

RESUMEN (26)

EDUCACIÓN – Centros Formación Empleo – País Vasco

Se presenta en la Secretaría del Consejo de Unidad de Mercado una reclamación contra la *Resolución de 15 de junio de 2016, del Director General de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, por la que se procede a la publicación de la convocatoria para el año 2016, de las subvenciones para la realización de acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores y trabajadoras desempleadas, en el marco del Decreto 82/2016, de 31 de mayo, por el que se ordena la Formación Profesional para el Empleo en Euskadi.*

En concreto, se reclama contra varios de los criterios de valoración de las solicitudes contenidos en el punto B del artículo 8 de la Resolución reclamada, que limitan la consideración de la experiencia a las acciones ejecutadas por las entidades solicitantes en el País Vasco.

El informe de la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado estima que los criterios de valoración en las convocatorias de ayudas públicas vinculados, por ejemplo, a la generación o permanencia de actividad económica en un determinado territorio no pueden considerarse “per se” directamente contrarios a los artículos 3 y 18.2 de la LGUM, siempre que no impliquen discriminación por razón de residencia o domicilio social. No obstante, dichos criterios de valoración deben configurarse de forma necesaria y proporcionada conforme al artículo 5 de la LGUM.

[Informe SECUM](#)

[Informe CNMC](#)



26/1662

I. INTRODUCCIÓN

El 15-7-2016, tuvo entrada en esta Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado reclamación de D. (...), 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 *Resolución de 15 de junio de 2016, del Director General de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, por la que se procede a la publicación de la convocatoria para el año 2016, de las subvenciones para la realización de acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores y trabajadoras desempleadas, en el marco del Decreto 82/2016, de 31 de mayo, por el que se ordena la Formación Profesional para el Empleo en Euskadi*. En concreto, el artículo 8 de la convocatoria – Criterios de valoración de las solicitudes -, incluye en su apartado B varios criterios que limitan la valoración de la experiencia a las acciones ejecutadas por las entidades solicitantes en el País Vasco.

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 acomete una reforma integral que garantiza el interés general y la necesaria estabilidad y coherencia que el sistema precisa.



Cabe destacar el **artículo 6.5.**, 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. Además, para el caso que nos ocupa, deben señalarse también 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.

Se reproducen a continuación los artículos mencionados:

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. (...)”

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. (...).”

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.

Asimismo, para poder impartir formación profesional para el empleo dirigida a la obtención de Certificados de Profesionalidad, las entidades de formación deberán estar acreditadas por la Administración pública competente. La citada acreditación conllevará la inscripción en el registro previsto en el párrafo anterior.

La inscripción en el registro mencionado en este apartado no tendrá carácter constitutivo.

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.

3. Para la acreditación y/o inscripción de las entidades de formación en la especialidad o especialidades formativas de que se trate, aquellas deberán disponer de instalaciones y recursos humanos suficientes que garanticen su solvencia técnica para impartir la formación, tanto teórica como práctica, así como la calidad de la misma. Las instalaciones y recursos podrán ser propios o bien de titularidad de terceras entidades privadas o públicas cuando ello no implique subcontratar la ejecución de la actividad formativa, debiendo aportar en este caso el correspondiente acuerdo o contrato de disponibilidad.



Cuando la formación esté dirigida a la obtención de certificados de profesionalidad, las entidades de formación deberán reunir, para su acreditación y el mantenimiento de esta, los requisitos especificados en la normativa reguladora de los correspondientes certificados de profesionalidad. Respecto de las demás especialidades formativas, tales requisitos serán los especificados en el Catálogo previsto en el artículo 20.3.

4. Las entidades de formación interesadas en inscribirse en el correspondiente registro para impartir especialidades formativas no dirigidas a la obtención de Certificados de Profesionalidad, deberán presentar ante la Administración pública competente una declaración responsable sobre el cumplimiento de los requisitos exigidos conforme a lo dispuesto en el primer párrafo del apartado anterior. La presentación de la declaración responsable habilitará para el inicio de la actividad desde el momento de la presentación. La Administración Pública competente procederá a inscribir de oficio a la entidad de formación en el registro sobre la base de la declaración responsable presentada, sin perjuicio de la supervisión posterior del cumplimiento de los requisitos.

Las entidades de formación interesadas en inscribirse en el correspondiente registro para impartir formación distinta de las especialidades previstas en el Catálogo de especialidades formativas deberán, asimismo, presentar ante la Administración pública competente una declaración responsable con arreglo al modelo específico que se desarrolle para ello.

Por su parte, las entidades de formación interesadas en impartir las especialidades formativas dirigidas a la obtención de Certificados de Profesionalidad deberán presentar ante la Administración pública competente una solicitud de acreditación, considerándose estimadas las no resueltas en el plazo de seis meses desde la fecha de su presentación

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. (...)

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

Por último, debe señalarse que 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 del País Vasco tiene competencia respecto a la convocatoria de subvenciones en materia de formación para la ejecución de planes formativos para las personas trabajadoras.

Al hilo de esas competencias el *Director General de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo* aprobó una convocatoria para la concesión de subvenciones para 2016 mediante la *Resolución de 15 de junio de 2016, del Director General de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, por la que se procede a la publicación de la convocatoria para el año 2016, de las subvenciones para la realización de acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores y trabajadoras desempleadas, en el marco del Decreto 82/2016, de 31 de mayo, por el que se ordena la Formación Profesional para el Empleo en Euskadi.*

El artículo 8 de la Convocatoria prevé:

“Artículo 8. – Criterios de valoración de las solicitudes.

1.– Para la valoración de las acciones formativas a que se refiere el apartado c) del artículo 3.3 de esta convocatoria, se tendrán en cuenta los siguientes criterios, que son objeto de concreción en el Anexo IV:

B. – Indicadores de actividad relacionados con el solicitante. Se valorará hasta un máximo de 60 puntos.

Su objetivo es la discriminación de las acciones formativas según la trayectoria de cada entidad formativa solicitante de subvención. En el supuesto de pertenencia a un grupo de sociedades, se considerará la actividad desarrollada por las distintas entidades englobadas en el grupo, entendiendo por tal aquel que responda a la definición de única empresa contenida en el artículo 2.2 del Reglamento (UE) n.º 1407/2013



o de grupo de sociedades previsto en el artículo 42 del Código de Comercio.

Todas las acciones de una misma entidad llevarán una puntuación obtenida en base al cálculo de puntos derivados del conjunto de criterios señalados en el apartado B. La trayectoria será calculada según los subcriterios que se establecen a continuación.

En algunos casos, los datos a valorar se refieren a la entidad de formación, incluyendo los relativos a todos los centros de formación de los que es titular. En este caso se indica (CIF). En otros supuestos, los datos a valorar son los de los centros de formación considerados individualmente. En este caso se indica (centro de formación).

b.1.– Indicador de síntesis: hasta un máximo de 10 puntos.

Media de las tasas de satisfacción de una entidad de formación (CIF) por familia profesional obtenida en las programaciones formativas de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo dirigidas a personas desempleadas, finalizadas en el año 2015, independientemente del año de programación e inicio de las mismas.

En el supuesto de entidades de formación que no haya participado en las convocatorias, aprobadas por Lanbide, de ayudas de para la realización de acciones formativas dirigidas a personas desempleadas, se le aplicarán 5 puntos.

(...)

b.3.– Resoluciones de concesión de ayudas a proyectos o convenios de colaboración en vigor con instituciones públicas o privadas, distintas de las gestionadas directamente por la Dirección de Formación para el Empleo de Lanbide, durante los años 2015 y 2016, en materia de empleo y formación: hasta un máximo de 5 puntos.

Número de resoluciones o convenios de concesión de subvenciones a proyectos que una entidad de formación (CIF) haya obtenido o suscrito con Lanbide-Servicio Vasco de Empleo y gestionadas por la Dirección de Activación Laboral o por Hobetuz como entidad colaboradora o con otras instituciones u órganos, tales como el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad, Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura o el Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, así como con otras Administraciones Públicas



Vascas o con otras Administraciones Públicas en materia de empleo y formación, asociaciones sectoriales de empresas, etc., en aras a dar respuesta a las necesidades derivadas del colectivo de personas o sectores productivos a los que atiende.

(...)

b.5. – Solvencia de impartición acreditada por la entidad solicitante: hasta un máximo de 35 puntos.

Se calculará en base a los siguientes subcriterios:

b.5.1.– Hasta un máximo de 10 puntos: número de personas formadas por cada entidad (CIF) al amparo de convocatorias de ayudas aprobadas por Lanbide-Servicio Vasco de Empleo destinadas a financiar la formación de oferta dirigida a personas desempleadas. Se considerará la media de las acciones de las programaciones de los años 2013, 2014 y 2015.

(...)

b.5.3. – Hasta un máximo de 10 puntos: N.º personas participantes en convocatorias de los programas Lehen Aukera y Hezibi aprobadas por Lanbide-Servicio Vasco de Empleo. En la convocatoria de Lehen Aukera se sumará el número de personas captadas y el número de personas gestionadas por cada entidad en los años 2014 y 2015. En el programa Hezibi, se sumará el n.º de personas que cursaron una acción formativa subvencionada de Lanbide en esta modalidad en los años 2013, 2014 y 2015. Este subcriterio será calculado por cada entidad de formación (CIF).

b.5.4.– Índice de empleabilidad del conjunto de las acciones subvencionadas a una entidad formativa en convocatorias de ayudas aprobadas por Lanbide-Servicio Vasco de Empleo destinadas a la financiación de acciones formativas dirigidas a personas desempleadas y calculado en base a la entidad de formación (CIF) en cada familia profesional: hasta un máximo de 10 puntos. (...)



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 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 15-7-2016, y se plantea frente a una Resolución del *Director General de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo* de fecha 15-6-2016, publicada el 16-6-2016 en el Boletín Oficial del País Vasco.

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.

Esta Secretaría ha tenido ocasión de analizar reclamaciones de similar objeto al planteado en este expediente en diversas ocasiones¹.

Analizamos pues los criterios de valoración de las solicitudes contenidos en el punto B del artículo 8 de la Resolución reclamada – Indicadores de actividad

¹ Entre otros (enlace a la página web del Ministerio de Economía y Competitividad):

[26.56. EDUCACIÓN. Centros formación empleo. Navarra](#)
[26.23 EDUCACIÓN. Centros formación empleo. Asturias](#)
[26.25 EDUCACIÓN. Centros formación empleo. Aragón.](#)
[26.32 EDUCACIÓN. Centros formación empleo. Cantabria](#)
[26.36 EDUCACIÓN. Centros formación empleo. País Vasco](#)
[26.28 EDUCACIÓN. Centros formación empleo. Canarias.](#)



relacionados con el solicitante-. El objetivo de estos criterios es la discriminación de las acciones formativas según la trayectoria de cada entidad formativa solicitante de subvención. En virtud de los apartados b.1, b.3, b.5.1, b.5.3 y b.5.4 de este artículo se otorgan puntos a las entidades que han participado en convocatorias previas del Servicio Vasco de Empleo:

b.1 Media de las tasas de satisfacción de una entidad de formación por familia profesional obtenida en las programaciones del Servicio Vasco de Empleo.

b.3 Número de resoluciones o convenios de concesión de subvenciones a proyectos que una entidad de formación haya obtenido o suscrito con el Servicio Vasco de Empleo.

b.5.1 Número de personas formadas por cada entidad al amparo de convocatorias de ayudas aprobadas por el Servicio Vasco de Empleo destinadas a financiar la formación de personas desempleadas.

b.5.3 Número de personas participantes en convocatorias de los programas Lehen Aukera y Hezibi aprobadas por el Servicio Vasco de Empleo.

b.5.4 Índice de empleabilidad del conjunto de las acciones subvencionadas a una entidad formativa en convocatorias de ayudas aprobadas por el Servicio Vasco de Empleo destinadas a la financiación de acciones formativas dirigidas a personas desempleadas y calculado en base a la entidad de formación en cada familia profesional.

A este respecto debe tenerse en cuenta el principio de no discriminación regulado en los artículos 3 y 18 de la LGUM:

Así, el **artículo 3** de la LGUM proclama el principio de no discriminación.

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 otro lado, 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.º 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.º que el operador haya residido u operado durante un determinado periodo de tiempo en dicho territorio.

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

4.º 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.º que el operador deba realizar un curso de formación dentro del territorio de la autoridad competente.”

En relación con el contenido del referido artículo 18.2.a) de la LGUM, debe recordarse 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 mercado (en adelante Acuerdo de la Comisión Bilateral), que señala lo siguiente:

“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 definitiva, hay que considerar que, dado que la propia naturaleza de la política de subvenciones llevada a cabo por las Administraciones Públicas en el marco de su actividad de fomento exige una cierta territorialidad de sus efectos, la actividad que vaya a recibir las eventuales medidas de fomento (en este caso, formación para el empleo) puede tener conexión directa con el ámbito territorial de la entidad concedente de las mismas. Si bien, en virtud de la LGUM debe entenderse que esta conexión con el ámbito territorial no puede establecerse exclusivamente en relación con la existencia de un domicilio social o un establecimiento físico concreto en un determinado territorio sino, por ejemplo, por la generación o permanencia de actividad económica en el mismo con base en posibles diferentes indicadores.

Habría por tanto que evaluar si el criterio territorial de participación en anteriores convocatorias del Servicio de Empleo Vasco pudiese suponer una restricción o discriminación por razón de residencia o domicilio social. Si así fuese, la inclusión de este requisito cabría considerarse contraria a los principios LGUM siguiendo lo establecido en el art.18.2 a).

Por el contrario, y de acuerdo igualmente con la interpretación dada por el Acuerdo de la Comisión Bilateral antes señalado, si este criterio de valoración (haber participado en anteriores convocatorias del Servicio de Empleo Vasco) estuviese orientado a evaluar, por ejemplo, la generación o permanencia de actividad económica en el ámbito esa Comunidad Autónoma, el precepto reclamado podría no constituir un requisito prohibido de los establecidos en el artículo 18.2.a). No obstante, dichos criterios de valoración técnica deben



configurarse de forma necesaria y proporcionada conforme al artículo 5² de la LGUM. En este sentido, si las condiciones establecidas tuvieran como objeto evaluar la capacidad de los solicitantes de la subvención, la territorialidad de los indicadores puede no contener la objetividad ni el elemento de conexión necesario para realizar esa evaluación –para garantizar una posible mejora del servicio basada en dichos parámetros-, por lo que podrían constituir criterios de valoración innecesarios y desproporcionados conforme al artículo 5 de la LGUM.

IV. CONCLUSIONES

Los criterios de valoración en las convocatorias de ayudas públicas vinculados, por ejemplo, a la generación o permanencia de actividad económica en un determinado territorio no pueden considerarse “per se” directamente contrarios al artículo 3 y 18.2 de la LGUM, siempre que no impliquen discriminación por razón de residencia o domicilio social. No obstante, dichos criterios de valoración deben configurarse de forma necesaria y proporcionada conforme al artículo 5 de la LGUM.

Madrid, 28 de julio de 2016



LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

² **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 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.