

RESUMEN

EDUCACIÓN – Centros Formación Empleo (26)

Se presenta en la Secretaría del Consejo de Unidad de Mercado una reclamación contra la *“Orden de 25/11/2015, de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, por la que se modifica la Orden de 15/11/2012, de la Consejería de Empleo y Economía, por la que se regula el desarrollo de la formación profesional para el empleo en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas a dichos programas y se aprueba la convocatoria pública de concesión de subvenciones para la realización de planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores/ as ocupados/ as (modalidad I) para la anualidad 2015”*.

En particular, se reclama la disposición relativa a la valoración de la calidad de las entidades, que asigna una puntuación superior a aquellas que tienen implantado el Sistema de Calidad de Castilla - La Mancha, frente a las que tienen implantado *un Sistema de Calidad diferente al sistema de calidad de Castilla - La Mancha*.

Resulta contraria a los principios de eficacia nacional y no discriminación recogidos en los artículos 18 y 20 de la LGUM, la superior valoración reconocida a la implantación del sistema de calidad de Castilla La Mancha por parte de las entidades de formación para el empleo, prevista en la disposición octava y en el bloque II del Anexo II de la Orden de 25 de noviembre de 2015, de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo de Castilla-La Mancha.

[Informe SECUM](#)

[Informe CNMC](#)



(26/1548)

I. INTRODUCCIÓN

El 23 de diciembre de 2015 tuvo entrada en esta Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado reclamación de D. (confidencial) en nombre y representación de (confidencial), 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 25/11/2015, de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, por la que se modifica la Orden de 15/11/2012, de la Consejería de Empleo y Economía, por la que se regula el desarrollo de la formación profesional para el empleo en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas a dichos programas y se aprueba la convocatoria pública de concesión de subvenciones para la realización de planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores/ as ocupados/ as (modalidad I) para la anualidad 2015”. Considera que es contrario a la LGUM uno de los *Criterios de valoración* que se tendrá en cuenta para valorar las solicitudes presentadas, en concreto:

- La valoración del nivel de calidad de la entidad solicitante prevista en el apartado 2.c) de la disposición octava de la convocatoria y desarrollado en el bloque II del Anexo II, en el que se prevé, entre otros elementos, la siguiente distribución de puntos:

“...la Entidad tiene implantado un Sistema de Calidad diferente al sistema de calidad de Castilla- La Mancha: 1 punto.

- *la Entidad tiene implantado el Sistema de Calidad de Castilla- La Mancha: 6 puntos”* Estos últimos podrán aumentar hasta 14 en función del grado de cumplimiento de los Niveles Aceptables de Calidad (NAC) y del grado de cumplimiento de los Niveles de Mejora (NM).

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.**

El **artículo 40** del nuevo texto refundido regula el Sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral y establece las líneas generales del actual modelo, siendo la Administración General del Estado la que ostenta la competencia normativa plena y las Comunidades Autónomas las 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 el **artículo 6.5¹**, que introduce 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 públicas. Este principio de concurrencia se establece como rasgo básico transversal a la gestión de la financiación por parte de todas las Administraciones competentes en materia de formación profesional².

Además, las subvenciones para la formación laboral que contempla la Ley 30/2015, están sujetas a lo dispuesto en la propia Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, siendo así que su gestión debe

¹ **Artículo 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. (...)”

² Además, es oportuno referirse a los artículos 14 y 15, que establecen el requisito de acreditación y/o inscripción de las entidades formadoras en un Registro habilitado por la Administración pública competente (autonómico o estatal), si bien dicha acreditación y/o inscripción será única y válida para todo el territorio nacional.



realizarse de acuerdo con los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación.

Para el caso que nos ocupa, es preciso referirse a la regulación que esta norma recoge en relación con la calidad de la formación impartida por las entidades formativas, y así su **artículo 22** establece:

1. *Los Servicios Públicos de Empleo velarán por la calidad de la formación en sus respectivos ámbitos competenciales. Para ello, se guiarán por las previsiones de seguimiento y evaluación de la Estrategia Española de Activación para el Empleo vigente en cada momento, así como por sus objetivos y principios de actuación, en particular, en lo referente a:*
 - a) *La orientación a resultados, así como el seguimiento y evaluación de los resultados de las acciones y del cumplimiento de objetivos.*
 - b) *La identificación de costes y difusión de buenas prácticas.*
 - c) *La oferta de formación a los demandantes de empleo como instrumento de activación y reinserción, reforzando la vinculación entre las políticas activas y pasivas de empleo.*
 - d) *El ajuste y adecuación de la formación a las necesidades de sus destinatarios y a las del mercado laboral, atendiendo a la realidad del territorio en que se apliquen.*
 - e) *La apertura a la sociedad, favoreciendo la participación de otros agentes y empresas, tanto públicos como privados, a través de los correspondientes instrumentos de colaboración.*
2. *Las entidades de formación que impartan la oferta formativa para trabajadores ocupados y desempleados deberán suscribir, con carácter previo a la percepción de financiación pública, un compromiso verificable de calidad en la gestión, transparencia y eficiencia en la utilización de recursos públicos. Este compromiso estará referido al seguimiento de la impartición y asistencia de todos los participantes, a su satisfacción con el desarrollo de la acción formativa, sus contenidos, sus resultados, la calidad del profesorado y las modalidades de impartición.*



3. *El Servicio Público de Empleo Estatal, teniendo en cuenta las propuestas de las comunidades autónomas, elaborará un plan para el perfeccionamiento del profesorado que imparta acciones formativas y para el desarrollo de una metodología técnico-didáctica orientada al mismo. Cuando las acciones del citado plan vayan dirigidas a formadores de dos o más comunidades autónomas se ejecutarán a través de los Centros de Referencia Nacional, que recibirán del Servicio Público de Empleo Estatal la financiación acordada en el seno de las respectivas Comisiones de Coordinación y Seguimiento, y cuando vayan dirigidas específicamente a formadores de una comunidad autónoma serán gestionadas en el ámbito autonómico.*

Este plan se someterá a informe del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo.”

Atendiendo a Plan Anual de Política de Empleo para 2015³, encontramos en el Eje 2 (Formación), y dentro del Objetivo 2.7 (*Mejorar los sistemas de seguimiento y evaluación de la calidad de la formación profesional para el empleo*), que se fija como indicador de tal objetivo, entre otros, “ *el cociente entre el número de centros de formación para el empleo que tienen implantado y acreditado un sistema de gestión de calidad tipo EFQM, ISO u otros, y el número total de centros de formación para el empleo.*”

b) Marco normativo autonómico. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

La Consejería de Economía, Empresas y Empleo, tiene encomendado el ejercicio de la competencia ejecutiva en materia laboral, y en concreto, respecto a la convocatoria de subvenciones públicas en materia de formación para la ejecución de planes formativos de las personas trabajadoras. En este marco se aprueba la siguiente Orden:

Orden de 25/11/2015, de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, por la que se modifica la Orden de 15/11/2012, de la Consejería de Empleo y Economía, por la que se regula el desarrollo de la formación profesional para el empleo en materia de formación

³ Aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de julio de 2015, según lo establecido en el artículo 4ter de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo (BOE núm.191, de 11.8.15)



de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas a dichos programas y se aprueba la convocatoria pública de concesión de subvenciones para la realización de planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores/ as ocupados/ as (modalidad I) para la anualidad 2015

Se reproduce a continuación el precepto reclamado:

“Artículo 2. Aprobación de la convocatoria pública de concesión de subvenciones para la realización de los planes de formación dirigidos prioritariamente a personas trabajadoras ocupadas (Modalidad I) para el año 2015.

(...)

Octava. Criterios de Valoración.

Las solicitudes de planes de formación se valorarán con un máximo de 100 puntos en función de los siguientes criterios, que se desarrollaran en la Metodología de Financiación que se incorpora como Anexo II:

(...)

2. Capacidad acreditada de la entidad solicitante para desarrollar el plan presentado (Bloque II). Se valorará con un máximo de 35 puntos, conforme a los siguientes criterios:

(...)

c.- El nivel de calidad de la entidad solicitante a través de un sistema de calidad propio de Castilla- La Mancha o externo, el cumplimiento de los niveles de calidad y la ausencia de no conformidades en las evaluaciones de las acciones formativas de programaciones anteriores.

Bloque II: Memoria justificativa de la capacidad técnica del solicitante (Total 35 puntos)

(...)

3. Sistema de calidad: (Valoración máxima 19 puntos)

Requisitos:

(...)



La Entidad tiene implantado un Sistema de Calidad diferente al sistema de calidad de Castilla- La Mancha: 1 punto.

La Entidad tiene implantado el Sistema de Calidad de Castilla- La Mancha: 6 puntos. Se valoraran los siguientes apartados

- *Grado de cumplimiento de los Niveles aceptables de Calidad (NAC): 5 puntos máx.*
- *Grado de cumplimiento de los Niveles de Mejora (NM): 3 puntos máx. “*

El Sistema de Calidad de Castilla –La Mancha para los centros de Formación para el Empleo⁴ es un “*proceso continuo en el que el centro de formación es el responsable en todo momento de su proceso de calidad, debiendo evidenciar y demostrar la ejecución y el mantenimiento de los diferentes niveles de calidad que conforman el Modelo de Evaluación de la calidad QCLM de Castilla- La Mancha.*” Son objeto de evaluación todos los centros acreditados o inscritos en el Registro de Centros y Entidades de Formación de CLM.

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 la reclamante constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo artículo 2 establece:

⁴ [Empleo y formación.jccm.es](http://empleo.yformacion.jccm.es)



“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 la Secretaría del Consejo para la Unidad del Mercado (SECUM) el 23 de diciembre de 2015 y se plantea frente a una Orden de 25/11/2015 de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo de la Comunidad Autónoma de Castilla- La Mancha que fue publicada en el Diario Oficial de esa Comunidad Autónoma el 26 de noviembre 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.

Esta Secretaría se ha pronunciado en numerosas ocasiones en relación con las convocatorias públicas de concesión de subvenciones para la realización de planes de formación para el empleo, y en concreto se ha pronunciado en relación con determinados criterios de valoración técnica puntuables en tales convocatorias⁵.

En el caso que nos ocupa, se detecta la inclusión de un criterio de valoración de calidad basado en cual sea el sistema de calidad implantado, con mayor valoración al sistema correspondiente a la Comunidad Autónoma convocante.

Recordar que este criterio no produce, “per se”, el efecto de impedir la participación en la convocatoria, pero sí el resultado final, dependiendo del peso que tal criterio tengan en el total de los que son objeto de valoración⁶.

En el marco de la LGUM se consagra el principio de eficacia nacional (artículo 6) por el que todos los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes relacionados con el libre acceso de la actividad económica, tendrán eficacia en todo el territorio nacional, siendo que la ley detalla:

⁵ [26.27 Centros Formación Empleo Madrid](#)
[26.28 Centros Formación Empleo Canarias](#)

⁶ En el caso que nos ocupa, sobre una base de 100 puntos, las entidades adheridas al sistema de calidad de CLM podrían alcanzar hasta 14 puntos, las no adheridas 1 punto.



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

“1. Tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos, todos los medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias.(...)”

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.”

De manera especial, para el caso que nos ocupa, hay que referirse al apartado 3 de este artículo según el cual:

“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.(...)”*

Cabría concluir que los términos de la convocatoria recogida en la Orden de 25/11/2015, de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo de la Comunidad Autónoma de CLM, en lo relativo a la valoración de calidad y el sistema implantado, no respeta el principio de eficacia nacional recogido en la LGUM.



Cabría igualmente analizar este criterio de valoración puntuable, en el ámbito del artículo 18 LGUM que recoge aquellas actuaciones que específicamente se consideran que limitan la libertad de establecimiento y libertad de circulación. Señala así en su apartado 2 f), que serán contrarias a esta ley los actos, disposiciones y medios de intervención 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.*

No exigiendo la norma sectorial una determinada certificación de calidad a las entidades de formación (incluso admitiendo equivalencia en certificaciones de calidad), cabría considerar contrario a la LGUM el reconocimiento preferente al sistema de calidad autonómico sobre otros sistemas equivalentes.

Por último, y considerando que son los centros acreditados o inscritos en el Registro de Centros y Entidades de Formación de CLM los sujetos a evaluación en el Sistema de Calidad de Castilla – La Mancha, cabría valorar este criterio cómo una discriminación de las recogidas en el artículo 18.2.a) ⁷, considerando que indirectamente se basa en el lugar de residencia o establecimiento del operador.

IV. **CONCLUSIÓN**

Resulta contraria a los principios de eficacia nacional y no discriminación recogidos en los artículos 18 y 20 de la LGUM, la superior valoración reconocida a la implantación del sistema de calidad de Castilla La Mancha por

⁷ La interpretación de este artículo ha sido desarrollada por esta Secretaría en múltiples expedientes (además de los relacionado en la nota pie de página nº5) , señalando 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 en relación con los criterios de valoración técnica en las convocatorias de subvenciones vinculados a la generación o permanencia de la actividad económica en un determinado territorio, se concluye que “ *no pueden considerarse directamente contrarios a la LGUM, siempre que ello no implique discriminación por razón de residencia o domicilio social*”.



MINISTERIO
DE ECONOMÍA
Y COMPETITIVIDAD

SECRETARÍA DE ESTADO DE ECONOMÍA Y APOYO A
LA EMPRESA

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA ECONÓMICA

Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado

parte de las entidades de formación para el empleo, prevista en la disposición octava y en el bloque II del Anexo II de la Orden de 25 de noviembre de 2015, de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo de Castilla- La Mancha.

Madrid, 12 de enero de 2016



LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO