

RESUMEN

EDUCACION - Centros formación empleo (Artículo 26)

Se presenta ante la Secretaría del Consejo de Unidad de Mercado reclamación contra la Orden de 7 de agosto de 2015, de la Consejería de Economía, Industria y Empleo del Gobierno de Aragón, por la que se convocan subvenciones públicas para 2015-2016, con destino a la financiación de planes de formación para el empleo dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados. Dicha convocatoria exigía como requisito para las posibles entidades beneficiarias estar inscritas o acreditadas en el registro específico de la Comunidad Autónoma de Aragón, además de tener domicilio fiscal en alguna de las provincias aragonesas.

La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (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 (artículo 18 de la LGUM). No obstante, 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. Las acreditaciones o inscripciones en registros tienen validez nacional (artículo 20 de la LGUM) por lo que no cabe solicitar un registro específico en un determinado ámbito territorial concreto para la obtención de ventajas económicas.

El Gobierno de Aragón va a tomar en consideración la modificación de la Orden de convocatoria de Subvenciones en la próxima convocatoria.

[Informe SECUM](#)

[Informe CNMC](#)



(26/1534)

I. INTRODUCCIÓN

El, 10 de septiembre de 2015, tuvo entrada en esta Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado reclamación de (...) en nombre y representación de (...) en el marco del procedimiento del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).

La reclamante entiende que se vulneran sus derechos e intereses legítimos en la “*Orden de 7 de agosto de 2015* (publicada en el Boletín Oficial de Aragón el 19 de agosto), *de la Consejera de Economía, Industria y Empleo, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la ejecución de planes de formación dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados del Plan de Formación para el Empleo de Aragón correspondiente al año 2015*”, toda vez que recoge como requisitos de las posibles entidades beneficiarias de subvenciones, tanto la exigencia de hallarse inscritas y debidamente acreditadas, en el Registro de Centros y Entidades de Formación del Instituto Aragonés de Empleo (INAEM), como la adopción de un criterio de distribución territorial en la determinación del importe de las subvenciones con preferencia en la adjudicación a los centros domiciliados en alguna de las provincias aragonesas.

II. MARCO NORMATIVO SECTORIAL DE POSIBLE APLICACIÓN

a) Marco normativo estatal.

- Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

En especial reseñar el contenido de su artículo 26¹, referido “Sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral” que establece las

¹ **Artículo 26.** Sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral.

1. *El sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral está constituido por el conjunto de iniciativas, programas e instrumentos que tienen como finalidad impulsar y extender entre las empresas y los trabajadores ocupados y desempleados una formación que responda a las necesidades del mercado laboral y esté orientada a la mejora de la empleabilidad de los trabajadores y la competitividad empresarial, conforme a sus fines y principios.*



2. Sin perjuicio de las competencias de ejecución de las comunidades autónomas, la Administración General del Estado, en el ejercicio de su competencia normativa plena, ejercerá la coordinación en el diseño estratégico del sistema. Por su parte, las organizaciones empresariales y sindicales participarán en la planificación, programación y difusión de la formación profesional para el empleo, especialmente en la dirigida a los trabajadores ocupados a través de estructuras paritarias profesionalizadas.

3. En el marco de la planificación estratégica del conjunto del sistema, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, con la colaboración de las comunidades autónomas, de las organizaciones empresariales y sindicales y de las organizaciones representativas de autónomos y de la Economía Social, elaborará un escenario plurianual de la formación profesional para el empleo y desarrollará un sistema eficiente de observación y prospección del mercado de trabajo para detectar y anticipar los cambios en las demandas de cualificación y competencias del tejido productivo.

4. El sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral dispondrá de una financiación, que incluirá la proveniente de la cuota de formación profesional, con el fin de otorgarle estabilidad al propio sistema. Esta financiación deberá gestionarse en régimen de concurrencia competitiva abierta a todos los proveedores de formación, acreditados y/o inscritos conforme a la normativa vigente, para la impartición de toda la programación formativa aprobada por las distintas Administraciones públicas.

Asimismo, los servicios públicos de empleo podrán proporcionar un cheque formación a los trabajadores desempleados que, de acuerdo con su perfil, precisen realizar acciones formativas concretas para mejorar su empleabilidad.

5. Las iniciativas y las acciones de formación profesional para el empleo estarán dirigidas a la adquisición, mejora y actualización permanente de las competencias y cualificaciones profesionales, favoreciendo la formación a lo largo de toda la vida de la población activa, y conjugando las necesidades de las personas, las empresas, los territorios y los sectores productivos.

6. Las Administraciones públicas competentes promoverán el mantenimiento de una red de entidades de formación, públicas y privadas, que junto a sus centros propios, garantice una permanente oferta de formación para el empleo de calidad.

Asimismo, realizarán un seguimiento y control efectivo de las acciones formativas, que comprenderá la totalidad de las iniciativas y modalidades de impartición y se ampliará más allá de la mera comprobación de requisitos y formalidades, incorporando los resultados de la formación y contribuyendo a la garantía de su calidad. Para ello, reforzarán sus instrumentos y medios de control, así como su capacidad sancionadora a través de una Unidad Especial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

7. El Certificado de Profesionalidad es el instrumento de acreditación, en el ámbito laboral, de las cualificaciones profesionales del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales adquiridas a través de procesos formativos o del proceso de reconocimiento de la experiencia laboral y de vías no formales de formación.

8. El sistema de formación profesional para el empleo contará con un sistema integrado de información que garantice la trazabilidad de las acciones formativas y la comparabilidad, la coherencia y la actualización permanente de toda la información sobre formación profesional para el empleo, que quedará recogida en un portal único.

9. Las Administraciones públicas competentes impulsarán su colaboración y coordinación para la mejora de la calidad, eficacia y eficiencia del sistema de formación profesional para el empleo. Asimismo, impulsarán procesos de evaluación permanente y en todas las fases del proceso formativo, como garantía de calidad de la formación, de manera que permitan conocer su impacto en el acceso y mantenimiento del empleo.



líneas generales del nuevo modelo, siendo que la Administración General del Estado tiene competencia normativa plena y las Comunidades Autónomas competencias de ejecución²

- **Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral. (RD 4/2015)**

Como señala en su Exposición de Motivos, esta norma acomete una *reforma integral del sistema que garantiza el interés general y la necesaria estabilidad y coherencia que el sistema precisa.*

Esta norma precisa de desarrollo normativo, pero su disposición transitoria primera, si bien señala que se mantendrá vigente el **Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo** así como su normativa de desarrollo, especifica que sólo será en aquellos aspectos en los que no pueda ser de aplicación directa lo establecido en el **RDL 4/2015**, hasta tanto no se desarrolle reglamentariamente lo previsto en el mismo, detalla las previsiones que sí serán de aplicación directa para mayor seguridad jurídica.

Cabe destacar, en su artículo 7, la introducción de manera inequívoca de 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, y para el caso que nos ocupa, **los artículos 15 y 16** “Impartición de la formación” y “Acreditación y registro de las entidades de formación”

En concreto, en el marco de este expediente es oportuno referir los siguientes contenidos:

Artículo 15. 2. c): “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

² El **artículo 3.2** de la Ley 56/2003 de Empleo, dispone, “de conformidad con la Constitución y sus Estatutos de Autonomía, corresponde a las Comunidades Autónomas, en su ámbito territorial, el desarrollo de la política de empleo, el fomento del autoempleo y la ejecución de la legislación laboral y de los programas y medidas que les hayan sido transferidas.”



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 11, 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.”

Artículo 16. 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 22.3 (...)

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.

Por su parte, corresponderá al Servicio Público de Empleo Estatal la acreditación e inscripción de las entidades de formación que utilicen plataformas de teleformación. 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.

(...)

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 22.4.

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.

(...)



b) Marco normativo autonómico. Comunidad Autónoma de Aragón

El Instituto Aragonés de Empleo (INAMEN) tiene atribuidas las funciones de ejecución de los planes y programas derivados de la política del Gobierno de Aragón en materia de empleo y formación profesional ocupacional y continua.

La Consejería de Economía, Industria y Empleo tiene atribuidas competencias en materia de Subvenciones, en virtud de las cuales se ha dictado la siguiente normativa:

- **Orden de 7 de agosto de 2015, de la Consejería de Economía, Industria y Empleo, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la ejecución de planes de formación dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados del Plan de Formación para el Empleo de Aragón correspondiente al año 2015.**

En dicha Orden se señala:

Octavo – Beneficiarios, requisitos y acreditación

1. *Podrán solicitar subvenciones para financiar la ejecución de los distintos tipos de planes señalados en el apartado cuarto.1 de esta orden, los centros y entidades de formación debidamente acreditados y/o inscritos en el Registro de Centros y Entidades de Formación del INAEM a fecha de publicación de esta convocatoria.*

(...)

Decimosexto.- Determinación del importe de la subvención y cuantía máxima

a) (...)

- b) *La distribución territorial de los centros de formación en los planes de formación intersectorial. Al menos, el 12% del Presupuesto de estos planes habrá de adjudicarse a centros o entidades de formaciones domiciliadas en la Provincia de Huesca, el 8% en la de Teruel y el 60% en la de Zaragoza.*

(...)



III. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO.

Esta Secretaría quiere señalar que la presente reclamación guarda sustancial semejanza con el expediente [26.23 Centros Formación Empleo](#).

a) Inclusión de la actividad de impartición de formación profesional para el empleo en el ámbito de la LGUM.

El apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas como:

“b) Actividad económica: 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.”

La actividad de formación profesional para el empleo que realiza entre otras actividades la reclamante, constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo artículo 2 establece:

“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”

b) Admisión a trámite de la reclamación en el marco del procedimiento del artículo 26 de la LGUM

La reclamación tiene entrada en esta SECUM el 10 de septiembre de 2015, y se plantea frente a una *“Orden de 7 de agosto de 2015 de la Consejería de Economía, Industria y Empleo, por la que se aprueba la convocatoria para la conexión de subvenciones públicas destinadas a la ejecución de planes de formación dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados del Plan de Formación para el Empleo de Aragón correspondiente al año 2015”* y que se publicó en el Boletín Oficial de Aragón el pasado 19 de agosto.

Procede su admisión a trámite, puesto que se produce dentro del plazo de un mes del procedimiento de reclamación establecido en el artículo 26.1 de la LGUM.

c) Análisis de la reclamación a la luz de los principios de la LGUM.



1.- La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, 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 éstos, además del artículo 3, relativo al principio de no discriminación, el artículo 6, relativo al principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional y el artículo 19, acerca de la libre iniciativa económica en todo el territorio nacional, interesa centrarse en su artículo 18:

«Artículo 18. Actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación.

(...)

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.

(...)

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.

2.- En relación con el contenido del referido artículo 18.2.a) LGUM, hay que estar a lo recogido en el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración



General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia en relación con la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado³, que señala:

1.º De conformidad con las negociaciones previas celebradas por el Grupo de Trabajo constituido en cumplimiento de lo previsto en el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia de fecha 5 de marzo de 2014, para el estudio y propuesta de solución de las discrepancias competenciales manifestadas en relación con los artículos 3.1, 5, 6, 7, 16, 17, 18, 19, 20, 21.2, 26, 27.1 y 6, 28, Disposición adicional cuarta y décima, y Disposición final primera, segunda, tercera y cuarta de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, ambas partes las consideran solventadas de conformidad con los siguientes compromisos:

(...)

d) En relación con las discrepancias manifestadas sobre el artículo 18.2.a) ambas partes coinciden en interpretar que su contenido no obsta a que se pueda exigir el ejercicio de una actividad económica en el territorio para la obtención de ventajas económicas vinculadas a políticas de fomento, sin que ello implique discriminación por razón de la nacionalidad o domicilio social de la empresa.

En este marco, hay que considerar que dado que la propia naturaleza de la política de subvenciones llevadas a cabo por las Autoridades Públicas en el marco de su actividad de fomento, en este supuesto fomento del empleo, exige una cierta territorialidad de sus efectos, la actividad que vaya a recibir las eventuales medidas de fomento, (formación para el empleo), tendrá conexión directa con el ámbito territorial donde la entidad concedente desarrolla su actividad de fomento (trabajadores ocupados en la Comunidad Autónoma de Aragón). Si bien, en virtud de la LGUM debe entenderse que esta conexión con el ámbito territorial no puede establecerse exclusivamente en relación a la existencia de un domicilio social o un establecimiento físico concreto (en este supuesto "centros o entidades de formación domiciliadas ...") en un determinado territorio sino, por ejemplo, por la generación de actividad económica en el mismo con base en posibles diferentes indicadores-ventas, empleo generado, prestación de servicios a un determinado tipo de cliente, etc..

³ Resolución de 14 de octubre de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia en relación con la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. BOE nº 262, de 29 de octubre de 2014.



3.- En relación con la acreditación o registro de las entidades de formación, el RDL 4/2015, en su artículo 16 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”.

Por lo que se refiere a la LGUM, cabe señalar lo establecido en el artículo 20.2 párrafo segundo y 20.3 a) que específicamente establece la validez nacional de las acreditaciones, sin que pueda exigirse la realización de ningún trámite adicional, ni las certificaciones de calidad a efectos de la obtención de ventajas económicas ya sean subvenciones o beneficios fiscales:

Artículo 20. Eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas.

(...)

2. *Los organismos de evaluación, acreditación, certificación y otros similares legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional, tendrán plena capacidad para realizar sus funciones en todo el territorio nacional.*

Los reconocimientos o acreditaciones, calificaciones o certificaciones de una autoridad competente o de un organismo dependiente, reconocido o habilitado por ella, serán plenamente válidos a todos los efectos en todo el territorio nacional, sin que pueda exigirse la realización de ningún trámite adicional o el cumplimiento de nuevos requisitos.

3. *Lo dispuesto en el apartado anterior se aplicará, en particular, a los siguientes supuestos:*

- a) *Certificaciones de calidad a efectos de la acreditación del cumplimiento de las normas de garantía de calidad en los procedimientos de contratación de las autoridades competentes, para el suministro de bienes y servicios en determinadas circunstancias o a determinados sujetos y para la obtención de ventajas económicas, bien sean subvenciones o beneficios fiscales.*

(...)

Asimismo, como se ha comentado, el artículo 18.2.f) establece específicamente como requisito prohibido para la obtención de ventajas económicas, la exigencia de acreditación o de inscripción en algún registro para acreditar la equivalencia de las condiciones que reúne el operador establecido en otro lugar del territorio.

Así, esta Secretaría considera que, en aplicación de la LGUM, no cabría solicitar un registro específico en 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.

IV. CONCLUSIONES

La LGUM considera requisito discriminatorio para la obtención de ventajas económicas la solicitud de establecimiento, establecimiento físico o el domicilio social de operador en el territorio de la autoridad competente. No obstante, la obtención de ventajas económicas vinculadas a las políticas de fomento puede venir vinculada a la solicitud del ejercicio de la actividad económica en un determinado territorio.

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

Madrid, 22 de septiembre de 2015

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

