

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN, DE LA CONSEJERA DE FAMILIA, JUVENTUD Y ASUNTOS SOCIALES, POR LA QUE SE APRUEBA EL PLAN ESTRATÉGICO DE SUBVENCIONES 2024 DE LA CONSEJERÍA DE FAMILIA, JUVENTUD Y ASUNTOS SOCIALES DE LA COMUNIDAD DE MADRID

La Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia establece en su artículo 11.5: “Los órganos de Defensa de la Competencia de las Comunidades Autónomas podrán elaborar, igualmente, informes sobre las ayudas públicas concedidas por las administraciones autonómicas o locales en su respectivo ámbito territorial”. A su vez, el artículo 19.3 g) del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo atribuye esta competencia a la Dirección General de Economía.

I. ANTECEDENTES

Con fecha 22/01/2024, (08/116595.9/24) ha tenido entrada la solicitud de informe sobre el proyecto de Orden, de la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones 2024 de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, al objeto de analizar su posible afectación a la competencia.

La solicitud de informe se acompaña del Proyecto de Orden PES (PO) y de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) de las Direcciones Generales de Igualdad, Servicios Sociales e Integración; Atención a Personas con Discapacidad y Juventud.

II. OBJETO DEL PROYECTO NORMATIVO

El Plan Estratégico de Subvenciones persigue la consecución de 16 grandes objetivos, dirigidos a los ámbitos de actuación propios de esta Consejería.

Por centros gestores, estos grandes objetivos, a su vez, se concretan en objetivos específicos por cada línea de subvención, así:

- **Dirección General de Servicios Sociales e Integración:**

OBJETIVO 1: Realización de programas de interés general para atender fines de interés social.

OBJETIVO 2: Paliar los efectos de la crisis económica sobre la población vulnerable y en situación o riesgo de exclusión social.

OBJETIVO 3: Puesta en funcionamiento y mantenimiento de un conjunto de actuaciones para la acogida y la integración de personas inmigrantes que contribuyan a la plena igualdad de oportunidades de las personas inmigrantes que residen en la Comunidad de Madrid.

OBJETIVO 4: Participación, colaboración y elaboración de propuestas referidas al desarrollo de la Historia Social Única como herramienta especial que garantice el acceso a los servicios y atención social a la población más vulnerable y en situación o riesgo de exclusión social, permitiendo una planificación de recursos y políticas sociales que respondan a las situaciones de pobreza y exclusión social de manera satisfactoria, en colaboración con las entidades del Tercer Sector de Acción Social.

OBJETIVO 5: Fomentar el voluntariado social, cultural, deportivo y de cualquier otra índole, así como impulsar la acción voluntaria, la participación ciudadana, el emprendimiento social, la solidaridad organizada y la ayuda humanitaria.

- **Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad:**

OBJETIVO 6: Fomentar la natalidad, adelantando en lo posible la edad de la primera gestación y las siguientes, el apoyo a la maternidad y paternidad, en especial la más vulnerable, y la lucha contra el envejecimiento de la población de la comunidad de Madrid. Objetivo compartido con la siguiente subvención.

OBJETIVO 7: Incrementar la protección y el apoyo a las familias de la Comunidad de Madrid que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad social.

OBJETIVO 8: Apoyar a las familias acogedoras de menores en la Comunidad de Madrid.

OBJETIVO 9: Reducir la brecha digital que afecta a la infancia y adolescencia vulnerable.

- **Dirección General de Igualdad:**

OBJETIVO 10: Conseguir que las mujeres procedentes de un itinerario de intervención por razón de violencia de género o desestructuración, eviten el riesgo de exclusión social y logren tener una vida laboral, social y familiar normalizada, así como procurar los recursos y mecanismos necesarios para rescatar y proteger adecuadamente a las mujeres víctimas de trata explotadas sexualmente.

OBJETIVO 11: Apoyar económicamente a los hijos e hijas, que han quedado huérfanos/as como consecuencia de la muerte de la madre por violencia de género.

