

## RESUMEN (26)

### EDUCACIÓN : Centros Formación Empleo - Galicia

Se ha presentado en esta Secretaría General de Unidad de Mercado reclamación contra la *“Orden de 7 de marzo de 2017 por la que se establecen las bases reguladoras y se procede a la convocatoria pública de subvenciones para la programación de acciones formativas dirigidas prioritariamente a personas trabajadora desempleadas en la Comunidad Autónoma de Galicia, correspondiente a los ejercicios 2017 y 2018”*.

En concreto se reclama contra el artículo 6 punto 4 apartado 7º de la Orden, que establece unos criterios de valoración relacionados con la participación en convocatorias anteriores organizadas o promovidas por la Consejería de Economía, Empleo e Industria de la Comunidad Autónoma de Galicia, y el apartado 8º, en el que entiende la reclamante que la valoración se vincula a la instalación y no a la entidad solicitante. Finalmente se reclama contra el artículo 2 y el artículo 13 de la citada Orden, que establecen una reserva de crédito para las entidades de determinada naturaleza y un porcentaje del 35% de los costes subvencionables destinado a los docentes, respectivamente.

Esta Secretaría considera que los criterios de valoración de los centros y entidades solicitantes de ayudas públicas para impartir formación para el empleo que impliquen discriminación por razón del lugar de residencia o domicilio social de las entidades concurrentes, son contrarios a los artículos 3 y 18.2.a) de la LGUM. De modo que, en la medida en que el criterio de participación en anteriores convocatorias de la Consejería de Economía, Empleo e Industria de la Comunidad Autónoma de Galicia pudiese suponer una restricción o discriminación por razón del lugar de residencia o domicilio social de las entidades concurrentes, éste sería contrario a los principios de la LGUM.

Por lo que respecta a la reserva de crédito en función de la naturaleza de las entidades solicitantes, en la medida que ésta suponga una reserva de actividad en favor de determinadas entidades y no exista una razón imperiosa de interés general que la soporte, tal disposición estaría infringiendo el principio de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM. Por último, la exigencia de que al menos el 35% de los costes subvencionables se reserve a docencia, debe ajustarse igualmente al criterio de necesidad y proporcionalidad establecido en el referido artículo 5.

[Informe SECUM](#)

[Informe CNMC](#)



26/17042; 26/17043

## **I. INTRODUCCIÓN**

El 20 abril de 2017 tuvo entrada en esta Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado reclamación de (...), en 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 la *“Orden de 7 de marzo de 2017 por la que se establecen las bases reguladoras y se procede a la convocatoria pública de subvenciones para la programación de acciones formativas dirigidas prioritariamente a personas trabajadora desempleadas en la Comunidad Autónoma de Galicia, correspondiente a los ejercicios 2017 y 2018”* (en adelante, la Orden) vulnera sus derechos e intereses legítimos.

En concreto reclama contra el artículo 6 punto 4 apartado 7º de la Orden, que establece unos criterios de valoración relacionados con la participación en convocatorias anteriores organizadas o promovidas por la Consejería de Economía, Empleo e Industria de la Comunidad Autónoma de Galicia, y el apartado 8º, en el que entiende la reclamante que la valoración se vincula a la *instalación* y no a la *entidad* solicitante.

Igualmente reclama contra el artículo 2 y el artículo 13 de la citada Orden, que establecen una reserva de crédito para las entidades de determinada naturaleza y un porcentaje del 35% de los costes subvencionables destinado a los docentes, respectivamente.

## **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 Preámbulo, esta norma dice acometer una reforma integral que garantiza el interés general y la necesaria estabilidad y coherencia que el sistema precisa.

Cabe destacar el artículo 6, 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. Es igualmente destacable la referencia expresa a que gestión de las distintas administraciones competentes, deberá ajustarse a los principios previstos en el capítulo II de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

**“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. (...)*”

*8. Reglamentariamente se establecerán las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones públicas señaladas en este artículo y que resultarán de aplicación a las distintas administraciones competentes en la gestión de la totalidad de los fondos previstos en el apartado 1. Estas bases reguladoras sólo contemplarán la financiación de las acciones formativas realizadas a partir del acto de concesión de la correspondiente subvención.*

*(...)*

*Estas bases no podrán incluir, en ningún caso, criterios de concesión de las subvenciones que impliquen la reserva de actividad para determinadas entidades, así como otros criterios ajenos a aspectos de solvencia técnica y financiera.*



*La gestión de las distintas administraciones competentes de los fondos a que se refieren los apartados anteriores deberá ajustarse a los principios previstos en el capítulo II de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.*

(...)"

- **Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.**

El artículo 8.3.a) de esta Ley somete la gestión de las subvenciones a los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación.

**b) Marco normativo autonómico.**

La Comunidad Autónoma de Galicia tiene la competencia respecto a la convocatoria de subvenciones en materia de formación para la ejecución de planes formativos para el empleo.

Al hilo de estas competencias, la Comunidad Autónoma de Galicia ha aprobado la *“Orden de 7 de marzo de 2017, por la que se establecen las bases reguladoras y se procede a la convocatoria pública de subvenciones para la programación de acciones formativas dirigidas prioritariamente a personas trabajadoras desempleadas en la Comunidad Autónoma de Galicia, correspondiente a los ejercicios de 2017 y 2018.”*

La interesada reclama contra los siguientes artículos de la citada Orden:

**“Artículo 2.** Vía de programación.

*La financiación se eleva a:*

– 15.667.018,00 euros (10.444.679,00 euros para el año 2017 y 5.222.339,00 euros para el año 2018), con cargo a la aplicación presupuestaria 09.41.323A.481.0. (destinada a Instituciones sin Ánimo de Lucro)

– 17.633.299,00 euros (11.755.533,00 euros para el año 2017 y 5.877.766,00 euros para el año 2018), con cargo a la aplicación presupuestaria 09.41.323A.471.0. (destinada a Empresas Privadas)

– 7.455.744,00 euros (4.970.496,00 euros para el año 2017 y 2.485.248,00 euros para el año 2018), con cargo a la aplicación presupuestaria 09.41.323A.460.1.” (destinada a Corporaciones Locales)

(...)

**“Artículo 6.** Procedimiento.

(...)



4. Para evaluar las solicitudes, excepto las que se refieran a competencias clave que se relacionan en el anexo I de esta orden, la comisión de valoración tendrá en cuenta los siguientes criterios:

(...)

- 7º. Gestión del centro, hasta 5 puntos:

*Para los centros y entidades que impartieron formación en alguna de las convocatorias de programación de acciones formativas dirigidas prioritariamente a personas trabajadoras desempleadas (AFD):*

– Informe técnico de seguimiento: hasta 3 puntos.

*Dicho informe será el elaborado por los técnicos de seguimiento una vez hechas las visitas de inspección a los cursos de AFD.*

– Informe de justificación apropiada: hasta 2 puntos.

*Dicho informe será el elaborado por los técnicos de la Consellería de Economía, Empleo e Industria en relación con el grado de adecuación de la justificación del cumplimiento de las condiciones impuestas y de consecución de los objetivos previstos en los actos de concesión de las subvenciones de cursos de AFD.*

*Ambos informes se referirán a las subvenciones concedidas para el mismo objeto en las convocatorias correspondientes a las anualidades de 2014, 2015 y 2016.*

- 8º. Situación del centro de formación en la fecha de publicación de la presente orden respecto de la implantación de un sistema o modelo de calidad en la gestión/actividad que desarrolle la entidad impartidora en las acciones formativas: hasta 3 puntos.

(...)"

**“Artículo 13. Costes subvencionables.**

(...)

*Por lo menos el 35 % del coste subvencionado para la impartición de la acción formativa debe emplearse exclusivamente en costes de docencia, de manera que, de no conseguirse ese porcentaje, se abonará únicamente la cantidad justificada. En caso de no conseguir dicho porcentaje, la diferencia no podrá imputarse como costes directos, costes asociados u otros costes. En ningún caso este coste podrá ser superior al precio de mercado.*

(...)."



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

#### **a) Inclusión de la actividad 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) Inicio de la tramitación de la reclamación en el marco del procedimiento del artículo 26 de la LGUM**

La reclamación tiene entrada en esta SECUM el 20 de abril de 2017. Se plantea frente a una resolución de 7 de marzo de 2017, publicada en el Boletín Oficial de Galicia el 24 de marzo de 2017.

Procede el inicio de la tramitación ya que se dan los requisitos contemplados en el artículo 26.1 de la LGUM.

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

Se analizan a continuación las cuestiones concretas planteadas por la reclamante<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Aunque la interesada no lo refiere en su escrito de reclamación, la Orden reclamada señala en su **artículo 3.1** :

*“Podrán obtener la condición de beneficiarias de las subvenciones a las que se refiere la presente convocatoria las entidades que, a la fecha de entrada en vigor de esta orden, sean titulares de centros o entidades de formación acreditados y/o inscritos por la Administración pública competente para impartir formación profesional para el empleo, en el ámbito laboral, en la Comunidad Autónoma de Galicia.”*

En aplicación de los artículos 3, 20, y 18 (en concreto su apartado 2f)) de la LGUM, tal como ha manifestado esta Secretaría en diversas ocasiones, la previsión de obligación de inscripción de la entidad de formación en un determinado registro para la percepción de subvenciones, excluyendo con ello a las inscritas en cualquier otro registro válido, es contraria a los principios de no discriminación y eficacia nacional establecidos en la propia Ley.



1º.- En primer lugar, se analizan los criterios de valoración ligados a la participación en convocatorias anteriores promovidas por la Comunidad Autónoma de Galicia, en concreto en las convocatorias de 2014, 2015 y 2016 (Artículo 6.4 apartado 7º de la Orden).

A este respecto debe tenerse en cuenta lo regulado en los artículos 3<sup>2</sup> y 18 de la LGUM en relación con el principio de no discriminación:

En particular, el artículo 18 en su apartado 2.a) establece específicamente:

**“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:*

*1. ° 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.*

*2. ° que el operador haya residido u operado durante un determinado periodo de tiempo en dicho territorio.*

*3. ° que el operador haya estado inscrito en registros de dicho territorio.*

*4. ° que su personal, los que ostenten la propiedad o los miembros de los órganos de administración, control o gobierno residan en dicho territorio o reúnan condiciones que directa o indirectamente discriminen a las personas procedentes de otros lugares del territorio.*

*5. ° que el operador deba realizar un curso de formación dentro del territorio de la autoridad competente.”*

---

<sup>2</sup> **“Artículo 3.** Principio de no discriminación.

*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.”*



Por tanto, en la medida en que el criterio de participación en anteriores convocatorias de la Consejería de Economía, Empleo e Industria de la Comunidad Autónoma de Galicia pudiese suponer una restricción o discriminación por razón del lugar de residencia o domicilio social de las entidades concurrentes, éste sería contrario a los principios de la LGUM.

Por otro lado, y en todo caso, los criterios de valoración técnica deben ser necesarios y proporcionados conforme al artículo 5 de la LGUM<sup>3</sup>. En este sentido, si las condiciones establecidas tuvieran como objeto, como parece ser el caso, evaluar la capacidad de los solicitantes de la subvención para impartir la formación de forma adecuada, el criterio territorial no estaría justificado y sería incompatible con la LGUM<sup>4</sup>.

2º.- En segundo lugar, se analiza la reserva de crédito en función de la naturaleza de las entidades solicitantes, en concreto las reservas de crédito a las Instituciones sin ánimo de lucro, a las Empresas privadas y a las Corporaciones locales (Artículo 2).

En la medida que esta disposición suponga una reserva de actividad a favor de los citados entes, que impida la participación de otras entidades y centros de formación en la convocatoria de subvenciones, estaría infringiendo el principio de necesidad y proporcionalidad recogido en el citado artículo 5 de la LGUM, ya que no parece existir una razón imperiosa de interés general que pueda justificar tal reserva.

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta la referencia explícita que el artículo 6.8 de la Ley 30/2015 recoge, en el sentido de que las bases de convocatoria de subvenciones *no podrán incluir, en ningún caso, criterios de concesión de las subvenciones que impliquen la reserva de actividad para determinadas*

<sup>3</sup> **Artículo 5.** Principio de necesidad y proporcionalidad 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 de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley 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.

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

<sup>4</sup> Además, la interesada reclama el apartado 8º de este mismo artículo 6 punto 4, porque considera que se está valorando a la instalación física en la que impartirían los cursos, y no a la entidad que prestaría los servicios de formación. Si ello fuera así, en la medida en que eso pudiese suponer una restricción o discriminación por razón del lugar de residencia o domicilio social de las entidades de formación concurrentes, esta disposición sería contraria a los principios de la LGUM (artículos 3 y 18.2.a).





*entidades, así como otros criterios ajenos a aspectos de solvencia técnica y financiera.*

3º.- Respecto a los costes subvencionables, la Orden establece en su artículo 13 que al menos el 35 % del coste subvencionado debe emplearse en costes de docencia y que, de no alcanzarse ese porcentaje solo se abonará la cantidad justificada, no pudiéndose llevar la diferencia a costes directos, asociados u otros costes. Este requisito debiera ajustarse igualmente al criterio de necesidad y proporcionalidad establecido en el referido artículo 5 de la LGUM.

#### **IV. CONCLUSIONES**

Los criterios de valoración de los centros y entidades solicitantes de ayudas públicas para impartir formación para el empleo que impliquen discriminación por razón del lugar de residencia o domicilio social de las entidades concurrentes, son contrarios a los artículos 3 y 18.2.a) de la LGUM. De modo que, en la medida en que el criterio de participación en anteriores convocatorias de la Consejería de Economía, Empleo e Industria de la Comunidad Autónoma de Galicia pudiese suponer una restricción o discriminación por razón del lugar de residencia o domicilio social de las entidades concurrentes, éste sería contrario a los principios de la LGUM.

Por lo que respecta a la reserva de crédito en función de la naturaleza de las entidades solicitantes, en la medida que ésta suponga una reserva de actividad en favor de determinadas entidades y no exista una razón imperiosa de interés general que la soporte, tal disposición estaría infringiendo el principio de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM.

Por último, por lo que se refiere a los costes subvencionables, la exigencia de que al menos el 35% de los mismos se reserve a docencia debe ajustarse igualmente al criterio de necesidad y proporcionalidad establecido en el referido artículo 5.

Madrid, 8 de mayo de 2017

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO