

INFORME DE 15 DE SEPTIEMBRE DE 2016 SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, CONTRA LA EXIGENCIA DE EXPERIENCIA PREVIA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA CONVOCANTE DE SUBVENCIONES PARA LA REALIZACIÓN DE ACCIONES FORMATIVAS DIRIGIDAS A TRABAJADORES OCUPADOS (UM/108/16).

I. ANTEDECENTES Y OBJETO DEL INFORME

Con fecha 11 de agosto de 2016 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) reclamación prevista en el artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM), en relación con la Resolución de 8 de julio de 2016, del Director General del Servicio Regional de Empleo y Formación de Murcia (SEF), por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones destinadas a la realización de planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 2016.

La citada resolución fue publicada en el Boletín Oficial de la Región de Murcia núm.163 del día 15 de julio de 2016¹.

A juicio del reclamante, la exigencia a los solicitantes de subvenciones de tener experiencia previa en anteriores convocatorias del servicio de empleo de la Comunidad otorgante de las ayudas (artículo 14 de la convocatoria) vulneraría la libertad de establecimiento y de circulación de los operadores económicos, resultando contraria a los artículos 5 y 18 de la LGUM.

Tras recibir la subsanación requerida al reclamante, la reclamación ha sido remitida por la SECUM a esta Comisión, en el marco de lo previsto en el artículo 26 de la LGUM.

II. CONSIDERACIONES

1) Contenido del artículo 14 de la convocatoria

A continuación se reproduce el contenido del artículo 14 de la convocatoria objeto de la presente reclamación:

Artículo 14 (Criterios de valoración y concesión de las solicitudes de subvención). La valoración de las solicitudes se realizará de acuerdo con los

¹ En el Boletín Oficial de Murcia se publica un extracto de la Resolución de 8 de julio de 2016 (http://www.borm.es/borm/vista/busqueda/ver_anuncio_html.jsf?fecha=15072016&numero=6236&origen=sum). El texto completo de la Resolución puede consultarse en la siguiente web del Servicio Regional de Empleo y Formación de Murcia (SEF): [http://www.sefcarm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=62968&IDTIPO=247&RASTRO=c\\$m29945,5178,6888](http://www.sefcarm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=62968&IDTIPO=247&RASTRO=c$m29945,5178,6888).

criterios indicados a continuación, pudiendo alcanzar una valoración máxima de 165 puntos:

Criterio 1: Trayectoria de la entidad con el SEF (Servicio Regional de Empleo y Formación de Murcia). Se puntuará el número total de acciones de formación, proyectos y planes de formación concedidos a la Entidad en las programaciones de los años 2014 y 2015 (....).

Criterio 2: Grado de cumplimiento en la ejecución de las acciones y planes formativos concedidos y finalizados en las programaciones de los años 2014 y 2015, en función de los alumnos finalizados sobre el número de plazas programadas (..).”

De la lectura del artículo 14 se desprende que la puntuación otorgada a los solicitantes de subvenciones se asocia, única y exclusivamente, a la vinculación previa (“trayectoria”) de dichos solicitantes con el Servicio Regional de Empleo y Formación de Murcia (SEF) y al grado de ejecución alcanzado en los planes formativos adjudicados previamente a los solicitantes por dicho Servicio.

2) Normativa sectorial aplicable

El artículo 15 de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral prevé la acreditación y registro de las “entidades de formación”.

Respecto al ámbito y efectos de la acreditación o inscripción de las citadas entidades de formación, el artículo 15.4 de la citada Ley 30/2015 prevé claramente que:

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.

Y en su apartado 2, el citado artículo 15 de la Ley 30/2015 declara que:

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 tele-formación, 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

Estatad 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.

Del artículo 15 de la Ley 30/2015 se desprende que, existiendo entidades formativas acreditadas en otras Comunidades Autónomas y/o con actuación en más de una Comunidad Autónoma y siendo la acreditación otorgada única y válida en todo el Estado, lo lógico sería valorar también la experiencia formativa con carácter “global” y no circunscribirla a una sola Comunidad autónoma como se efectúa en el artículo 14 de la convocatoria murciana.

Este mismo criterio, también respecto de una convocatoria de ayudas para la formación laboral en Murcia, fue expresado en nuestro anterior Informe UM/085/16, de 27 de julio de 2016².

Se da, además, la circunstancia de que, en consonancia con el artículo 15 de la Ley 30/2015, en el artículo 7.1 de la convocatoria murciana se reconoce explícitamente que dicha convocatoria se encuentra abierta a todas las “*entidades de formación, acreditadas y/o inscritas en el registro de entidades de formación habilitado por la Administración pública competente*”, ya sea dicha Administración competente la murciana, el Servicio de Empleo Estatal o bien los servicios de empleo de otras Comunidades Autónomas. Si ello es así, no tiene sentido, posteriormente, que la convocatoria acote la experiencia formativa sólo al ámbito de la Región de Murcia, excluyendo las experiencias formativas acumuladas por los solicitantes en otras Comunidades Autónomas en el mismo campo de formación.

Finalmente, debe añadirse que la regulación de las subvenciones para la formación laboral contenida en la Ley 30/2015³, no se funda en los derechos de las empresas que imparten la formación sino que dicha regulación persigue hacer efectivo “*el ejercicio del derecho individual a la formación y la garantía de igualdad en el acceso de los trabajadores, las empresas y los autónomos a una formación vinculada a las necesidades del mercado de trabajo*”.

² Informe de 27 de julio de 2016, sobre la reclamación presentada al amparo del artículo 26 de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado contra la exigencia de experiencia en la comunidad autónoma convocante de las subvenciones para la realización de proyectos de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores desempleados (UM/085/16).

³ Artículos 2 y 3 de la Ley 30/2015.

Precisamente, en el artículo 2 de la convocatoria murciana se reconoce que la finalidad de la misma no es otra que ofrecer a los trabajadores una *“formación adecuada a las condiciones del mercado de trabajo, que atienda a las necesidades de productividad y competitividad de las empresas y a las aspiraciones de promoción profesional y desarrollo personal de los trabajadores, de forma que les capacite para el desempeño cualificado de las distintas profesiones”*.

3) Análisis de la limitación consistente en la exigencia de experiencia previa en anteriores convocatorias del Servicio Regional de Empleo y Formación de Murcia a la luz de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (artículo 14 de la convocatoria)

En el artículo 18.2.a).1) LGUM no solamente se prohíbe la discriminación directa sino también la indirecta de los operadores económicos:

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.

Y, más concretamente, en el artículo 18.2.a) 2º se prohíbe exigir que:

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

Así, en el Informe UM/052/14 de 30 de octubre de 2014 ya decíamos acerca de la discriminación indirecta que:

...debe recordarse que el 18.2.a) LGUM no solamente prohíbe los requisitos discriminatorios de acceso o ejercicio económico basados directamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador sino también aquéllos que indirectamente se basen en él. En otras palabras, resulta prohibida, por discriminatoria, tanto la regulación que exige expresamente una determinada localización geográfica al agente económico (véase Informes UM/007/14⁴ y UM/008⁵) como aquélla que lo realiza indirectamente, a través de la

⁴ Informe de 21 de abril de 2014, sobre la reclamación presentada al amparo del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la Unidad de Mercado, por [la empresa] contra la Resolución de 31 de marzo de 2014 por la que se deniega a esta empresa la autorización de la instalación de una unidad de obtención de muestras para análisis clínicos en Cáceres (UM/007/14).

imposición de una serie o conjunto de trabas o limitaciones a la actuación de las empresas afectadas, y que lleven al mismo resultado.

Y para el supuesto específico de formación ocupacional esta Comisión también se pronunció en el mismo sentido en la página 10 del anterior Informe UM/068/16 de 17 de junio de 2016⁶:

Así las cosas, un criterio de experiencia que solo considere la prestación de servicios formativos en el marco de la anterior convocatoria de la administración convocante puede ser discriminatorio en la medida en que no está justificado por el objetivo de fomento pretendido por la subvención, al introducir un elemento de territorialidad ajeno a ese objeto. En efecto, la finalidad de fomento que pretende la subvención se consigue cuando su resultado revierte en el ámbito territorial de la administración convocante, al ser sus ciudadanos (trabajadores y autónomos) los beneficiarios de las actividades formativas, y no las entidades de formación de su territorio.

El Tribunal de Justicia de la UE se ha pronunciado en repetidas ocasiones sobre la prohibición de trato discriminatorio entre operadores de distintos territorios de la UE, y, entre otras, en las SSTJUE de 6 de diciembre de 2007 (C-456/05), 20 de mayo de 2010 (C-56/09), 5 de febrero de 2014 (C-385/12) y 18 de marzo de 2014 (C-628/11).

En los apartados 54 y 55 de la STJUE de 6 de diciembre de 2007 (C-456/05) el TJUE declaró que:

Sin embargo, es forzoso reconocer que la doble exigencia impuesta a los interesados, consistente, de un lado, en tener que ejercer su actividad en una región de Alemania en el régimen de concertación alemán durante el período de referencia y, de otro, en tener que presentar una solicitud de autorización en virtud del régimen de esta misma región, puede suponer, por su propia naturaleza, una ventaja para los psicoterapeutas establecidos en Alemania con respecto a los establecidos en otros Estados miembros durante el citado período. (...) De esta forma, la exigencia impuesta por las disposiciones transitorias perjudica a las personas que hayan hecho uso de su libertad de establecimiento y, por el contrario, favorece a aquellos que no hayan desplazado el centro de sus actividades o que lo hayan desplazado dentro de una misma región de Alemania.

⁵ Informe de 21 de abril de 2014, sobre la reclamación presentada al amparo del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la Unidad de Mercado, por [la empresa] contra la Resolución de 31 de marzo de 2014 por la que se deniega a esta empresa la autorización de la instalación de una unidad de obtención de muestras para análisis clínicos en Badajoz (UM/008/14).

⁶ Informe de 17 de junio de 2016 sobre la reclamación presentada, al amparo del artículo 26 de la Ley de garantía de la unidad de mercado, contra la exigencia de inscripción o acreditación en el registro autonómico de los solicitantes contenida en una convocatoria pública de subvenciones (UM/068/16).

Y en el apartado 66 de la STJUE de 20 de mayo de 2010 (C-56/09) el TJUE señaló que:

el artículo 49 TCE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro que concede a los sujetos pasivos la posibilidad de deducir de la cuota íntegra los gastos relativos a cursos de enseñanza universitaria impartidos por los centros universitarios situados en el territorio de dicho Estado miembro, pero excluye con carácter general tal posibilidad respecto a los gastos de enseñanza universitaria en un centro universitario privado radicado en otro Estado miembro;

También el Tribunal Supremo ha abordado el principio de igualdad y la prohibición de discriminación entre operadores económicos en el marco de la unidad de mercado en su STS de 2 de junio de 2011 (RC 2577/2005):

....puede decirse que la incorporación de los beneficios contenidos en las Normas Forales impugnadas, en cuanto limitan sus efectos sin una justificación suficiente que lo legitime, produce la fragmentación del mercado con quiebra de la necesaria unidad del orden económico, pues, sus consecuencias objetivas provocan el surgimiento de unos obstáculos para un colectivo de sujetos, (los sometidos al régimen común), que no guardan la debida proporción con el fin perseguido, al colocarles en el mercado en una clara situación de desventaja por tener que competir ofreciendo sus productos o servicios a un coste superior al de aquellos otros que son objeto de las ayudas cuestionada. De esta manera. su actividad no queda sometida a las reglas ele mercado, falseándose la competencia y. en su efecto, quebrando la libertad de empresa del artículo 38 de la Constitución y, además, resulta lesionada tanto la libertad de circulación del artículo 139.2 (por tratarse de unas medidas que imponen trabas injustificadas al desarrollo de las empresas en condiciones básicas de igualdad) como la garantía constitucional del artículo 139.1, en cuanto manifestación concreta del principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución.

En este caso concreto, el establecimiento de criterios de valoración de la experiencia formativa por los que únicamente se considera, a efectos de puntuación, la experiencia formativa adquirida en territorio murciano (supuesto del artículo 14, criterios 1 y 2) discrimina indirectamente a las entidades formativas de otras Comunidades Autónomas sin instalaciones o centros de formación en la Región de Murcia, puesto que únicamente las entidades inscritas o con actividad previa en dicha Comunidad podrán acreditar la experiencia requerida en la convocatoria.

Lo procedente, de acuerdo con el principio de no discriminación de los artículos 3 y 18 LGUM, hubiera sido exigir a los solicitantes experiencia formativa, sin distinción del lugar (Comunidad Autónoma) en el que dicha experiencia hubiera sido adquirida.

Por tanto, de lo anterior puede concluirse que la exigencia de experiencia previa en anteriores convocatorias del Servicio Regional de Empleo y Formación de Murcia, prevista en los criterios de valoración 1 y 2 del artículo 14 objeto de reclamación, resultan contrarios al principio de no discriminación de los artículos 3 y 18 LGUM.

III. CONCLUSIONES

A juicio de esta Comisión:

1º.- El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (UE) se ha pronunciado expresamente contra el trato discriminatorio entre operadores económicos establecidos en distintos territorios de la UE y, entre otras, en las SSTJUE de 6 de diciembre de 2007 (C-456/05), 20 de mayo de 2010 (C-56/09), 5 de febrero de 2014 (C-385/12) y 18 de marzo de 2014 (C-628/11). También lo ha hecho el Tribunal Supremo, respecto de empresas sitas en distintas Comunidades Autónomas y dentro del concepto de unidad de mercado en su STS de 2 de junio de 2011 (RC 2577/2005).

2º.- En este supuesto concreto, el establecimiento, en el artículo 14 convocatoria de subvenciones realizada mediante Resolución de 8 de julio de 2016 del Director General del Servicio Regional de Empleo y Formación de Murcia (BO Región de Murcia nº 163, de 15.07.2016), de criterios de valoración de la experiencia formativa (criterios 1 y 2) por los que únicamente se considera, a efectos de puntuación, la experiencia formativa adquirida frente al Servicio Regional de Empleo y Formación (SEF) de Murcia, discrimina a las entidades formativas de otras Comunidades Autónomas sin instalaciones, actividad previa o centros de formación en la Región de Murcia, puesto que únicamente las entidades inscritas, con centros o con actividad previa en dicha Comunidad podrán acreditar la experiencia requerida en la convocatoria.

3º.- En el caso de que la autoridad autonómica reclamada no suprimiera los requisitos anteriormente indicados, esta Comisión vendría legitimada para impugnar los criterios de valoración 1 y 2 del artículo 14 de la citada convocatoria, de conformidad con lo previsto en el artículo 27 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado y las especialidades procesales previstas en los artículos 127 bis ter y quáter de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.