

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN, DE LA CONSEJERÍA DE VIVIENDA, TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS POR LA QUE SE MODIFICA LA ORDEN 3138/2022, DE 22 DE SEPTIEMBRE, DE LA CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y AGRICULTURA POR LA QUE SE APRUEBA EL PLAN ESTRATEGICO DE SUBVENCIONES PARA EL DESARROLLO DEL PLAN ESTATAL DE ACCESO A LA VIVIENDA 2022-2025.

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 la 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 14/03/2024, (06/095245.9/24) ha tenido entrada la solicitud de informe sobre el proyecto de *Orden de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, por la que se modifica la ORDEN 3138/2022, de 22 de septiembre, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones para el desarrollo del Plan Estatal de Acceso a la Vivienda 2022-2025*, 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 Justificativa de la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación.

II. OBJETO DEL PROYECTO NORMATIVO

El Plan Estratégico de Subvenciones para el desarrollo del Plan Estatal de Acceso a la Vivienda persigue la consecución de los siguientes objetivos estratégicos:

- Impulsar y potenciar las ayudas directas a los arrendatarios con menos recursos y con especial atención a determinados colectivos vulnerables o que devengan vulnerables.
- Incrementar la oferta de vivienda en alquiler propiciando el incremento del parque público de vivienda y el del parque de vivienda en alquiler asequible o social tanto en entornos urbanos como en entornos rurales fomentando la existencia de viviendas adecuadas y habitables en estas últimas zonas
- Mejora de la accesibilidad de las viviendas, con especial atención a las personas con discapacidad.
- Impulsar la regeneración y renovación urbana y rural de zonas degradadas y ámbitos en los que todavía impera el chabolismo y la infravivienda.

- Contribuir a alcanzar los objetivos de ahorro de uso final de la energía establecidos en el artículo 7 de la Directiva (UE) 2018/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, en el que se amplía la obligación de ahorro acumulado de uso final de la energía por parte de los Estados miembros.

El PO sometido a informe modifica el PES aprobado incorporando los siguientes programas:

- Programa 6: tiene como objeto el incremento del parque público de viviendas, mediante la adquisición de viviendas, por las administraciones públicas, los organismos públicos y demás entidades de derecho público, así como las empresas públicas, públicoprivadas y sociedades mercantiles participadas mayoritariamente por las administraciones públicas o en las que se garantice la permanencia y control de las administraciones públicas en al menos el 50 por ciento del capital, para ser destinadas al alquiler o cesión en uso.
- Programa 9: consistente en la puesta a disposición de viviendas de la SAREB y de entidades públicas para su alquiler como vivienda asequible o social.

Ambos programas tienen financiación tanto del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana como de la Comunidad Autónoma de Madrid.

Los programas se concretan en las siguientes líneas de subvención:

- 1- Programa de ayuda al alquiler de viviendas.
- 2- Programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables.
- 3- Programa de ayuda a las personas arrendatarias en situación de vulnerabilidad sobrevenida.
- 4- Programa de ayuda a las personas jóvenes y para contribuir al reto demográfico.
- 5- Programa de mejora de la accesibilidad en y a las viviendas.
- 6- Ayuda a la erradicación de zonas degradadas, del chabolismo y la infravivienda.
- 7- Programa de incremento del parque público de viviendas.
- 8- Programa de puesta a disposición de viviendas de la SAREB y de entidades públicas para su alquiler como vivienda asequible o social.

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).

REGLAMENTO (UE) 2015/1589 DEL CONSEJO de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

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 (LGS), 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.

Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025.

Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y el Bono Alquiler Joven.

- **Normativa Autonómica**

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

Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio de Delegación del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los Transportes por Carretera y por Cable.

Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración 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 244/2023, de 4 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras.

IV. CONTEXTO DEL MERCADO

En aplicación del artículo 41 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo, coordinación y control de ejecución de las políticas públicas del Gobierno en materia de vivienda, rehabilitación, accesibilidad universal y supresión de barreras arquitectónicas, calidad de la edificación, patrimonio arquitectónico, transportes, movilidad, carreteras, ferrocarriles, instalaciones aeronáuticas y otras infraestructuras de transporte.

El mercado del alquiler abarca en Madrid aproximadamente el 23% del parque inmobiliario, sin embargo, la región despierta un elevado interés nacional e internacional por factores laborales, sociales y culturales. Esto hace que el acceso a la vivienda resulte complicado para una amplia proporción de hogares.

La evolución del mercado de la vivienda en España presenta dificultades para el acceso a la vivienda de la ciudadanía, especialmente para jóvenes y personas vulnerables (víctimas de violencia de género, personas con discapacidad, familias con bajos recursos, etc).

Las dificultades de emancipación y de acceso a la vivienda se fundamentan principalmente en la relación entre el nivel de ingresos y los precios de adquisición de las viviendas, así como en el nivel de sobreesfuerzo que han de realizar para acceder al alquiler o cesión en uso de una vivienda.

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

La finalidad de la modificación del PES propuesta en el PO es incrementar el parque público de vivienda a disposición para su alquiler como vivienda asequible o social.

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

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”

- **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

Los destinatarios, según se detalla en las dichas anexas al PO son personas físicas

1.- Programa de ayuda al alquiler de viviendas.

El procedimiento de concesión es el de concurrencia competitiva, los destinatarios son personas físicas y familias con menores recursos que, 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 quedando fuera por tanto, del régimen de ayudas de estado.

2.- Programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables y Programa de ayuda a las personas arrendatarias en situación de vulnerabilidad sobrevenida.

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...”

Si bien las correspondientes fichas recogen como procedimiento de concesión el de “concesión directa”, de la información remitida y, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 22.1 de la LGS³ se considera más apropiado el de concurrencia competitiva.

Los destinatarios son personas físicas y familias con menores recursos que, 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” quedando fuera, por tanto, del régimen de ayudas de estado.

3.- Programa de ayuda a las personas jóvenes y para contribuir al reto demográfico y Programa de mejora de la accesibilidad en y a las viviendas.

En ambos casos el procedimiento de concesión es el de concurrencia competitiva, siendo los destinatarios personas físicas y familias con menores recursos. Nos remitimos, por tanto, a lo señalado anteriormente.

4.- Ayuda a la erradicación de zonas degradadas, del chabolismo y la infravivienda.

El objeto de esta línea de subvención es “impulsar la regeneración y renovación urbana de zonas degradadas y ámbitos en los que todavía impera el chabolismo y la infravivienda”.

Los destinatarios, personas físicas y familias con menores recursos, y el sistema de concesión previsto es el de concesión directa.

Se podría deducir, de la escasa información contenida en la ficha, que, al depender su plan de acción de los acuerdos que se alcancen en la Comisión Bilateral con el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, éstos definirán los ámbitos incluidos, y, por tanto, las infraviviendas que hayan de erradicarse lo que, de ser así, podría justificar, el procedimiento de concesión al amparo del artículo 22.2 c)⁴ de la LGS.

5.- Programa de incremento del parque público de viviendas.

Parece poco compatible el objeto de la ayuda (incrementar el parque público de viviendas tanto en entornos urbanos como rurales) con los sectores hacia los que van dirigidos (personas y familias

³ “1. El procedimiento ordinario de concesión de subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia competitiva. A efectos de esta ley, tendrá la consideración de concurrencia competitiva el procedimiento mediante el cual la concesión de las subvenciones se realiza mediante la comparación de las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación entre las mismas de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria, y adjudicar, con el límite fijado en la convocatoria dentro del crédito disponible, aquellas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios.

En este supuesto, y sin perjuicio de las especialidades que pudieran derivarse de la capacidad de auto organización de las Administraciones públicas, la propuesta de concesión se formulará al órgano concedente por un órgano colegiado a través del órgano instructor. La composición del órgano colegiado será la que establezcan las correspondientes bases reguladoras.”

⁴ “2. Podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones:

c) Con carácter excepcional, aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.”

con menos recursos) que, si bien serán los beneficiarios del aumento de viviendas públicas y en alquiler asequible, en principio, no serán los encargados de la adquisición de las mismas.

Por analogía, y aún pendiente del acuerdo de la Comisión Bilateral con el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, podríamos considerar que dicha adquisición pueda realizarse por la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid. De ser así, debería modificarse el apartado de destinatarios recogido en la ficha anexa al PO sometido a informe.

6.- Programa de puesta a disposición de viviendas de la SAREB y de entidades públicas para su alquiler como vivienda asequible o social.

Como hemos señalado con anterioridad, la ficha recoge como procedimiento de concesión el de “concesión directa”, aunque de la información remitida y, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 22.1 de la LGS se considera más apropiado el de concurrencia competitiva.

VI. CONCLUSIONES

PRIMERO.- En el caso de las ayudas destinadas a personas físicas y familias con menores recursos, en atención a la Comunicación 2016/C 262/01, quedan fuera del concepto de ayuda de estado y, por tanto, no suponen afección alguna a la competencia.

SEGUNDO.- Se recomienda revisar el sistema de concesión directa aplicando lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley General de Subvenciones.

TERCERO.- en el caso de la ayuda denominada “Programa de incremento del parque público de viviendas” se recomienda revisar los destinatarios consignados en la ficha.

EL DIRECTOR GENERAL DE ECONOMÍA

Secretaría General Técnica

Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras