

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN, DE LA CONSEJERÍA DE SANIDAD, POR LA QUE SE APRUEBA EL PLAN ESTRATÉGICO DE SUBVENCIONES 2024 DE LA CONSEJERÍA DE SANIDAD 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 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 07/02/2024, (07/288774.9/24) ha tenido entrada la solicitud de informe sobre el proyecto de *Orden de la Consejería de Sanidad, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones 2024 de la Consejería de Sanidad 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 Económica y de las Memorias Justificativas de las siguientes Direcciones Generales: Asistencial; Humanización, Atención y Seguridad del Paciente; Salud Pública.

II. OBJETO DEL PROYECTO NORMATIVO

El Plan Estratégico de Subvenciones persigue la consecución de estos 3 grandes objetivos, dirigidos a los ámbitos de actuación propios de esta Consejería:

- Impulso y fomento de la actividad de aquellas asociaciones y otras entidades sin ánimo de lucro que con sus proyectos contribuyan a humanizar la asistencia, fomentar la sensibilización de la sociedad y mejorar la asistencia socio-sanitaria y la atención de las patologías prevalentes o transcendentales, así como de los grupos sociales más vulnerables o desfavorecidos.
- Impulso y coordinación de actividades y programas sanitarios que permitan la conciliación y la continuidad entre la esfera sanitaria y social del paciente y su familia, así como el apoyo, la cooperación y la sensibilización y humanización de las acciones, con la colaboración de los agentes políticos y sociales.
- Fomento y apoyo económico de la acción en salud pública llevada a cabo por los municipios de la Comunidad de Madrid.

A su vez, estos objetivos se concretan en 9 líneas de subvención, a saber:

- Convocatoria de subvenciones destinadas a entidades sin ánimo de lucro de pacientes o familiares de pacientes para la realización de programas de ayuda mutua y autocuidados en salud para personas con enfermedad crónica, que se desarrollen en la Comunidad de Madrid.
- Convocatoria de subvenciones destinadas a las asociaciones y otras organizaciones sin ánimo de lucro que lleven a cabo programas de prevención y diagnóstico precoz de VIH/Sida e Infecciones de Transmisión Sexual (ITS), dirigidos a grupos de población de alta prevalencia o especialmente vulnerables a estas enfermedades.
- Convocatoria de subvenciones destinadas a las asociaciones y fundaciones sin ánimo de lucro y las asociaciones o federaciones de estas entidades que lleven a cabo programas de promoción de salud mental y prevención de adicciones en población infantojuvenil de la Comunidad de Madrid.
- Convocatoria de subvenciones destinadas a entidades no lucrativas para la financiación de actividades y proyectos de carácter socio-sanitario dirigidos a afectados por el VIH/Sida.
- Convenio con Cruz Roja Española para llevar a cabo acciones específicas de prevención de la tuberculosis, VIH y otras actividades de salud pública en grupos de especial riesgo y población desfavorecida en el territorio de la Comunidad de Madrid.
- Convenio con la Asociación Española Contra el Cáncer para proporcionar cuidados paliativos integrados al enfermo oncológico en fase terminal y apoyo a su familia.
- Convenio con la Asociación Adela Madrid para la atención domiciliaria y actuaciones terapéuticas de fisioterapia y logopedia de las personas afectadas por Esclerosis Lateral Amiotrófica (ELA) y la potenciación de la información y formación sanitaria de pacientes y familias.
- Convenio con la Asociación Madrileña para la Lucha contra las Enfermedades del Riñón (ALCER), para la coordinación de las necesidades de transporte sanitario terrestre no urgente de pacientes en hemodiálisis a cargo del Sistema Sanitario de la Comunidad de Madrid.
- Convocatoria de subvenciones dirigida a las corporaciones locales destinada a la promoción de la salud en el ámbito municipal.

En cuanto al régimen de concesión, 4 de ellas son de concesión directa fruto de convenios y el resto de concurrencia competitiva.

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, 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.

Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria 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 245/2023, de 4 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad.

IV. CONTEXTO DEL MERCADO

La Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid mantiene un marco de colaboración con otras instancias de la Administración Pública y con la sociedad civil que se concreta en el establecimiento de

una política de subvenciones orientada a la mejora de la salud y de la calidad de vida de los ciudadanos, en concreto, a fomentar el asociacionismo y la participación ciudadana, impulsar la sensibilización de la sociedad y favorecer la humanización de la asistencia socio-sanitaria, con especial atención a las patologías prevalentes o trascendentes, así como a los grupos sociales más vulnerables o desfavorecidos.

Además, también se contemplan otras líneas de subvención dirigidas a la realización de proyectos que desarrollen actuaciones de promoción de la salud y educación sanitaria mediante programas de información y formación, así como la difusión de actitudes saludables y de organización y ayuda ante ciertas patologías y colectivos específicos, con el objetivo de aumentar la cercanía y el trato más humano de las actuaciones llevadas a cabo por las instituciones sanitarias.

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: : Asistencial; Humanización, Atención y Seguridad del Paciente; Salud Pública.

Su finalidad es la calidad asistencial, la prevención y la promoción de la salud y la humanización de la asistencia sanitaria.

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

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”

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 competencia 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.

- **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, se pueden distinguir:

- 1.- Subvenciones de concesión directa
- 2.- Subvenciones a Entidades Locales
- 2.- Subvenciones a entidades sin ánimo de lucro.

Con carácter previo ha de señalarse que del estudio de la documentación remitida puede deducirse el riesgo, en algunos casos, de 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. En este sentido, las bases reguladoras deberán definir con claridad los destinatarios de cada una de las líneas de ayuda.

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

2.1 SUBVENCIONES DE CONCESIÓN DIRECTA:

Tienen como finalidad la compensación por las actuaciones encaminadas a proporcionar cuidados paliativos integrados, la compensación por las actuaciones de carácter asistencial y las acciones específicas de prevención de la enfermedad y promoción de la salud.

Se instrumentalizan a través de Convenios que canalizan las subvenciones previstas nominativamente en la Ley de Presupuestos Generales de la comunidad de Madrid para 2024, en actividades que deberían ser asumidas por la Comunidad de Madrid. Los convenios establecerán las condiciones particulares y obligaciones que regularán dicha subvención.

2.2 SUBVENCIONES A ENTIDADES LOCALES:

Si bien su sistema de concesión es el de concurrencia competitiva, los destinatarios, 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.

La naturaleza de los destinatarios conlleva que la concesión de estas subvenciones no tenga efectos sobre un mercado del que no participan.

2.3 SUBVENCIONES A ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO:

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, la asistencia domiciliaria o el alojamiento y acogida en centros asistenciales, está actuando como una empresa y, por tanto, la necesidad de concesión de una ayuda pública debe motivarse adecuadamente de acuerdo con el artículo 129 de la LPAC justificando tanto la asignación de esta ventaja económica como el motivo por el que esta intervención y no otra, es la más favorecedora para el mercado.

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 minimis³, el importe total de las estas ayudas concedidas a una única empresa no excederá de 300.000EUR durante cualquier período de tres años.

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

VI. CONCLUSIONES

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

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

TERCERO.- 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.

EL DIRECTOR GENERAL DE ECONOMÍA

Secretaría General Técnica

Consejería de Sanidad