



SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO  
MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA 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 (EXPTES. (...)) Centros Formación Empleo Extremadura)**

**1. ANTECEDENTES**

Con fecha 13 de enero de 2017 ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM), seis escritos de reclamación presentados por D. (...), en nombre y representación de la entidad (...). y D. (...), en nombre y representación de la (...), 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 (LGUM, en lo sucesivo), en relación con diversas Órdenes emitidas por la Consejería de Educación y Empleo de la Comunidad Autónoma de Extremadura por las que se establecen determinadas subvenciones a la formación.

La SECUM dio traslado el 16 de enero a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía de las seis solicitudes y de toda la información que obra en los citados expedientes, en su condición de punto de contacto por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y a fin de que formule las observaciones previstas en el artículo 26 de la LGUM.

Analizados los mencionados expedientes, este punto de contacto, considerando la conexión de los argumentos expuestos por el reclamante en relación con las órdenes de subvenciones sometidas a controversia ha decidido trasladar su parecer en un único informe de valoración referido a las siguientes órdenes de subvenciones:

- Orden de 24 de noviembre de 2016 por la que se aprueba la convocatoria 2017 de subvenciones públicas en materia de formación de oferta, destinadas a la realización de planes de formación intersectoriales dirigidos prioritariamente a personas trabajadoras autónomas.
- Orden de 24 de noviembre de 2016 por la que se aprueba la convocatoria 2017 de subvenciones públicas en materia de formación de oferta, destinadas a la realización de planes de formación intersectoriales generales dirigidos prioritariamente a personas trabajadoras ocupadas.



- Orden de 24 de noviembre de 2016 por la que se aprueba la convocatoria 2017 de subvenciones públicas en materia de formación de oferta, destinadas a la realización de planes de formación sectoriales dirigidos prioritariamente a personas trabajadoras ocupadas.

El Diario Oficial de Extremadura (DOE) n.º 238 de 14 de diciembre de 2016 publica las citadas Órdenes de convocatoria de subvenciones cuyo desarrollo se llevará a cabo en el año 2017.

## **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 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.

Por otro lado, 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 Regulación autonómica. Comunidad Autónoma de Extremadura**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 11.1.7 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, esta Comunidad ostenta competencias de ejecución en materia de formación profesional para el empleo, correspondiéndole la potestad reglamentaria organizativa y la adopción de planes, programas, medidas, decisiones y actos.

Asimismo, la Ley 7/2001, de 14 de junio, de creación del Servicio Extremeño Público de Empleo, le atribuye la ejecución de las competencias de administración, gestión y coordinación de los procesos derivados de las políticas activas de empleo, bajo la supervisión y control de la Consejería competente en materia de empleo. Es en el Decreto 26/2009, de 27 de febrero, por el que se aprueban sus Estatutos donde se establecen los fines del organismo como el desarrollo de la formación profesional para el empleo, impulsando y extendiendo entre las empresas y las personas trabajadoras ocupadas y desempleadas una formación que responda adecuadamente a sus necesidades y contribuya al desarrollo de la economía extremeña.

Al amparo de dichas previsiones legales y reglamentarias, se aprueba el DECRETO 97/2016, de 5 de julio, por el que se regula la Formación Profesional para el Empleo dirigida prioritariamente a personas trabajadoras desempleadas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura y se establecen las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a su financiación, tal y como recoge su exposición de motivos. Así se procede a regular la programación, gestión y control de dicha formación profesional en el marco de la regulación contenida en la Ley 30/2015, de 9 de septiembre y de conformidad con la Ley 6/2011, de 23 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

## **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 o para personas empleadas para la mejora de su empleo y sus capacidades y mejorar su empleabilidad, 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 (art.3), el de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional (art.6) y el de la libre iniciativa económica en todo el territorio nacional (art. 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 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:

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 las cuestiones planteadas en las reclamaciones se ha pronunciado en numerosas ocasiones la Secretaría del Consejo de Unidad de Mercado en el marco del procedimiento previsto en el artículo 26 LGUM, sobre “Centros Formación Empleo”<sup>1</sup>. Resulta también de interés

---

<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



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<sup>2</sup>

Esta Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía comparte los pronunciamientos ya realizados por la SCUM y que ha venido plasmando 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.

De la lectura de los citados análisis y consideraciones, este punto de contacto no puede más que remitirse a observaciones ya realizadas en los citados informes sobre esta materia, que podríamos resumir en las siguientes líneas:

---

Formación para el Empleo:

- [26.23 EDUCACIÓN. Centros formación empleo. Asturias,](#)
- [26.25 EDUCACIÓN. Centros formación empleo. Aragón](#)
- [26.26 EDUCACIÓN. Centros formación empleo. Cantabria](#)
- [26.27 EDUCACIÓN. Centros formación empleo. Madrid](#)
- [26.28 EDUCACIÓN. Centros formación empleo. Canarias](#)
- [26.33 EDUCACIÓN. Centros formación empleo. Castilla-La Mancha](#)
- [26.32 EDUCACIÓN. Centros formación empleo. Cantabria \(2\)](#)
- [26.31 EDUCACIÓN. Centros formación empleo. Valencia](#)
- [26.36 EDUCACIÓN. Centros formación empleo. País Vasco](#)
- [26.37 EDUCACIÓN. Centros formación empleo. Asturias](#)
- [26.56 EDUCACIÓN - Centros Formación Empleo. Navarra](#)
- [26.60 EDUCACIÓN - Centros Formación Empleo. Castilla y León 1](#)
- [26.61 EDUCACIÓN - Centros Formación Empleo. Castilla y León 2](#)
- [26.62 EDUCACIÓN – Centros Formación Empleo. Castilla y León 3](#)
- [26.66 EDUCACIÓN – Centros Formación Empleo. Murcia](#)
- [26.65 EDUCACIÓN – Centros Formación Empleo. Castilla y León 4](#)
- [26.64 EDUCACIÓN – Centros Formación Empleo. País Vasco \(2\)](#)
- [26.73 EDUCACIÓN - Centros Formación Empleo - Valencia \(2\)](#)
- [26.69 EDUCACIÓN - Centros Formación de Empleo - Cataluña](#)
- [26.71 EDUCACIÓN – Centros Formación Empleo – Murcia \(2\)](#)
- [26.72 EDUCACIÓN - Centros Formación Empleo - Extremadura \(2\)](#)
- [26.70 EDUCACIÓN - Centros Formación Empleo - Extremadura](#)
- [26.75 EDUCACIÓN - Centros Formación Empleo - Canarias \(2\)](#)
- [26.74 EDUCACIÓN – Centros Formación Empleo – Murcia \(3\)](#)
- [26.77 EDUCACIÓN - Centros Formación Empleo - Extremadura \(3\)](#)
- [26.81 EDUCACIÓN - Centros Formación Empleo - Asturias \(2\)](#)
- [26.83 EDUCACIÓN - Centros Formación Empleo - Andalucía](#)
- [26.82 EDUCACIÓN – Centros Formación Empleo – Cantabria \(3\)](#)
- [26.86 EDUCACIÓN – Centros Formación Empleo – Canarias \(2\)](#)
- [26.85 EDUCACIÓN – Centros Formación Empleo – Extremadura \(4\)](#)
- [26.87 EDUCACIÓN – Centros Formación Empleo – Cantabria \(4\)](#)
- [26.88 EDUCACIÓN – Centros Formación Empleo – Madrid \(2\)](#)

<sup>2</sup> <https://www.cnmc.es/es-es/cnmc/unidaddemercado.aspx>



Los criterios de valoración de la experiencia formativa vinculada al centro de formación y realizada al amparo de líneas de subvenciones de los últimos años a través de convocatorias anteriores de la misma administración pública (en este caso Extremadura) pudieran ser discriminatorios en la medida en que en las citadas convocatorias objeto de controversia, existiría la obligatoriedad de estar inscrito en el Registro de la Comunidad Autónoma para ser beneficiario de la subvención o haber recibido fondos de convocatorias anteriores financiadas por la Comunidad Autónoma promotora de la línea de ayudas.

Así, en aplicación del criterio interpretativo 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 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, como pueden ser ventas, empleo generado, prestación de servicios a un determinado tipo de cliente, etc.

En este sentido, el criterio a considerar tendría que centrarse en garantizar que las empresas solicitantes de la subvención puedan demostrar que han llevado a cabo una adecuada formación de calidad, con buenos resultados en materia de inserción o mejora de empleo así como que puedan demostrar que van a generar actividad económica en la Comunidad Autónoma promotora pero sin que se de forma obligatoria tengan que encontrarse radicadas o no en la Comunidad de Extremadura o hayan recibido fondos públicos de esa administración pública. En definitiva, se podría demostrar la calidad del equipo de profesionales que imparten los citados cursos o la relevancia de los resultados obtenidos en convocatorias anteriores en relación al grado de empleabilidad obtenido a través de la formación impartida en otras convocatorias, pero no a través de requisitos basados en parámetros territoriales ajenos al adecuado objeto de la subvención.

Finalmente, y considerando el gran número de reclamaciones que sobre esta cuestión se están presentando al amparo de los procedimientos de protección de los operadores económicos pudiera ser de interés trasladar este tipo de problemática en el marco de la correspondiente conferencia sectorial y en virtud de lo establecido en el artículo 12 de la LGUM propiciar una aplicación coherente del marco regulatorio en vigor de manera que se evite el establecimiento de este tipo de requisitos que podrían vulnerar la LGUM.

#### **IV. CONCLUSIONES**

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

1. Que la actividad de formación profesional para personas ocupadas se encuentra incluida dentro del ámbito de aplicación de la LGUM.



2. Que las exigencias establecidas en las Ordenes relacionadas en los antecedentes de este informe y que se encuentran vinculadas a la acreditación o inscripción en el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo de la Comunidad Autónoma de Extremadura resultaría contraria a los artículos 18 y 20 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

3.- Que en cuanto a los criterios de valoración relacionados con la experiencia en convocatorias anteriores, podría suponer una vulneración del art. 18 de la LGUM en cuanto puede entenderse discriminación por razón de residencia o domicilio social al poderse encontrar esta restricción incluida en convocatorias anteriores de la misma administración pública y, además, no estar basada en la búsqueda de los buenos resultados formativos que generen empleo en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

4.- Por último, y considerando el gran número de reclamaciones que sobre estas cuestiones se están presentando al amparo de los procedimientos de protección de los operadores económicos pudiera ser de interés trasladar este tipo de problemática en el marco de la correspondiente conferencia sectorial y en virtud de lo establecido en el artículo 12 de la LGUM propiciar una aplicación coherente del marco regulatorio en vigor de manera que se evite el establecimiento de este tipo de requisitos que podrían vulnerar la LGUM.

Sevilla, a 27 de enero de 2016

**Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía**