



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 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 Murcia 3)**

## **1. ANTECEDENTES**

Con fecha 26 de agosto de 2016 ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (en lo sucesivo, SECUM), escrito de reclamación de D. (...) (en adelante el informante o el interesado), en virtud de lo previsto en el artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en lo sucesivo, LGUM), presentado en relación con la Resolución de 20 de julio de 2016, del Director General del Servicio Regional de Empleo y Formación, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones destinadas a la realización de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación para el empleo, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

El 29 de agosto de 2016 la SECUM procedió a realizar un requerimiento de mejora de la reclamación, suspendiéndose por ello los plazos legalmente previstos. En efecto, no es hasta el 7 de septiembre de 2016 cuando se presenta la documentación complementaria por parte del reclamante y se remite a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía para que en su condición de punto de contacto de la Comunidad Autónoma de Andalucía emita, en su caso, las observaciones que considere de acuerdo con lo señalado en el artículo 26.5 de la LGUM.

En particular, el interesado señala que la Resolución de 20 de julio de 2016 es contraria a la LGUM en los siguientes aspectos: por una parte, la exigencia de que los solicitantes de las subvenciones convocadas estén dados de alta en el Registro de entidades del Servicio Regional de Empleo y Formación de Murcia (artículo 5); por otra, la exoneración de determinadas entidades de prestar la garantía prevista en el artículo 31 de la convocatoria.

## **2. MARCO NORMATIVO SECTORIAL**

### **2.1 Regulación 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, que deroga la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

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.

Igualmente, en su disposición transitoria primera, señala que hasta tanto no se desarrollen reglamentariamente las iniciativas de formación profesional para el empleo reguladas en 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.

Asimismo, el artículo 14.2 de la Ley dispone:

*“2. 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.”*

El artículo 15, al que se remite el anterior, regula la “Acreditación y registro de las entidades de formación”:

*“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 a 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.*

*(...).*

*La inscripción en el registro mencionado en este apartado no tendrá carácter constitutivo.*

*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 (...).*

- El Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.

El artículo 42, al establecer el régimen de garantías, dispone en el apartado 2:

*“2. Quedan exonerados de la constitución de garantía, salvo previsión expresa en contrario en las bases reguladoras:*

*a) Las Administraciones Públicas, sus organismos vinculados o dependientes y las sociedades mercantiles estatales y las fundaciones del sector público estatal, así como análogas entidades de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.*

*b) Los beneficiarios de subvenciones concedidas por importe inferior a 3.000 euros, salvo en los supuestos establecidos en el apartado 3 de este artículo.*

*c) Las entidades que por Ley estén exentas de la presentación de cauciones, fianzas o depósitos ante las Administraciones Públicas o sus organismos y entidades vinculadas o dependientes.*

*d) Las entidades no lucrativas, así como las federaciones, confederaciones o agrupaciones de las mismas, que desarrollen proyectos o programas de acción social y cooperación internacional.”*



## 2.2 Regulación autonómica. Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

El artículo 1.1 de la Resolución de 20 de julio de 2016, del Director General del Servicio Regional de Empleo y Formación, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones destinadas a la realización de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación para el empleo, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, establece:

*“1. El objeto de la presente Resolución es aprobar la convocatoria de subvenciones destinadas a financiar la realización de las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación para el empleo, de ámbito regional, de acuerdo con lo dispuesto en la Orden TIN/2805/2008, de 26 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la realización de las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación para el empleo, en desarrollo del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.”*

Por su parte, el artículo 5.1 prevé:

*“1. Podrán ser beneficiarios de las subvenciones objeto de la presente convocatoria, las entidades de formación, acreditadas y/o inscritas en el registro de entidades habilitado por la Administración pública competente.”*

Asimismo, el artículo 9.1 de dicha resolución dispone:

*“1. Modelo. Las solicitudes de subvención se formalizarán en el modelo único de instancia que será publicado en la página de Internet del SEF (<http://www.sefcarm.es>), e irán dirigidas al Director General del Servicio Regional de Empleo y Formación.*

*[...]”*

El modelo de solicitud incluye un apartado denominado “Código de Entidad”, que remite a una nota a pie de página cuyo texto es el siguiente:

*“ En caso de no tener código de entidad colaboradora del SEF, la solicitud deberá ir acompañada de la solicitud de alta de entidad.(Documento SEF-PAEC)”*

En cuanto a la exoneración de garantías, el artículo 31.6 de la mencionada Resolución dispone:

*“6. No estarán obligados a presentar garantía en los supuestos de pago anticipado:*

*a) Las administraciones públicas, sus organismos vinculados o dependientes, los Colegios Profesionales y las sociedades mercantiles regionales y fundaciones pertenecientes al sector público autonómico en atención al cumplimiento de los*



*requisitos que a tal efecto determina la disposición adicional decimosexta de la Ley General de Subvenciones, así como análogas entidades del Estado o de las corporaciones locales.*

*b) Los beneficiarios de subvenciones concedidas por importe inferior a 3.000 euros, salvo que las personas o entidades tengan su domicilio radicado fuera del territorio nacional y no tengan carácter de órganos consultivos de la Administración española.*

*c) Las entidades que por ley estén exentas de la presentación de cauciones, fianzas o depósitos ante las administraciones públicas o sus organismos y entidades vinculadas o dependientes.*

*d) Las fundaciones cuyo único patrono sea una organización sindical, de las consideradas más representativas a nivel estatal, o cuyo capital esté íntegra o mayoritariamente suscrito por una de esas organizaciones.*

*e) Las organizaciones sindicales, organizaciones empresariales, cámaras de comercio, los entes paritarios creados o amparados en el marco de la negociación colectiva sectorial estatal.*

*f) Las federaciones deportivas.*

*g) Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que tengan entre sus fines la atención a personas con discapacidad o en riesgo de exclusión social.”*

### **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, cabe recordar que 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* –, entre la que ha de entenderse incluida la actividad de impartición de formación



profesional para el empleo, por lo que le resultará de aplicación las consideraciones establecidas en la LGUM.

La LGUM sienta los principios de garantía de la libertad de establecimiento y de 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 (artículo 3), el de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional (artículo 6) y el de la libre iniciativa económica en todo el territorio nacional (artículo 19).

Por otra parte, el artículo 18.2.a) de la LGUM considera 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 de que el operador haya desarrollado su actividad con anterioridad en un territorio determinado:

*“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:*

*1.º 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.*

*2.º que el operador haya residido u operado durante un determinado período de tiempo en dicho territorio.*

*3.º que el operador haya estado inscrito en registros de dicho territorio.*

*4.º que su personal, los que ostenten la propiedad o los miembros de los órganos de administración, control o gobierno residan en dicho territorio o reúnan condiciones que directa o indirectamente discriminen a las personas procedentes de otros lugares del territorio.*

*5.º que el operador deba realizar un curso de formación dentro del territorio de la autoridad competente.”*



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”.*

Sobre cuestiones similares a las planteadas en la reclamación se ha pronunciado en diversas ocasiones la Secretaría del Consejo de Unidad de Mercado, en el marco de procedimientos previsto en el artículo 26 LGUM, sobre “Centros Formación Empleo”<sup>1</sup>. Asimismo, esta Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía<sup>2</sup> ha venido plasmando su parecer en los informes emitidos al respecto en su condición de punto de contacto de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el marco de lo previsto en el artículo 26 de la LGUM.

En este supuesto, el reclamante plantea que *“pese a que el artículo 5 de la convocatoria [de subvenciones] permite que sean beneficiarios de la misma todos los solicitantes que se encuentren debidamente inscritos y/o acreditados en cualquier registro de entidades de formación, el modelo previsto en el artículo 9 impide que concurran a la misma aquellas entidades que se encuentren debidamente inscritas y/o acreditadas en registros que no sean el murciano. Ello es así porque la solicitud del artículo 9 obliga a que todas las entidades que no tengan un código como colaboradoras del SEF deban solicitar el alta en el SEF para lo que se exige acreditar una delegación o una sucursal domiciliada en la Región de Murcia”.*

---

<sup>1</sup> El análisis realizado por la Secretaría del Consejo de Unidad de Mercado en relación con requisitos prohibidos para la concesión de subvenciones se puede consultar en los múltiples informes emitidos en materia de Centros de Formación para el Empleo y que pueden consultarse en:

[http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.8df0e230a9226c66094afe10223041a0/?vgnextoid=68723d564d1ff410VgnVCM1000002006140aRCRD&id1=empleo&id5=dd%2Fmm%2Faava&id6=dd%2Fmm%2Faava&id2=&id3=&id4=&btn\\_modulo\\_casos=Buscar](http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.8df0e230a9226c66094afe10223041a0/?vgnextoid=68723d564d1ff410VgnVCM1000002006140aRCRD&id1=empleo&id5=dd%2Fmm%2Faava&id6=dd%2Fmm%2Faava&id2=&id3=&id4=&btn_modulo_casos=Buscar)

Resulta también de interés recordar que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia 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, en el marco de la legitimación prevista en el artículo 27 de la LGUM:

<https://www.cnmec.es/es-es/cnmec/unidaddemercado.aspx?num=UM%2f018%2f16&ambito=Impugnaciones+y+Unidad+de+Mercado&b=&p=2&ambitos=Impugnaciones+y+Unidad+de+Mercado&estado=0&tipointervencion=Decisi%C3%B3n%20art.%2027%20LGUM&sector=0&av=1>

<sup>2</sup> En concreto los expedientes 26/1520; 26/1534; 26/1537; 26/1539 y 26/1541; 26/1656 y 26/1657.

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





En estos términos literales, cualquier entidad que estuviese inscrita en el registro de otra Comunidad Autónoma, pero no en el de Murcia, estaría abocada a solicitarla, pues en caso contrario quedaría excluida de la posibilidad de ser beneficiaria de las subvenciones a la realización de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación para el empleo.

Sin embargo, cabe realizar una interpretación finalista del requisito implícitamente exigido por el modelo de solicitud de subvenciones. Dicho requisito no aparece mencionado expresamente en el artículo 5 de la Resolución de 20 de julio de 2016; es más, tal Resolución es una mera convocatoria de unas bases reguladoras que tienen su fundamento inmediato en la Orden TIN/2805/2008, de 26 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la realización de las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación para el empleo, y en el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, aunque su fin último es desarrollar la Ley 30/2015, de 9 de septiembre. Es precisamente esta Ley la que en el artículo 14, al prever la posibilidad de acciones formativas por entidades privadas, se remite al artículo 15 para regular la acreditación y registro de estas entidades, estableciendo en el apartado 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”.*

En el mismo sentido, el artículo 6.8 de la Ley, al fijar el marco legal de las bases reguladoras de las subvenciones, menciona expresamente la observancia de la LGUM:

*“La gestión de las distintas administraciones competentes de los fondos a que se refieren los apartados anteriores deberá ajustarse a los principios previstos en el capítulo II de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.”*

Desde esta perspectiva, la Resolución de 20 de julio de 2016 incorporaría de forma indirecta a su articulado este precepto de la LGUM que impide aplicar discriminaciones en el acceso o ejercicio de una actividad económica, en función del territorio donde se encuentre acreditado o inscrito el operador. Ello supondría interpretar, en definitiva, que el modelo previsto en el artículo 9 de dicha Resolución, en cuanto que exige a las entidades un código como colaboradoras del SEF de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, sería aplicable únicamente a los operadores económicos que, siguiendo la terminología de la LGUM, estuvieran establecidos legalmente en ese territorio, admitiéndose para los operadores restantes la acreditación y/o inscripción correspondiente a su autoridad de origen.

Finalmente, el reclamante plantea que la mencionada Resolución amplía las entidades a las que se aplica la exoneración de prestar la garantía que cubra el importe del pago anticipado de la subvención, previstas inicialmente en el artículo 42 del Reglamento de la Ley General de



Subvenciones, sin que justifique esa medida. Por ello, estima que es contraria al artículo 18.2.i) de la LGUM.

Con independencia de las consideraciones que puedan realizarse en relación con el régimen de exoneraciones aplicables a diversas entidades, del que se han ocupado diferentes sentencias, tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal Constitucional, en lo que a la cuestión planteada concierne cabe constatar que la citada exoneración no conforma uno de los requisitos discriminatorios, *“basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador”*, prohibidos de modo expreso en los diversos supuestos que relaciona el artículo 18.2 de la LGUM. Por ello, puede concluirse que la reclamación formulada sobre este tema carece de base.

#### 4. CONCLUSIONES

1. A fin de no entrar en contradicción con la LGUM, cabría interpretar que la exigencia del modelo de solicitud de subvenciones a que se refiere el artículo 9 de la Resolución de 20 de julio de 2016, del Director General del Servicio Regional de Empleo y Formación, de que las entidades de formación tengan un código como colaboradoras del Servicio Regional de Empleo y Formación de Murcia, que solo pueden obtener las que se hallen inscritas en ese Servicio, sería aplicable únicamente a los operadores económicos que estuvieran establecidos legalmente en dicho territorio, admitiéndose para los operadores restantes la acreditación y/o inscripción correspondiente a su autoridad de origen.
2. La exoneración de determinadas entidades de prestar la garantía que cubra el importe del pago anticipado de la subvención no es contraria al artículo 18.2.i) de la LGUM.

Sevilla, 13 de septiembre de 2016.

AGENCIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA