

INFORME LGUM 1/2025, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO (26/24044 Subvenciones proyectos innovadores. Navarra)

Ref. LGUM/26/01/25

1. ANTECEDENTES

Con fecha 26 de diciembre de 2025 tuvo entrada en la Secretaría para la Unidad de Mercado (en adelante, SECUM) un escrito de reclamación presentado por la representación de una Fundación, 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 lo sucesivo, LGUM).

El 30 de diciembre de 2024, la SECUM dio traslado a la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA o Agencia) de la reclamación y de toda la documentación que obra en el citado expediente, en su condición de punto de contacto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a fin de que, en su caso, formulara posibles observaciones, al amparo de lo dispuesto en el artículo 26 de la LGUM.

En particular, el interesado formula la presente reclamación contra la Resolución 4568E/2024, de 18 de octubre, de la directora gerente del Servicio Navarro de Empleo-Nafar Lansare, por la que se aprueba la convocatoria de “Subvenciones para desarrollar en la Comunidad Foral de Navarra proyectos innovadores y experimentales en materia de empleo y emprendimiento” (Boletín Oficial de Navarra núm. 240, de 26 de noviembre de 2024), al considerar que la misma contiene determinadas previsiones que, a juicio del reclamante, contravendrían los principios establecidos en la LGUM. Concretamente, el anexo I de la citada Resolución 4568E/2024 se incluye, entre los requisitos de las entidades que puedan optar a ser beneficiarias, el siguiente:

“3.- Requisitos de las entidades beneficiarias.

Para ser beneficiarias de las subvenciones objeto de esta convocatoria las entidades deberán cumplir los siguientes requisitos:

a. Tener domicilio social y fiscal en la Comunidad Foral de Navarra”.

La entidad reclamante pone de manifiesto que, según su criterio, tal requisito sería contrario al principio de no discriminación establecido en el artículo 3 de la LGUM y constituiría un requisito prohibido, a tenor lo establecido en el artículo 18.2.a.1º de dicha norma.

2. CONTEXTO NORMATIVO SECTORIAL

Atendiendo a la materia particular sobre la que versa el presente procedimiento de información, se cita a continuación, sin ánimo de exclusividad, la siguiente normativa de posible aplicación:

2.1. Normativa comunitaria

Se ha de tener en cuenta el [Reglamento \(CE\) número 2023/2831, de la Comisión, de 13 de diciembre de 2023](#), relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#) (en adelante, TFUE) a las ayudas de *minimis* (DOUE de 15 de diciembre de 2023), según el cual, el importe total de las ayudas de *minimis* concedidas por un Estado miembro a una única empresa no excederá de



FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	09/01/2025
		PÁG. 1/9



300.000,00 euros durante cualquier periodo de tres años. Concretamente, según el artículo 107 del TFUE, que regula las ayudas otorgadas por los Estados:

“1. Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.

2. Serán compatibles con el mercado interior:

a) las ayudas de carácter social concedidas a los consumidores individuales, siempre que se otorguen sin discriminaciones basadas en el origen de los productos.

[...] 3. Podrán considerarse compatibles con el mercado interior:

a) las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo, así como el de las regiones contempladas en el artículo 349, habida cuenta de su situación estructural, económica y social;

[...] c) las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común [...].”

2.2. Normativa estatal

Según el artículo 40 de la [Constitución Española](#):

“1. Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.

2. Asimismo, los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales [...].”

En cuanto a la competencia en materia de empleo, el artículo 149.1.7ª establece como competencia exclusiva del Estado la *“Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas”*.

Cabe hacer referencia, en primer lugar, a la [Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones](#) (en adelante, LGS). En su artículo 2, se establece el siguiente concepto de subvención:

“1. Se entiende por subvención, a los efectos de esta ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.

b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.

c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

A su vez, el artículo 3 regula el ámbito de aplicación subjetivo de la LGS, disponiendo:

“Las subvenciones otorgadas por las Administraciones públicas se ajustarán a las prescripciones de esta ley.

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	09/01/2025
		PÁG. 2/9



1. Se entiende por Administraciones públicas a los efectos de esta ley:

[...] c) La Administración de las comunidades autónomas.

2. Deberán asimismo ajustarse a esta ley las subvenciones otorgadas por los organismos y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas en la medida en que las subvenciones que otorguen sean consecuencia del ejercicio de potestades administrativas”.

La gestión de las subvenciones queda sujeta a una serie de principios establecidos en su artículo 8:

“1. Los órganos de las Administraciones públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Las bases reguladoras de cada subvención harán referencia al Plan estratégico de subvenciones en el que se integran, señalando de qué modo contribuyen al logro de sus objetivos; en otro caso, deberá motivarse por qué es necesario establecer la nueva subvención, incluso aun no habiendo sido prevista en el Plan, y la forma en que afecta a su cumplimiento.

2. Cuando los objetivos que se pretenden conseguir afecten al mercado, su orientación debe dirigirse a corregir fallos claramente identificados y sus efectos deben ser mínimamente distorsionadores.

3. La gestión de las subvenciones a que se refiere esta ley se realizará de acuerdo con los siguientes principios:

a) Publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación.

b) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante.

c) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos”.

Con respecto al procedimiento de concesión, el artículo 22 de la LGS establece:

“1. El procedimiento ordinario de concesión de subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia competitiva.

[...] 3. No podrán otorgarse subvenciones por cuantía superior a la que se determine en la convocatoria”.

Según la LGS, la Resolución de convocatoria deberá incluir, entre otros puntos, la disposición que establezca las bases reguladoras, los créditos presupuestarios afectados, el objeto condiciones y finalidad de la concesión de la subvención y los requisitos para solicitar la subvención y la forma de acreditarlos.

Por último, en cuanto a normativa estatal se refiere, se han de tener en cuenta también los preceptos que regula el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la LGS.

En cuanto a políticas de empleo se trata, se ha de tener en cuenta el [Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo](#), que viene a desarrollar, según se expresa en su artículo 1, los artículos 40 y 41 de la Constitución Española. Entre los objetivos de esta norma, contemplados en su artículo 2, se encuentran, entre otros:

[...] d) Asegurar políticas adecuadas de integración laboral dirigidas a aquellos colectivos que presenten mayores dificultades de inserción laboral, especialmente jóvenes, mujeres, personas con discapacidad y parados de larga duración, mayores de 45 años.

[...] h) Proporcionar servicios individualizados a la población activa dirigidos a facilitar su incorporación, permanencia y progreso en el mercado laboral, así como a las empresas para contribuir a la mejora de su competitividad”.

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	09/01/2025
		PÁG. 3/9



Su artículo 5 dispone los instrumentos de la política de empleo, entre los que figuran la intermediación laboral y las políticas activas de empleo:

“La organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Empleo se basará en los siguientes principios:

[...] b) Transparencia en el funcionamiento del mercado de trabajo y establecimiento de las políticas necesarias para asegurar la libre circulación de trabajadores por razones de empleo o formación, teniendo en cuenta, como elementos esenciales para garantizar este principio los siguientes:

[...] 3.º Los Servicios Públicos de Empleo son los responsables de asumir, en los términos establecidos en esta ley, la ejecución de las políticas activas de empleo, sin perjuicio de que puedan establecerse instrumentos de colaboración con otras entidades, que actuarán bajo su coordinación. Dichas entidades deberán respetar en todo caso los principios de igualdad y no discriminación.

La colaboración de tales entidades se orientará en función de criterios objetivos de eficacia, calidad y especialización en la prestación del servicio encomendado, de acuerdo en todo caso con lo establecido en la normativa correspondiente. La colaboración de los interlocutores sociales deberá considerarse de manera específica”.

Esta norma regula los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas a partir del artículo 19. Dicho precepto establece:

“1. Se entiende por servicio público de empleo de las comunidades autónomas los órganos o entidades de las mismas a los que dichas administraciones encomienden, en sus respectivos ámbitos territoriales, el ejercicio de las funciones necesarias para la gestión de la intermediación laboral, según lo establecido en los artículos del 31 a 35, ambos inclusive, y de las políticas activas de empleo, a las que se refieren los artículos del 36 al 40, ambos inclusive.

