



SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO  
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD  
Pº CASTELLANA, 162-Planta 13  
28071-MADRID

**OBSERVACIONES EN RELACIÓN CON LA RECLAMACIÓN PLANTEADA EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DEL ARTÍCULO 26.1 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, CONTRA LA EXIGENCIA CONTENIDA EN UNA CONVOCATORIA PÚBLICA DE SUBVENCIONES DE ACREDITACIÓN O REGISTRO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA OTORGANTE DE LA SUBVENCIÓN ( (EXPTE. ... -P- Centros Formación Empleo CANTABRIA)**

## **1. ANTECEDENTES**

Con fecha 30 de octubre de 2015, tiene entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM), el escrito de reclamación de D. (...) (en adelante el informante o el interesado), denunciando la existencia de una supuesta traba u obstáculo a las libertades de establecimiento y circulación en el sector de la formación profesional para el empleo; ello, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM, en lo sucesivo).

La referida reclamación fue remitida el día 2 de noviembre a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, en su condición de punto de contacto por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En síntesis, la reclamante considera que sus derechos e intereses resultan vulnerados por la Orden HAC/35/2015, de 28 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras y se aprueba la convocatoria para el ejercicio 2015-2017, de las subvenciones en materia de formación de oferta mediante la ejecución de planes formativos dirigidos prioritariamente a las personas trabajadoras ocupadas (publicada en el Boletín Oficial de Cantabria núm. 76, de 1 de octubre), toda vez que recoge como requisitos de las entidades de formación que pretendan ser beneficiarias de subvenciones la obligación de estar acreditadas o inscritas y en situación de Alta en el Registro Autonómico de Centros y Entidades de Formación del Servicio Cántabro de Empleo.

## **2. MARCO NORMATIVO SECTORIAL**



## 2.1 Normativa estatal

La normativa estatal de referencia sobre formación profesional para el empleo se detalla bajo estas líneas:

- El Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.

La letra a) de la disposición derogatoria única del Texto Refundido de la Ley de Empleo deroga a la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, el cual seguirá vigente tan sólo hasta el 13 de noviembre de 2015.

Esta norma dedica su artículo 40 a regular el “Sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral”, estableciendo las líneas generales del modelo, en que la Administración General del Estado ostenta competencia normativa plena y las Comunidades Autónomas competencias de ejecución.

- La Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, basada en el Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral (RD 4/2015).

En su Exposición de Motivos se expresa que esta norma acomete una reforma integral del Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, introduciendo un nuevo marco normativo cuyas novedades afectan a múltiples aspectos de la formación profesional para el empleo y que viene a garantizar el interés general y la necesaria estabilidad y coherencia que el sistema precisa.

Cabe destacar que esta ley, en su disposición transitoria primera, señala que hasta tanto no se desarrollen reglamentariamente las iniciativas de formación profesional para el empleo reguladas su artículo 8, se mantendrán vigentes las previstas en el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, y en su normativa de desarrollo, con algunas excepciones que se detallan y resultarán de aplicación directa, en aras a una mayor seguridad jurídica.

También merece señalarse la referencia expresa, en su artículo 6, a la concurrencia competitiva abierta a todos los proveedores de formación acreditados y/o inscritos, como norma general para la gestión de los fondos destinados a financiar las programaciones formativas de las distintas administraciones públicas. Este principio de concurrencia, que se ha introducido de manera gradual en las convocatorias de subvenciones durante los últimos años, se establece como rasgo básico transversal a la gestión de la financiación por parte de todas las Administraciones competentes en materia de formación profesional. Esta novedad resulta, además, coherente con las recomendaciones que se desprenden del Informe del Tribunal de Cuentas de Fiscalización sobre la gestión de la Fundación Tripartita para la Formación en el



Empleo en relación con el subsistema de formación profesional para el empleo en materia de formación de oferta, correspondiente al ejercicio 2010.

Y para el caso que nos ocupa, es obligado detenerse en preceptuado en los artículos 14 y 15, dedicados a la “Impartición de la formación” y “Acreditación y registro de las entidades de formación”, respectivamente.

En concreto, en el marco de este expediente es oportuno destacar lo recogido en el artículo 14. 2. c), que dispone que podrán impartir formación profesional para el empleo:

*“c) Las entidades de formación, públicas o privadas, acreditadas y/o inscritas en el correspondiente registro, conforme a lo previsto en el artículo siguiente, para impartir formación profesional para el empleo, incluidos los Centros Integrados de Formación Profesional de titularidad privada. Los trabajadores pertenecientes a la plantilla de estas entidades, en caso de actuar como beneficiaria o proveedora de la oferta formativa regulada en el artículo 10, podrán participar en las acciones formativas que aquella gestione hasta un límite del 10 por ciento del total de participantes sin superar, en ningún caso, el límite del 10 por ciento del total de sus trabajadores en plantilla.*

*Asimismo, estas entidades no podrán subcontratar con terceros la ejecución de la actividad formativa que les sea adjudicada. A estos efectos, la contratación del personal docente para la impartición de la formación no se considerará subcontratación”.*

Por su parte, el artículo 15, sobre “Acreditación y registro de las entidades de formación” establece lo siguiente:

*“1. Las entidades de formación, públicas y privadas, deberán estar inscritas en el correspondiente registro habilitado por la Administración pública competente para poder impartir cualquiera de las especialidades incluidas en el Catálogo de Especialidades Formativas previsto en el artículo 20.3. Sin perjuicio de la obligación de comunicar el inicio y finalización de las acciones formativas, la inscripción a que se refiere este párrafo no se requerirá a las empresas que impartan formación sus trabajadores sea con sus propios medios o recurriendo a la contratación. Tampoco será necesaria la inscripción cuando la formación se imparta por la propia empresa a través de plataformas de teleformación residentes en el exterior y siempre que se trate de empresas multinacionales. En el caso de que la empresa opte por encomendar la organización de la formación a una entidad externa conforme a lo previsto en el artículo 12, sí se requerirá inscripción en el correspondiente registro a la entidad de formación que la imparta, incluso cuando no se trate de formación recogida en el Catálogo de Especialidades Formativas conforme a lo previsto en el artículo 20.3 (...).*

*2. La competencia para efectuar la citada acreditación y/o inscripción corresponderá al órgano competente de la comunidad autónoma en la que radiquen las instalaciones y los recursos formativos de la entidad de formación interesada.*

*Cuando la acreditación e inscripción esté referida a las entidades de formación para la modalidad de teleformación, la competencia corresponderá al órgano competente de la comunidad autónoma en la que estén ubicados los centros en los que se desarrollen las sesiones de formación*



*presencial y/o pruebas de evaluación final presenciales y al Servicio Público de Empleo Estatal cuando dichos centros presenciales estén ubicados en más de una comunidad autónoma.*

*Igualmente, corresponderá al Servicio Público de Empleo Estatal la acreditación e inscripción de los centros móviles cuando su actuación formativa se desarrolle en más de una comunidad autónoma. Asimismo, podrán solicitar su acreditación e inscripción al citado organismo las entidades de formación que dispongan de instalaciones y recursos formativos permanentes en más de una comunidad autónoma.*

*3. Para la acreditación y/o inscripción de las entidades de formación en la especialidad o especialidades formativas de que se trate, aquellas deberán disponer de instalaciones y recursos humanos suficientes que garanticen su solvencia técnica para impartir la formación, tanto teórica como práctica, así como la calidad de la misma (...).*

*4. (...). En todo caso, la acreditación y/o inscripción será única y válida para la prestación de servicios en todo el territorio nacional, conforme a lo previsto en el artículo 20 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.*

*5. Cada uno de los registros habilitados por las Administraciones públicas competentes deberá estar coordinado con el Registro Estatal de Entidades de Formación previsto en el artículo 20.4.*

*Tanto los registros habilitados por las Administraciones competentes como el Registro Estatal a que se refiere el párrafo anterior incorporarán y publicarán la información relativa a las entidades que hayan sido objeto de sanción como consecuencia de la comisión de infracciones conforme a la normativa aplicable (...)."*

## **2.2 Marco normativo autonómico. Comunidad Autónoma de Cantabria**

En el artículo 3 de la Orden HAC/35/2015, de 28 de septiembre se regula la exigencia de acreditación o inscripción y en situación de alta de los beneficiarios en el Registro Autonómico de Centros y Entidades de Formación del Servicio Cántabro de Empleo, a fecha 1 de octubre de 2015 (día de publicación de la Orden). Se transcribe a continuación el contenido del referido precepto:

*"Artículo 3. Beneficiarios y requisitos.*

*Podrán acceder a la condición de beneficiarios, siempre que no incurran en ninguna de las circunstancias que impiden obtener la condición de beneficiario, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 13 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, y 12 de la Ley de Cantabria 10/2006, de 17 de julio de Subvenciones de Cantabria, las Entidades de formación descritas en el apartado 1 de este artículo. Podrán solicitar subvenciones para financiar la ejecución de los distintos tipos de planes de formación, de ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria, previstos en el artículo 2 las entidades de formación acreditadas o inscritas y en situación de Alta en el Registro Autonómico de Centros y Entidades de Formación del Servicio Cántabro de Empleo en la fecha de publicación de esta Orden, de acuerdo con lo siguiente:*

*1. Las Entidades de formación acreditadas en el certificado o certificados de profesionalidad para los que presenten solicitud en el Plan de formación o inscritas en las especialidades formativas*



*objeto de la formación y consten como tales en el Registro Autonómico de Centros y Entidades de Formación del Servicio Cántabro de Empleo.*

*2. No obstante lo anterior, las Entidades inscritas y/o acreditadas que constan como tales en el Registro Autonómico de Centros de formación del Servicio Cántabro de Empleo podrán solicitar, en el Plan de Formación, acciones formativas NO normalizadas y NO incluidas en el Catálogo de Especialidades Formativas. A tal efecto, el modelo de solicitud contendrá la declaración responsable referente a las acciones formativas mencionadas en este párrafo, lo que supondrá que dicha inscripción será de aplicación únicamente en el supuesto de que las mismas resulten aprobadas en el Plan de Formación y tendrá una vigencia limitada a la de la propia duración de su impartición. La inexactitud o falsedad en cualquier dato, manifestación o documento, de carácter esencial, que se hubiera acompañado o incorporado a la declaración responsable, determinarán la imposibilidad de continuar con la actividad de impartición de las acciones formativas, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiere lugar, de acuerdo con lo establecido en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.*

### **3. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LA UNIDAD DE MERCADO**

La LGUM tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional. La unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

A este respecto, la LGUM ha creado unos mecanismos de protección de los operadores económicos en el ámbito de la libertad de establecimiento y de la libertad de circulación, entre los que se encuentra el procedimiento previsto en el artículo 26.

El reclamante hace uso de este procedimiento, presentando su reclamación, con entrada en la SECUM el 30 de octubre de 2015, para impugnar la Orden de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 28 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras y se aprueba la convocatoria para el ejercicio 2015-2017, de las subvenciones en materia de formación de oferta mediante la ejecución de planes formativos dirigidos prioritariamente a las personas trabajadoras ocupadas y que se publicó en el Boletín Oficial de Cantabria el pasado 1 de octubre. Procede, por tanto, su admisión a trámite, puesto que se produce dentro del plazo de un mes del procedimiento de reclamación establecido en el artículo 26.1 de la LGUM.

A su juicio, la exigencia de requisitos de acreditación o inscripción en el Registro Autonómico de Centros y Entidades de Formación del Servicio Cántabro de Empleo para poder ser beneficiarias de subvenciones conculcaría las libertades de establecimiento y circulación, de acuerdo con lo preceptuado en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.



A este respecto, el artículo 2 de la LGUM determina el ámbito de aplicación de esta Ley, que incluye el acceso y ejercicio de las actividades económicas en condiciones de mercado.

De acuerdo con la definición de las actividades económicas, recogida en el apartado b) del Anexo de la LGUM –*cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios*– ha de entenderse que la actividad de impartición de formación profesional para el empleo se encuentra incluida dentro del ámbito de aplicación de la LGUM.

La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), sienta los principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación que rigen para su ámbito de aplicación, que es el acceso y ejercicio de las actividades económicas en condiciones de mercado.

Entre tales principios figuran, el principio de no discriminación (art.3), el de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional (art.6) y el de libre iniciativa económica en todo el territorio nacional (art. 19).

De acuerdo con el artículo 18.2.a) de la LGUM, se consideran actuaciones prohibidas las que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación, entre ellas, la exigencia para la obtención de ventajas económicas consistentes en la solicitud de que el establecimiento o el domicilio social de la empresa prestadora del servicio se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que la empresa disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio:

*“2. Serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II de esta Ley los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen:*

*a) Requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, para la obtención de ventajas económicas o para la adjudicación de contratos públicos, basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador. Entre estos requisitos se incluyen, en particular:*

*1º) que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio”.*

Igualmente, el apartado 2.f) del artículo 18 LGUM incluye entre las actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios de la LGUM, los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen:

*“f) Para la obtención de ventajas económicas, exigencia de requisitos de obtención de una autorización, homologación, acreditación, calificación, certificación, cualificación o*



*reconocimiento, de presentación de una declaración responsable o comunicación o de inscripción en algún registro para acreditar la equivalencia de las condiciones que reúne el operador establecido en otro lugar del territorio con los requisitos exigidos para la concesión de dichas ventajas económicas”.*

La Secretaría del Consejo de Unidad de Mercado se ha pronunciado recientemente sobre esta cuestión con respecto a las reclamaciones planteadas, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 26 LGUM, en los expedientes 26.23 y 26.25, ambos sobre “Centros Formación Empleo”.

Y en síntesis, el pronunciamiento que la SECUM recogido en los informes emitidos en los referidos asuntos es el siguiente:

- La LGUM considera requisito discriminatorio para la obtención de ventajas económicas la solicitud del establecimiento, establecimiento físico o el domicilio social del operador en el territorio de la autoridad competente.
  
- En aplicación de lo recogido en el *Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia en relación con la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado*, la obtención de ventajas económicas vinculadas a las políticas de fomento pueden venir vinculadas a la solicitud del ejercicio de la actividad económica en un determinado territorio. Si bien, en virtud de la LGUM debe entenderse que esta conexión con el ámbito territorial no puede establecerse exclusivamente en relación a la existencia de un domicilio social o un establecimiento físico concreto en un determinado territorio sino, por ejemplo, por la generación de actividad económica en el mismo con base en posibles diferentes indicadores- ventas, empleo generado, prestación de servicios a un determinado tipo de cliente, etc.

Y en relación con la acreditación o registro de las entidades de formación, la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, en su artículo 15.4, recoge explícitamente: *“...En todo caso, la acreditación y/o inscripción será única y válida para la prestación de servicios en todo el territorio nacional, conforme a lo previsto en el artículo 20 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado”.*

A juicio de la SECUM, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 20.2 párrafo segundo y 20.3 a) de la LGUM (que específicamente establecen la validez nacional de las acreditaciones, sin que pueda exigirse la realización de ningún trámite adicional, ni las certificaciones de calidad

---

<sup>1</sup> *Vid.* Resolución de 14 de octubre de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia en relación con la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (BOE nº 262, de 29 de octubre de 2014).



a efectos de la obtención de ventajas económicas ya sean subvenciones o beneficios fiscales), no cabe exigir la inscripción en el registro específico de un determinado ámbito territorial concreto para la obtención de ninguna ventaja económica, debiendo considerarse válida la acreditación y/o inscripción en cualquier otro registro de otro ámbito territorial (por tener validez nacional).

#### 4. CONCLUSIONES

Sobre la base de todo lo anterior, este punto de contacto considera:

1. Que la actividad de impartición de formación profesional para el empleo se encuentra incluida dentro del ámbito de aplicación de la LGUM.

2. Que la exigencia de inscripción en registro exigido a las empresas beneficiarias de subvenciones por la Orden HAC/35/2015, de 28 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras y se aprueba la convocatoria para el ejercicio 2015-2017, de las subvenciones en materia de formación de oferta mediante la ejecución de planes formativos dirigidos prioritariamente a las personas trabajadoras ocupadas, resultan contrarios a los artículos 18 y 20 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

3. No obstante lo anterior, la obtención de ventajas económicas vinculadas a las políticas de fomento puede venir vinculada a la solicitud del ejercicio de la actividad económica en un determinado territorio.

4. En último lugar, las acreditaciones o inscripciones en registros tienen validez nacional por lo que no cabe solicitar un registro específico en un determinado ámbito territorial concreto para la obtención de ventajas económicas.

Sevilla, a 4 de noviembre de 2015

AGENCIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA