

INFORME DE 23 DE ENERO DE 2017 SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, CONTRA LA EXIGENCIA DE INSCRIPCIÓN Y EXPERIENCIA PREVIAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA CONVOCANTE DE LAS SUBVENCIONES PARA LA REALIZACIÓN DE PLANES DE FORMACIÓN INTERSECTORIALES GENERALES DIRIGIDOS PRIORITARIAMENTE A PERSONAS TRABAJADORAS OCUPADAS (UM/014/17).

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME

Con fecha 13 de enero de 2017 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), presentada por una asociación de empresas de formación en relación con la Orden de 24 de noviembre de 2016 de la Consejería de Educación y Empleo de la Junta de Extremadura por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones públicas en materia de formación de oferta, correspondientes al ejercicio 2017, destinadas a la realización de planes de formación intersectoriales generales dirigidos prioritariamente a personas trabajadoras ocupadas, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Orden de 24.11.2016).

Tanto la citada Orden de 24.11.2016¹ como su extracto-resumen² fueron publicados en el Diario Oficial de Extremadura núm.238, de 14 de diciembre de 2016.

A juicio del reclamante, la exigencia de acreditación o inscripción autonómicas de centros y entidades formativos (artículo primero del Extracto de la Orden de 24.11.2016) y la sola valoración de la experiencia formativa realizada en dicha Comunidad (artículo 11 de la Orden de 24.11.2016) vulnerarían la libertad de establecimiento y de circulación de los operadores económicos, resultando contrarios a los principios de eficacia nacional y no discriminación de la LGUM.

La reclamación ha sido remitida por la SECUM a esta Comisión en fecha 16 de enero de 2017, en el marco de lo previsto en el artículo 26.5 de la LGUM.

II. CONSIDERACIONES

1) Informes emitidos por esta Comisión en relación con anteriores convocatorias de subvenciones de Extremadura en materia de formación para el empleo.

¹ <http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2016/2380o/16050422.pdf>.

² <http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2016/2380o/16050423.pdf>.

Esta Comisión ha emitido anteriormente Informes UM/107/16³, UM/110/16⁴ y UM/118/16, con relación a anteriores convocatorias de ayudas a la formación para el empleo realizadas por la Comunidad extremeña.

En los tres informes indicados, esta Comisión señaló que los requisitos de disponer de acreditación y/o registro y experiencia formativa previa en la Comunidad extremeña exigidos a las empresas solicitantes de subvenciones resultaban contrarios a los principios de no discriminación y eficacia nacional contenidos en los artículos 18 y 20 de la LGUM.

2) Contenido de los artículos 1.1 del Extracto y 11 de la Orden de 26 de noviembre de 2016.

A continuación se reproduce el contenido de los artículos 1 del Extracto de la Orden de 24.11.2016 y 11 de la Orden de 24.11.2016.

En el artículo 1.1 del citado Extracto de la Orden de 24.11.2016 se dice que:

Podrán ser beneficiarios de las subvenciones los centros y entidades de formación públicos o privados, que se encuentren debidamente acreditados e inscritos como centros y entidades de formación en el Registro de Centros y Entidades de Formación de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en las especialidades formativas objeto del Plan de formación solicitado a fecha de publicación de la correspondiente convocatoria de subvenciones en el Diario Oficial de Extremadura.

El contenido de este precepto contrasta con el artículo 5.1 de la propia Orden 24.1.2016, en la que no se contienen referencias registrales territoriales:

Con arreglo a lo establecido en el artículo 6.5 de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, en concordancia con el artículo 27 del Decreto 156/2016, de 20 de septiembre, podrán ser beneficiarias de las subvenciones destinadas a financiar la realización de planes formativos dirigidos prioritariamente a personas trabajadoras ocupadas, los centros y entidades de formación públicos o privados que se encuentren debidamente inscritos y/o acreditados en el registro público correspondiente de centros y entidades de formación para el empleo en las especialidades formativas objeto del plan de formación solicitado a fecha de publicación de la presente convocatoria de subvenciones en el Diario Oficial de Extremadura.

Sin embargo, sí se incluye un requerimiento territorial específico en el artículo 27.1 del Decreto 156/2016, de 20 de septiembre⁵, regulador de la Formación

³ <https://www.cnmcc.es/expedientes/um10716>.

⁴ <https://www.cnmcc.es/expedientes/um11016>.

⁵ DO. Extremadura 26 septiembre 2016, núm. 185.

Profesional para el Empleo dirigida prioritariamente a personas trabajadoras ocupadas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura y por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a su financiación:

Podrán ser beneficiarios de las subvenciones previstas en este capítulo los centros y entidades de formación mencionados en el artículo 11.1 c) de este decreto que, cumpliendo los requisitos generales establecidos en el artículo siguiente, se encuentren inscritos y/o acreditados en el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo de la Comunidad Autónoma de Extremadura en las especialidades formativas objeto del plan de formación solicitado a fecha de publicación de la correspondiente convocatoria de subvenciones en el Diario Oficial de Extremadura.

En el apartado b.2.1) del artículo 11.2.I de la Orden de 24.11.2016 se incluye como criterio valorativo de la calidad de formación de las empresas solicitantes de la subvención:

Grado de satisfacción general de los participantes finalizados en los Planes de Formación Promovidos por el Servicio Extremeño Público de Empleo sobre la base de la última convocatoria con datos consolidados (hasta 6 puntos).

Puntuación obtenida superior a 3 puntos: 6 puntos

Puntuación obtenida entre 2 y 3 puntos: 3 puntos

Puntuación obtenida inferior a 2 puntos: 0 puntos

De la lectura de los artículos transcritos se desprende lo siguiente:

- Se establece como condición para ser beneficiario de la subvención que las entidades y centros de formación se encuentren acreditados y/o inscritos en el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo de la Comunidad Autónoma de Extremadura (artículo 1.1 del Extracto de la Orden de 24.11.2016 en relación con el artículo 27.1 del Decreto 156/2016, de 20 de septiembre).
- Como criterio de valoración de las solicitudes de subvención se incluye el grado de satisfacción de los alumnos en anteriores acciones de formación profesional para el empleo impartidas por las empresas solicitantes de subvenciones y que hayan sido organizadas o promovidas por el Servicio Extremeño Público de Empleo (artículo 11.2.I.b.2.1 de la Orden de 24.11.2016). No obstante, debe señalarse que, en una puntuación total de 80 puntos⁶, el criterio valorativo objeto

⁶ Resultante de la puntuación de los criterios de valoración de los Grupos A (45 puntos), B (25 puntos) y C (10 puntos).

de reclamación representa solamente 6 puntos de la convocatoria de ayudas, esto es, un mero 7,5% del total.

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.

En su apartado 2, el 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 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.

Del artículo 15 de la Ley 30/2015 se desprende que las entidades formativas inscritas en otras comunidad autónomas distinta de la extremeña también deberían poder operar en dicha Comunidad, a diferencia de lo indicado en el artículo 1.1 del Extracto de la Orden de 24.11.2016 en relación con el artículo 27.1 del Decreto 156/2016, de 20 de septiembre.

Se da, además, la circunstancia de que el artículo 4 de la Orden de 24.11.2016 prevé, aparte de la modalidad presencial tradicional de impartición, una modalidad mixta de formación (presencial y tele formación), admitiendo también el artículo 15.2 de la Ley 30/2015 la impartición de formación mediante “centros móviles”.

En todo caso, aunque las entidades formativas inscritas en otras Comunidades autónomas no contaran, en el momento de publicarse la convocatoria, con instalaciones en la Comunidad autónoma extremeña, el apartado 3 del artículo 15 de la Ley 30/2015 señala que *“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”*.

Además, existiendo entidades formativas con actuación en más de una Comunidad Autónoma y siendo su acreditación única y válida en todo el Estado, lo lógico sería valorar también su experiencia de formación con carácter “global” y no circunscribirla a una Comunidad autónoma en concreto, según efectúa el artículo 11.2.I.b.2.1 de la Orden de 24.11.2016.

Finalmente, debe añadir que la regulación de las subvenciones para la formación laboral contenida en la Ley 30/2015⁷ 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”*.

3) Análisis de las limitaciones a la luz de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado

3.1) Limitaciones relativas a la exigencia de acreditación o inscripción en el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo de la Comunidad Autónoma de Extremadura (artículo 1.1 del Extracto de la Orden de 24.11.2016 en relación con el artículo 27.1 del Decreto 156/2016, de 20 de septiembre).

El principio de eficacia nacional, aplicado en anteriores informes de esta Comisión sobre prestación de servicios⁸, se recoge en el artículo 20.1 LGUM, que prevé que:

⁷ Artículos 2 y 3 de la Ley 30/2015.

⁸ Véanse Informes UM/012/14, UM/018/14 y UM/052/14.

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. En particular, tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional sin que pueda exigirse al operador económico el cumplimiento de nuevos requisitos u otros trámites adicionales:

a) Las autorizaciones, licencias, habilitaciones y cualificaciones profesionales obtenidas de una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad, para la producción o la puesta en el mercado de un bien, producto o servicio.