2. Los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas diseñarán y establecerán, en el ejercicio de sus competencias, las medidas necesarias para determinar las actuaciones de las entidades que colaboren con ellos en la ejecución y desarrollo de las políticas activas de empleo y la gestión de la intermediación laboral.

[...] 4. Las comunidades autónomas en ejercicio de sus competencias de ejecución de las políticas de activación para el empleo, podrán elaborar sus propios Planes de Política de Empleo, de acuerdo con los objetivos de los Planes Anuales de Política de Empleo y en coherencia con las orientaciones y objetivos de la Estrategia Española de Activación para el Empleo”.

En atención al programa específico que es objeto de la subvención, se ha de citar el [Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo](#), cuyo objeto es, según su artículo 1.1, “es determinar los aspectos esenciales de los programas comunes de activación para el empleo que podrán ser aplicados y, en su caso, desarrollados en sus aspectos no esenciales por todos los integrantes del Sistema Nacional de Empleo”.

El artículo 2 de esta norma define los programas comunes de políticas activas de empleo, así como su ámbito de aplicación:

“1. Los programas comunes de políticas activas de empleo se configuran como un conjunto de medidas dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social, desarrolladas y ejecutadas por los servicios públicos de empleo como acciones concretas y puntuales de activación o reactivación para el empleo respecto de personas y colectivos prioritarios, de acuerdo con las circunstancias del mercado de trabajo y las disponibilidades presupuestarias para su realización.

2. Los programas comunes de políticas activas de empleo, a los que se refiere el presente real decreto, serán de aplicación en todo el territorio estatal.

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	09/01/2025
		PÁG. 4/9



3. Los servicios públicos de empleo, autonómicos o estatal, podrán ejercer sus respectivas competencias en políticas activas de empleo bien a través de programas comunes o bien a través de programas propios, pudiendo financiarse ambos con fondos europeos, estatales o propios de las comunidades autónomas”.

Según el artículo 8.1, “En el caso de gestión de los programas comunes mediante la concesión de subvenciones, los conceptos y las cuantías de referencia, con sus topes máximos si los hubiere, serán los establecidos para cada programa común en este real decreto [...]”.

El artículo 88 regula la orientación, el emprendimiento, el acompañamiento y la innovación para el empleo, dentro del marco del Programa del eje 6 «Mejora del marco institucional»:

“1. En el marco del Sistema Nacional de Empleo, y en sus respectivos ámbitos de actuación, los servicios públicos de empleo podrán desarrollar un programa de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación para el Empleo que tendrá por objeto la realización de las siguientes funciones:

a) Evaluación de programas de orientación, de prospección e intermediación laboral y de emprendimiento que puedan calificarse de buenas prácticas, tanto respecto de programas propios para transferir su conocimiento al resto de servicios públicos de empleo, como de programas externos para su aplicación, si procede, en su respectivo territorio.

b) Diseño de acciones innovadoras y desarrollo de proyectos experimentales en materia de orientación y de prospección e intermediación laboral.

c) Desarrollo y ejecución de un Plan específico de formación permanente dirigido al personal del propio servicio público de empleo que realiza funciones de orientación profesional para el empleo y de asistencia para el auto-empleo, así como de prospección empresarial e intermediación laboral, y que incluya formación específica en materia de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, y de la inclusión social de las personas con discapacidad y los demás grupos sociales en riesgo de exclusión.

d) Diseño de modelos de emprendimiento y aplicación de proyectos piloto.

e) Apoyo a la coordinación de los proyectos de emprendimiento asociados a la capitalización de la prestación por desempleo (pago único).

f) Seguimiento, con una visión integradora, de todas las actuaciones realizadas por los diferentes organismos competentes en materia de fomento del empleo autónomo, así como en materia de apoyo a la creación y al empleo en cooperativas y sociedades laborales, dentro del mismo ámbito de actuación.

g) Interlocución con las asociaciones representativas, en el correspondiente ámbito territorial, de personas trabajadoras autónomas y de la economía social, sin perjuicio de la que pudiera mantener con otros agentes económicos y sociales en el ámbito de la orientación e innovación para el empleo”.

A su vez, la Resolución de 12 de mayo de 2022, de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se califica el Centro de Orientación, Emprendimiento e Innovación para el Empleo de la Comunidad Foral de Navarra (BOE núm. 181, de 29 de julio de 2022).

Por último, se ha de mencionar el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, dentro del cual se han aprobado los diferentes Planes Anuales (2022, 2023 y 2024) de Trabajo del Centro de Orientación, Emprendimiento e Innovación para el Empleo del Servicio Navarro de Empleo-Nafar Lansare, financiados por fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y destinados a llevar a cabo proyectos de inversión dentro del «Plan Nacional de Competencias Digitales» y «Nuevas Políticas Públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo».

2.3. Normativa autonómica

En primer lugar, se ha de mencionar la [Ley Orgánica 13/1092, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra](#). Según su artículo 58.Uno.b), corresponde a Navarra la

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	09/01/2025
		PÁG. 5/9



ejecución de la legislación del Estado, entre otras, en materia “*Laboral, asumiendo las facultades y competencias y servicios de carácter ejecutivo que actualmente ostenta el Estado con respecto a las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección de éste*”.

Para finalizar, cabe hacer mención del Decreto Foral 13/2024, de 7 de febrero, por el que se aprueban los estatutos del Organismo Autónomo Servicio Navarro de Empleo-Nafar Lansare. Según su artículo 2.1:

“Corresponde al Servicio Navarro de Empleo-Nafar Lansare ejercer las competencias atribuidas a la Administración de la Comunidad Foral en relación con la planificación, ejecución, evaluación y control de las políticas de empleo, consensuadas con los agentes sociales, mediante la coordinada de los servicios y programas que se establezcan en relación con la formación para el empleo, la orientación profesional, la intermediación y asesoramiento a empresas, la colocación, la promoción del empleo, el asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento, la promoción laboral, la igualdad de oportunidades e inserción laboral y el análisis de las políticas y situación del empleo en Navarra”.

Según el artículo 14.f), entre las atribuciones de la Dirección Gerencia se encuentra la “*Aprobación de las convocatorias de subvenciones del organismo*”. En base a ello ha sido aprobada la Resolución 4568E/2024, de 18 de octubre, de la directora gerente del Servicio Navarro de Empleo-Nafar Lansare, por la que se aprueba la convocatoria de “*Subvenciones para desarrollar en la Comunidad Foral de Navarra proyectos innovadores y experimentales en materia de empleo y emprendimiento*”, la cual establece en su artículo 2 que podrán resultar beneficiarias de las subvenciones:

“a) Las entidades locales de Navarra prevista en el artículo 3.1 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, así como sus organismos autónomos y entidades con competencias en materia de políticas activas de empleo.

b) Las entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro con personalidad jurídica propio.

c) Personas trabajadoras autónomas, empresas y asociaciones empresariales”.

Su artículo 3.a) establece como requisito para ser beneficiario de las subvenciones el de “*Tener domicilio social y fiscal en la Comunidad Foral de Navarra*”.

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

La LGUM¹ 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.

El artículo 2 de la LGUM² determina el ámbito de aplicación de esta Ley, que incluye el acceso y ejercicio de las actividades económicas en condiciones de mercado y, en consecuencia, a todos los actos y disposiciones de las diferentes Administraciones públicas que afecten al acceso y ejercicio de las actividades económicas.

Por su parte, el anexo de esta misma Ley, en el apartado b), define el término de «*actividad económica*» como:

¹ Modificada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.

² «Artículo 2. Ámbito de aplicación.

1. Esta ley será de aplicación al acceso a actividades económicas que se prestan en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.

2. Quedan excluidas del ámbito de aplicación de esta ley las materias del ámbito tributario».

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	09/01/2025
		PÁG. 6/9



«[...] 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. No se incluyen dentro de este concepto las actividades relativas a la reserva o al ejercicio de potestades públicas, jurisdiccionales o administrativas ni la regulación de las relaciones laborales por cuenta ajena o asalariadas».

En el caso concreto que nos ocupa, la ejecución de proyectos innovadores y experimentales en materia de empleo y emprendimiento se considera una actividad económica incardinada dentro del ámbito de aplicación de la LGUM.

Con carácter previo, conviene señalar que este informe, promovido en el marco del presente procedimiento de reclamación, al amparo del artículo 26, se centrará exclusivamente en analizar, a la luz de los principios de la LGUM, la exigencia contenida en el artículo 3.a) de la Resolución 4568E/2024, de 18 de octubre, de la directora gerente del Servicio Navarro de Empleo-Nafar Lansare, por la que se aprueba la convocatoria de “Subvenciones para desarrollar en la Comunidad Foral de Navarra proyectos innovadores y experimentales en materia de empleo y emprendimiento”.

Con arreglo a las citadas bases reguladoras y al artículo precitado, el hecho de que para ser beneficiarios de las subvenciones se requiera que las entidades deban tener domicilio social y fiscal en la Comunidad Foral de Navarra.

Sobre este particular, se ha de señalar que, en otros expedientes similares anteriores, se ha tenido la oportunidad de analizar la problemática relacionada con la exigencia de determinados requisitos para acceder a las ayudas públicas, entre ellos, la de estar inscritas en un determinado territorio o tener domicilio fiscal en el territorio de la misma; o la disponibilidad de establecimientos o infraestructuras en el territorio de la comunidad autónoma convocante por la SECUM, la CNMC y este punto de contacto en numerosos sectores de actividad³.

Conforme al artículo 9 de la LGUM, todas las autoridades competentes están obligadas a observar en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, simplificación de cargas y transparencia. De este modo, el actuar de las Administraciones Públicas debe velar por la observancia de dichos principios, especialmente cuando sus actos o actuaciones llevan aparejado un efecto directo o indirecto sobre el desarrollo de las actividades económicas.

La LGUM establece la obligación de examinar bajo el principio de necesidad y proporcionalidad todas las actuaciones que supongan una limitación al acceso o al ejercicio de una actividad económica.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 de la LGUM⁴, los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio o la exigencia de requisitos para el desarrollo de una actividad habrán de estar motivados en la

³ Entre los expedientes tramitados por la SECUM, en relación con algunas de las cuestiones relacionadas con el objeto del presente asunto, mencionar:

[26-0332 EDUCACIÓN – Formación profesional.](#)

[26-0304 EDUCACIÓN – Formación desempleados Madrid 2023.](#)

[26-0299 EDUCACIÓN – Centros de Formación Empleo. Extremadura.](#)

[26-0288 SECTOR PÚBLICO – Subvenciones Villanueva de la Serena 3.](#)

Sobre estos mismos asuntos se pueden consultar también los informes de la [CNMC](#) y de la [ACREA](#), en su caso.

⁴ «Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	09/01/2025
		PÁG. 7/9



necesaria salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley 17/2009)⁵, debiendo existir un nexo causal y coherencia entre las medidas adoptadas con las razones que justifican su exigencia, y además, habrán de ser proporcionadas, de tal modo que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

A tales efectos, no basta invocar la existencia de una «razón imperiosa de interés general», sino que ha de acreditarse que la actuación o medida concreta resulta adecuada a la finalidad perseguida, y que no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado de un modo menos gravoso para el desarrollo de la actividad económica.

Por su parte, a juicio de la reclamante, la fijación del precitado requisito para poder ser beneficiario y llevar a cabo los proyectos subvencionables ocasiona que aquellas entidades que no dispongan de domicilio social y fiscal en el territorio de la autoridad convocante no puedan acceder a las subvenciones, aún dándose el caso de que tuvieran en la Comunidad Foral de Navarra un establecimiento para ejercer tales actividades, vulnerando con ello, los principios establecidos en la LGUM.

En el caso concreto que nos ocupa, con relación a la mencionada exigencia de que, para ser beneficiario de las ayudas se haya de tener domicilio social y fiscal en el ámbito de la comunidad autónoma convocante, ha de recordarse que la LGUM, con carácter general, en su artículo 3 consagra el principio de no discriminación, en los siguientes términos:

“1. Todos los operadores económicos tendrán los mismos derechos en todo el territorio nacional y con respecto a todas las autoridades competentes, sin discriminación alguna por razón del lugar de residencia o establecimiento.

2. Ninguna disposición de carácter general, actuación administrativa o norma de calidad que se refiera al acceso o al ejercicio de actividades económicas podrá contener condiciones ni requisitos que tengan como efecto directo o indirecto la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico”.

Específicamente, la LGUM, para el caso de la obtención de ayudas, en su artículo 18.2.b) —en su nueva redacción operada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas— establece que:

“2. Las autoridades competentes no podrán realizar actuaciones que limiten el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II. No cumplen los principios recogidos en el capítulo II los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen:

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

3. La necesidad y proporcionalidad de los límites o requisitos relacionados con el acceso y el ejercicio de las profesiones reguladas se evaluará de conformidad con el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones».

⁵ «Artículo 3.11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.»

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	09/01/2025
		PÁG. 8/9



(...) b) Requisitos para la obtención de ventajas económicas que sean discriminatorios excepto que exista una razón imperiosa de interés general que lo justifique y sea proporcionado. La obligación de operar en el territorio de la autoridad competente o de generar actividad económica en el mismo para la obtención de ventajas económicas vinculadas a las políticas de fomento desarrolladas por dicha autoridad no se considerará un requisito discriminatorio, sin perjuicio del cumplimiento del principio de no discriminación e igualdad de trato establecido en el derecho de la Unión Europea”.

Para que el establecimiento de este tipo de exigencias pueda cumplir con lo establecido en los artículos 3 y 18 de la LGUM, la autoridad competente habrá de justificar, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 de la LGUM, la necesidad de dicho requisito en la salvaguarda de una razón de interés general de las previstas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, así como su proporcionalidad, sin que sea admisible un tratamiento que tengan como efecto directo o indirecto una eventual discriminación basada en la mera territorialidad.

Sin embargo, en el presente caso, no se aprecia la existencia de una justificación objetiva que pueda motivar la territorialidad reclamada, mediante la imposición del requisito precitado

En consecuencia, la autoridad competente debería considerar la revisión de tal exigencia para garantizar su adecuación a los mencionados preceptos de la LGUM.

4. CONCLUSIONES

Sobre la base de lo expuesto, por este punto de contacto se concluye lo siguiente:

- Todas las autoridades competentes están obligadas a observar en sus actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, los principios consagrados en la LGUM, entre ellos, los de no discriminación, y necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones.
- En el presente caso, el requisito de poseer domicilio social y fiscal en la Comunidad Foral de Navarra que ha de cumplirse para optar a ser beneficiarios de las subvenciones previstas en la 4568E/2024, de 18 de octubre, de la directora gerente del Servicio Navarro de Empleo-Nafar Lansare, por la que se aprueba la convocatoria de “Subvenciones para desarrollar en la Comunidad Foral de Navarra proyectos innovadores y experimentales en materia de empleo y emprendimiento” debe reformularse atendiendo a los principios de necesidad y proporcionalidad establecidos en el artículo 5 de la LGUM; sin que, en ningún caso, pueda suponer una actuación discriminatoria susceptible de limitar la libertad de establecimiento y la libertad de circulación, y consideradas prohibidas por los artículos 3 y 18 de la LGUM.

Es todo cuanto esta Agencia, en su condición de punto de contacto por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tiene a bien informar y someter a consideración de esa Secretaría para la Unidad de Mercado.

En Sevilla, a fecha de la firma digital
PUNTO DE CONTACTO PARA LA UNIDAD DE MERCADO EN ANDALUCÍA
AGENCIA DE LA COMPETENCIA Y DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA DE ANDALUCÍA

El Director de la Agencia

Joaquín Pérez Muñoz

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	09/01/2025
		PÁG. 9/9