

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, HACIENDA Y EMPLEO, POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS DE SUBVENCIONES PARA EL PROGRAMA DE ORIENTACIÓN, FORMACIÓN E INSERCIÓN LABORAL CON COMPROMISO DE CONTRATACIÓN EN EL ÁMBITO EMPRESARIAL PRIVADO DE LA COMUNIDAD DE MADRID

La Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, establece en su artículo 11.5 que *«los órganos de defensa de la competencia de las Comunidades Autónomas podrán elaborar informes sobre las ayudas públicas concedidas por las Administraciones autonómicas o locales en su respectivo ámbito territorial»*.

Asimismo, el artículo 19.3 g) del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, atribuye esta competencia a la Dirección General de Economía e Industria.

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe tiene por objeto la evaluación ex ante del PO analizando su necesidad, adecuación y proporcionalidad con el fin de preservar el correcto funcionamiento de los mercados. Las recomendaciones que recoge el informe son:

- El proyecto es compatible con los principios de buena regulación y constituye una actuación acorde con las competencias autonómicas en materia de fomento del empleo.
- Las ayudas analizadas se articulan bajo el régimen de ayudas de minimis, lo que limita su intensidad y reduce el riesgo de distorsión significativa de la competencia.
- Para evitar discrecionalidad y en aras a la seguridad jurídica debe precisarse el momento en el que una solicitud se entiende “válidamente presentada”.
- La Ley General de Subvenciones sólo permite excluir a un beneficiario cuando su domicilio fiscal radique en un territorio o país que tenga la consideración de «paraíso fiscal».
- En aplicación de la Ley de mercado abierto, es válida la inscripción de la entidad de formación válidamente realizada en cualquier registro autonómico y estatal.

I. ANTECEDENTES

Con fecha 28 de abril de 2026 (ref. ereg 55/549718.9/26) ha tenido entrada la solicitud de informe sobre el Proyecto de Orden de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo por la que se establecen las bases reguladoras de subvenciones destinadas al desarrollo de itinerarios de orientación, formación e inserción laboral con compromiso de contratación indefinida en el ámbito empresarial privado de la Comunidad de Madrid, a fin de analizar su posible afectación a la competencia y a la unidad de mercado.

La solicitud se acompaña del Proyecto de Orden (PO) y de su correspondiente Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN).

II. FINALIDAD Y CARACTERÍSTICAS DE LAS AYUDAS

El PO tiene por objeto la concesión de subvenciones destinadas a sufragar el desarrollo de itinerarios que engloben actuaciones de formación y práctica laboral en el ámbito empresarial privado con inclusión de un compromiso para la posterior contratación de carácter indefinido, así como, en su caso, actuaciones de orientación y acompañamiento a las personas participantes a lo largo del proyecto.

Su finalidad es mejorar la empleabilidad de personas desempleadas a través de un contrato de formación en alternancia que combina el trabajo efectivo en la empresa con la formación de certificado de profesionalidad y formación complementaria adaptada a las necesidades específicas del sector o empresa contratante. Junto a esto, fomenta la estabilidad en el mercado laboral mediante el cumplimiento del compromiso de contratación indefinida de los participantes una vez finalizada la vigencia del contrato formativo, promoviendo al mismo tiempo la cobertura de vacantes en sectores con dificultades de contratación.

Las ayudas presentan carácter selectivo, al dirigirse a empresas y entidades que resulten beneficiarias tras el correspondiente procedimiento de concesión, incidiendo en mercados en los que operan múltiples agentes económicos en régimen de competencia, particularmente en los ámbitos de la formación profesional para el empleo y de la contratación laboral.

III. MARCO NORMATIVO

En cuanto al contexto normativo, cabe tener en cuenta la siguiente normativa nacional y autonómica:

- Normativa de la Unión Europea en materia de Ayudas de Estado, en particular, los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS).
- Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC).
- Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la Unidad de Mercado (LGUM).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

- 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 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid.
- Decreto 76/1993, de 26 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento para la concesión de ayudas y subvenciones públicas.

IV. CONTEXTO DE MERCADO

La Comunidad de Madrid es la tercera región en número de activos y ocupados, la cuarta en número de parados. Destaca por tener la mayor tasa de actividad de todas las regiones españolas (63,3%)¹ con tan sólo un 7,9% de desempleo. Sin embargo, estos buenos datos agregados conviven con desigualdades internas relevantes por edad, nivel formativo, duración del desempleo y territorio.

La tasa de paro de jóvenes menores de 30 años en la Comunidad de Madrid es del 15%². El problema se agrava cuando el joven tiene baja cualificación. La Estrategia Madrid por el Empleo 2025-2027 señala que más del 70% del desempleo juvenil se concentra en personas con formación básica o secundaria, lo que vincula de forma directa el riesgo de paro con el nivel formativo. Además, el paro registrado se concentra en quienes tienen como máximo estudios secundarios o, incluso, en personas sin formación o con primaria. Por eso, las personas jóvenes forman parte de los grupos de protección prioritaria, el plan específico para menores de 30 años se orienta a facilitar su acceso al empleo y a mejorar su formación a través de itinerarios formativos, estudios de empleabilidad y programas de cualificación para jóvenes con déficit formativo.

Las ayudas analizadas inciden en mercados caracterizados por una elevada heterogeneidad de operadores, coexistiendo empresas de distinta dimensión y capacidad organizativa en el ámbito de la formación, la orientación laboral y la contratación de personal.

La intervención pública mediante ayudas económicas puede encontrar justificación en la existencia de fallos de mercado asociados a la formación de colectivos con mayores dificultades de inserción laboral. No obstante, dicha intervención debe diseñarse garantizando que los requisitos de acceso y las condiciones de concesión no introduzcan distorsiones injustificadas de la competencia.

¹ EPA 1º trimestre 2026

² EPA 3º trimestre 2025

V. OBSERVACIONES EN MATERIA DE COMPETENCIA Y UNIDAD DE MERCADO

1. OBSERVACIONES GENERALES

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

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

Estas recomendaciones han adquirido carácter imperativo tras la entrada en vigor de las modificaciones a la Ley de Subvenciones de la Comunidad de Madrid establecidas en la Ley 5/2025, de 23 de diciembre, que imponen la obligación de dirigir las ayudas a «corregir fallos claramente identificados», debiendo ser sus efectos mínimamente distorsionadores (art. 4 bis). Todo ello, en consonancia con los principios generales previstos en la legislación básica estatal recogidos en el art. 8 de la LGS.

Deben también respetarse los principios de buena regulación consagrados en el artículo 129 de la LPACAP: necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

Por otro lado, la Comunicación de la Comisión Europea relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107.1 del TFUE, establece que las normas sobre ayudas de Estado se aplican únicamente cuando los beneficiarios tienen la condición de empresa, entendida como cualquier entidad que ejerza una actividad económica.

En línea con las recientes iniciativas de la CNMC³ en materia de economía conductual aplicada a la regulación, podría valorarse la incorporación de herramientas de análisis conductual en el diseño de las convocatorias y formularios de solicitud. La evidencia muestra que determinados elementos del diseño administrativo en procedimientos públicos (claridad en la información, simplificación de formularios o advertencias sobre errores frecuentes) pueden influir significativamente en la participación efectiva, especialmente de operadores de menor tamaño o con menos experiencia en procedimientos públicos. La incorporación progresiva de enfoques conductuales en la planificación estratégica permitiría reforzar la eficacia real de las medidas sin alterar su configuración jurídica, contribuyendo a una asignación más eficiente de los recursos públicos. Asimismo, la aplicación de principios de economía conductual podría contribuir a mejorar la concurrencia real al procedimiento, reducir errores formales y minimizar sesgos derivados de asimetrías informativas o de complejidad administrativa.

2. OBSERVACIONES PARTICULARES SOBRE LAS BASES REGULADORAS

El proyecto es compatible con los principios de buena regulación y constituye una actuación acorde con las competencias autonómicas en materia de fomento del empleo. Por otro lado, las ayudas previstas tienen el carácter de ayudas de pequeña cuantía, en los términos establecidos en el Reglamento (UE) nº 2023/2831, de la Comisión, de 13 de diciembre de 2023, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis lo que reduce el riesgo de distorsión de la competencia.

a) Sobre el procedimiento de concesión de las ayudas

El PO opta por el procedimiento de concurrencia competitiva simplificada para la concesión de las subvenciones que, a priori, merece una valoración positiva ya que los esquemas de ayudas públicas se deberían asignar prioritariamente mediante mecanismos de concurrencia competitiva. Sin embargo, la elección del sistema simplificado, en el que la selección de beneficiarios se realiza, exclusivamente atendiendo al orden de prelación de solicitudes obliga a precisar con claridad el momento en el que una solicitud se entiende, tal y como establece el apartado 2 del artículo 13 del PO, “válidamente presentada”. para evitar discrecionalidad y en aras a la seguridad jurídica de aquellas solicitudes objeto de subsanación, teniendo en cuenta que puede favorecer a operadores con mayor capacidad administrativa o experiencia previa en convocatorias públicas.

³ La CNMC ha desarrollado una herramienta de análisis conductual de políticas públicas que puede consultarse en el siguiente enlace <https://www.cnmc.es/herramienta-analisis-conductual-politicas-publicas>

b) Sobre los requisitos de los destinatarios

Se indica como requisito que los beneficiarios deben tener residencia fiscal en territorio español. En este sentido, debe señalarse que únicamente puede excluirse a un beneficiario de subvenciones por razón de su domicilio cuando el mismo esté radicado en un territorio o país que tenga la consideración de «paraíso fiscal» tal y como se recoge en la Ley General de Subvenciones⁴. Así, este criterio puede ser restrictivo de la competencia, sin que se haya justificado la conveniencia de su uso en el texto normativo.

c) Sobre la exigencia de autorización o inscripción

El artículo 5.2.a) en su párrafo segundo exige para la impartición de la formación, por sí o mediante subcontratación, que la entidad esté inscrita para impartir especialidades formativas incluidas en el Catálogo de Especialidades Formativas en el Registro de Entidades y Centros de Formación Profesional de Grado C y de Formación en el Trabajo de la Comunidad de Madrid o, en su caso, en el Registro Estatal de Entidades de Formación cuando se trate de formación impartida en modalidad de tele formación.

Es contraria al principio de eficacia recogido en el artículo 9⁵ de la Ley 6/2022 de Mercado Abierto de la Comunidad de Madrid, la admisión con exclusividad de la inscripción en el registro madrileño, al tener plena validez la inscripción acreditada en cualquier otro registro autonómico. De igual forma, la inscripción en el registro estatal debe ser válida no sólo para la modalidad de telemática. Esta observación es especialmente relevante para los supuestos de subcontratación de formación.

VI. CONCLUSIONES

PRIMERA. - Las ayudas se articulan bajo el régimen de minimis, lo que reduce el riesgo de distorsión significativa de la competencia.

SEGUNDA. - Para evitar discrecionalidad y en aras a la seguridad jurídica debe precisarse el momento en el que una solicitud se entiende “válidamente presentada”.

⁴ Art. 13.2.f)

⁵ 1. Tendrán plena eficacia en la Comunidad de Madrid, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos, todos los medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias.

En particular, tendrán plena eficacia en la Comunidad de Madrid sin que pueda exigirse al operador económico el cumplimiento de nuevos requisitos u otros trámites adicionales:

(...) e) Las inscripciones en registros que sean necesarias para el acceso o ejercicio de una actividad económica.



**Comunidad
de Madrid**

Dirección General de Economía
CONSEJERÍA DE ECONOMÍA,
HACIENDA Y EMPLEO

TERCERA. - La Ley General de Subvenciones sólo permite excluir a un beneficiario cuando su domicilio fiscal radique en un territorio o país que tenga la consideración de «paraíso fiscal».

CUARTA. - En aplicación de la Ley de mercado abierto, es válida la inscripción de la entidad de formación válidamente realizada en cualquier registro autonómico y estatal.

EL DIRECTOR GENERAL
DE ECONOMÍA E INDUSTRIA

DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO