



SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD
Pº CASTELLANA, 162-Planta 13-d.23
28071-MADRID

OBSERVACIONES EN RELACIÓN CON LA RECLAMACIÓN PLANTEADA EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, EN REFERENCIA A SUPUESTAS LIMITACIONES CONTENIDAS EN CONVOCATORIA PÚBLICA DE SUBVENCIONES (EXPTE. ... Centros Formación Empleo Cataluña)

1. ANTECEDENTES

Con fecha 5 de agosto de 2016 ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM), escrito de reclamación de D. (...) (en adelante el reclamante o el interesado), denunciando la existencia de supuestas trabas y obstáculos a la libertad 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).

El reclamante considera que sus derechos e intereses resultan vulnerados por la Resolución TSF/1642/2016, de 1 de julio, del Servicio Público de Empleo de Cataluña, por la que se abre la convocatoria para el año 2016 de las subvenciones destinadas a las actuaciones del programa Forma e Inserta, publicada el 5 de julio en el Boletín Oficial de la Generalitat de Cataluña.

En este sentido, la reclamación se fundamenta, como motivo único, en el hecho de que el contenido de la resolución recurrida hace referencia a los requisitos que deben reunir las entidades para obtener la condición de beneficiarias de las subvenciones, exigiendo que los centros y entidades de formación se hallen acreditados y/o inscritos en el Registro de centros y entidades de formación del Servicio Público de Empleo de Cataluña.

La referida reclamación ha sido remitida con fecha 8 de agosto 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.

2. MARCO NORMATIVO



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 estuvo 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. 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.

La Ley 30/2015, 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.



Por su parte, en cuanto a la “Impartición de la formación” y “Acreditación y registro de las entidades de formación”, la norma 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”.

Igualmente, 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 tele formación 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 tele formación, 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 Cataluña

El artículo 170 del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Comunidad la función ejecutiva en materia de empleo y políticas activas de ocupación.

“1. Corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de trabajo y relaciones laborales, que incluye en todo caso:

b) Las políticas activas de ocupación, que incluyen la formación de los demandantes de ocupación y de los trabajadores en activo, así como la gestión de las subvenciones correspondientes. La Generalitat participa en los planes o actividades de formación que superen el ámbito territorial de Cataluña.”

En cuanto a la formación profesional para el empleo y la acreditación de competencias, el artículo 25 del Estatuto de Autonomía para Cataluña recoge el derecho de los trabajadores a la formación y promoción profesional y al acceso gratuito a los servicios públicos de empleo, estas forman parte del sistema de formación y cualificación profesionales de Cataluña, abarcando el conjunto de actuaciones, servicios y programas de formación y cualificación profesionales del sistema educativo y de la formación para el empleo, sometidos a su normativa específica, promovidos y sostenidos con fondos públicos o autorizados por la referida Comunidad Autónoma.

La Comunidad Autónoma de Cataluña ejerce las competencias referentes a las políticas de empleo mediante el Servicio de Empleo de Cataluña, creado por la Ley 17/2002, de 5 de julio, de ordenación del sistema de empleo y de creación del Servicio de Empleo de Cataluña.



Por otro lado, la Ley 13/2015, de 9 de julio, de ordenación del sistema de empleo y del Servicio Público de Empleo de Cataluña, tiene por objeto ordenar el sistema de empleo de Cataluña, como conjunto de entidades, servicios y programas necesarios para promover y desarrollar la política de empleo, mediante el cual garantizar un servicio público de calidad que asegure la coordinación y optimización de todos sus recursos; establecer el marco de ordenación de las políticas públicas de empleo en Cataluña, y regular el Servicio Público de Empleo de Cataluña.

En ejercicio de esas competencias, el Servicio Público de Empleo de Cataluña aprobó la Resolución TSF/1642/2016, de 1 de julio, del Servicio Público de Empleo de Cataluña, publicada el 5 de julio en el Boletín Oficial de la Generalitat de Cataluña, por la que se abre la convocatoria para el año 2016 de las subvenciones destinadas a las actuaciones del programa Forma e Inserta. Esta resolución hace referencia a los requisitos que deben cumplir las entidades que se recogen en distintos órdenes.

La Orden EMO/185/2014 modificada por la Orden EMO/203/2015, de 1 de julio, establece los requisitos para presentar solicitudes y la manera de acreditarlos que están recogidos en el artículo 4 y concretamente su punto 3.1 m) que es el objeto de controversia:

“Requisitos para obtener la condición de entidad beneficiaria:

3.1 Las entidades solicitantes deben cumplir los requisitos siguientes en el momento de la solicitud, sin los que no podrán acceder a la subvención:

m) Estar inscritos/as/acreditados/as en el Registro de centros y entidades de formación del Servicio de Empleo de Cataluña, en las condiciones siguientes:

- Las entidades que realicen formación por ellas mismas, de especialidades incluidas en el Fichero Catalán de Especialidades Formativas del Servicio de Empleo de Cataluña, deberán estar inscritas o acreditadas o en proceso de inscripción y/o acreditación en el Registro de centros y entidades de formación del Servicio de Empleo de Cataluña en el momento de presentación de la solicitud de subvención. En este caso la resolución de otorgamiento de la subvención estará condicionada a la resolución de inclusión en el Registro de centros y entidades de formación del Servicio de Empleo de Cataluña. No se podrán iniciar las acciones subvencionadas hasta que se disponga de la resolución de inclusión o acreditación en el Registro de centros y entidades de formación del Servicio de Empleo de Cataluña.

Si la formación es a medida y la entidad no está de alta en el Registro de centros y entidades de formación del Servicio de Empleo de Cataluña, la resolución de otorgamiento de la subvención supondrá de manera implícita la autorización para impartir la acción formativa de esta especialidad durante la convocatoria en que se otorgue.

- Las entidades que subcontraten toda o parte de la acción formativa lo deben hacer con centros que consten, a la fecha de la solicitud de la subvención, ya inscritos o acreditados en el Registro para la especialidad solicitada si la formación forma parte del Fichero Catalán de Especialidades Formativas. Si la especialidad a impartir es a medida de la empresa, igualmente los centros subcontratados deberán estar de alta en el



Registro, y la resolución de otorgamiento de la subvención supondrá la autorización para impartir la acción formativa de esta especialidad durante la convocatoria en que se otorgue.

n) En el caso de solicitar especialidades a medida, la entidad que imparta la formación solicitada debe cumplir los requisitos de instalaciones, equipamientos y personal docente, de acuerdo con el programa de formación que se quiere impartir que se adjunta a la solicitud. La comprobación se hará mediante la visita a las instalaciones por parte del personal técnico acreditado del Servicio de Empleo de Cataluña.”

Asimismo, el artículo 3 de la Orden EMO/203/2015, de 1 de julio, en relación a las entidades beneficiarias establece:

“Podrán ser beneficiarias de una subvención para la realización de las acciones formativas reguladas en esta Orden las entidades siguientes, con la condición que tengan establecimiento operativo, sucursal o delegación en Cataluña”.

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 LGUM.

El reclamante hace uso de este procedimiento, al considerar que la exigencia de que los centros y entidades de formación se encuentren acreditados y/o inscritos en el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo de Cataluña 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.

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 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, sobre expedientes¹ similares relacionados con “Centros Formación

¹ Entre otros (enlace a la página web del Ministerio de Economía):



Empleo”. Asimismo, esta Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, ha emitido informes al respecto².

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.

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”.

De la lectura de los citados análisis y consideraciones y teniendo en cuenta el caso concreto que señala el reclamante se realizan las siguientes observaciones:

En relación con la exigencia de que los centros y entidades de formación se encuentren acreditado y/o inscrito en el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo de Cataluña, se puede concluir que dicha exigencia sería contrarios a lo establecido en del artículo 18 LGUM al no estar vinculados alguna variable que determine una política concreta de fomento. Pudiera, sin embargo, tal y como señala la CNMC en su informe sobre la Resolución de 22 de abril de la Directora del Servicio Navarro de Empleo (UM/068/16)³, exigirse por la Administración otorgante de la subvención que los fondos públicos fueran destinados a impartir formación a trabajadores, autónomos o empresas residentes o domiciliados en la Comunidad Autónoma convocante de la subvención, respetándose así el criterio de territorialidad en el destino de la subvención.

[26.23 EDUCACIÓN. Centros formación empleo. Asturias.](#)

[26.25 EDUCACIÓN. Centros formación empleo. Aragón.](#)

[26.32 EDUCACIÓN. Centros formación empleo. Cantabria.](#)

[26.36 EDUCACIÓN. Centros formación empleo. País Vasco.](#)

[26.28 EDUCACIÓN. Centros formación empleo. Canarias.](#)

Téngase en cuenta que la CNMC ha interpuesto dos recursos contencioso-administrativos contra actos derivados de órdenes de subvenciones en materia de formación para el empleo por la incorporación de requisitos prohibidos para la concesión de las mismas.

<https://www.cnmc.es/es->

[es/cnmc/unidaddemercado.aspx?num=UM%2f018%2f16&ambito=Impugnaciones+y+Unidad+de+Mercado&b=&p=2&ambitos=Impugnaciones+y+Unidad+de+Mercado&estado=0&tipolIntervencion=Decisi%C3%B3n%20art.%2027%20LGUM§or=0&av=1](https://www.cnmc.es/es-es/cnmc/unidaddemercado.aspx?num=UM%2f018%2f16&ambito=Impugnaciones+y+Unidad+de+Mercado&b=&p=2&ambitos=Impugnaciones+y+Unidad+de+Mercado&estado=0&tipolIntervencion=Decisi%C3%B3n%20art.%2027%20LGUM§or=0&av=1)

² En concreto, los expedientes 26/1537, 26/1541 y 26/1650.

<http://web.adca.junta-andalucia.es/punto-de-contacto-para-la-unidad-de-mercado>.

³ <https://www.cnmc.es/es-es/cnmc/unidaddemercado.aspx>



Asimismo, hay que considerar que la acreditación o registro de las entidades de formación según 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 este Punto de Contacto, no cabría 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.

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 contenida en la Resolución TSF/1642/2016, de 1 de julio, del Servicio Público de Empleo de Cataluña por la que se abre la convocatoria para el año 2016 de las subvenciones destinadas a las actuaciones del programa Forma e Inserta, para la realización acciones formativas, en la modalidad de formación con compromiso de contratación, relativa a que los beneficiarios deben ser titulares de algún centro de formación que se encuentre acreditado y/o inscrito en el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo de Cataluña, resultaría contraria a los artículos 18 y 20 de LGUM.

Sevilla, a 9 de agosto de 2016

AGENCIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA