

# **INFORME SOBRE LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVA DE AYUDAS DE ESTADO CUANDO LOS BENEFICIARIOS SON COMUNIDADES DE PROPIETARIOS DE EDIFICIOS RESIDENCIALES**

**INF/CNMC/123/24**

30 de septiembre de 2024

**[www.cnmc.es](http://www.cnmc.es)**

## **INFORME SOBRE LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVA DE AYUDAS DE ESTADO CUANDO LOS BENEFICIARIOS SON COMUNIDADES DE PROPIETARIOS DE EDIFICIOS RESIDENCIALES**

**Expediente nº: INF/CNMC/123/24**

### **SALA DE COMPETENCIA**

#### **Presidenta**

D<sup>a</sup>. Cani Fernández Vicién

#### **Consejeros**

D<sup>a</sup>. María Jesús Martín Martínez

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

#### **Secretario del Consejo**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 30 de septiembre de 2024.

Vista la solicitud de informe de la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Consejería de vivienda, transportes e infraestructura de la Comunidad de Madrid, sobre la aplicación del régimen de ayudas de Estado en el caso de solicitudes de ayudas en materia de rehabilitación residencial a nivel de edificio (Programa 3) del Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre, realizadas por comunidades de propietarios de edificios residenciales en las que participan empresas que realizan actividad económica, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 31 de julio de 2024, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC](#), la Sala de Competencia acuerda emitir el presente informe.

## 1. ANTECEDENTES

El [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, prevé seis programas de ayudas destinados a fomentar la renovación de edificios y el aumento de su eficiencia energética.

Entre éstos se encuentra el Programa 3: “Programa de ayuda a las actuaciones de rehabilitación a nivel de edificio”, que destina subvenciones susceptibles de ser solicitadas por comunidades de propietarios para fomentar la renovación o rehabilitación de zonas comunes en edificios de viviendas<sup>1</sup>.

El mencionado RD estatal está articulado de forma que concede los fondos a las comunidades autónomas (además de a las ciudades de Ceuta y Melilla) y son posteriormente estas las que realizan una convocatoria destinada a seleccionar a los destinatarios últimos de las subvenciones en cada uno de sus territorios.

En 2022, la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura de la Comunidad de Madrid aprobó la [Orden 1492/2022, por la que se convocan subvenciones en materia de rehabilitación residencial en la Comunidad de Madrid correspondientes al Programa de ayudas a actuaciones de rehabilitación a nivel de edificio, al programa de ayudas a las actuaciones de mejora de la eficiencia energética en viviendas, y al Programa de ayudas a la elaboración del libro del edificio existente para la rehabilitación y la redacción de proyectos de rehabilitación, previstas en el Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre](#).

Posteriormente, dicha Orden fue modificada por la [Orden 49/2023, de 27 de enero, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura](#), para adaptarla a cambios que también se habían introducido a nivel estatal en el RD 853/2021.

En el contexto de los procedimientos de concesión de ayudas amparados por la anterior normativa, la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación, dependiente de la mencionada consejería, formuló una consulta a este Departamento de Promoción de la Competencia con fecha 11 de abril de 2024.

---

<sup>1</sup> El Programa 3 prevé ayudas “a nivel de edificio”, diferenciándose de esta forma del Programa 4: “Programa e ayuda a las actuaciones de mejora de la eficiencia energética en viviendas”, donde son los propietarios individuales de cada vivienda los que solicitan las ayudas para realizar obras en el interior de sus viviendas.

Esta consulta fue respondida por los servicios técnicos del Departamento citado con fecha 19 de julio de 2024. A raíz del anterior intercambio, la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación ha decidido presentar una solicitud formal de informe a la CNMC sobre la materia que pasamos a exponer en el siguiente apartado.

Por último, cabe recordar que la CNMC realiza una tarea de seguimiento de las ayudas públicas en España con el objeto de poder identificar si existen distorsiones injustificadas en los mercados, contribuyendo con ello a salvaguardar su correcto funcionamiento.

Dentro de esas funciones generales de supervisión, se contempla también la posibilidad de que, de oficio o a instancia de las Administraciones Públicas, emita informes con respecto a los regímenes de ayudas y las ayudas individuales y dirija a las Administraciones Públicas propuestas conducentes al mantenimiento de la competencia<sup>2</sup>.

## 2. CONTENIDO

En su solicitud de informe, la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación hace referencia a los anteriormente citados Real decreto 853/2021 y Orden 49/2023. En concreto, la Dirección General destaca que artículo 31 del RD (al igual que el artículo 23 de la Orden 1429/22), considera a las comunidades de propietarios como posibles destinatarios últimos de las ayudas.

Igualmente, señala que el artículo 45.2 del Real decreto establece que *“las ayudas concedidas a aquellos destinatarios últimos que sean empresas o desarrollen actividad comercial o mercantil, y les sea de aplicación la normativa de ayudas de Estado (...) estarán sometidas a los requisitos y límites establecidos en el Reglamento (UE) 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías e ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado, y en el Reglamento (UE) 1407/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis”*. El artículo 15 de la Orden trata la misma

---

<sup>2</sup> Ver el artículo 11 de la Ley 15/2007 de 3 de julio, de defensa de la competencia. Se contempla igualmente la emisión de un informe anual sobre las ayudas públicas concedidas en España que tendrá carácter público. Puede consultarse la [web de la CNMC](#) a este respecto.

cuestión, pero detallando el contenido de los requisitos y umbrales que establecen las mencionadas normativas.

La solicitud de informe hace mención a una “*casuística muy especial, que se da en determinados expedientes*”. Esta casuística consistiría en que las comunidades de propietarios, que son las que generalmente solicitan las ayudas, no son consideradas por regla general como operadores económicos, puesto que no se dedican a ninguna actividad económica.

Sin embargo, se puede dar la circunstancia de que alguno o algunos de los integrantes de la comunidad de propietarios (es decir, los propietarios en sí, de forma individual) merezcan la consideración de operadores económicos o utilicen su residencia directamente para realizar una actividad económica.

En concreto, de acuerdo con lo anterior, la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación formula estas dos preguntas:

- ¿Se ha de considerar que el destinatario último es la comunidad de propietarios, y por tanto al no realizar actividad económica no procede aplicar los límites derivados de la normativa europea de ayudas de Estado o bien debe realizarse la misma consideración con relación a la cada uno de los integrantes de la comunidad de propietarios?
- ¿En el cálculo de la ayuda se deben considerar los límites previstos en base a los propietarios que la componen, su actividad económica y su cuota de participación en la comunidad de propietarios?

### 3. VALORACIÓN

Sin perjuicio de reseñar la legitimación de esta Comisión para analizar una consulta como la remitida, se recuerdan las competencias de la Comisión Europea y de los órganos jurisdiccionales comunitarios y nacionales en materia de control de ayudas públicas, que podrían tener un enfoque diferente sobre la cuestión remitida, emplazándonos al mismo si este se produjera.

De acuerdo con el artículo 396 del Código Civil, así como con la Ley 49/1960 de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal, las comunidades de propietarios no tienen personalidad jurídica propia, sino que se configuran como una forma especial de copropiedad (sobre las zonas comunes de un edificio), sin perjuicio de que la propia Ley prevea unos mecanismos concretos de gobernanza interna.

En líneas generales, independientemente de su calificación jurídica, sólo los operadores económicos (entendidos como agentes o entidades que realizan una actividad económica de oferta de bienes o servicios en un mercado) están sujetos a la normativa de control de ayudas de Estado. Este planteamiento determina que sea indiferente la calificación como beneficiario o destinatario último de la ayuda<sup>3</sup>.

Así queda recogido en el Real decreto 853/2021 que, en su artículo 6, señala lo siguiente:

*“6. Los beneficiarios y destinatarios últimos tendrán que cumplir con la normativa europea y nacional que les resulte aplicable, y en particular, con las obligaciones que se derivan del cumplimiento del Reglamento del MRR, con la normativa reguladora de las Ayudas de Estado e igualmente con el resto de normativa europea y nacional aplicable, en especial, las medidas relativas a evitar fraude, corrupción, conflicto de intereses o doble financiación, en protección de los intereses financieros de la Unión”<sup>4</sup>.*

---

<sup>3</sup> En el artículo 6 del RD citado se afirma que las comunidades autónomas son beneficiarias de estas ayudas. Deberán realizar un seguimiento detallado y particularizado del presupuesto recibido, que permita verificar el cumplimiento de los límites, condiciones e intensidades de ayuda a otorgar establecidos por la normativa europea de ayudas de estado, aplicando asimismo cualquier norma o reglamentación que resulte aplicable para la gestión y ejecución tanto al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, establecido por el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021, como al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Los destinatarios últimos tendrán la consideración de beneficiarios de la subvención, a efectos de las obligaciones recogidas en el artículo 14 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y acreditarán no encontrarse incurso en las prohibiciones para obtener la condición de beneficiario de subvenciones [...]

<sup>4</sup> Puede servir de referencia a este respecto un caso de ayuda de Estado en el que estaban involucradas comunidades de propietarios en España: [SA.32619: “Compensación de los daños causados por la liberación del dividendo digital”](#). En concreto, en la Decisión de 25 de abril de 2012, sobre incoación de procedimiento, la Comisión analiza preliminarmente una potencial ayuda de Estado a las comunidades de propietarios, en forma de una subvención concedida a estas para que actualicen sus aparatos de recepción a raíz de la introducción de la Televisión Digital Terrestre (TDT). En este sentido, la Comisión considera que las comunidades de propietarios no pueden “considerarse una empresa que ejerza una actividad económica que entre en el ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 1, del TFUE, ya que simplemente representan a los propietarios y no ofrecen ningún servicio o bien ni a sus miembros ni a cualquier otra persona”. Ello, no excluye, según la Comisión, que quepa la posibilidad de analizar posibles ayudas a otros agentes, en el caso de la Decisión, a los instaladores de aparatos de recepción de TDT o a los proveedores de equipos. Se trataría según la Comisión de una posible “ayuda indirecta” (párrafo 59 de la Decisión de incoación).

Todo ello sin perjuicio de su sujeción a la normativa nacional o regional de subvenciones que pudiera serles aplicable, que no es objeto de valoración en este informe.

Partiendo de este planteamiento general, cabe realizar estas consideraciones sobre las cuestiones planteadas en la consulta:

En primer lugar, las comunidades de propietarios, como tales agentes, no suelen ser consideradas operadores económicos, puesto que no se dedican a actividad económica alguna. Sin embargo, puede suceder que alguno o todos los integrantes de una comunidad de propietarios (es decir, los diferentes propietarios de viviendas dentro del edificio) sí merezcan la calificación de operador económico, ya sea porque la vivienda se utiliza como sede social de una actividad económica, ya sea porque la vivienda se ofrece en alquiler<sup>5</sup>.

En dichos casos, aunque las bases reguladoras de la subvención estén configuradas de forma que sea la comunidad de propietarios la que formalmente solicita y recibe una subvención, quienes se benefician materialmente de la ayuda son los integrantes individuales de dicha comunidad en cuanto destinatarios últimos de la ayuda, generalmente porque se realizan obras que hacen aumentar el valor de sus viviendas (o, visto de otra manera, los propietarios “se ahorran” parte o la totalidad del gasto que implicaría realizar dichas obras).

En segundo lugar, como consecuencia de lo señalado en el primer punto, a juicio de esta Comisión, debe verificarse si se produce la condición de operador

---

<sup>5</sup> Cabe realizar una mención al “[Guiding template: Energy efficiency in buildings](#)” de la Comisión Europea. Los “*guiding templates*” son documentos informativos de la Comisión Europea donde expone el análisis que realiza desde la perspectiva del control de ayudas de Estado a programas o medidas concretas que se están promoviendo en todos los países de la UE a través de los fondos europeos. Uno de estos programas, que recoge el mencionado *template*, es el “*Energy efficiency in buildings*”, es decir, medidas para mejorar la eficiencia energética en edificios. En este documento no se hace ninguna mención expresa a las comunidades de propietarios, pero sí se incluyen dos menciones relacionadas con el objeto de este informe. En los apartados 15 y 16 del *template*, se recoge que no constituyen ayuda de Estado las medidas de apoyo para actividades que no son de naturaleza económica. En el apartado 16, se especifica que un tipo de estas medidas podría consistir en “apoyo directo a hogares para la renovación de su propia vivienda, siempre y cuando no la ofrezcan en alquiler o la utilicen para actividades económicas”. En otras palabras, y sensu contrario, si la vivienda es utilizada para ofrecerla en alquiler o para realizar una actividad económica, entonces la subvención sí podría constituir una ayuda de Estado. En el apartado 17 se profundiza en este asunto, y se establece que “*si el edificio es utilizado tanto para actividades económicas como no económicas, sólo la proporción de costes vinculados a las actividades no económicas queda excluida del ámbito de la normativa de ayudas de Estado*”.

económico en cada uno de los integrantes de una comunidad de propietarios, en cuanto destinatarios últimos de la ayuda. Aquellos propietarios que no sean operadores económicos no estarán sometidos a la normativa de ayudas. Sin embargo, aquellos que sí merezcan la consideración de operador económico, estarán sometidos a la normativa de ayudas.

En concreto, será preciso analizar la ventaja económica de la que se beneficia cada uno de estos propietarios que tengan la consideración de operador económico, y comprobar si la misma cumple los requisitos y umbrales máximos previstos en la normativa aplicable, en concreto en los mencionados Reglamento UE general de exención por categorías y Reglamento UE de ayudas de *minimis*<sup>6</sup>.

En tercer lugar, del total de subvención recibida por una comunidad de propietarios, la ayuda imputable a cada propietario representará una fracción de esta. Para ello, dicha fracción deberá ser atribuida a través de una metodología objetiva y verificable.

Las propias bases de la ayuda prevén que pueda existir un impedimento legal para que alguno de los miembros de la comunidad de propietarios no pueda recibir las ayudas, sin perjuicio de que otros miembros, y por extensión el conjunto de la comunidad sí pueda recibirlas.

En efecto, el artículo 31.4 del RD establece que *“cuando alguno de los miembros de la comunidad de propietarios (...) no pudiera percibir la ayuda por alguna causa legal, no se atribuirá a dicho propietario o usufructuario la parte proporcional que le correspondería de la ayuda recibida, que se prorrateará entre los restantes miembros de la comunidad”*.

Es decir, esta disposición no sólo prevé la eventualidad de que algún miembro de la comunidad de propietarios no pueda recibir la ayuda por alguna “causa legal” (entre las que podríamos interpretar incluida la vulneración de los requisitos de la normativa de ayudas de Estado), sino que también prevé cómo actuar ante dicha eventualidad: se prevé el prorrateo de la ayuda entre el resto de los miembros de la comunidad que no tienen impedimento para recibirla.

---

<sup>6</sup> Reglamento (UE) 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías e ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado, y en el Reglamento (UE) 1407/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de *minimis*.

Por ello, a falta de una orientación específica sobre dicha metodología en la normativa de ayudas de Estado de la UE<sup>7</sup>, desde esta Comisión se considera razonable aplicar la cuota de participación de cada titular en la comunidad de propietarios (que generalmente se calcula a partir de los metros cuadrados de cada vivienda). Si un propietario posee más de una finca (viviendas, garajes, trasteros, etc) en el mismo edificio, su cuota de participación equivaldrá a la suma de las cuotas por cada uno de dichos inmuebles.

Para calcular la ayuda imputada a cada propietario, bastaría por tanto con multiplicar la subvención total concedida a la comunidad de propietarios por la clave o cuota de participación de cada propietario. Todo ello salvo que, por las circunstancias particulares aplicables al caso en cuestión, pudiera ser razonable aplicar un criterio diferente.

Por último, cabe destacar que el hecho de que un determinado propietario (calificado como operador económico), excediera los umbrales y requisitos de la normativa que se ha venido mencionando (Reglamento UE de *mínimis* y Reglamento UE de exención por categorías) no implica necesariamente que esta ayuda no pueda concederse, sino que, en caso de decidir continuar con su concesión, deberá instrumentarse a través de alguna otra vía de las contempladas en la normativa de ayudas de Estado, normalmente a través de un procedimiento específico de notificación de la medida a la Comisión Europea, ex artículo 108.3 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE).

#### 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Sin perjuicio de reseñar las competencias de la Comisión Europea y de los órganos jurisdiccionales comunitarios y nacionales en materia de control de ayudas públicas, que podrían tener un enfoque diferente sobre la cuestión remitida y al que habría que remitirse si existiera, desde esta Comisión se recuerda que, sólo los operadores económicos que realizan una actividad económica de oferta de bienes o servicios en un mercado, están sujetos a la normativa de control de ayudas de Estado, con independencia de la calificación como beneficiario o destinatario último de la ayuda.

---

<sup>7</sup> Sería la Comisión Europea la legitimada para recoger un criterio a este respecto, circunstancia que no se ha producido, salvo error por nuestra parte. No obstante, el ya citado [Guiding template: Energy efficiency in buildings](#) parece ser consistente con la solución de calcular qué parte de la subvención va dirigida a apoyar actividades económicas, y qué parte de la subvención apoya a particulares, de forma que la primera parte debe ser sometida a los límites establecidos por la normativa de ayudas.

Partiendo de este planteamiento, cabe realizar estas consideraciones:

- Las comunidades de propietarios no suelen ser consideradas operadores económicos, puesto que no se dedican a actividad económica alguna. Sin embargo, puede suceder que alguno o todos los integrantes de una comunidad de propietarios sí merezcan la calificación de operador económico.
- A juicio de esta Comisión, debe verificarse por tanto si se produce la condición de operador económico en cada uno de los integrantes de una comunidad de propietarios. Y será preciso analizar la ventaja económica de la que se beneficia, comprobando si cumple los requisitos y umbrales máximos previstos en la normativa de ayudas de minimis o de exención por categorías que sea directamente aplicable.
- Del total de subvención recibida por una comunidad de propietarios, la ayuda imputable a cada propietario representará una fracción de esta. Para ello deberá ser atribuida a través de una metodología objetiva y verificable. A falta de una orientación específica sobre dicha metodología en la normativa de ayudas de Estado de la UE, desde esta Comisión se considera razonable aplicar la cuota de participación de cada titular en la comunidad de propietarios.
- Si un determinado propietario, calificado como operador económico, excediera los umbrales y requisitos de la normativa mencionada, no implica necesariamente que esta ayuda no pueda concederse, sino que, en caso de decidir continuar con su concesión, deberá instrumentarse a través de alguna otra vía, normalmente a través de un procedimiento de notificación a la Comisión Europea.