OBJETIVO 12: Coadyuvar a la no discriminación por motivos de orientación sexual, identidad o expresión de género, mediante actuaciones de intervención y sensibilización con personas LGTBI vulnerables y de sensibilización de la sociedad madrileña.

OBJETIVO 13: Promover la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres, proporcionando instrumentos suficientes para que las mujeres participen activamente en todos los ámbitos de la sociedad, mediante la formación específica en la materia, el fomento de la conciliación y la corresponsabilidad entre hombres y mujeres y la empleabilidad de las mujeres, la eliminación de estereotipos de género, así como el fomento de la integración en la sociedad y de la autonomía personal de mujeres sin recursos, en situación de vulnerabilidad o en riesgo de exclusión social.

- **Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad:**

OBJETIVO 14: Fomentar la participación de la iniciativa social en la prestación de servicios sociales especializados a personas con discapacidad, así como apoyar su inserción sociolaboral y colaborar en la cobertura de necesidades derivadas de la discapacidad.

OBJETIVO 15: Colaborar con entidades sin ánimo de lucro del Tercer Sector de Acción Social para la realización de proyectos de interés general, interés público, social y humanitario en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

- **Dirección General de Juventud**

OBJETIVO 16: Promover el desarrollo personal, social y educativo de la juventud madrileña.

III. MARCO NORMATIVO

- **Normativa Supranacional**

Los artículos 107 y 108 de la versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, relativos a las AYUDAS OTORGADAS POR LOS ESTADOS (D.U.E de 30/03/2010).

Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2016/C 262/01).

Reglamento (UE) 2023/2831 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2023, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de mínimos.

Reglamento (UE) 2023/2832 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2023, ayudas de mínimos concedidas a empresas que prestan servicios de interés económico general.

- **Normativa Estatal**

La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en su artículo 8, apartado 1, establece con el carácter de legislación básica del Estado, que los órganos de las Administraciones públicas que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones 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.

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.

- **Normativa Autonómica**

Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid.

Decreto 76/1993, de 26 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento para la concesión de ayudas y subvenciones públicas.

Decreto 222/1998, de 23 de diciembre, de desarrollo parcial de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid.

Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid.

Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

IV. CONTEXTO DEL MERCADO

Si bien, algunas ayudas se dirigen a personas físicas, otras ayudas se dirigen al denominado Tercer Sector de Acción Social (TSAS).

Entendemos como TSAS el formado por organizaciones con personalidad jurídica propia, inscritas en un registro público, que no tienen ánimo de lucro al reinvertir sus beneficios en la propia actividad, y que son de titularidad privada.

El TSAS juega un papel indispensable en la canalización de la solidaridad social a través de recursos económicos y humanos, especialmente del voluntariado en nuestro país, contribuyendo a la defensa de los derechos y la sensibilización y el apoyo a las personas, especialmente las más vulnerables, mediante el desarrollo de programas de apoyo y acompañamiento personalizado.

V. OBSERVACIONES EN MATERIA DE COMPETENCIA, UNIDAD DE MERCADO Y MEJORA REGULATORIA

El contenido del PES, se detalla mediante memorias adjuntas a la solicitud de informe de las Direcciones Generales de Igualdad; Servicios Sociales e Integración; Atención a Personas con Discapacidad y Juventud.

Se trata de un total de 52 líneas de subvención que se analizan en el apartado correspondiente al contenido del PES.

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

La utilización de las ayudas públicas como instrumento de intervención debe partir de una prueba de ponderación (prueba de sopesamiento) de la ayuda, que evalúa los aspectos positivos y negativos de su concesión. Entre ellos, la adecuación del instrumento utilizado, su efecto incentivador o la necesidad y proporcionalidad de la misma.¹

En este sentido, los Planes Estratégicos de Subvenciones deben favorecer la competencia tal y como se recoge en las “Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva” (2021) publicadas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante CNMC) que establece que “las ayudas públicas deben instrumentarse evitando que alteren el funcionamiento eficiente de los mercados, o que introduzcan distorsiones e ineficiencias que perjudiquen la libre competencia y el bienestar económico general”.