(...)

En el sector de las entidades formativas para el empleo dicho principio se expresa claramente en el antes transcrito artículo 15.4 de la Ley 30/2015.

La exigencia de acreditación o registro de las entidades subvencionadas en la Comunidad Autónoma de Extremadura del artículo 1.1 del Extracto de la Orden de 24.11.2016 en relación con el artículo 27.1 del Decreto 156/2016, de 20 de septiembre vulnera el principio de eficacia nacional de la inscripción de entidades formativas, al impedir que entidades inscritas en otras Comunidades Autónomas que presten servicios en Extremadura puedan beneficiarse de las subvenciones convocadas.

En idénticos términos se ha expresado esta Comisión en los anteriores informes UM/057/15, de 21 de septiembre de 2015⁹, UM/072/15¹⁰, de 5 de noviembre y UM/81/15¹¹, de 30 de noviembre de 2015.

Por otra parte, el artículo 18.2.a) 1º LGUM considera, como requisito discriminatorio para poder acceder o ejercer una actividad económica, exigir que el establecimiento o el domicilio social de la empresa prestadora del servicio se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que la empresa disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio:

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

⁹ <https://www.cnmc.es/expedientes/um05715>.

¹⁰ <https://www.cnmc.es/expedientes/um07215>.

¹¹ Informe de 30 de noviembre sobre la reclamación presentada, al amparo del artículo 26 de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, contra la exigencia de acreditación o inscripción en el registro en la Comunidad Autónoma otorgante de la subvención contenida en una convocatoria pública de subvenciones para la financiación de programas de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados (UM/081/15).

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.

Tal y como señala la recurrente, tanto la SECUM como esta Comisión¹² consideran que la exigencia de instalaciones en el territorio de la administración convocante infringen el principio de no discriminación. Al condicionar la obtención de una ventaja económica a contar con un establecimiento físico dentro del territorio, se está discriminando a los operadores que no lo tienen en el momento de convocar las subvenciones, pero que podrían tenerlo al desarrollar las actividades formativas. De esta manera, únicamente pueden establecerse requisitos vinculados a la instalación o infraestructura física propiamente (p.ej. para garantizar la protección del medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o salud públicas o bien el patrimonio histórico-artístico¹³), pero no requisitos ligados a la actividad económica desarrollada en o a través de dicha instalación física.

Asimismo, el apartado 2f) del artículo 18 LGUM incluye entre las actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios de la LGUM, 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.

El principio de no discriminación ha sido aplicado por esta Comisión para las actividades de prestación de servicios en distintos informes¹⁴.

En relación con el contenido del artículo 18.2.a) LGUM, en el apartado 1º d) del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General

¹² Informe de 30 de diciembre de 2015 sobre la reclamación presentada al amparo del artículo 26 de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, contra la exigencia de inscripción de instalaciones en el Registro de la Comunidad Autónoma otorgante de subvenciones para la financiación de programas de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados (UM/100/15).

¹³ Véase artículo 17.1.b) LGUM.

¹⁴ Véanse Informes UM/007/14, UM/008/14, UM/048/14 y UM/051/14.

del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia de 2014 sobre la LGUM¹⁵ se señala que:

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 ello implique discriminación por razón de la nacionalidad o domicilio social de la empresa.

Este criterio interpretativo ha sido aplicado por la SECUM en sus Informes 26/1520 de 4 de agosto de 2015 y 26/1534 de 22 de septiembre de 2015, dictados también en materia de subvenciones a actividades formativas para el empleo, señalándose en los mismos¹⁶ que:

Hay, por tanto, que considerar que, dado que la propia naturaleza de la política de subvenciones llevadas a cabo por las Autoridades Públicas en el marco de su actividad de fomento (en este supuesto, fomento del empleo) exige una cierta territorialidad de sus efectos, la actividad que vaya a recibir las eventuales medidas de fomento (formación para el empleo) tendrá conexión directa con el ámbito territorial donde la entidad concedente desarrolla su actividad de fomento (trabajadores/as ocupados/as en la Comunidad Autónoma). Si bien, en virtud de la LGUM debe entenderse que esta conexión con el ámbito territorial no puede establecerse exclusivamente en relación a la existencia de un domicilio social o un establecimiento físico concreto en un determinado territorio sino, por ejemplo, por la generación de actividad económica en el mismo con base en posibles diferentes indicadores –ventas, empleo generado, prestación de servicios a un determinado tipo de cliente, etc..-.

Debe señalarse, sin embargo, que la exigencia de vinculación de las empresas beneficiarias con la Comunidad otorgante de la subvención deberá referirse únicamente a la actividad subvencionada en concreto. Esto es, y en el caso específico de la convocatoria de Extremadura, podría exigirse a las citadas empresas beneficiarias que los destinatarios de las subvenciones convocadas fueran “*personas trabajadoras ocupadas*” que prestaran sus servicios dentro de la Comunidad extremeña.

Ello podría ser objeto de control *ex post* por parte de la Comunidad Autónoma a través de la entrega del listado de trabajadores participantes en la formación, sin perjuicio de que, antes de recibir la subvención, las empresas

¹⁵ Resolución de 14 de octubre de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica 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 (BOE núm.262, de 29.10.2014).

¹⁶ Véanse páginas 8 a 9 del Informe SECUM 26/1520 de 4 de agosto de 2015 y páginas 9 a 10 del Informe SEUM 26/1534 de 22 de septiembre de 2015.

beneficiarias tuvieran que suscribir una declaración responsable frente a la Comunidad Autónoma de que los fondos recibidos fueran destinados a impartir formación a trabajadores ocupados que presten servicios en Extremadura.

En ningún caso, no obstante, podrá exigirse a las empresas beneficiarias que acrediten tener una vinculación con la comunidad convocante anterior a la solicitud de subvención, tal y como se desprende de la prohibición expresa contenida en el artículo 18.2.a) 2º LGUM:

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:

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:

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

Esta interpretación, incluida también en los Informes anteriores de esta Comisión UM/057/15 y UM/072/15, coincide con los fines y principios de las subvenciones para la formación laboral reguladas en Ley 30/2015¹⁷ que, como se ha dicho antes en este Informe, no se fundamentan en los derechos de las empresas que imparten la formación sino que persiguen 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”.

En el caso concreto del artículo 1.1 del Extracto de la Orden de 24.11.2016 en relación con el artículo 27.1 del Decreto 156/2016, de 20 de septiembre, se establecen como criterios de vinculación entre las empresas beneficiarias y la Comunidad Autónoma el registro o la acreditación de dichas empresas o de sus centros en la Comunidad Autónoma extremeña pero no se fijan otros parámetros distintos o alternativos, como la impartición de formación a trabajadores domiciliados en esa autonomía o inscritos en sus servicios de empleo, por lo que, en este supuesto nos encontramos ante una infracción del principio de no discriminación del artículo 18 LGUM en relación con los artículos 18, 19, 30 y 49 del Decreto extremeño 97/2016.

¹⁷ Artículos 2 y 3 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.

3.2) Limitaciones relativas a la exigencia de experiencia previa en anteriores convocatorias del servicio extremeño público de empleo (artículo 53 del Decreto 97/2016).

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/007/14¹⁸ y UM/008¹⁹) como aquella que lo realiza indirectamente, a través de la 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 2016²⁰:

¹⁸ 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).

¹⁹ 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).

²⁰ <https://www.cnmc.es/expedientes/um06816>.

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.

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 del 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 el territorio extremeño (supuesto del artículo 11.2.I.b.2.1 de la Orden de 24.11.2016) discrimina indirectamente a las entidades formativas de otras Comunidades Autónomas sin instalaciones o centros de formación en Extremadura, 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 la LGUM, hubiera sido exigir experiencia formativa, sin distinción del lugar (Comunidad Autónoma) en el que dicha experiencia fue adquirida por la entidad de formación solicitante de la subvención convocada.

Por tanto, de lo anterior puede concluirse que las exigencias de experiencia previa en anteriores convocatorias de los servicios extremeños de empleo (artículo 11.2.I.b.2.1 de la Orden de 24.11.2016) resultan contrarias al principio de no discriminación del artículo 18 LGUM.

III. CONCLUSIONES

A juicio de esta Comisión:

1º.- Los requisitos de disponer de acreditación o registro y experiencia formativa previa en la Comunidad de Extremadura exigidos a las entidades solicitantes de subvenciones en el artículo 1.1 del Extracto de la Orden de 24.11.2016 en relación con el artículo 27.1 del Decreto 156/2016, de 20 de septiembre así como en el artículo 11.2.I.b.2.1 de la citada Orden de

24.11.2016 resultan contrarios a los principios de no discriminación y eficacia nacional contenidos en los artículos 18 y 20 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado así como 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) y STS de 2 de junio de 2011 (RC 2577/2005).

2º.- En el caso de que la autoridad autonómica reclamada no suprimiera los requisitos anteriormente indicados, esta Comisión vendría legitimada para impugnar los preceptos anteriormente citados, 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.