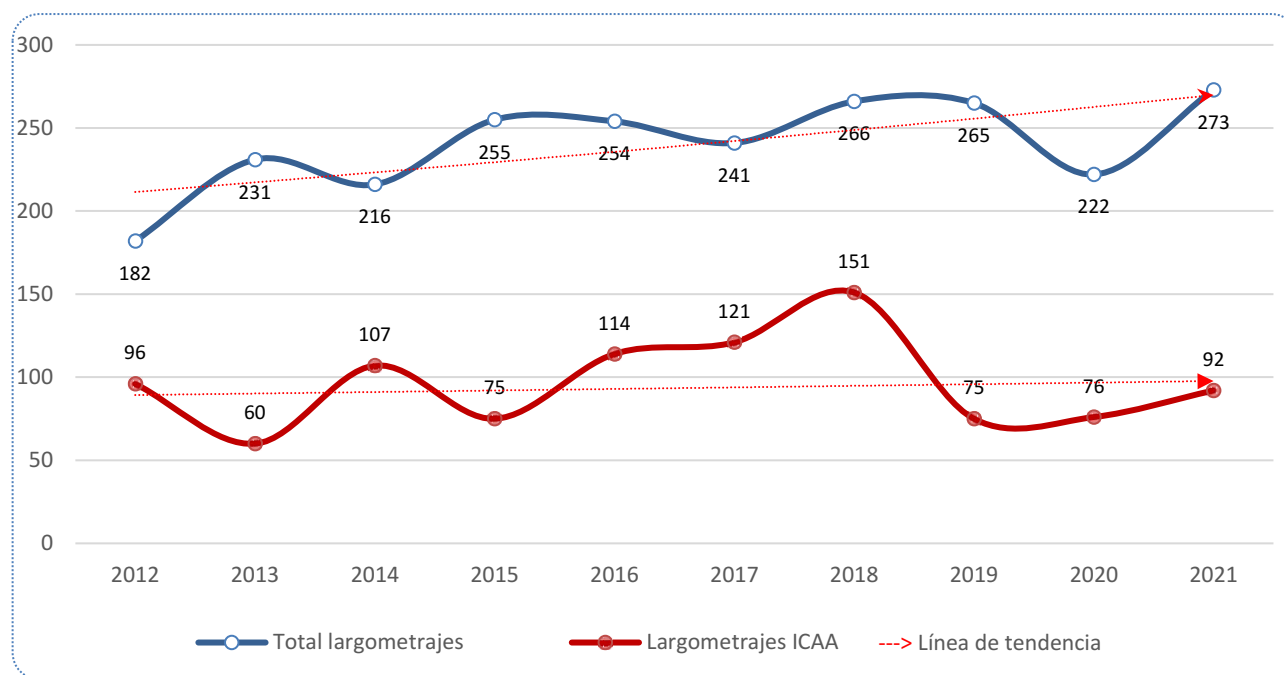
Además, el ICAA publica, con carácter periódico, el balance anual de la cinematografía en España, en los ámbitos de producción, distribución, exhibición y comercialización.

II.7.3.3. RESULTADOS Y EFECTIVIDAD DE LA ACTIVIDAD DEL ICAA

II.7.3.3.1. Ayudas a la producción

Una de las medidas para el fomento a la cinematografía y al sector audiovisual que prevé el artículo 19.1 de la LC consiste en la entrega de ayudas a largometrajes, como se expuso en el epígrafe II.5.1. En el siguiente gráfico se expone la evolución del número de largometrajes y cortometrajes producidos en España en el periodo 2012-2021 y los financiados por el ICAA.

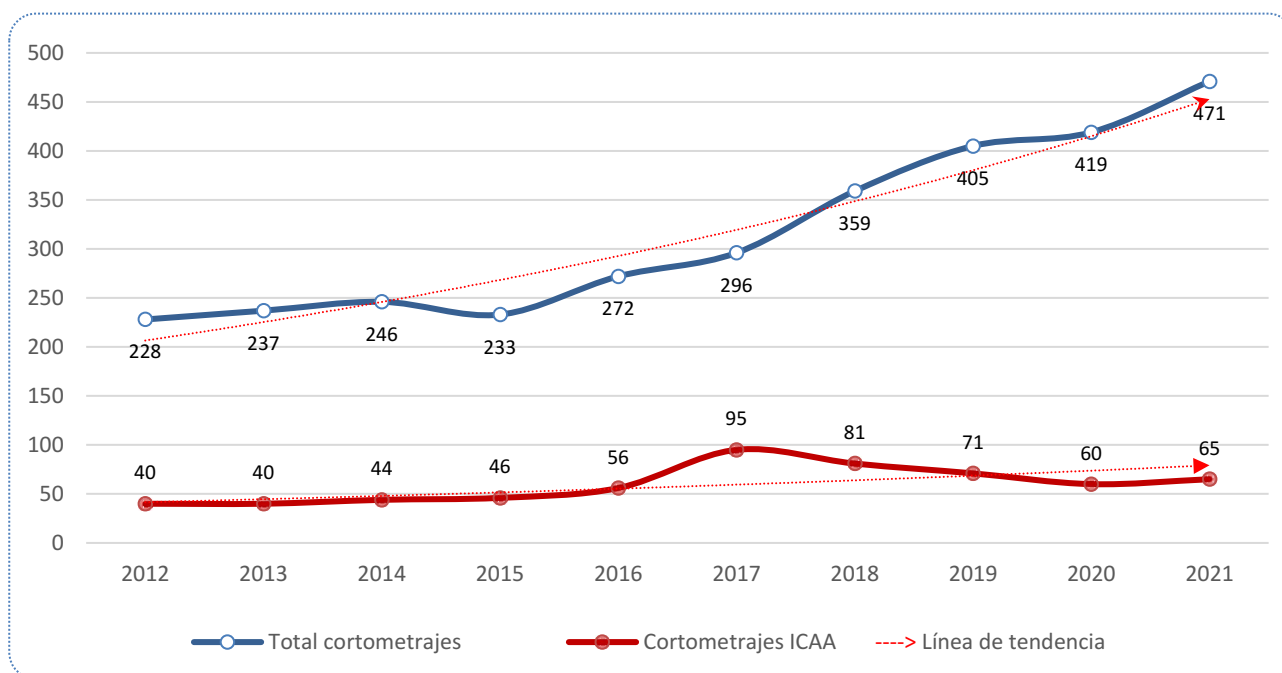
GRÁFICO N.º 3
EVOLUCIÓN DE LOS LARGOMETRAJES
Serie histórica años 2012-2021
(en número)



Fuente: Estadística de Cinematografía: Producción, Exhibición, Distribución y Fomento. CULTURABase. MCUD

Aun cuando el ICAA llegó a otorgar ayudas a más de la mitad de las producciones en cuatro de los ejercicios de la serie (2012, 2014, 2017 y 2018), en el periodo 2019-2021, este porcentaje no supera el 34 %.

GRÁFICO N.º 4
EVOLUCIÓN DE LOS CORTOMETRAJES
Serie histórica años 2012-2021
(en número)

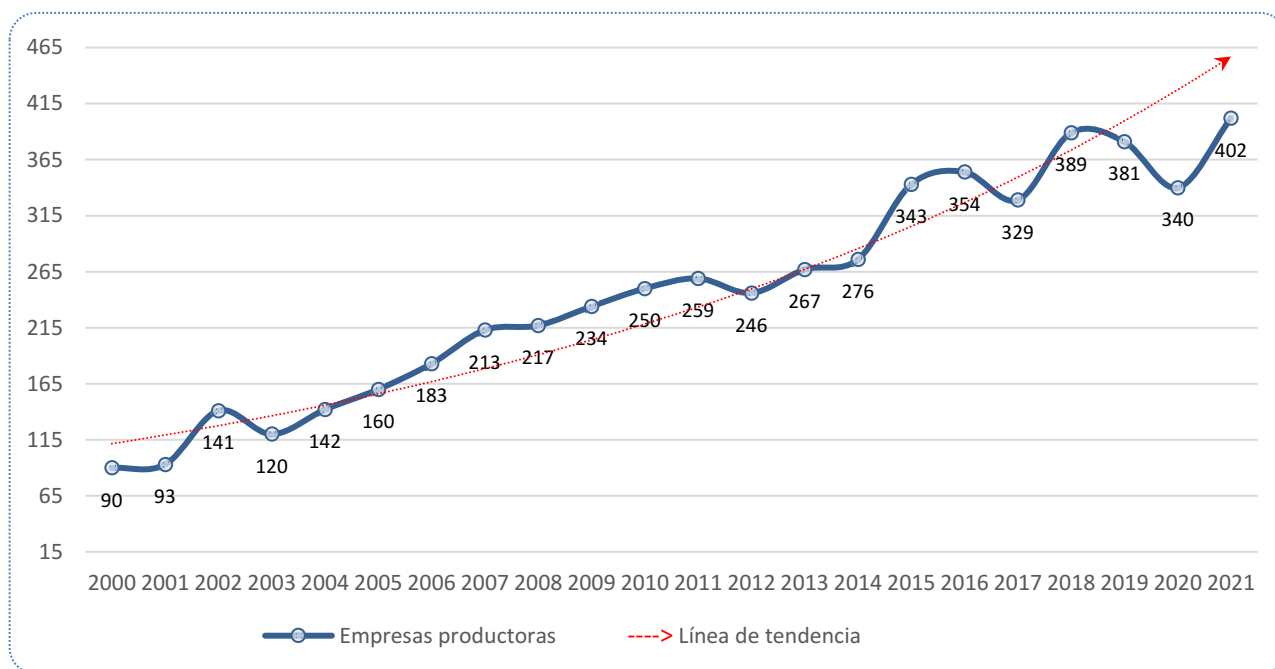


Fuente: Estadística de Cinematografía: Producción, Exhibición, Distribución y Fomento. CULTURABase. MCUD

El porcentaje medio de cortometrajes que recibieron ayuda en el periodo 2012-2021 se sitúa en el 19 % del total, de lo que se deduce que existe una parte importante del sector independiente de las ayudas fiscalizadas.

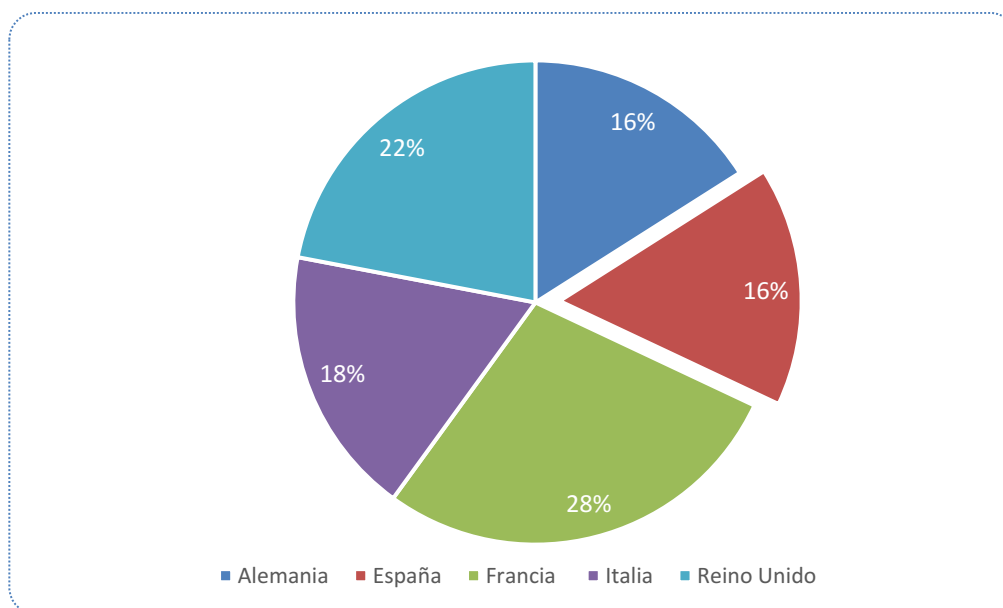
Por otro lado, en los dos gráficos siguientes se muestra la evolución positiva del número de empresas productoras en España (que se ha elevado un 63 % desde 2012 hasta 2021) y la situación comparada con otros países europeos del sector empresarial dedicado al cine, tanto en lo referente a las empresas productoras como exportadoras, en el año 2023, de donde se deriva que España tiene el segundo menor número de productoras y de exportadoras dedicadas al referido sector.

GRÁFICO N.º 5
EVOLUCIÓN EMPRESAS PRODUCTORAS
 Serie histórica años 2000-2021
 (en número)



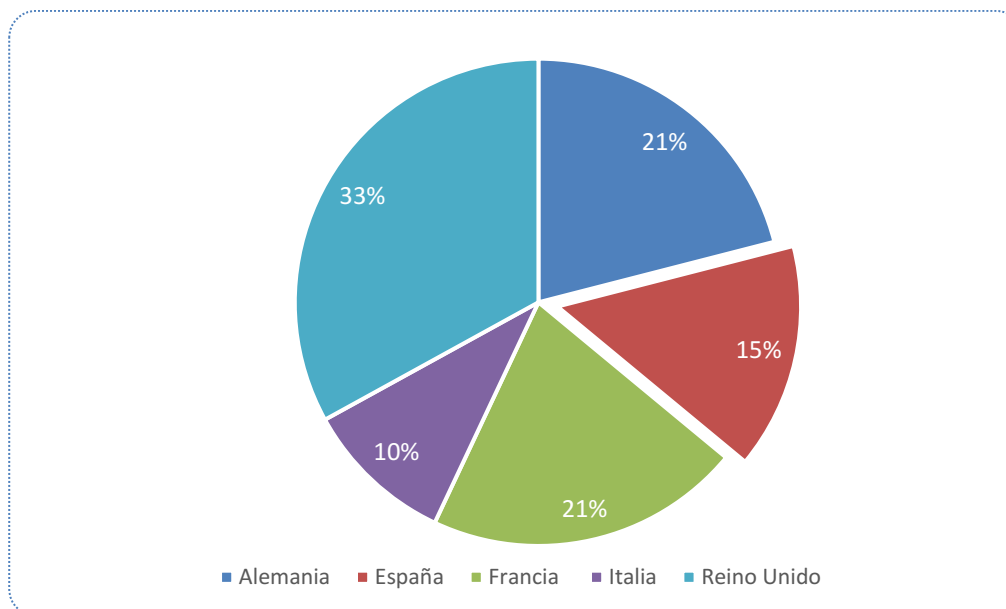
Fuente: Estadística de Cinematografía: Producción, Exhibición, Distribución y Fomento. CULTURABase. MCUD

GRÁFICO N.º 6
EMPRESAS PRODUCTORAS POR PAÍSES
 Año 2023
 (en porcentaje)



Fuente: cineuropa.org (datos a 11 de abril de 2023)

GRÁFICO N.º 7
EMPRESAS EXPORTADORAS POR PAÍSES
Año 2023
(en porcentaje)



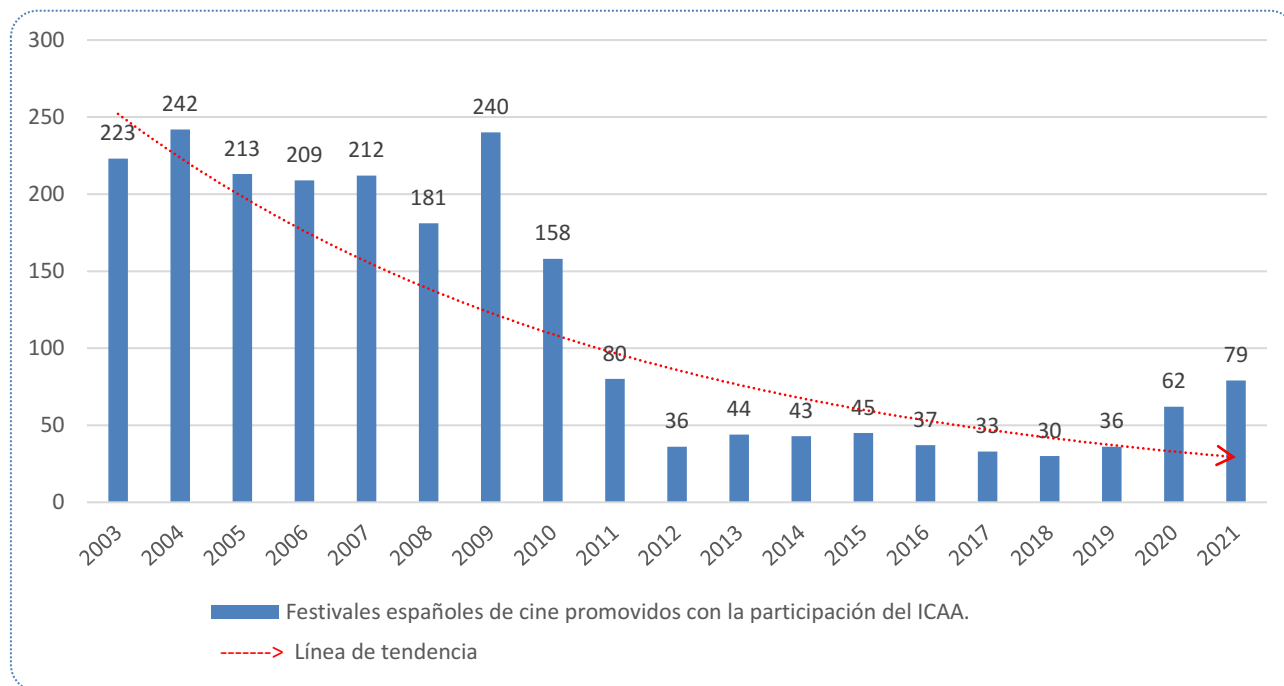
Fuente: cineuropa.org (datos a 11 de abril de 2023)

II.7.3.3.2. Ayudas a la promoción de las actividades cinematográficas y audiovisuales en España

La LC contempla medidas para la promoción en el interior y exterior de películas cinematográficas y otras obras audiovisuales. En los epígrafes II.5.4 y II.5.5 se analizaron las líneas de ayudas para la participación en festivales y ayudas para la organización de festivales y certámenes.

Por lo que se refiere a la promoción de la cultura y el cine en España, en el gráfico siguiente se recogen los datos de festivales nacionales promovidos por el ICAA, donde se aprecia un fuerte descenso a partir de 2010, que solo ha empezado a remontar en 2020.

GRÁFICO N.º 8
FESTIVALES DE CINE PROMOVIDOS POR EL ICAA
Serie histórica años 2003-2021
(en número)

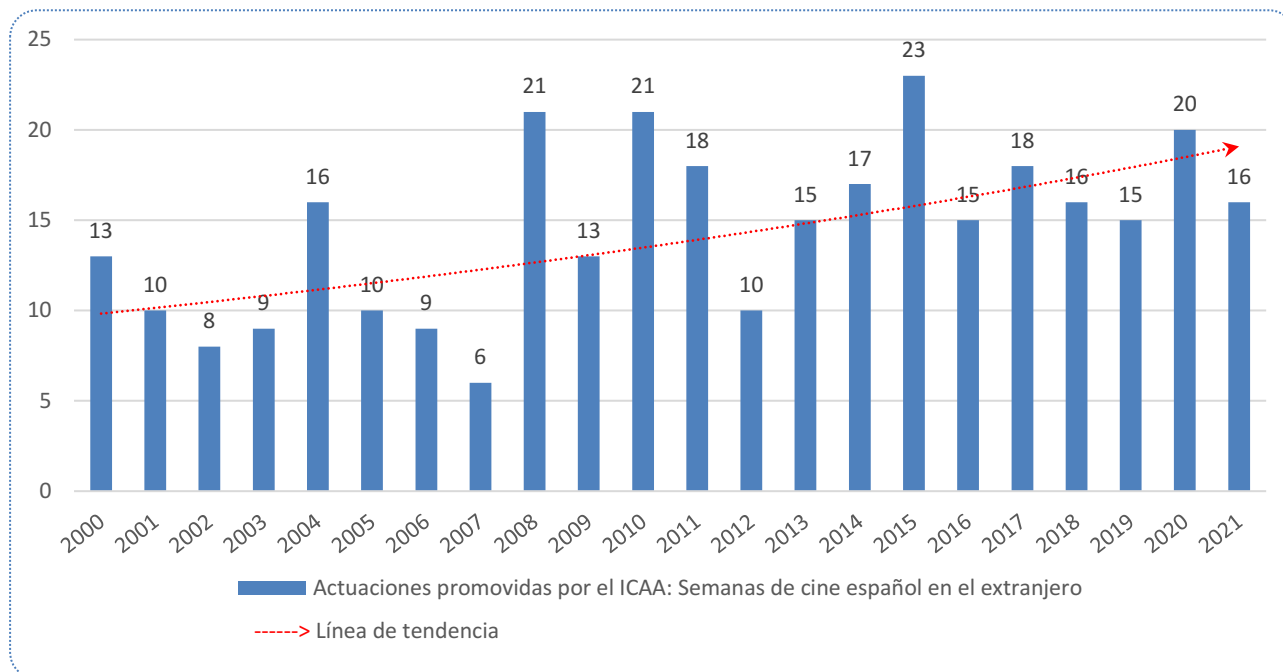


Fuente: Estadística de Cinematografía: Producción, Exhibición, Distribución y Fomento. CULTURABase. MCUD

II.7.3.3.3. Ayudas a la promoción y difusión de las actividades cinematográficas y audiovisuales, así como de la cultura española, en el exterior

El RD 509/2020, de 5 de mayo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del MCUD indica que corresponde a este departamento la ejecución de la política del Gobierno en materia de promoción y difusión de las actividades cinematográficas y audiovisuales, así como de la cultura española, el impulso de las acciones de cooperación cultural y, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación, de las relaciones internacionales en materia de cultura. Entre las actuaciones del ICAA relativas a la promoción y difusión internacional de la cinematografía, como forma además de difundir la cultura española, destacan las mostradas en los gráficos siguientes. El número medio de semanas de cine español organizadas en el extranjero en los últimos veinte años asciende a 14, por lo que en los ejercicios fiscalizados se ha superado esta cifra.

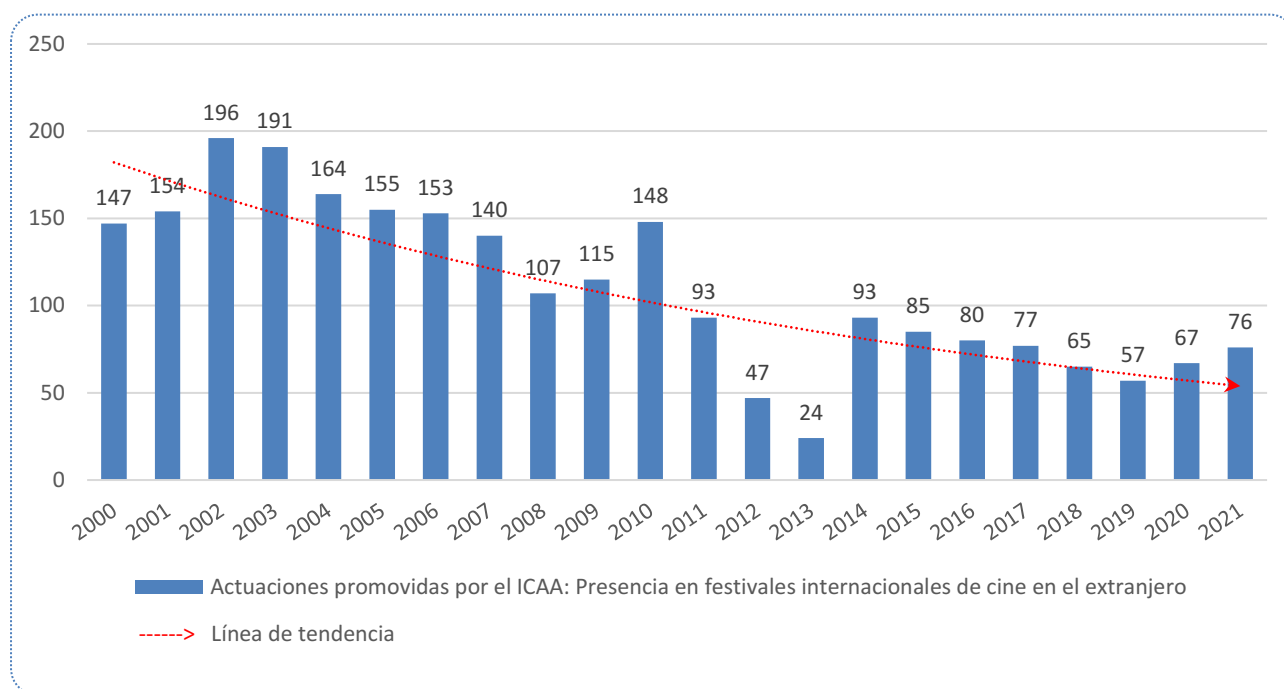
GRÁFICO N.º 9
ACTUACIONES PROMOVIDAS POR EL ICAA (1)
Semanas de cine español en el extranjero
Serie histórica años 2000-2021
(en número)



Fuente: Estadística de Cinematografía: Producción, Exhibición, Distribución y Fomento. CULTURABase. MCUD

Por lo que se refiere a la presencia de obras nacionales en festivales internacionales, cabe señalar el importante descenso producido desde 2011 respecto al periodo 2000-2010 y que solo en los ejercicios fiscalizados presenta un cierto incremento, tal como se refleja en el gráfico siguiente.

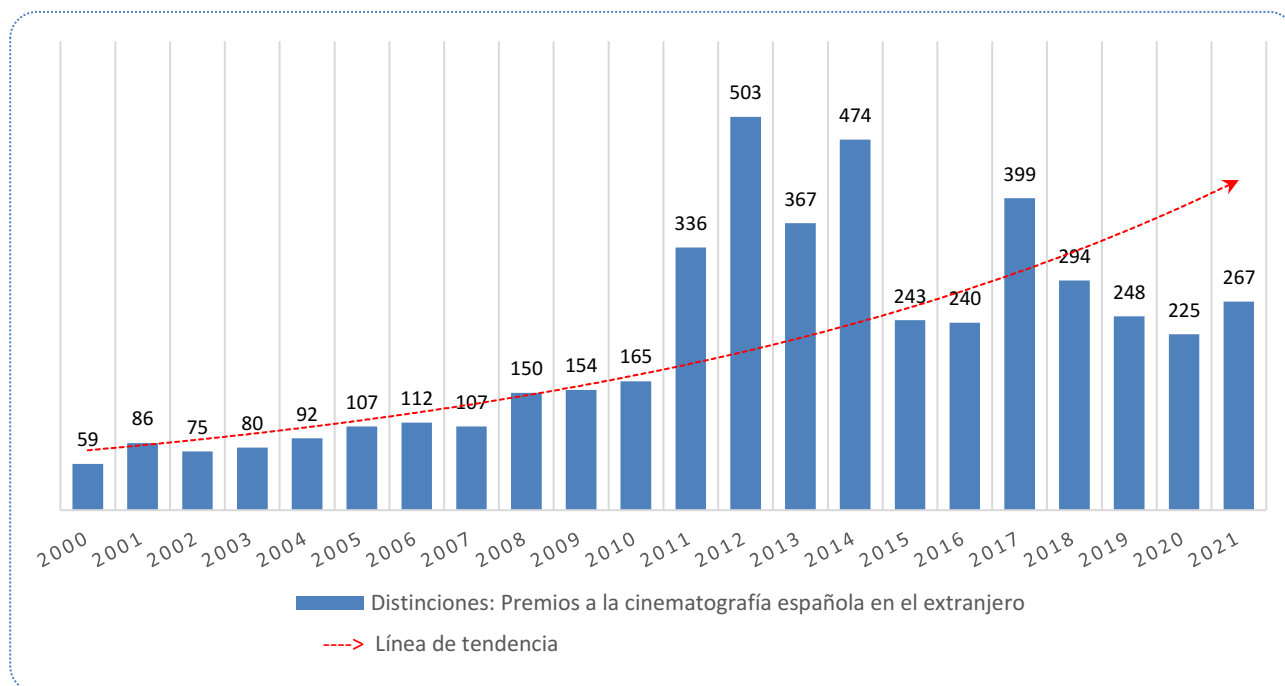
GRÁFICO N.º 10
ACTUACIONES PROMOVIDAS POR EL ICAA (2)
Presencia en festivales de cine en el extranjero
Serie histórica años 2000-2021
(en número)



Fuente: Estadística de Cinematografía: Producción, Exhibición, Distribución y Fomento. CULTURABase. MCUD

Tal como se recoge en el gráfico siguiente y si se toma como indicador de la efectividad de las medidas anteriores el número de premios a la cinematografía española obtenidos en el extranjero, se aprecia que, tras acumular en el periodo 2011-2017 los mejores resultados (llegando hasta 503 en el ejercicio 2012), desde 2018 este valor se sitúa en un término medio de 258.

GRÁFICO N.º 11
PREMIOS AL CINE ESPAÑOL EN EL EXTRANJERO
Serie histórica años 2000-2021
(en número)

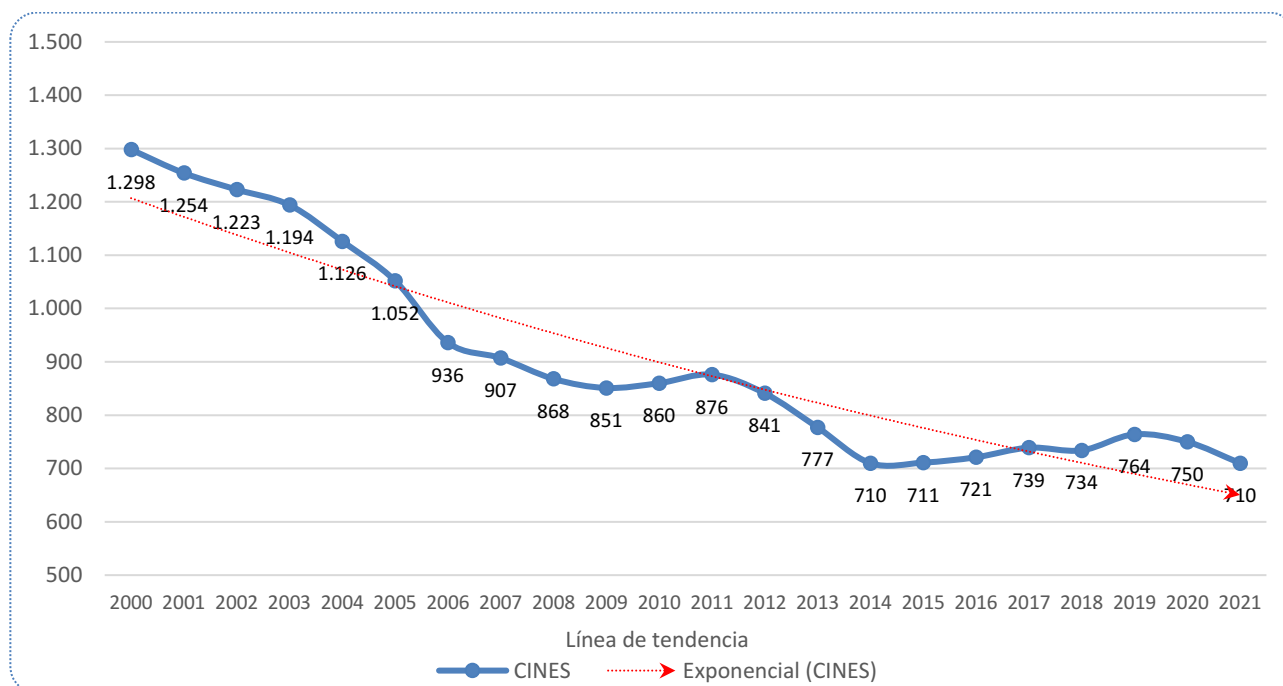


Fuente: Estadística de Cinematografía: Producción, Exhibición, Distribución y Fomento. CULTURABase. MCUD

II.7.3.3.4 Ayudas a la exhibición

Como se expone en el epígrafe II.5.3, las ayudas a la exhibición se han venido centrando en subvencionar intereses de préstamos para financiar inversiones para la digitalización de las salas, si bien, en los ejercicios fiscalizados, y por las especiales circunstancias fruto de la pandemia de COVID-19, se produjo una ampliación del ámbito objetivo de estas subvenciones, en definitiva, con la finalidad de promover el mantenimiento de las salas de cine. Pese al efecto positivo que las ayudas concedidas por el ICAA tienen de cara al mantenimiento de las salas de cine, el número de estas presenta una evolución negativa en los últimos veinte años.

GRÁFICO N.º 12
SALAS DE CINE EN ESPAÑA
 Serie histórica años 2000-2021
 (en número)

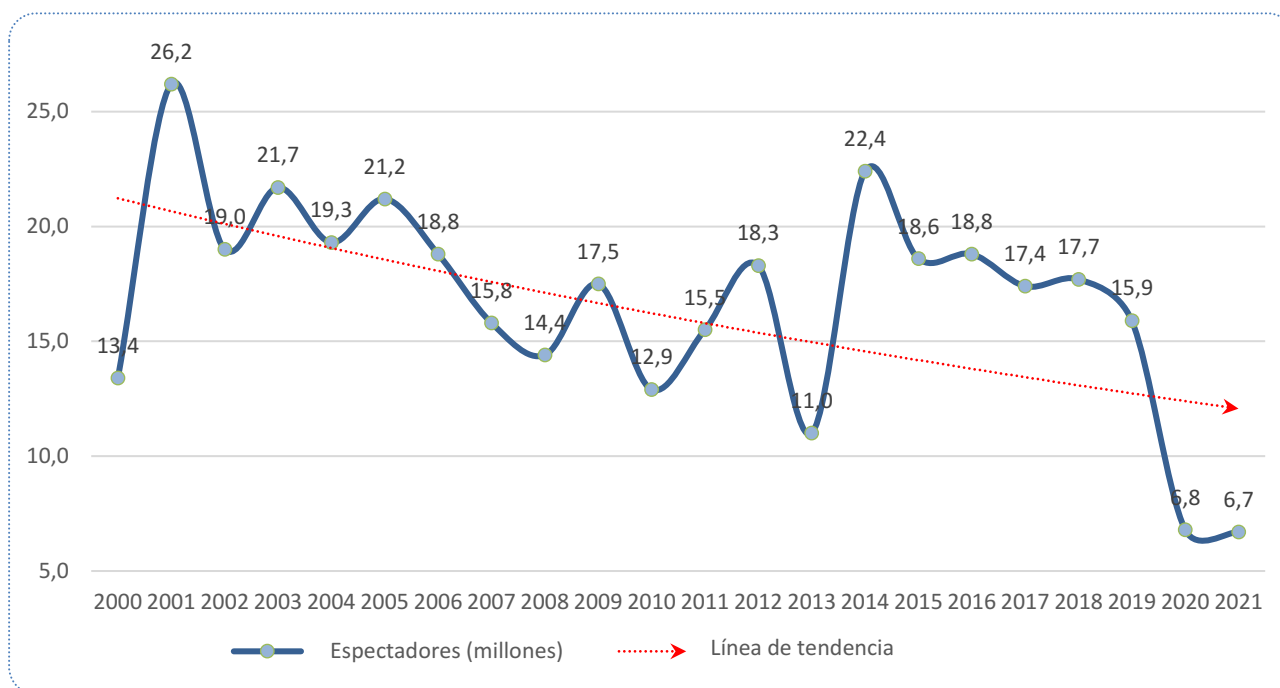


Fuente: Estadística de Cinematografía: Producción, Exhibición, Distribución y Fomento. CULTURABase. MCUD

II.7.3.3.5 Repercusión del cine en los gustos y hábitos de la sociedad española

Por lo que se refiere a la repercusión del cine nacional en la sociedad española, como forma de difundir la cultura, cabe señalar la caída constante de espectadores producida a partir de 2015, evidenciándose los efectos de la pandemia de COVID-19 en los ejercicios 2020 y 2021. En el siguiente gráfico se refleja la evolución anual del número total de espectadores que los cines españoles registraron entre 2008 y 2021 para obras nacionales:

GRÁFICO N.º 13
NÚMERO ESPECTADORES SALAS CINE ESPAÑA
 Serie histórica años 2000-2021
 (en millones)

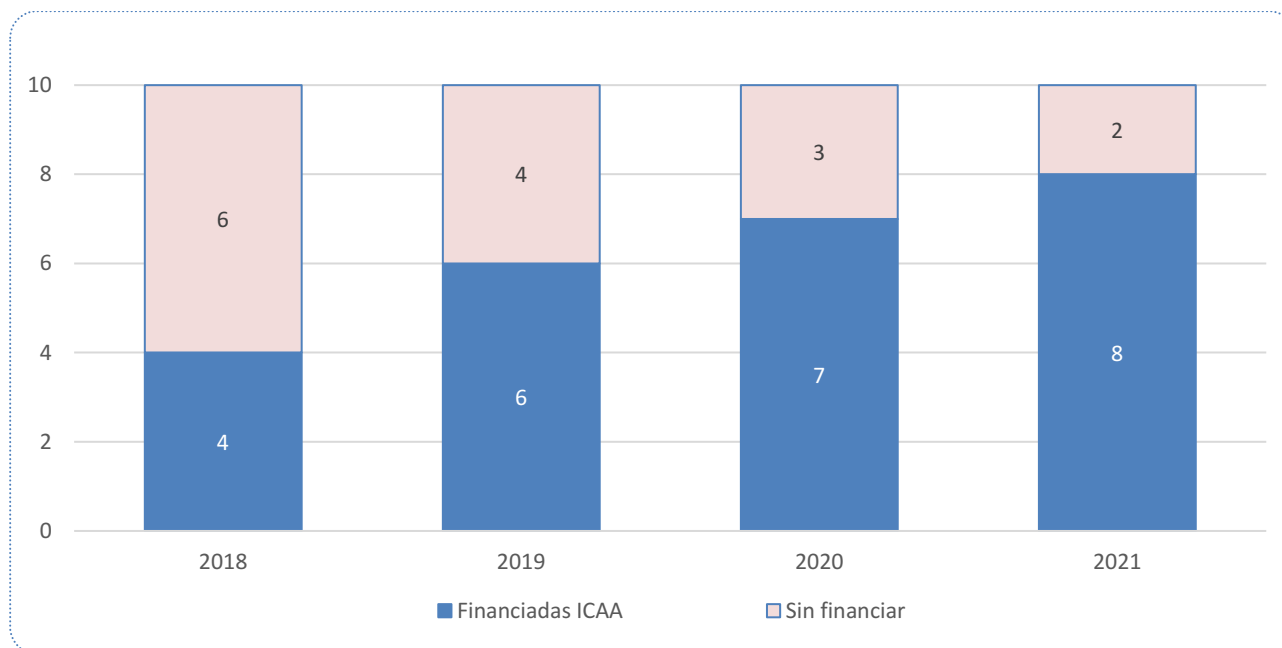


Fuente: Estadística de Cinematografía: Producción, Exhibición, Distribución y Fomento. CULTURABase. MCUD

Respecto del volumen de espectadores para el conjunto de películas nacionales y extranjeras visionadas en España, en los ejercicios 2014 y 2020, el 25 % del total de espectadores acudió a producciones nacionales, porcentaje que no supera el 18 % en el periodo 2016-2021 (excepto 2020, como se ha señalado)³¹. En 2019 se sitúa el punto más bajo del periodo, con un 15 % de espectadores para el cine español, seguido de 2021, con un 16 %³².

El siguiente gráfico muestra, de las diez películas españolas que obtuvieron un mayor número de espectadores en cada uno de los años del periodo 2018-2021, las que tuvieron ayudas del ICAA:

GRÁFICO N.º 14
PELÍCULAS MÁS TAQUILLERAS SUBVENCIONADAS POR EL ICAA
Serie histórica años 2018-2021
(en número)



Fuente: Estadística de Cinematografía: Producción, Exhibición, Distribución y Fomento. CULTURABase. MCUD

De los datos anteriores se deduce un incremento continuado en la financiación de aquellas producciones que logran atraer el interés de los espectadores.

II.7.4. Relaciones con los beneficiarios

El ICAA dispone de un sistema de información en línea denominado “Mi sitio de la Sede Electrónica ICAA”, al que pueden acceder las empresas productoras. Las funcionalidades que ofrece se circunscriben a la obtención de información básica sobre las ayudas tramitadas, películas vinculadas con la empresa o información del representante, sin que se incluyan otras tales como la posibilidad de recibir avisos y notificaciones sobre los expedientes de subvenciones abiertos, el acceso al estado de tramitación del expediente y a la documentación ya presentada, o la visualización del calendario de vencimientos de próximas obligaciones, que mejorarían el servicio prestado a los usuarios, agilizando trámites y reduciendo errores. Se aprecia por tanto una oportunidad de mejora, que puede incardinarse en los próximos contratos de mantenimiento evolutivo del SIG.

II.8. ANÁLISIS DE LOS OBJETIVOS E INDICADORES DE SEGUIMIENTO DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS 335C Y 330A

El artículo 69 de la LGP establece que la programación y ejecución de la actividad económico-financiera del sector público estatal tiene como finalidad el desarrollo de objetivos y el control de la gestión de los resultados. Además, los titulares de los entes y órganos administrativos son responsables de la consecución de los objetivos fijados, promoviendo un uso eficiente de los recursos públicos y prestando un servicio de calidad a los ciudadanos. Por tanto, se hace necesaria

una buena definición y concreción de objetivos e indicadores, información que ha de recogerse en las memorias que acompañan a los presupuestarios anuales.

Los programas presupuestarios 335C “Cinematografía” y 330A “Cultura.MRR” gestionados por el ICAA tienen carácter finalista, debiendo presentar objetivos cuantificables e indicadores de ejecución mensurables, con el fin de efectuar un seguimiento de su grado de realización durante el ejercicio presupuestario.

En el Anexo 3 figura la ejecución presupuestaria de las convocatorias correspondientes a los ejercicios 2020 y 2021.

En 2020, los créditos del programa 335C, “Cinematografía” se encontraban prorrogados, regulándose, en particular, por lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de diciembre de 2019 y la Orden HAC/46/2020, de 20 de enero, por la que se dictaron instrucciones sobre procedimiento y documentación a remitir en desarrollo del anterior acuerdo.

La información contenida en la memoria presupuestaria de 2020 carece de utilidad para el ejercicio señalado, dado que los objetivos e indicadores de seguimiento se refieren al periodo 2016-2018. Además, en relación con este último año, no figura el dato sobre realizaciones.

Por otro lado, entre las líneas de ayuda para el fomento de la cinematografía se hace referencia a las ayudas suplementarias a la amortización de películas, las cuales se habrían convocado por última vez en el ejercicio 2018, abandonándose tras modificarse la LC por el RDL 6/2015, de 14 de mayo.

En 2021, el apartado descriptivo de la memoria sobre las líneas de actuación hace referencia a “ayudas a guion” las cuales, si bien se contemplan en el artículo 22 de la LC, no venían siendo objeto de convocatoria en los últimos ejercicios. Por otro lado, la memoria no hace referencia a la necesidad de continuación de las ayudas a las salas de cine para cubrir los efectos de la pandemia de COVID-19 iniciada en 2020 ni los indicadores de seguimiento incluyen referencias a los efectos pretendidos con dichas ayudas (mantenimiento del sector de las salas de exhibición).

Los valores previstos para gran parte de los indicadores no han variado respecto de ejercicios anteriores (sobre todo los vinculados al fomento de la industria cinematográfica y audiovisual), a pesar de las desviaciones obtenidas al medirse la situación realmente conseguida, de lo que se deduce que las previsiones incluidas en dichas memorias no serían adecuadas a la realidad.

Cabe destacar que el sistema de indicadores diseñado para el programa 335C es completo, variado y refleja objetivos propios del sector del cine y audiovisual cuya promoción se encomienda al ICAA, por lo que se considera que su diseño responde a buenas prácticas, al no nutrirse exclusivamente de magnitudes de ejecución presupuestaria y tramitación administrativa.

En el epígrafe II.2.3 se pusieron de manifiesto debilidades y carencias relativas a los objetivos e indicadores recogidos en los PES analizados, que no se acomodan a la buena línea recogida en las memorias presupuestarias.

Finalmente, la memoria presupuestaria que acompaña al Programa 330A, “Cultura. MRR” no individualiza los objetivos atribuidos al ICAA. Tampoco se aprecia una relación suficiente entre el contenido de dicha memoria y las líneas de subvención que recibieron fondos procedentes de este programa, que se analizan en los subepígrafes II.5.1.1, II.5.4 y II.5.5 de este informe.

II.9. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

La anterior fiscalización sobre el ICAA dio lugar al Informe número 1.038, aprobado por el Pleno del Tribunal el 26 de junio de 2014, donde se formularon una serie de recomendaciones. Posteriormente, se realizó un seguimiento de las mismas en el Informe número 1.266, de fiscalización del seguimiento de las recomendaciones contenidas en informes aprobados en el período 2013-2015 relativos al área político-administrativa del Estado, aprobado el 26 de febrero de 2018. A la vista de los informes anteriores, la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas realizó sus correspondientes resoluciones (de 21 de diciembre de 2016 y de 9 de mayo de 2018, respectivamente).

II.9.1. Seguimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas

El Informe de seguimiento de recomendaciones del Tribunal de Cuentas se pronuncia sobre las ocho recomendaciones que se formularon en el Informe 1038, concluyendo que dos habían sido cumplidas, cuatro parcialmente cumplidas y dos no cumplidas. Por lo que se refiere a las no declaradas aún como cumplidas, y en lo que tiene que ver con el objeto de esta fiscalización, cabe señalar lo siguiente:

- Recomendación número 7: “Las deficiencias e incumplimientos puestos de manifiesto en la gestión de las subvenciones concedidas por el Organismo deben superarse mediante una evaluación exhaustiva de los procedimientos implantados que conduzcan al cumplimiento riguroso de la normativa que regula esta materia y a la mejora del control interno de esta área de actividad”. El Informe de seguimiento la considera *parcialmente cumplida*, como consecuencia de que “se han elaborado manuales y guías de procedimientos para la gestión de subvenciones, si bien se han identificado ámbitos de mejora en los mismos. También se ha constatado que carece de instrumentos de planificación de subvenciones en vigor”.

El estado de esta recomendación permanece inalterado a la vista de lo expuesto en el subapartado II.3.2 de este informe.

- Recomendación número 8: “Sería conveniente una redefinición de los indicadores del ICAA de forma que proporcionen información válida para el seguimiento de los objetivos establecidos y para la toma de decisiones. Asimismo, sería necesario acomodar el contenido de las memorias presupuestarias a los instrumentos de planificación plurianual para que constituyan un elemento adecuado de examen del desarrollo de la acción pública del Organismo”. El Informe de seguimiento la considera *no cumplida* como consecuencia de que “no se han constatado mejoras significativas en lo que se refiere a la elaboración de indicadores de seguimiento de los objetivos establecidos en las memorias presupuestarias y que puedan contribuir a la toma de decisiones”.

Tras la última revisión realizada, la recomendación se considera parcialmente cumplida a la vista de lo expuesto en el apartado II.8 de este informe, permaneciendo pendiente la tarea en los PES, como se indica en el epígrafe II.2.3. Además, queda pendiente la elaboración del plan de actuación del ICAA, como se indica en el epígrafe II.2.1, que tendrá que tener su adecuado reflejo en los objetivos e indicadores que se recojan en las memorias presupuestarias.

II.9.2. Seguimiento de las resoluciones de la Comisión Mixta

En su resolución de 9 de mayo de 2018 la Comisión Mixta insta al ICAA a dos actuaciones en línea con las recomendaciones contenidas en el informe al que se refería. La primera instaba a definir

una estrategia de recursos humanos orientada a disponer de los medios necesarios para el desempeño de sus funciones y la segunda a elaborar un instrumento de planificación de subvenciones. Por los motivos señalados en el epígrafe II.3.1 no se han constatado avances significativos en relación con la primera, mientras que, conforme a lo expuesto en el epígrafe II.2.3, el ICAA incluye sus líneas de subvenciones en los correspondientes PES del MCUD, si bien son reseñables las debilidades y aspectos de mejora que se señalan en este último epígrafe.

II.10. TRANSPARENCIA

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, regula en sus artículos 5 y siguientes, la obligación de publicidad activa de las instituciones públicas.

Respecto a la publicación de la Información institucional, organizativa y de planificación, en la página web del ICAA, como consecuencia de las carencias puestas de manifiesto en el epígrafe II.2.1, no se puede recoger la correspondiente a su planificación anual y plurianual.

Por su parte, la Recomendación 1/2017, de 23 de abril, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, instaba a dar publicidad de las agendas de los responsables públicos, sin que la web del ICAA recoja esta información.

Se considera de relevancia jurídica, conforme al artículo 7 de la Ley de Transparencia y dadas las competencias del ICAA, el Anteproyecto de Ley del Cine y la Cultura Audiovisual, el cual no aparece en la web del Organismo, aunque sí está alojado en la del MCUD. También son de relevancia jurídica las memorias e informes que conforman los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el RD 931/2017, de 27 de octubre, que, aun refiriéndose al sector del cine y audiovisual, no aparecen en la web de transparencia del ICAA.

Respecto a la información económica y presupuestaria, se observa la ausencia de una relación de los convenios suscritos y de las retribuciones percibidas anualmente por la Directora General, aunque estas se encuentran disponibles en el Portal de Transparencia de la AGE. La información presupuestaria se refiere solo a las ayudas concedidas, aunque no se incluyen datos sobre las subvenciones nominativas otorgadas a las instituciones y entidades culturales que se detallan en el epígrafe II.5.5.

Finalmente, si bien la información estadística existente en la web del ICAA y del MCUD es muy amplia y diversa, no permite valorar directa y completamente el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos competencia del ICAA, pese a lo dispuesto en el artículo 8.1.i de la Ley de Transparencia.

II.11. FOMENTO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

De acuerdo con los datos contenidos en el estudio de indicadores estadísticos culturales vinculados al cine y desgloses por sexo, por la Subsecretaría del MCUD, en 2022, el 44,3 % del empleo en actividades de carácter cinematográfico, de vídeo, radio y televisión, era femenino.

II.11.1. A través de las ayudas

El artículo 19 de la LC indica que el ICAA ha de establecer medidas de fomento de igualdad de género en el ámbito de la creación cinematográfica y audiovisual. Como concreción de este

mandato general, el artículo 25 dispone que las ayudas para la producción de largometrajes sobre proyecto valorarán positivamente aquellos casos en que se apliquen medidas de igualdad de género en las actividades creativas de dirección y guion. En el ámbito de dichas ayudas a la producción, las convocatorias de las cuatro líneas de 2020 y 2021 establecen, de acuerdo con la Orden CUD/582/2020, una reserva del 35 % de la dotación total para las obras dirigidas exclusivamente por mujeres y hasta ocho puntos por la participación de mujeres en los cargos autorales y técnicos de máxima responsabilidad. En concreto en las ayudas selectivas y en las generales se fijaron cuantías adicionales en 2021 con cargo al Programa 330A, de 3.000.000 euros y 8.000.000 euros respectivamente para destinarlos a proyectos realizados exclusivamente por directoras o para proyectos de animación.

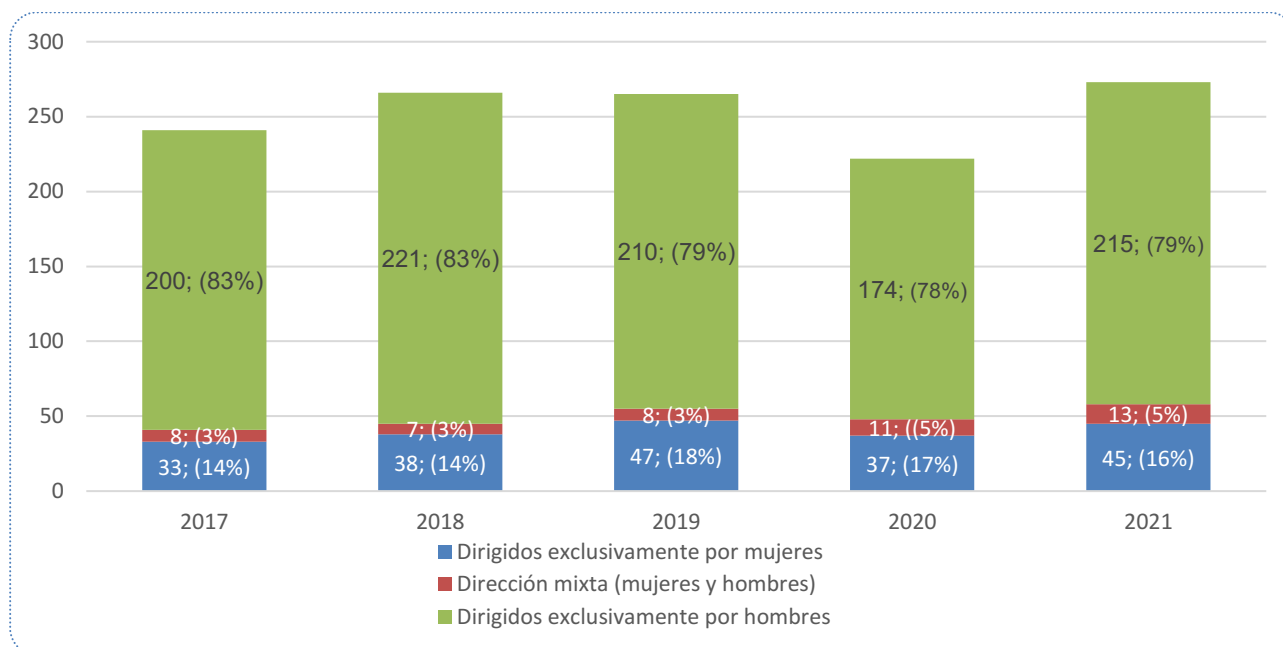
Además, los proyectos dirigidos exclusivamente por mujeres pueden beneficiarse de una intensidad de ayudas del 75 %, tal como se estableció en el artículo 36 de la LIS a través de las modificaciones llevadas a cabo por el RDL 17/2020 de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019.

En el ámbito de las ayudas a la distribución, se otorgan más puntos a la distribución de películas dirigidas por mujeres en tanto que tienen la consideración de obra difícil³³ desde la Orden CUD/508/2021, del 25 de mayo, con efectos ya sobre la convocatoria del ejercicio 2021.

En el siguiente gráfico se muestra la evolución de los largometrajes dirigidos por hombres y mujeres.

³³ Tienen la consideración de obra difícil, entre otras, los cortometrajes, las rodadas íntegramente en alguna de las lenguas cooficiales distintas al castellano, las realizadas exclusivamente por directores o directoras con un determinado grado de discapacidad, las realizadas exclusivamente por directoras y las de especial valor cultural y artístico que necesiten un apoyo excepcional.

GRÁFICO N.º 15
LARGOMETRAJES PRODUCIDOS SEGÚN GÉNERO DEL DIRECTOR
Serie histórica años 2017-2021
 (en número y porcentaje)



Fuente: Estadística de Cinematografía: Producción, Exhibición, Distribución y Fomento. CULTURABase. MCUD

Por lo que se refiere a la elaboración de guiones, la citada fuente muestra un porcentaje atribuible exclusivamente a mujeres del 18,9 sobre el total en 2019 frente al 16,1 en 2021. Los guiones elaborados conjuntamente por hombres y mujeres ascendieron del 15,8 % al 17,6 %.

En el ámbito del fomento a la promoción, la Orden CUD/888/2021, de 5 de agosto, ha incorporado criterios de igualdad de género en las ayudas para la organización de festivales, cuya primera convocatoria se lanzó en 2022.

II.11.2. Igualdad en la composición de los órganos asesores del ICAA

La DA segunda de la LC prevé que los órganos colegiados con los que cuente el ICAA en materia de calificación de obras cinematográficas y audiovisuales y ayudas, procurarán la paridad entre hombres y mujeres. Tanto la comisión de ayudas a la producción de largometrajes y cortometrajes, como los comités de valoración del resto de las ayudas (a los que se hace referencia en el subapartado II.5 del presente Informe) y el jurado del Premio Nacional de Cinematografía presentan efectivamente una composición paritaria.

De los valores observados se deduce que, a partir del ejercicio 2004, ya existe composición equilibrada en los términos de la DA primera de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres³⁴.

³⁴ Se entiende por composición equilibrada la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento.

II.11.3. La igualdad en el ámbito de la cultura

El primer informe sobre la aplicación de la Ley de Igualdad en el ámbito de la cultura dentro del marco competencial del MCUD, elaborado en octubre de 2020, encomienda al ICAA un informe sobre necesidades preliminares de información para abordar un estudio de impacto de género en el sector audiovisual, el estudio sobre igualdad de género en la cinematografía y las artes audiovisuales y un manual de buenas prácticas en igualdad de género en el ámbito audiovisual, que desarrollarán en colaboración con las CCAA, en el marco de la Comisión interterritorial de cinematografía y artes audiovisuales creada dentro de la Conferencia Sectorial de Cultura, sin que se haya acreditado su realización.

II.11.4. Fomento de la igualdad de género en las producciones

La Resolución de 16 de noviembre de 2011, del ICAA, establece criterios para el otorgamiento a las películas cinematográficas y otras obras audiovisuales de la categoría "Especialmente recomendada para el fomento de la igualdad de género". Según datos del Boletín Informativo anual-Anuario del Cine del ICAA 2021, en 2020, recibieron la calificación con distintivo especial al fomento de la igualdad de género cuatro largometrajes españoles de los 222 producidos, mientras que, en 2021, la alcanzaron 21 de 273 largometrajes producidos.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

III.1. ASPECTOS GENERALES DE LA REGULACIÓN ADMINISTRATIVA APLICABLE

1. El Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales (ICAA) ostenta participaciones en diferentes sociedades mercantiles, sin que sus estatutos se hayan actualizado para hacer mención de esta facultad, pese a lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) (subapartado II.1).

III.2. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

2. Ni en los ejercicios fiscalizados ni con anterioridad, el ICAA contaba con el plan de actuación al que se refiere el artículo 92.2 de la LRJSP y el RD 7/1997 (epígrafe II.2.1).
3. Al no contarse con el plan de actuación, el control de eficacia al que se refiere el artículo 85 de la LRJSP no se ha llevado a cabo. Por su parte, la supervisión continua encomendada a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), según regula el apartado 3 del citado artículo 85, ofrece una valoración global de riesgos del ICAA para 2021 de 1,96, puntuación que supone un riesgo medio (valor mayor a 1 y menor o igual a 2) cercano a alto, de conformidad con la metodología diseñada (epígrafe II.2.2).
4. En los tres Planes Estratégicos de Subvenciones (PES) aprobados por el Ministerio de Cultura y Deporte (MCUD) para el periodo fiscalizado, donde se insertan las actuaciones a realizar por el ICAA, se aprecia la falta de referencias a la participación de entidades representativas de los intereses de la industria cinematográfica y del sector audiovisual. Respecto de los indicadores de gestión, se observa una mejora en el PES 2021-2023, si bien siguen faltando referencias a los factores estratégicos de las políticas públicas de la cinematografía y el audiovisual. Adicionalmente, los diecisiete millones de euros transferidos por el Instituto a las Comunidades Autónomas (CCAA), para el lanzamiento de convocatorias de ayudas a las salas de exhibición con cargo a la financiación del Mecanismo de

Recuperación y Resiliencia (MRR), no están incluidos en el PES 2021-2023, pese a que, a efectos de integrar todas las actuaciones dentro de la política del MCUD, es oportuno incorporar las subvenciones y demás ayudas que concedan otras Administraciones Públicas (epígrafe II.2.3).

5. Cabe señalar cierta incoherencia entre la información que muestra el indicador de las ayudas para la participación de películas en festivales y la ejecución presupuestaria (epígrafe II.2.3).

III.3. SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO

6. En la Resolución de 9 de mayo de 2018, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, se instaba al ICAA a definir una estrategia de recursos humanos orientada a disponer de los medios necesarios para el desempeño de sus funciones, sin que se hayan apreciado avances en la materia (subepígrafe II.3.1.1).
7. Los empleados del ICAA se relacionan de manera rutinaria y generalizada con los trabajadores del medio propio encargado de los encargos recibidos del Instituto, por lo que este ha de considerar lo señalado en la Moción del Tribunal de Cuentas número 827, de febrero de 2009, sobre la necesidad de evitar los riesgos de que los trabajadores de las empresas de servicios contratadas por la Administración se conviertan en personal laboral de la Administración contratante en virtud de sentencias judiciales (subepígrafe II.3.1.2).
8. Pese a la carencia de efectivos en el ICAA y las dificultades para cubrir los puestos vacantes, tal y como evidencia que en la última convocatoria el 74 % de aquellos quedara desierto, el MCUD no ha dado cumplimiento a la Disposición Adicional (DA) quinta de la LRJSP, dirigida a que los organismos públicos compartan la organización y gestión de sus servicios comunes. En particular, deberían haberse realizado actuaciones relativas a la gestión de los sistemas de información y económico-financieros de la nómina de personal (subepígrafe II.3.1.3).

RECOMENDACIÓN N.º 1:

El ICAA, junto con el MCUD, debería definir una estrategia de recursos humanos orientada a disponer de los medios necesarios para el desempeño de sus funciones, aprovechando las posibilidades de la utilización de los servicios comunes del MCUD y evitando riesgos en relación con el personal laboral de medios propios y contratistas.

9. El ICAA cuenta, en general, con procedimientos internos para la gestión de las ayudas e incentivos a gestionar, los cuales no se encuentran fechados y aprobados, habiéndose apreciado, además, una importante heterogeneidad entre los mismos, según se trate de aquellos con que cuenta la Subdirección General de Fomento (SGF) o la Subdirección General de Promoción y Relaciones Internacionales (SGPRRII). Además, se han apreciado debilidades y deficiencias en los procedimientos, relacionadas con las cautelas que deben adoptarse para que las obras cinematográficas o audiovisuales a las que se refiere el artículo 19.2 de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine (LC) no se beneficien de las medidas de fomento (subepígrafe II.3.2.2).

RECOMENDACIÓN N.º 2:

El ICAA debería establecer y aprobar procedimientos homogéneos para sus dos subdirecciones, si bien con las peculiaridades que sean necesarias según su actividad.

10. El ICAA no ha aprobado el plan anual de actuación en el que se determinen aquellas actuaciones de comprobación que permitan verificar la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión y disfrute de las subvenciones y ayudas, tal como establece el artículo 85.2 del RD 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 (LGS) (RLGS) (subepígrafe II.3.2.3).
11. El ICAA dispone, para la gestión y seguimiento de las subvenciones, de una aplicación informática corporativa denominada "Gestión Integral del ICAA" (SIG) que presenta debilidades y deficiencias relevantes que afectan, entre otras, a la seguridad e integridad de la información contenida en el sistema, a la imposibilidad de tratar la información de todas las ayudas, o a la limitación del módulo para generar estados o informes que permitan la toma de decisiones. Además, no se ha realizado una categorización del sistema, ni se ha realizado un análisis previo de riesgos a los que está expuesto el mismo, conforme dispone el RD 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica, ni se ha obtenido evidencia de que el sistema cumpla con todos los requisitos y normas técnicas relativas a la interoperabilidad que establece el RD 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica (subepígrafe II.3.3.1).
12. En el periodo 2020-2022, el ICAA ha contratado el servicio de desarrollo de nuevas funcionalidades y mantenimiento evolutivo y correctivo del SIG, habiéndose detectado deficiencias en el seguimiento del mismo. Además, algunos de los desarrollos y utilidades a implementar por la empresa adjudicataria y definidos en los pliegos de contratación no han sido plenamente culminados por la misma de conformidad con dichos pliegos (subepígrafe II.3.3.2).
13. Del análisis de la documentación que consta en el SIG no puede deducirse que los expedientes respondan al formato electrónico exigido por el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo común de las Administraciones Públicas (LPAC) (subepígrafe II.3.3.3).

III.4. MEDIDAS DE FOMENTO A LA CINEMATOGRAFÍA

14. De las medidas recogidas en el artículo 19.1 de la LC para el fomento de la cinematografía y del sector audiovisual en las que el Instituto es competente, las ayudas suplementarias a la amortización de películas se convocaron por última vez en el ejercicio 2018, abandonándose tras modificarse la LC por el RDL 6/2015, de 14 de mayo, y las medidas para facilitar el acceso a créditos en el sector cinematográfico se desarrollaron por el ICAA en colaboración con el Instituto de Crédito Oficial desde 2000 hasta 2015, no participando directamente el ICAA en esta medida en los ejercicios fiscalizados. Tampoco se han llevado a cabo actuaciones dirigidas al fomento de la realización de actividades de I+D+i en el ámbito cinematográfico y audiovisual (subapartado II.4).

III.5. GESTIÓN DE AYUDAS PARA LA PRODUCCIÓN, DISTRIBUCIÓN, EXHIBICIÓN Y PROMOCIÓN

15. En los expedientes analizados no aparecen informes motivados emitidos por los miembros de la Comisión de ayudas a la producción de largometrajes y cortometrajes, en contra del procedimiento establecido en el artículo 70 de la Orden CUD/769/2018, de 17 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas previstas en el Capítulo III de la LC, y se determina la estructura del Registro Administrativo de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales, sustituyéndose por las actas de sus reuniones, que no presentan el detalle requerido (subepígrafe II.5.1.3).
16. Del análisis de los requisitos previstos en la Orden CUD/582/2020, de 26 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas estatales para la producción de largometrajes y de cortometrajes, se han detectado una serie de debilidades y deficiencias que afectan al procedimiento para la gestión de estas ayudas, entre otras, la ausencia de comprobaciones del mantenimiento tanto de la titularidad de los derechos de la película por el beneficiario como de la agrupación de empresas productoras durante los plazos establecidos. Además, los artículos 8 (párrafo primero), 5.2 y 2.3.c de la Orden ECD/2784/2015, sobre reconocimiento de coste, presentan una redacción confusa que origina litigiosidad en el último de los casos señalados. La referida orden presenta discrepancias con lo establecido en el artículo 74 del RLGS, dedicado a la cuenta justificativa con aportación de informe de auditor (subepígrafe II.5.1.5).

RECOMENDACIÓN N.º 3:

Tanto el MCUD como el ICAA deberían llevar a cabo las modificaciones oportunas en la normativa que evitaran aquellos aspectos confusos y sujetos a diferentes interpretaciones que, además de suponer un coste para los interesados, dan lugar a cierta litigiosidad. Además, el ICAA debe reforzar sus procedimientos para incluir las comprobaciones necesarias que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios.

17. El procedimiento de revisión de costes llevado a cabo por la unidad de la SGF encargada de ello presenta deficiencias y debilidades como consecuencia de las insuficiencias del SIG y del subsiguiente uso de soportes auxiliares fuera del sistema, de la ausencia de manuales, guías o instrucciones internas para el personal evaluador, de la admisión de documentación a través de medios ajenos a la sede electrónica, de la falta de rigor de los informes de auditoría y de la existencia de aspectos de la Orden 2784/2015 poco claros. Analizado el procedimiento de reconocimiento de costes de nueve obras cinematográficas con ayudas recibidas por importe de 3.879.519 euros, se ha comprobado que el ICAA detectó gastos por 1.248.408 euros que no se ajustaban a lo dispuesto en la normativa y que, por tanto, no fueron subvencionados. Adicionalmente, de los trabajos de fiscalización se deduce la necesidad de justificar más detalladamente gastos por 230.800 euros para poder determinar su carácter subvencionable³⁵ (subepígrafe II.5.1.5).
18. La información sobre recaudación y espectadores que consta en la web del ICAA difiere de la registrada en el sistema integral de gestión de las ayudas como consecuencia de que no se estaría recibiendo con la periodicidad pactada los datos a través de las empresas “buzones” homologadas para la emisión de certificados de cómputo de espectadores, sin

³⁵ Gastos procedentes de los expedientes 98.318, 88.218, 82.717 y 85.918.

que consten actuaciones para depurar las posibles responsabilidades en que se hubiera incurrido, incluso la revocación de las homologaciones (subepígrafe II.5.1.6).

19. En las ayudas a la distribución se han detectado deficiencias formales en relación con las cuentas justificativas presentadas por los beneficiarios y, además, no queda suficientemente acreditado el carácter subvencionable de gastos por importe de 7.535 euros (epígrafe II.5.2). Adicionalmente la resolución de concesión del ICAA de estas ayudas se basa en el acta del Comité Asesor, sin que se conste el informe desglosado con las valoraciones que exige la normativa.
20. El régimen de justificación de las ayudas para las salas de exhibición con motivo del COVID-19 no exige la validación y estampillado de los justificantes de gasto a pesar de ser estas subvenciones compatibles con otras fuentes de financiación obtenidas para la misma finalidad y de que las convocatorias de 2020 y 2021 presentan un periodo común de gastos subvencionables (subepígrafe II.5.3.1).
21. Con cargo a los fondos para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) consignados en el presupuesto del ICAA en 2021 se articularon ayudas a las salas de exhibición, designándose a las CCAA entidades ejecutoras de los correspondientes subproyectos. El contenido del Acuerdo de la Conferencia Sectorial (aprobado en junio de 2021) donde se establecía el marco, condiciones y requisitos de ejecución fue modificado en diciembre de 2022, estableciendo para las CCAA concedentes de las ayudas y para los beneficiarios correspondientes obligaciones que inicialmente no estaban previstas. En el momento de alterar estas condiciones, la generalidad de las CCAA habían publicado las convocatorias de ayudas. Por lo que se refiere al contraste de los mecanismos de control establecidos por las CCAA, el ICAA no había solicitado aún información (subepígrafe II.5.3.2).
22. En las ayudas para la participación en festivales analizadas se han detectado deficiencias en las cuentas justificativas con aportación de justificantes de pago. Adicionalmente se ha detectado incidencia similar a la recogida en la conclusión 19, en relación con el comité asesor de estas ayudas (subepígrafe II.5.4.1).
23. En los expedientes relativos a las ayudas para la organización de festivales y certámenes se han detectado incidencias referidas a la falta de documentación exigida por la normativa reguladora para la adecuada justificación de dichas subvenciones. En 2021, A.I.C recibió 15.000 euros para la octava edición de los Premios Feroz con cargo al Programa 330A (Cultura.MRR), sin que la documentación aportada por el beneficiario contenga la relación detallada de otros ingresos o subvenciones que hubieran financiado la actividad subvencionada. Además, gastos subvencionados a A.I.C por un importe de 15.000 euros no responden a lo dispuesto en la norma segunda de la Resolución de la Dirección General del ICAA, de 29 de septiembre de 2021. Por otro lado, no hay constancia de que el Instituto practique un control mediante muestreo aleatorio simple sobre facturas, tal como indica la norma de referencia. Adicionalmente se ha detectado la misma incidencia que en la conclusión 19, en relación con el comité asesor de estas ayudas (subepígrafe II.5.4.2).
24. Por lo que se refiere a otras ayudas que concede el ICAA, y que han de justificarse con informe de auditor, entre otros documentos, no constan, en cinco de los siete expedientes, referencias sobre si estos han comprobado la financiación de la actividad subvencionada y en su caso, su procedencia (epígrafe II.5.5).

RECOMENDACIÓN N.º 4:

El ICAA debería mejorar el procedimiento de justificación de gastos mediante informe de auditor, para que fuera un instrumento más útil de cara al descargo de los beneficiarios y a las actividades de control.

25. Se han apreciado deficiencias formales en los procedimientos que utilizan las subdirecciones generales del ICAA para tramitar el reintegro de subvenciones, en especial en lo referente a la SGPRRII. Además, las devoluciones voluntarias se tramitan de forma diferente por las dos subdirecciones generales, siendo la de Promoción aquella que calcula los intereses de demora en sintonía con lo dispuesto en el artículo 90 del RD 887/2006 (subepígrafe II.5.7.1).
26. El ICAA dispone de un procedimiento de actuación para tramitar los recursos administrativos, que no está fechado ni firmado. Pese al plazo de un mes previsto en la LRJSP para dictar y notificar la resolución del recurso de reposición, se advierten expedientes de recurso abiertos desde 2018, por lo que los plazos superan los tres años. El tiempo medio transcurrido desde la interposición del recurso hasta su resolución, en los ejercicios fiscalizados, se situó en 397 días. Estos elevados plazos de resolución de los recursos originan que, una vez entendida su desestimación por silencio, los recurrentes interpongan recursos contencioso-administrativos, aumentando la litigiosidad en vía judicial y, por tanto, los recursos públicos que han de dedicarse a ello (subepígrafe II.5.7.2).
27. Tras la estimación de algunos recursos, el ICAA no ha acreditado haber llevado a cabo un análisis sobre la procedencia de la revisión de oficio de aquellos casos que se encontraran en la misma situación que los recurridos, pese a que los motivos que llevaron a tal estimación se referían a la vulneración de normas reglamentarias por parte de resoluciones administrativas dictadas por el Instituto y a la exigencia de documentación que no debía formalizarse ni, por tanto, entregarse (subepígrafe II.5.7.2).

RECOMENDACIÓN N.º 5:

El ICAA y el MCUD deberían tomar las medidas oportunas para la más diligente resolución de los recursos administrativos, evitando las demoras que provocan efectos indeseados tanto por las distorsiones generadas a los recurrentes como por la interposición de recursos en la vía judicial que podrían ser evitados.

28. Se ha advertido que, si los beneficiarios que no presentaron la justificación de la ayuda en el plazo previsto lo hacen en el adicional concedido por el ICAA en virtud del artículo 70.3 del RLGS, no se inicia, en ningún caso, un procedimiento sancionador, pese a lo que señala este artículo. Además, en el caso del expediente 67.311 se aprecia el riesgo de que la infracción hubiera prescrito, según lo dispuesto en el artículo 65 de la LGS (subepígrafe II.5.7.3).
29. Como buenas prácticas son reseñables las modificaciones introducidas por las Órdenes CUD/582/2020, CUD/888/2021 y CUD/508/2021 para una adecuada separación de las acciones y omisiones del beneficiario que permitieran diferenciar y graduar aquellos incumplimientos que dan lugar a reintegro de los que deben calificarse como infracciones administrativas (subepígrafe II.5.7.3).
30. En el informe anual remitido por la IGAE al Tribunal de Cuentas en aplicación de lo previsto en la DA primera de la LGS se informaba de la falta de comunicación por parte del ICAA de

datos sobre la resolución de recursos de reposición y expedientes sancionadores o penales (subepígrafe II.5.7.3).

III.6. RELATIVAS A LOS INCENTIVOS FISCALES

31. Los oportunos mecanismos de colaboración entre el ICAA y la Administración tributaria dirigidos al intercambio de la información necesaria a efectos del control de la intensidad máxima de las ayudas, conforme a la previsión del artículo 21 de la LC, no se han llevado a la práctica durante los ejercicios fiscalizados. Por su parte, el ICAA, a partir de enero de 2021, ha comenzado a solicitar información a los beneficiarios sobre las deducciones fiscales que se apliquen, aunque no figuraba aún ningún trámite al efecto entre los recogidos en la página web del Instituto (epígrafe II.6.1).
32. La evaluación de la eficacia de los incentivos públicos a la producción cinematográfica y audiovisual, en la que el MCUD debe prestar asistencia, prevista inicialmente en la DA quinta de la LC, no se ha llevado a cabo, ni hay constancia de que se proceda de esta manera con carácter previo a la introducción de modificaciones relevantes en el régimen de incentivos fiscales establecido (epígrafe II.6.2).

RECOMENDACIÓN N.º 6:

El ICAA y el MCUD deberían establecer los oportunos instrumentos de colaboración con el Ministerio de Hacienda y Función Pública (MHFP) para hacer efectivo el control de la intensidad máxima de las ayudas, así como para elaborar los estudios previos periódicos sobre los efectos de los beneficios en el sector del cine y del audiovisual y, en cualquier caso, previamente a la introducción de modificaciones normativas relevantes que alteren el régimen existente en un momento dado

III.7. RELATIVAS AL ANÁLISIS OPERATIVO DE LA GESTIÓN

33. En los ejercicios 2020 y 2021, el MCUD aprobó cuatro normas en el ámbito objetivo de la presente fiscalización, de las cuales dos de ellas supusieron una reducción de cargas administrativas para las empresas, mientras que las otras dos, a pesar de introducir cargas, estaban exentas de compensación, conforme a la metodología desarrollada por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de enero de 2015 (epígrafe II.7.1).
34. El valor objetivo de un compromiso asumido en la carta de servicios del ICAA para el periodo 2019-2022 no se corresponde con las actividades computadas por el Organismo para determinar su cumplimiento, siendo el número de actuaciones realizado muy superior al objetivo definido, sin que se haya corregido en la carta 2023-2026. Cabe resaltar las buenas prácticas identificadas en la carta de servicios de 2019-2022, al darse la reducción de los plazos en la notificación de la resolución de calificación de las obras y en la expedición y notificación del certificado de nacionalidad respecto de los compromisos asumidos en la carta precedente (epígrafe II.7.2).

RECOMENDACIÓN N.º 7:

El ICAA debería revisar los valores objetivos asignados o las actuaciones computadas en los compromisos de “realizar un mínimo de actividades culturales y educativas al año en la sede de la Filmoteca” y “colaborar con otras instituciones y presencia de la Filmoteca en actividades internacionales”, para asegurar la representatividad en relación con su actividad.

35. Aunque el artículo 18.6 de la LC emplaza al MCUD para la realización de informes de evaluación del impacto cultural, económico e industrial de la cuota de pantalla, estos no han sido realizados. Por su parte, la DA segunda de la LC, encomienda al ICAA recabar la opinión de los espectadores con objeto de conocer sus planteamientos respecto de la situación y desarrollo de la industria audiovisual española, actuaciones que tampoco se han realizado de manera específica (subepígrafe II.7.3.1).

RECOMENDACIÓN N.º 8:

El MCUD y el ICAA deberían realizar los estudios oportunos de impacto y recabar la opinión de los espectadores, destinatarios últimos de la actividad cinematográfica.

36. Si bien el MCUD dispone de una base de datos estadística en línea y pública denominada CULTURABase, las estadísticas de carácter macroeconómico exclusivas sobre el sector del cine y audiovisual son escasas y se encuentran agregadas junto con otros sectores culturales. En dicha base no figuran estadísticas sobre los tipos de ayudas, número e importe recibidos por el sector audiovisual y cinematográfico, apareciendo exclusivamente datos a nivel de capítulo económico, echándose en falta, en los anuarios estadísticos, estudios de correlación entre las ayudas públicas aportadas al sector del cine y el logro de los objetivos perseguidos (subepígrafe II.7.3.2).
37. El ICAA llegó a otorgar ayudas a más de la mitad de los largometrajes nacionales en cuatro de los años del periodo 2012-2018, si bien, entre 2019 y 2021, este porcentaje ha disminuido, no superando el 34 %. A diferencia de lo anterior, el porcentaje medio de cortometrajes que recibieron ayuda en el periodo 2012-2021 se situó en el 19 % del total, de lo que se deduce que existe una parte importante del sector independiente de las ayudas fiscalizadas (punto II.7.3.3.1).
38. En los últimos veinte años, el número de empresas productoras ha crecido de forma constante, alcanzando su máximo al final del periodo fiscalizado (402 empresas), si bien acusó un descenso en 2020, ejercicio afectado por las especiales circunstancias derivadas de la pandemia de COVID-19 (punto II.7.3.3.1).
39. El número de festivales nacionales promovidos por el ICAA sufrió un importante descenso a partir de 2010, que ha empezado a remontar en el año 2020 (punto II.7.3.3.2).
40. Entre las actuaciones del ICAA relativas a la promoción y difusión internacional de la cinematografía, como forma de difundir la cultura española, destacan las semanas de cine español en el extranjero (20 en 2020 y 16 en 2021). Por lo que refiere a la presencia de obras nacionales en festivales internacionales, cabe señalar el importante descenso producido desde 2011 respecto al periodo 2000-2010 y que solo en los ejercicios fiscalizados presenta una cierta recuperación. Si se toma como indicador de la efectividad de las medidas anteriores el número de premios a la cinematografía española obtenidos en el extranjero, se aprecia que, tras acumular en el periodo 2011-2017 los mejores resultados (llegando hasta 503 en 2012), desde 2018 este valor se sitúa en un término medio de 258 (punto II.7.3.3.3).

41. Pese al efecto positivo que las ayudas a la exhibición del ICAA tienen de cara al mantenimiento de las salas de cine, el número de estas presenta una evolución negativa en los últimos veinte años (punto II.7.3.3.4).
42. Por lo que se refiere a la repercusión del cine nacional en la sociedad española, como forma de difundir la cultura, cabe señalar la caída constante de espectadores producida a partir de 2015, evidenciándose los efectos de la pandemia de COVID-19 en los ejercicios 2020 y 2021. Del análisis de las películas más taquilleras del periodo 2018-2021 se observa un incremento continuado en la financiación del ICAA de aquellas producciones que logran atraer el interés de los espectadores (punto II.7.3.3.5).

III.8. RELATIVAS A LOS OBJETIVOS E INDICADORES DE SEGUIMIENTO DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS 335C Y 330A

43. La información contenida en la memoria presupuestaria de 2020 del Programa presupuestario 335C carece de utilidad para el ejercicio señalado, dado que los objetivos e indicadores de seguimiento se refieren al periodo 2016-2018 como consecuencia de la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado para 2018 durante el ejercicio 2020 (epígrafe II.8).
44. La memoria de 2021 que acompaña al programa presupuestarios 330A “Cultura. MRR” no individualiza los objetivos atribuidos al ICAA, no apreciándose una relación suficiente entre el contenido de dicha memoria y las líneas de subvención que recibieron fondos procedentes de este programa (epígrafe II.8).

III.9. RELATIVAS AL SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

45. Las dos recomendaciones pendientes de cumplimiento íntegro según se recogía en el Informe de fiscalización número 1.266, aprobado el 26 de febrero de 2018, (una de ellas ya parcialmente cumplida) se consideran en estado de parcialmente cumplidas (epígrafe II.9.1).
46. Respecto a las dos actuaciones instadas por la Comisión Mixta en su resolución de 9 de mayo de 2018 en línea con las recomendaciones contenidas en el informe 1.266, no se han constatado avances en relación con la primera (definir una estrategia de recursos humanos orientada a disponer de los medios necesarios para el desempeño de sus funciones), mientras que se han constatado avances significativos en la segunda (elaborar un instrumento de planificación de subvenciones) (epígrafe II.9.2).

III.10. RELATIVAS A LA TRANSPARENCIA

47. La Recomendación 1/2017, de 23 de abril, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, instaba a dar publicidad de las agendas de los responsables públicos, sin que la web del ICAA recoja esta información. Respecto a la información económica y presupuestaria, se observa la ausencia de una relación de los convenios suscritos por el Organismo. La información presupuestaria se refiere solo a las ayudas concedidas, aunque no se incluyen datos sobre las subvenciones nominativas otorgadas a las instituciones y entidades culturales. Tampoco se incluye información de relevancia jurídica, como es el Anteproyecto de la Ley del Cine y del Sector Audiovisual. Finalmente, si bien la información estadística publicada es muy amplia y diversa, no permite valorar directa y completamente el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos competencia del ICAA (subapartado II.10).

RECOMENDACIÓN N.º 9:

El ICAA debería alojar en su portal de transparencia la información de relevancia jurídica para el sector del cine y audiovisual, como el Anteproyecto de Ley del Cine y del Sector Audiovisual, con independencia de que se recoja también en el correspondiente portal del MCUD.

III.11.FOMENTO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

48. El fomento de la igualdad de género se ha plasmado en la dotación de cuantías presupuestarias adicionales en 2021 para proyectos realizados exclusivamente por mujeres. Así mismo en 2020, recibieron la calificación con distintivo especial al fomento de la igualdad de género cuatro largometrajes españoles, mientras que, en 2021, la alcanzaron 21. Por otro lado, las modificaciones introducidas en 2020 en el ámbito de las ayudas a la producción dirigidas a incrementar el número de mujeres directoras de obras cinematográficas no habían producido aún efectos en el ejercicio 2021, año en el que el porcentaje de directoras eran ligeramente inferior al logrado en 2019. Se observa asimismo la existencia de composición equilibrada en los órganos colegiados con los que cuenta el ICAA en materia de calificación de obras; sin embargo, se ha detectado la falta de realización por el ICAA de un informe sobre necesidades preliminares de información para abordar un estudio de impacto de género en el sector audiovisual (subapartado II.11).

Madrid, 26 de octubre de 2023

LA PRESIDENTA

Enriqueta Chicano Jávega

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO 1	MUESTRA DE SUBVENCIONES CONCEDIDAS ANALIZADA
ANEXO 2	MARCO NORMATIVO Y DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD FISCALIZADA
ANEXO 3	EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS CONVOCATORIAS CORRESPONDIENTES A LOS EJERCICIOS 2020 Y 2021 (EN EUROS)
ANEXO 4	AYUDAS CONCEDIDAS POR EL ICAA EN CONCURRENCIA EN LOS EJERCICIOS 2020 Y 2021 (EN EUROS)
ANEXO 5	FLUJOGRAMA PROCEDIMIENTO AYUDAS SELECTIVAS LARGOMETRAJES
ANEXO 6	FLUJOGRAMA PROCEDIMIENTO AYUDAS GENERALES LARGOMETRAJES
ANEXO 7	FLUJOGRAMA PROCEDIMIENTO AYUDAS CORTOMETRAJES SOBRE PROYECTO
ANEXO 8	FLUJOGRAMA AYUDAS CORTOMETRAJES REALIZADOS
ANEXO 9	DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE COSTES
ANEXO 10	AYUDAS DIRECTAS CONCEDIDAS POR EL ICAA EN LOS EJERCICIOS 2020 Y 2021(EN EUROS)
ANEXO 11	MUESTRA DE EXPEDIENTES DE REINTEGRO ANALIZADA
ANEXO 12	CARGAS ADMINISTRATIVAS

Anexo 1- 1/2

MUESTRA DE SUBVENCIONES CONCEDIDAS ANALIZADA

Tipo de ayuda	Descripción	Año 2020			Año 2021			Total años 2020 - 2021		
		Importe concedido	Muestra seleccionada	%	Importe concedido	Muestra seleccionada	%	Importe concedido	Muestra seleccionada	%
Ayudas a la Producción	Ayudas generales para la producción de largometrajes sobre proyecto.	40.000.000,00	3.672.000,00	9 %	47.000.000,00	6.912.960,00	15 %	87.000.000,00	10.584.960,00	12 %
	Ayudas selectivas para la producción de largometrajes sobre proyecto.	11.900.000,00	1.193.390,00	10 %	15.000.000,00	1.833.698,50	12 %	26.900.000,00	3.027.088,50	11 %
	Ayudas a la producción de cortometrajes realizados	300.000,00	92.395,97	31 %	400.000,00	79.955,74	20 %	700.000,00	172.351,71	25 %
	Ayudas a la producción de cortometrajes sobre proyecto	700.000,00	53.437,50	8 %	800.000,00	54.000,00	7 %	1.500.000,00	107.437,50	7 %
Ayudas a la Distribución	Ayudas a la distribución de películas de largometraje y conjuntos de cortometrajes, españoles, comunitarios e iberoamericanos.	3.500.000,00	101.800,00	3 %	2.360.881,56	97.500,00	4 %	5.860.881,56	199.300,00	3 %
Ayudas a la Exhibición	Ayudas para las salas de exhibición cinematográfica	10.233.703,07	136.000,00	1 %	10.200.000,00	145.376,44	1 %	20.433.703,07	281.376,44	1 %
Ayudas a la Promoción	Ayudas a la exhibición: para la organización de festivales y certámenes cinematográficos	860.300,00	178.600,00	21 %	1.135.456,00	234.560,00	21 %	1.995.756,00	413.160,00	21 %
	Ayudas a la participación en festivales	185.420,63	40.000,00	22 %	299.909,48	20.406,03	7 %	485.330,11	60.406,03	12 %
Otras ayudas	Otras ayudas directas	1.755.000,00	1.755.000,00	100 %	2.139.400,00	2.139.400,00	100 %	3.894.400,00	3.894.400,00	100 %
Total de Ayudas		69.434.423,70	7.222.623,47	10 %	79.335.647,04	11.517.856,71	15 %	148.770.070,74	18.740.480,18	12,6 %

(*) Para la selección de la muestra se han excluido 17 millones al ser transferencias a las CCAA y el Premio Nacional de Cinematografía (30.000 euros).

Fuente: Elaboración propia

Anexo 1 – 2/2

La muestra se obtuvo mediante la selección de aquellos elementos que, a juicio del equipo fiscalizador, proporcionaban la información más útil conforme a las circunstancias, la valoración preliminar de riesgos y el entorno fiscalizado. La muestra, alcanza el 12,6 % de los expedientes, lo que equivale a un número de 66.

En casos como organización y participación en festivales, la selección se produjo según el importe anual del gasto, programa financiador de las ayudas y clasificación económica. En las ayudas generales a proyectos de largometrajes, la selección obedeció, para el concepto 470 (Fondo Protección Cinematografía), a factores determinantes para el otorgamiento de puntuación, tales como el género del director, proyectos de animación y duración total del proyecto. Adicionalmente, en 2021, se seleccionaron expedientes financiados con cargo al concepto 471 (Plan formativo MRR). En el caso de ayudas a cortometrajes realizados, los expedientes seleccionados representan el 25 % del total de importe de estas ayudas, mientras se analizó el 100 % de las ayudas directas y nominativas.

La muestra se ve completada con el resto de los expedientes analizados en relación con las diversas fases de vida de las subvenciones gestionadas por el ICAA.

Anexo 2 – 1/4**MARCO NORMATIVO Y DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD**

La normativa aplicable está formada por las siguientes disposiciones:

- Real Decreto 7/1997, de 10 de enero, de estructura orgánica y funciones del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales.
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine.
- Orden CUL/163/2010, de 27 de enero, por la que se aprueba el procedimiento de concesión de subvenciones nominativas del Ministerio de Cultura y de sus organismos públicos.
- Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Real Decreto 634/2015, de 10 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Sociedades.
- Real Decreto 1084/2015, de 4 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine.
- Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.
- Orden CUD/769/2018, de 17 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas previstas en el Capítulo III de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, y se determina la estructura del Registro Administrativo de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales.
- Orden CUD/426/2019, de 11 de abril, por la que se modifica la Orden ECD/2784/2015, de 18 de diciembre, por la que se regula el reconocimiento del coste de una película y la inversión del productor.
- Orden CUD/769/2018, de 17 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas previstas en el Capítulo III de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, y se determina la estructura del Registro Administrativo de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales.
- Orden HAC/46/2020, de 20 de enero, por la que se dictan instrucciones sobre procedimiento y documentación a remitir en desarrollo del Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de diciembre de 2019.
- Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019.

Anexo 2 – 2/4

- Real Decreto 524/2020, de 19 de mayo, por el que se regula la concesión directa de subvenciones del Ministerio de Cultura y Deporte y sus organismos públicos a diversas entidades e instituciones culturales.
- Orden CUD/582/2020, de 26 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas estatales para la producción de largometrajes y de cortometrajes y regula la estructura del Registro Administrativo de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales.
- Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.
- Orden CUD/464/2021, de 10 de mayo, por la que se modifica la Orden CUD/582/2020, de 26 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas estatales para la producción de largometrajes y de cortometrajes y regula la estructura del Registro Administrativo de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales.
- Orden CUD/508/2021, de 25 de mayo, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas a la distribución de películas previstas en el artículo 28 de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine.
- Orden CUD/888/2021, de 5 de agosto, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para la organización de festivales y certámenes cinematográficos en España previstas en el artículo 32 de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine.

En relación con la LC, es de destacar que, el Plan Anual Normativo de la AGE para 2022, aprobado de conformidad con lo previsto en el artículo 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, donde se contienen las iniciativas legislativas o reglamentarias que los distintos departamentos ministeriales prevén elevar durante dicho año natural al Consejo de Ministros para su aprobación, incluyó la modificación de LC. Se trataba de un proyecto previsto en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que se concreta en el componente 25. “Spain Audiovisual Hub” con el objetivo, en materia de ayudas públicas, de alinear su regulación a los criterios europeos en cuanto a su intensidad, avanzar en la doble transición verde y digital, mediante la valoración en el otorgamiento de las ayudas, de las medidas adoptadas en materia de sostenibilidad y medio ambiente, y, por último, dar un nuevo tratamiento al fomento de la igualdad de género y a la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, que opere de manera transversal para todas las líneas de ayudas. Esta modificación no se llevó finalmente a cabo en el citado ejercicio.

Por otro lado, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la AGE, derogada por la LRJSP, determinaba, en su artículo 3.2, entre otros, los siguientes principios de funcionamiento de la AGE:

- a) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.
- b) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.
- c) Programación y desarrollo de objetivos y control de la gestión y de los resultados.
- d) Responsabilidad por la gestión pública.

Anexo 2 – 3/4

El artículo 62 de la citada ley contemplaba la necesidad de que los organismos públicos contaran con un plan inicial de actuación, aprobado por el titular del Departamento ministerial del que dependiera, incluyendo los objetivos a alcanzar en el área de actividad encomendada y los recursos humanos, financieros y materiales precisos para su funcionamiento.

Por su parte, el artículo 51 se establecía un control de eficacia de los organismos autónomos, a ejercer por el Ministerio al que estén adscritos, sin perjuicio del control establecido al respecto por la LGP. Dicho control tenía por finalidad comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos y la adecuada utilización de los recursos asignados.

La LRJSP mantiene previsiones similares en cuanto a la necesidad de contar con un plan de actuación y el sometimiento al control de eficacia, según se recoge en sus artículos 85 y 92.2, añadiendo a lo anterior el control de supervisión continua.

La Disposición final decimoctava de la LRJSP señalaba que la entrada en vigor de la norma se produciría al año de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, esto es, 2 de octubre de 2016, mientras que la Disposición transitoria segunda preveía que, en tanto no resultase contrario a su normativa específica, los organismos públicos existentes en el momento de la entrada en vigor de esta Ley y desde ese momento aplicarán el régimen de control previsto en el artículo 85 y 92.2, por lo que no es de aplicación, para estas cuestiones, el plazo de adaptación recogido en la DA cuarta de la ley (1 de octubre de 2024) para que todas las entidades y organismos públicos que integran el sector público estatal se adapten a su contenido.

En el artículo 19 de la Ley del Cine se recogen las medidas de fomento a la cinematografía y al audiovisual en las que el Instituto es competente:

- a) Fomento de la producción, distribución, exhibición y promoción en el interior y exterior de películas cinematográficas y otras obras audiovisuales, con especial consideración hacia la difusión de obras de interés cultural, así como para la conservación en España de negativos, masters fotoquímicos o digitales y otros soportes equivalentes mediante la convocatoria anual de ayudas. En los ejercicios 2020 y 2021 se convocaron dos líneas de ayudas a producción de largometrajes (ayudas generales para la producción de largometrajes sobre proyecto y ayudas selectivas para la producción de largometrajes sobre proyecto), dos líneas para la producción de cortometrajes (ayudas a la producción de cortometrajes sobre proyecto y ayudas a la producción de cortometrajes realizados), ayudas para la distribución de películas de largometraje y conjuntos de cortometrajes, españoles, comunitarios e iberoamericanos, ayudas para la participación de películas españolas en festivales y ayudas de concesión directa para titulares de salas de exhibición cinematográfica. En cuanto a las medidas de fomento para la promoción exterior, cabe mencionar la presencia del ICAA en festivales y mercados internacionales como American Cinematheque, Berlinale, Cannes, Clermont- Ferrand, Pixelatl, Ventana Sur, Lisboa o Locarno.
- b) Fomento de la producción independiente, con incentivos específicos, ayudas suplementarias para la amortización de sus películas y medidas que faciliten la competitividad y desarrollo de las empresas. Las líneas selectivas para la producción de largometrajes sobre proyectos anteriormente mencionadas están destinadas exclusivamente a empresas productoras independientes, mientras que a las ayudas generales pueden acceder las empresas

Anexo 2 – 4/4

- c) productoras independientes, y, en su caso, empresas productoras no independientes para proyectos realizados en coproducción con empresas productoras independientes.
- d) Acceso a créditos en condiciones favorables con minoración de cargas financieras y ampliación del sistema de garantías bancarias para su obtención, en los diferentes ámbitos de la actividad cinematográfica y audiovisual, teniendo prioridad aquellos proyectos que incorporen medidas de accesibilidad, tales como el subtítulo y la audiodescripción.
- e) De apoyo, en el marco de la legislación tributaria, de la aplicación de distintas medidas o regímenes que contribuyan al fomento de la cinematografía y del audiovisual.
- f) Suscripción de convenios de colaboración con entidades públicas o privadas necesarios para el fomento de las actividades cinematográficas y audiovisuales, así como para la formación de profesionales. Colaborará con las diferentes administraciones educativas para el fomento del conocimiento y difusión del cine en los diferentes ámbitos educativos. Durante los ejercicios 2020 y 2021 el ICAA ha suscrito 24 convenios con entidades públicas y privadas para el fomento de las distintas actividades.
- g) Fomento de la realización de actividades de I+D+i en el ámbito cinematográfico y audiovisual.
- h) Fomento de igualdad de género en el ámbito de la creación cinematográfica y audiovisual.
- i) Establecimiento de premios en reconocimiento de una trayectoria profesional. El Premio Nacional de Cinematografía se convoca y otorga todos los años. Además, en 2021 se iniciaron las negociaciones para crear el nuevo Premio Nacional de Patrimonio Cinematográfico y Audiovisual, que se encuentra vigente desde 2022, año en el que se entregó el primero.

En lo que a organización respecta, el artículo 7 del Real Decreto 7/1997 establece la dependencia del Director General del Instituto de las siguientes unidades:

- a) Secretaría General.
- b) SGF de la Industria Cinematográfica y Audiovisual.
- c) SGPRRII.
- d) Filmoteca Española.

Anexo 3 - 1/2

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS CONVOCATORIAS CORRESPONDIENTES A LOS EJERCICIOS 2020 Y 2021 (en euros)

AÑO 2020

Programa	Artículo	Descripción Artículo	Créditos Iniciales	Créditos Modificaciones	Créditos Definitivos [1]	Gastos Comprometidos	Obligaciones Reconocidas Netas [2]	Pagos	Obligaciones Pendientes Pago	Remanentes Crédito	% Ejecución [3]=[2]/[1]%
335C	45	A Comunidades Autónomas	124.000	26.000	150.000	149.600	149.600	149.600	0	400	99,73
335C	46	A Entidades Locales	1.800.000	-10.000	1.790.000	1.785.000	1.785.000	1.785.000	0	5.000	99,72
335C	47	A Empresas privadas	70.826.000	9.130.540	79.956.540	70.880.071	64.214.781	56.429.642	7.785.139	15.741.759	80,31
335C	48	A Familias e Instituciones sin fines de lucro	570.000	44.000	614.000	606.200	606.200	606.200	0	7.800	98,73
Total			73.320.000	9.190.540	82.510.540	73.420.871	66.755.581	58.970.442	7.785.139	15.754.959	80,91

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas anuales rendidas por el ICAA

Anexo 3 - 2/2

AÑO 2021

Programa	Artículo	Descripción Artículo	Créditos Iniciales	Créditos Modificaciones	Créditos Definitivos [1]	Gastos Comprometidos	Obligaciones Reconocidas Netas [2]	Pagos	Obligaciones Pendientes Pago	Remanentes Crédito	% Ejecución [3]=[2]/[1]%
330A	45	A CCAA	0	0	0	17.006.200	17.006.200	17.000.000	6.200	-17.006.200	-
330A	46	A Entidades Locales	100.000	0	100.000	81.454	81.454	0	81.454	18.546	81,45
330A	47	A Empresas privadas	27.250.000	9.000.000	36.250.000	10.043.863	10.043.863	10.000.000	43.863	26.206.137	27,71
330A	48	A Familias e Instituciones sin fines de lucro	270.000	0	270.000	176.434	175.434	0	175.434	94.566	64,98
Total 330A			27.620.000	9.000.000	36.620.000	27.307.951	27.306.951	27.000.000	306.951	9.313.049	74,57
335C	45	A CCAA	164.000	0	164.000	159.800	159.800	125.000	34.800	4.200	97,44
335C	46	A Entidades Locales	1.922.100	0	1.922.100	1.922.039	1.922.039	1.422.100	499.939	61	100,00
335C	47	A Empresas privadas	69.946.920	-595.000	69.351.920	67.431.054	61.198.879	55.821.390	5.377.489	8.153.041	88,24
335C	48	A Familias e Instituciones sin fines de lucro	976.300	0	976.300	975.066	970.466	545.256	425.210	5.834	99,40
Total 335C			73.009.320	-595.000	72.414.320	70.487.959	64.251.184	57.913.746	6.337.438	8.163.136	88,73
Total 335C+330A			100.629.320	8.405.000	109.034.320	97.795.910	91.558.135	84.913.746	6.644.389	17.476.185	83,97

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuentas anuales rendidas por el ICAA

Anexo 4

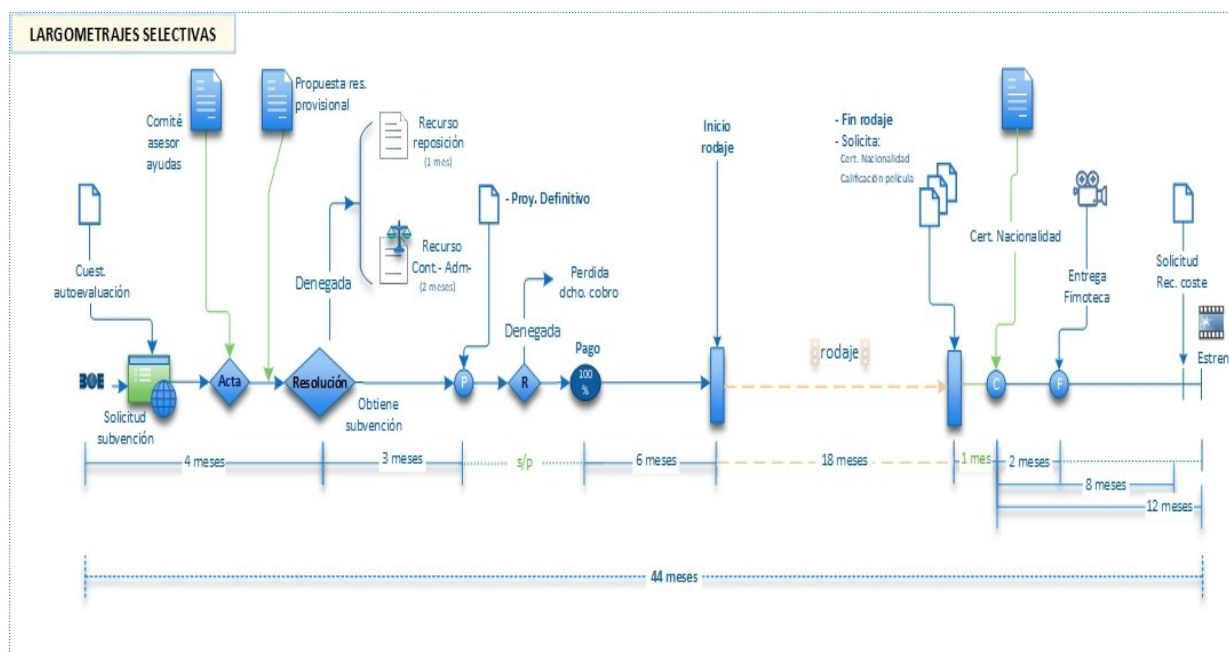
AYUDAS CONCEDIDAS POR EL ICAA EN CONCURRENCIA EN LOS EJERCICIOS 2020 Y 2021 (en euros)

Tipo de ayuda	Descripción	2020	2021		Total 2021
		335C	335C	330A	
Ayudas a la producción	Ayudas generales para la producción de largometrajes sobre proyecto	40.000.000	40.000.000	7.000.000	47.000.000
	Ayudas selectivas para la producción de largometrajes sobre proyecto	11.900.000	12.000.000	3.000.000	15.000.000
	Ayudas a la producción de cortometrajes realizados	300.000	400.000	0	400.000
	Ayudas a la producción de cortometrajes sobre proyecto	700.000	800.000	0	800.000
Ayudas a la distribución	Ayudas a la distribución de películas de largometraje y conjuntos de cortometrajes, españoles, comunitarios e iberoamericanos	3.500.000	2.360.882	0	2.360.882
Ayudas a la promoción: para la organización festivales y certámenes cinematográficos	Ayudas a través de CCAA	24.600	34.800	6.200	41.000
	Ayudas a través de Corporaciones Locales	470.000	499.939	81.454	581.393
	Ayudas a la organización de festivales nacionales e internacionales	365.700	392.766	120.297	513.063
Ayudas a la promoción: para la participación festivales	Ayudas a la participación en festivales	185.421	299.909	0	299.909
Total ayudas concedidas en concurrencia		57.445.721	56.788.296	10.207.951	66.996.247

Fuente: Elaboración propia

Anexo 5

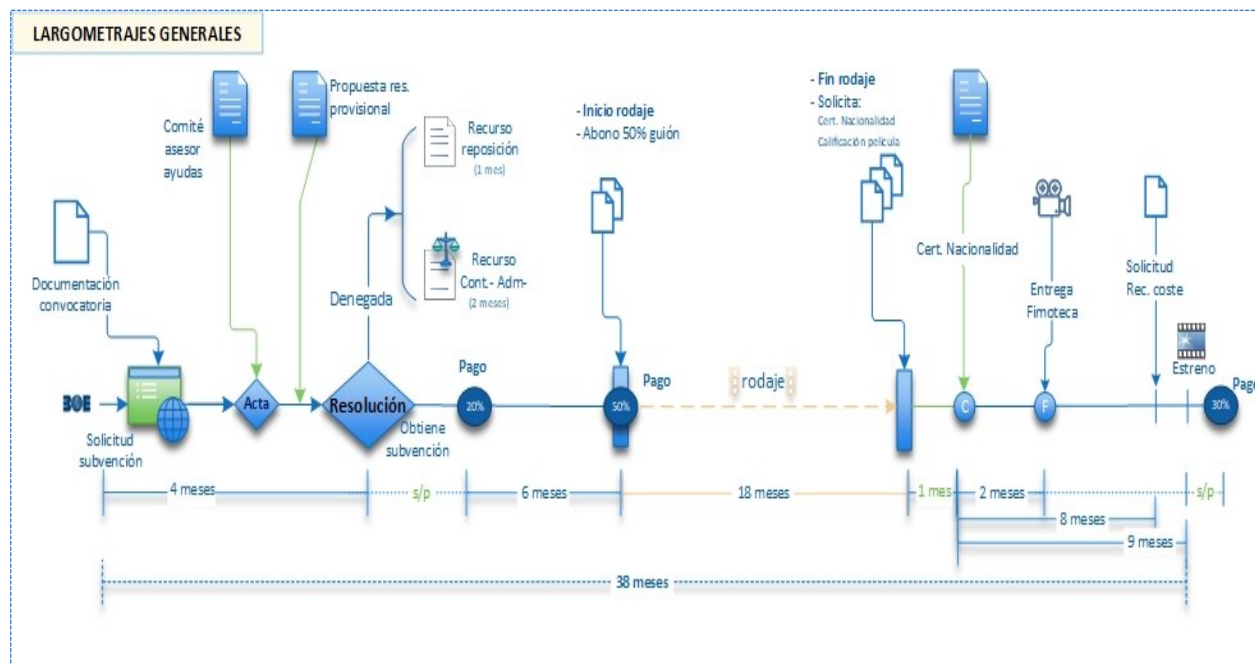
FLUJOGRAMA PROCEDIMIENTO AYUDAS SELECTIVAS LARGOMETRAJES



Fuente: Elaboración propia

Anexo 6

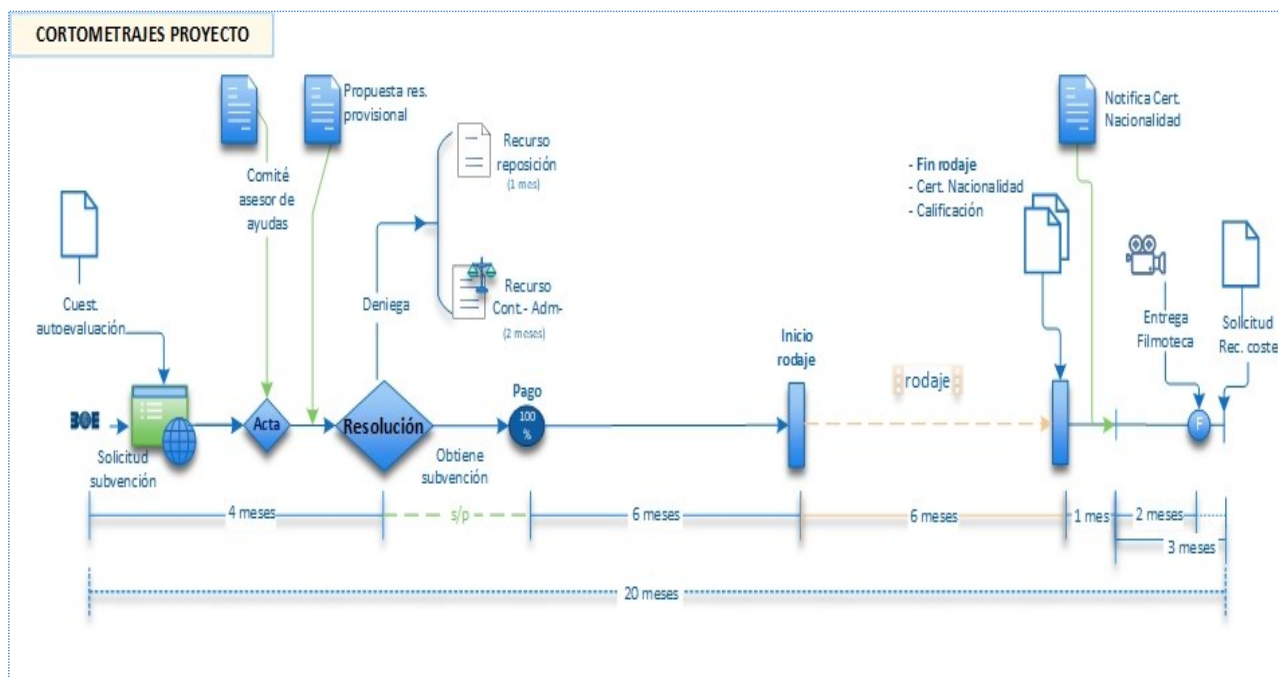
FLUJOGRAMA PROCEDIMIENTO AYUDAS GENERALES LARGOMETRAJES



Fuente: Elaboración propia

Anexo 7

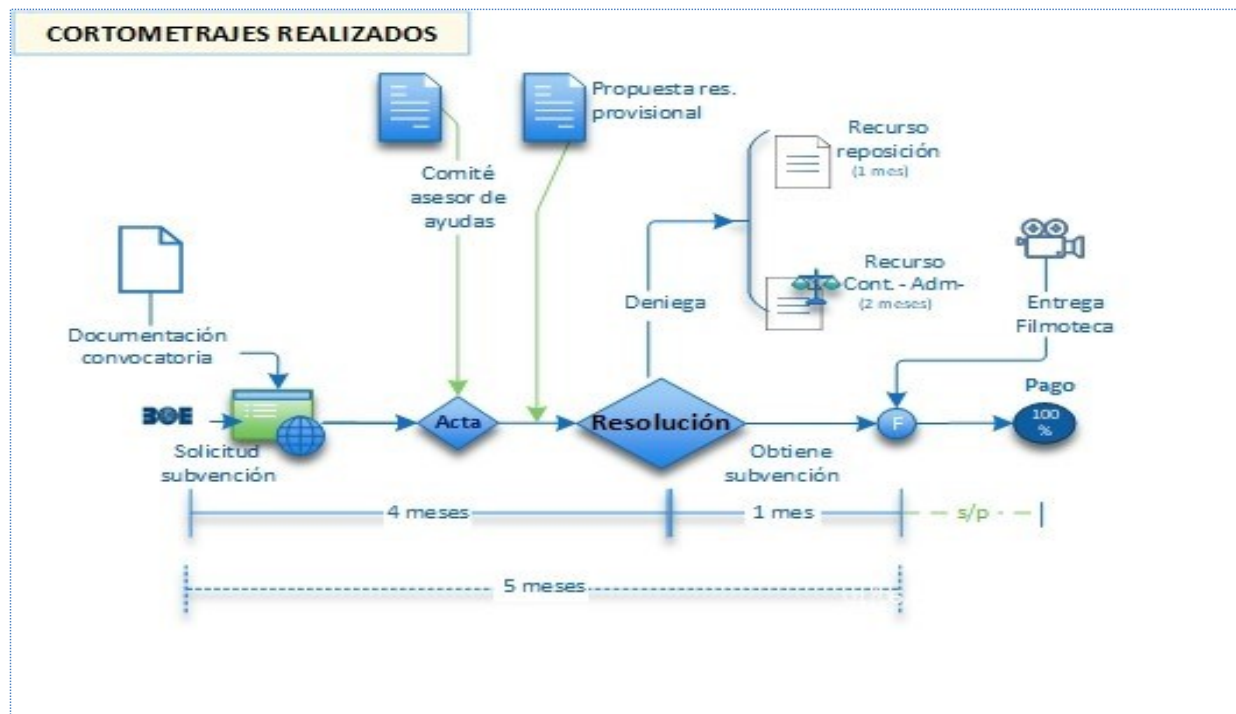
FLUJOGRAMA PROCEDIMIENTO AYUDAS CORTOMETRAJES SOBRE PROYECTO



Fuente: Elaboración propia

Anexo 8

FLUJOGRAMA AYUDAS CORTOMETRAJES REALIZADOS



Fuente: Elaboración propia

Anexo 9 – 1/2

DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE COSTES

La Orden ECD/2784/2015, de 18 de diciembre, es la norma de referencia para la determinación del coste de una producción. Se considera coste de una película, a los efectos de aplicación de las medidas de fomento e incentivos a la cinematografía y al audiovisual previstas en la LC, los gastos efectuados por la empresa productora hasta la consecución de la copia estándar o master digital, más el derivado de determinados conceptos básicos para su realización y promoción idónea, en los términos y con los límites establecidos en la citada orden.

El plazo máximo para la presentación de la solicitud es de ocho meses a partir de la notificación del certificado de nacionalidad española en el caso de largometrajes, y de tres meses desde la misma fecha si se trata de cortometrajes, aunque estos plazos pueden ampliarse en las convocatorias cuando concurren causas que así lo justifiquen.

La acreditación del coste se realiza mediante los informes especiales de auditoría en el caso de los largometrajes, de las películas para televisión y de las series de animación, mientras que en los cortometrajes este es opcional exigiéndose exclusivamente la documentación que se relaciona en el artículo 7 de la Orden 2784/2015. En el caso de la acreditación del coste mediante informes de auditoría se habilita al ICAA, dentro del periodo que tiene la Administración para reconocer o liquidar un reintegro de la subvención para cuya concesión se tuvo en cuenta el coste, para solicitar la documentación justificativa del coste declarado o, incluso, una nueva auditoría a efectuar por un auditor designado por el Instituto y a su cargo.

Anexo 10

AYUDAS DIRECTAS CONCEDIDAS POR EL ICAA EN LOS EJERCICIOS 2020 Y 2021(en euros)

Tipo de Ayuda	Descripción	2020	2021		Total 2021
		335C	335C	330A	
Ayudas a la exhibición	Ayudas para las salas de exhibición cinematográfica con motivo del COVID	10.233.703	10.200.000	0	10.200.000
	Transferencias a CCAA	0	0	17.000.000	17.000.000
Otras ayudas	Fundación privada Sitges Festival Internacional de Cinema de Catalunya	125.000	125.000	0	125.000
	Fundación Centro Buñuel Calanda	20.000	20.000	0	20.000
	Festival de Cine de Málaga e Iniciativas Audiovisuales, S.A.	100.000	200.000	0	200.000
	Festival Internacional de Cine de Donostia-San Sebastián, S.A.	1.100.000	1.122.100	0	1.122.100
	Fundación Cultural Festival de Cine Iberoamericano de Huelva (*)	80.000	80.000	0	80.000
	Fundación Cultural Oficina Media España	100.000	100.000	0	100.000
	Asociación de Mujeres Cineastas y de Medios Audiovisuales (CIMA)	50.000	100.000	100.000	200.000
	Academia de las Artes y las Ciencias Cinematográficas de España	180.000	250.000	0	250.000
	Asociación Española de Normalización	0	42.300	0	42.300
	Total ayudas directas concedidas	11.988.703	12.239.400	17.100.000	29.339.400

(*) De los 161.460 euros concedidos a la Fundación en 2020, 81.460 eran para cancelación del pasivo acumulado por lo que se han detruido en este cuadro.

Fuente: Elaboración propia

Anexo 11

MUESTRA DE EXPEDIENTES DE REINTEGRO ANALIZADA

EXPEDIENTE	Tipo
46.716	Largometraje
72.919	Largometraje
106.519	Largometraje
11.2019	Largometraje
119.020	Largometraje
58.115	Largometraje
52.921	Cortometraje
61.315	Cortometraje

Fuente: Elaboración propia

Nota: Estos expedientes fueron seleccionados teniendo en cuenta el análisis de los motivos de conflictividad.

Anexo 12

CARGAS ADMINISTRATIVAS

Norma	Aprobación	Carga administrativa	Ahorros (en euros)	Motivo exención
Orden CUD/582/2020, de 26 de junio, por la que se establecen las BBRR de las ayudas estatales para la producción de metrajes y regula la estructura del Registro Administrativo de Empresas Cinematográficas y Audiovisuales	- BOE 30/06/2020 - Orden CUD/582/2020	La orden, pese a incorporar nuevas cargas como la entrega en Filmoteca Española, supone una reducción de las cargas administrativas debido a la supresión de la obligación de presentar aval bancario para determinadas ayudas	66.146	
Real Decreto 1090/2020, de 9 de diciembre, por el que se modifica el RD 1084/2015, de 4 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine	- BOE 10/12/2020 - Real Decreto 1090/2020	Aunque la norma introduce algunas nuevas cargas, el saldo resultante es una reducción de cargas administrativas, debido a otros ahorros como la reducción de plazos para la solicitud de autorización de coproducción y la supresión de la obligación de conservación de las entradas en papel	29.549	
Orden CUD/464/2021, de 10 de mayo, por la que se modifica la orden CUD/582/2020	- BOE 13/05/2021 - Orden CUD/464/2021	La carga administrativa que se introduce a las empresas es la obtención de un certificado cultural para la aplicación del incentivo fiscal. Para ello se requiere presentar una serie de documentos a través de sede electrónica	0	Vigencia temporal *
Real Decreto 856/2021, de 5 de octubre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a titulares de salas de exhibición cinematográfica	- BOE 06/10/2021 - Real Decreto 856/2021	La tramitación de estas subvenciones supone un aumento de cargas administrativas que consiste en la presentación de una solicitud acompañada de diversa documentación, una declaración responsable y una memoria	0	Vigencia temporal *

(*) Como consecuencia de lo previsto en la letra d) del apartado segundo del Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de enero de 2015 sobre aplicación del principio de compensación de cargas administrativas, no es imprescindible la compensación.

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de seguimiento de la compensación de cargas administrativas en los años 2020 y 2021 elaborados por la Dirección General de Gobernanza Pública de la Secretaría de Estado de función Pública del MHFP