Debe establecerse un marco regulatorio que garantice unas condiciones de competencia objetivas, transparentes y no discriminatorias para todos los operadores económicos, independiente de su nacionalidad, naturaleza (pública o privada) o forma jurídica, en línea con las recomendaciones de los organismos internacionales, como las de la OCDE de 2021 (más detalles, en la web de la OCDE sobre neutralidad competitiva).

Deben también respetarse los principios de buena regulación consagrados en el artículo 129 de la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común (LPAC): necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

- **Desde el punto de vista de la competencia**

La mejor forma de que los fondos públicos se dirijan a los proyectos con mayor capacidad de mejorar la productividad, el empleo, la competitividad y el crecimiento económico es utilizar los procedimientos de concesión de ayudas en régimen de concurrencia competitiva, de forma que se puedan seleccionar, entre las solicitudes presentadas, aquellas que mejor se ajusten a los criterios de valoración objetivos previamente fijados.

En caso de que sea preciso acudir a concesiones directas de ayudas o asignar los fondos sobre la base de otros criterios, deben quedar justificadas las razones que imposibiliten que las ayudas

¹ Art. 129 LCAP: “1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios. “

Art. 9.1 LGUM: “1. Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, simplificación de cargas y transparencia”

sean objeto de convocatoria pública o no requieran de valoración comparativa con otras propuestas.

- **Desde el punto de vista de la unidad de mercado**

Salvo que resulte imprescindible por la existencia de una razón imperiosa de interés general, debe evitarse vincular o primar la concesión de las ayudas públicas a disponer de domicilio social en el área geográfica vinculada a la Administración concedente de la ayuda. Cuando resulte imprescindible establecer una vinculación territorial de las ayudas, es preferible acudir, si resulta posible, a criterios basados en el ejercicio de actividades económicas frente a criterios de lugar de establecimiento.

- **Desde la perspectiva de buena regulación**

La ayuda debe responder a un fallo de mercado o a un objetivo de interés común, como la redistribución o la consecución de otros objetivos no económicos en cumplimiento del principio de necesidad.

La ayuda ha de ser la medida adecuada para hacer frente al fallo de mercado o para alcanzar el objetivo de interés común perseguido.

La medida debe contener los elementos imprescindibles para conseguir el objetivo. Además, los beneficios de la ayuda deben superar sus costes potenciales sobre la competencia, pero también sobre la eficiencia y las arcas públicas.

2. OBSERVACIONES SOBRE EL CONTENIDO DEL PES

Del total de líneas de subvención contenidas en el PES (52), se puede distinguir:

- 1.- Subvenciones a Entidades Locales o entidades o instituciones asimiladas
- 2.- Subvenciones nominativas
- 3.- Subvenciones de concesión directa
- 4.- Del Tercer Sector de Acción Social (TAS) a entidades son ánimo de lucro,

Desde esta perspectiva, el resultado del análisis de las Memorias es el siguiente:

2.1 SUBVENCIONES A ADMINISTRACIONES PÚBLICAS O ENTES O INSTITUCIONES ASIMILADAS:

En todas ellas el régimen de concesión directa deberá estar debidamente motivado en el correspondiente instrumento jurídico. Por otra parte, los destinatarios de algunas de estas ayudas, en aplicación de la Comunicación 2016/C 262/01 relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, no tienen, en relación con las acciones subvencionadas la condición de “empresa”², este es el caso de las ayudas destinadas a mancomunidades o entidades locales.

1. Convenio entre la Comunidad de Madrid y la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Madrid para el fomento de la igualdad de oportunidades y la corresponsabilidad en las empresas madrileñas. (Dirección General de Igualdad).
2. Convenios con las Entidades Locales para la realización de actuaciones en el marco del Plan Corresponsables 2024. (Dirección General de Igualdad).
3. Convenios con las Universidades Públicas madrileñas para la realización del “Programa de voluntariado internacional 2023” (Dirección General de Servicios Sociales e Integración).
4. Subvenciones a municipios de la Comunidad de Madrid destinadas al equipamiento, obras y mejoras de locales juveniles de titularidad municipal. (Dirección General de Juventud).
5. Subvenciones a municipios y otras entidades locales, para el desarrollo de proyectos para jóvenes en el marco de la animación sociocultural y la educación no formal en la Comunidad de Madrid. (Dirección General de Juventud).
6. Subvenciones a municipios y otras entidades locales de la Comunidad de Madrid para la realización de campos de voluntariado juvenil. (Dirección General de Juventud).

2.2 SUBVENCIONES DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL (TAS):

Se recogen las siguientes:

1. Subvenciones dirigidas a entidades sin ánimo de lucro para la ejecución de proyectos de atención a personas LGTBI en situación de vulnerabilidad y de sensibilización de la sociedad madrileña dirigidos a la consecución de la igualdad real y efectiva de las personas LGTBI. (Dirección General de Igualdad).
2. Subvenciones a instituciones sin fines de lucro para la impartición de talleres prácticos que permitan acercar el mundo de la ciencia y la tecnología al alumnado de la Comunidad de Madrid, especialmente a las niñas (Dirección General de Igualdad).

² 2.1. punto 7, (2016/C 262/01) Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: “Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una empresa es una entidad que ejerce una actividad económica, con independencia de su estatuto jurídico y de su modo de financiación. La clasificación de una entidad concreta como empresa depende, pues, totalmente de la naturaleza de sus actividades...”

3. Subvenciones a instituciones sin fines de lucro para el desarrollo de actuaciones dirigidas a potenciar el deporte entre las mujeres discapacitadas víctimas de violencia de género (Dirección General de Igualdad).
4. Subvenciones a instituciones sin fines de lucro para la ejecución de proyectos de atención a mujeres en situación de vulnerabilidad (Dirección General de Igualdad).
5. Subvenciones destinadas a entidades sin ánimo de lucro del Tercer Sector de Acción Social para acompañar a las personas mayores que viven solas, durante el periodo de Navidad. (Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad).
6. Otras instituciones sin fines de lucro: subvenciones con cargo al 0,7% IRPF (Dirección General de Servicios Sociales e Integración).
7. Plan Corresponsables con cargo al 0,7% (Dirección General de Servicios Sociales e Integración).
8. Otras instituciones sin fines de lucro: subvenciones concurrencia competitiva con cargo al 0,7% IRPF (Dirección General de Servicios Sociales e Integración).
9. Subvenciones a entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro para acciones dirigidas a la realización de Proyectos de Integración definidos en la Ley 15/2001 de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid (cofinanciada FSE) (Dirección General de Servicios Sociales e Integración).
10. Subvenciones a entidades sin ánimo de lucro para la cofinanciación de proyectos de cooperación para el desarrollo, de educación para el desarrollo y la ciudadanía global y de acción humanitaria. (Dirección General de Servicios Sociales e Integración).
11. Subvenciones a entidades sin ánimo de lucro para la cofinanciación de proyectos de cooperación para el desarrollo, de educación para el desarrollo y la ciudadanía global y de acción humanitaria. (Dirección General de Servicios Sociales e Integración).
12. Convenios con entidades privadas sin ánimo de lucro para la concesión directa de ayuda humanitaria y de emergencia (Dirección General de Servicios Sociales e Integración).
13. Subvenciones a entidades sin fin de lucro, en concepto de mantenimiento de centros y servicios, para la atención social especializada a personas con enfermedad mental grave y duradera. (Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad).
14. Subvenciones a entidades sin fin de lucro, en concepto de mantenimiento de servicios y desarrollo de programas de atención a personas con discapacidad. (Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad).
15. Subvenciones a entidades sin fin de lucro, en concepto de mantenimiento de plazas en centros y servicios de tratamientos de atención a personas con discapacidad y centros y servicios de tratamientos de atención temprana (Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad)
16. Subvenciones a entidades sin fin de lucro para acciones dirigidas a la inserción sociolaboral de personas con discapacidad (Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad).
17. Ayudas económicas destinadas a entidades sin ánimo de lucro y al tejido asociativo de la Comunidad de Madrid que desarrollen proyectos dirigidos a apoyar y proteger a las familias

de que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad social. (Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad).

18. Subvenciones a entidades sin ánimo de lucro para el desarrollo de proyectos para jóvenes en el marco de la animación sociocultural y la educación no formal en la Comunidad de Madrid. (Dirección General de Juventud).

19. Subvenciones a entidades sin ánimo de lucro de la Comunidad de Madrid para la realización de campos de voluntariado juvenil. (Dirección General de Juventud).

Entendemos como TAS el sector formado por organizaciones con personalidad jurídica propia, inscritas en un registro público, que no tienen ánimo de lucro al reinvertir sus beneficios en la propia actividad, y que son de titularidad privada. Sin embargo, como ya hemos señalado, el apartado 2.1 de la Comunicación 2016/C 262/01 desvincula la naturaleza de las actividades desarrolladas por una entidad de su estatuto jurídico, de esta forma, el hecho de que una entidad no tenga ánimo de lucro no excluye que pueda realizar actividades económicas dentro de un determinado mercado.

Cuando una entidad sin ánimo de lucro presta un servicio con contenido económico, por ejemplo, el servicio de ayuda a domicilio, está actuando como una empresa y la necesidad de concesión de una ayuda pública debe motivarse adecuadamente de acuerdo con el artículo 129 de la LPAC justificando la concesión de esta ventaja económica y porque esta intervención y no otra, es la más favorecedora para el mercado.

2.3 RESTO DE SUBVENCIONES:

Se recoge en el PES otro “paquete” de ayudas cuyos destinatarios son personas físicas (familias, mujeres, jóvenes, etc.) que, en aplicación de la ya citada Comunicación 2016/C 262/01 quedan fuera del ámbito de regulación del régimen de ayudas públicas.

En cuanto a las ayudas de concesión nominativa ha de recordarse que, en aplicación del artículo 4.5 c) de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid, sólo podrá utilizarse este sistema de concesión en aquellas subvenciones en las que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública. Deben, por tanto, aparecer suficientemente motivadas en las bases reguladoras las razones, de entre las enumeradas anteriormente, que justifiquen la utilización de la concesión nominativa.

Examinada la información remitida por la Secretaría General Técnica, es necesario realizar algunas observaciones que ya han sido enumeradas como consideraciones previas.

Las bases reguladoras deberán definir con claridad los destinatarios de cada una de las líneas de ayuda, ya que, sin haberse podido realizar un estudio en profundidad, del estudio de las fichas

que constituyen el PES existen razones para temer que pudiera producirse en algunos casos concurrencia de beneficiarios por perseguir objetivos complementarios e incluso coincidentes, lo que supondría una distorsión de la competencia en los mercados en contra del interés general.

De igual forma, deberán incluir las bases reguladoras la sumisión expresa al régimen de ayudas de mínimos³, el importe total de las estas ayudas concedidas a una única empresa no excederá de 300.000EUR durante cualquier período de tres años.

VI. CONCLUSIONES

PRIMERO.- En las ayudas concedidas a entidades sin ánimo de lucro debe motivarse adecuadamente la necesidad de acuerdo con el artículo 129 de la LPAC, justificando la concesión de esta ventaja económica y porque esta intervención y no otra, es la más favorecedora para el mercado.

SEGUNDO.-En las ayudas de concesión nominativa deben acreditarse razones de interés público que dificulten su convocatoria pública.

TERCERO.- Las bases reguladoras deben definir con claridad los destinatarios de cada una de las líneas de ayuda para evitar posibles duplicidades.

TERCERO.- Las bases reguladoras deben incluir la sumisión expresa al régimen de ayudas de mínimos.

EL DIRECTOR GENERAL DE ECONOMÍA

Secretaría General Técnica

Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales

³ REGLAMENTO (UE) 2023/2831 DE LA COMISIÓN de 13 de diciembre de 2023 relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de mínimos