

## RESUMEN

### EDUCACIÓN – Centros Formación Empleo (26)

Se presenta en la Secretaría del Consejo de Unidad de Mercado una reclamación contra la *Orden HAC/35/2015, de 28 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras y se aprueba la convocatoria para el ejercicio 2015-2017, de las subvenciones en materia de formación de oferta mediante la ejecución de planes formativos dirigidos prioritariamente a las personas trabajadoras ocupadas*, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Dicha convocatoria exigía como requisito para las posibles entidades beneficiarias estar inscritas o acreditadas y en alta en el registro específico de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Este requisito exigido a las empresas de formación beneficiarias de subvenciones en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria, resulta contrario a los principios de no discriminación y eficacia nacional de los artículos 18 y 20 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

[Informe SECUM](#)

[Informe CNMC](#)

[Informe Andalucía ADCA](#)



(26/1537)

## **I. INTRODUCCIÓN**

El 30 de octubre 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 HAC/35/2015, de 28 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras y se aprueba la convocatoria para el ejercicio 2015-2017, de las subvenciones en materia de formación de oferta mediante la ejecución de planes formativos dirigidos prioritariamente a las personas trabajadoras ocupadas*, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad Autónoma de Cantabria, ya que en el art. 3 de la convocatoria se señala como requisito que deben reunir las entidades beneficiarias de las subvenciones, hallarse inscritas o acreditadas y en situación de Alta en el Registro Autonómico de Centros y Entidades de Formación del Servicio Cántabro de Empleo a la fecha de publicación de la mencionada Orden.

## **II. MARCO NORMATIVO SECTORIAL DE POSIBLE APLICACIÓN**

### **a) Marco normativo estatal.**

- **Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo**, que entra en vigor el 13 de noviembre de 2015, y en esa fecha deroga la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

El nuevo texto refundido en su artículo 40<sup>1</sup> reproduce literalmente el contenido del antiguo artículo 26 referido al “Sistema de formación profesional para el

---

<sup>1</sup> **Artículo 40.**” 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*



*contribuya al desarrollo personal y profesional de los trabajadores y a su promoción en el trabajo 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 los fines y principios establecidos en la Ley Orgánica 5/2002, de las Cualificaciones y la Formación Profesional y en la normativa reguladora del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral.*

*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 más representativas participarán en los órganos de gobernanza del sistema y en particular en el diseño, la planificación, la programación, el control, el seguimiento, la evaluación y la difusión de la formación profesional para el empleo, especialmente en la dirigida a los trabajadores ocupados, en los términos previstos en la normativa reguladora del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral. Esta participación se llevará a cabo directamente o a través de estructuras paritarias sectoriales.*

*3. En el marco de la planificación estratégica del conjunto del sistema, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, con la participación de las comunidades autónomas, de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas 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 suficiente, estable y equitativa, 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 de las distintas Administraciones públicas.*

*Las Administraciones competentes, previa consulta con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, podrán decidir la implantación progresiva de un cheque formación para trabajadores desempleados delimitando los sectores en los que se aplicará. A tal efecto, reglamentariamente se determinarán los requisitos y condiciones para su disfrute. Asimismo, en el seno de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales se analizará su puesta en marcha y los mecanismos para su evaluación.*

*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.*



empleo en el ámbito laboral” y establece las líneas generales del actual modelo, siendo que la Administración General del Estado tiene competencia normativa plena y las Comunidades Autónomas competencias de ejecución.

- **Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral**

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

Cabe destacar (**art. 6.5**)<sup>2</sup> la introducción de la concurrencia competitiva *abierta a todas las entidades de formación que cumplan los requisitos de acreditación y/o inscripción conforme a la normativa vigente*, cuando se opte por la subvención como forma de financiación en las distintas administraciones

---

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 que interconecte los servicios autonómicos de empleo con el estatal y haga que sus formatos sean homogéneos.

9. La 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.»

<sup>2</sup> “**Art. 6: Financiación**

(...)

5. En la aplicación de los fondos de formación profesional para el empleo señalados en el apartado 1, se utilizarán las siguientes formas de financiación:

b) Subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, que se aplicarán a la oferta formativa para trabajadores desempleados y ocupados, incluida la dirigida específicamente a trabajadores autónomos y de la economía social, así como a los programas públicos mixtos de empleo-formación. La concurrencia estará abierta a todas las entidades de formación que cumplan los requisitos de acreditación y/o inscripción conforme a la normativa vigente.

Cuando se trate de programas formativos con compromisos de contratación, la concurrencia estará abierta a las empresas y entidades que comprometan la realización de los correspondientes contratos en los términos que reglamentariamente se establezcan.

(...)



públicas, y para el caso que nos ocupa, **los artículos 14 y 15** “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:

**Art. 14.2:** *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.*

**Art. 15.** *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 (...)*
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 teleformación, 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.*

*(...)*

- 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*

*(...)"*

Por otra parte, su Disposición transitoria primera establece que hasta tanto no se desarrollen reglamentariamente las iniciativas de formación profesional para el empleo señaladas en el 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, salvo en lo relativo a determinadas previsiones, entre ellas la recogida en su punto a):*"El régimen de concurrencia competitiva abierta sólo a entidades de formación acreditadas y/o inscritas en el correspondiente registro, en los supuestos en los que así está previsto conforme al artículo 6.5. Estas entidades, además de cumplir con las obligaciones establecidas en el artículo 16, no podrán subcontratar con terceros la ejecución de la actividad formativa que les sea adjudicada, no considerándose subcontratación, a estos efectos, la contratación del personal docente.*

*(...)"*

#### **b) Marco normativo autonómico. Comunidad Autónoma de Cantabria**

La Consejería de Economía, Hacienda y Empleo tiene la competencia respecto a la convocatoria de subvenciones en materia de formación para la ejecución de planes formativos para las personas trabajadoras. Al hilo de estas





competencias ha aprobado la convocatoria para la concesión de subvenciones para el periodo 2015-2017 mediante la siguiente Orden:

- **Orden HAC/35/2015, de 28 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras y se aprueba la convocatoria para el ejercicio 2015-2017, de las subvenciones en materia de formación de oferta mediante la ejecución de planes formativos dirigidos prioritariamente a las personas trabajadoras ocupadas.**

**“Artículo 3. Beneficiarios y requisitos.**

*Podrán acceder a la condición de beneficiarios, siempre que no incurran en ninguna de las circunstancias que impiden obtener la condición de beneficiario, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 13 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, y 12 de la Ley de Cantabria 10/2006, de 17 de julio de Subvenciones de Cantabria, las Entidades de formación descritas en el apartado 1 de este artículo.*

*Podrán solicitar subvenciones para financiar la ejecución de los distintos tipos de planes de formación, de ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria, previstos en el artículo 2 las entidades de formación acreditadas o inscritas y en situación de Alta en el Registro Autonómico de Centros y Entidades de Formación del Servicio Cántabro de Empleo en la fecha de publicación de esta Orden de acuerdo con lo siguiente:*

*1. Las Entidades de formación acreditadas en el certificado o certificados de profesionalidad para los que presenten solicitud en el Plan de formación o inscritas en las especialidades formativas objeto de la formación y consten como tales en el Registro Autonómico de Centros y Entidades de Formación del Servicio Cántabro de Empleo.*

*2. No obstante lo anterior las Entidades inscritas y/o acreditadas que constan como tales en el Registro Autonómico de Centros de formación del Servicio Cántabro de Empleo podrán solicitar, en el Plan de Formación, acciones formativas NO normalizadas y NO incluidas en el Catálogo de Especialidades Formativas. A tal efecto, el modelo de solicitud contendrá la declaración responsable referente a las acciones formativas mencionadas en este párrafo, lo que supondrá que dicha inscripción será de aplicación únicamente en el*



*supuesto de que las mismas resulten aprobadas en el Plan de Formación y tendrá una vigencia limitada a la de la propia duración de su impartición.*

*(...)*”

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

#### **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 el 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 30 de octubre de 2015 y se plantea frente a una *“Orden HAC/35/2015, de 28 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras y se aprueba la convocatoria para el ejercicio 2015-2017, de las subvenciones en materia de formación de oferta mediante la ejecución de planes formativos dirigidos prioritariamente a las personas trabajadoras ocupadas de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad Autónoma de Cantabria”* publicada en el Boletín Oficial de Cantabria el 1 de octubre de 2015.

Procede la 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.

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 art. 3, relativo al principio de no discriminación, el art. 6 relativo al principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional y el art. 19, acerca de la libre iniciativa económica en todo el territorio nacional, interesa referirse a su artículo 18<sup>3</sup> que establece:

*“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:*

*(...)*

*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.*

Junto a esta explícita prohibición, siendo que esta Ley desarrolla en su Capítulo V el principio de eficacia en todo el territorio nacional proclamado en su artículo

---

<sup>3</sup> En relación con el contenido del artículo 18.2.a) , si bien no es de aplicación directa al caso que nos ocupa, es importante recordar 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 unidad de mercado, y que esta Secretaría ha analizado y desarrollado en el marco de los expedientes [26/1520](#) y [26/1534](#) de contenido similar al caso en análisis.



6, es preciso señalar el contenido de su artículo 20 en lo relativo a organismos de evaluación, acreditación, certificación y similares:

*“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.*

*(...)*

Por tanto, por lo que se refiere a la LGUM, el requisito de acreditación o inscripción y alta en el Registro Autonómico de Centros y Entidades de Formación del Servicio Cántabro de Empleo exigido a las empresas de formación beneficiarias de subvenciones en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria, resultan contrarios a los principios de no discriminación y eficacia nacional de los artículos 18 y 20 de la misma.

Pero además, y atendiendo a la propia normativa reguladora del Sistema de Formación Profesional, Ley 30/2015 de 9 de septiembre, encontramos en el referido **art. 15.4** la declaración del principio de eficacia nacional: *“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.”*

### **CONCLUSIONES**

El requisito de acreditación o inscripción y alta en el Registro Autonómico de Centros y Entidades de Formación del Servicio Cántabro de Empleo exigido a las empresas de formación beneficiarias de subvenciones en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria, resultan contrarios a los principios de no discriminación y eficacia nacional de los artículos 18 y 20 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Madrid, 12 de noviembre de 2015



LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO