

INFORME. ARTÍCULO 28 DE LA LEY DE GARANTÍA DE UNIDAD DE MERCADO

UM/043/25 SUBVENCIONES A LA FORMACIÓN CANARIAS

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D^a. María Jesús Martín Martínez

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D. Enrique Monasterio Beñaran

D^a María Vidales Picazo

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 15 de octubre de 2025

1. ANTECEDENTES

1. El 01 de octubre de 2025, se informó a la Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM) sobre la posible existencia de obstáculos o barreras relacionadas con la aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).
2. El 02 de octubre de 2025 la SECUM solicitó a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) un informe al amparo del artículo 28.4 de la LGUM.
3. El día 15 de octubre de 2025 el Pleno del Consejo de la CNMC aprobó el presente informe.

2. RESUMEN DE LA INFORMACIÓN PRESENTADA

4. La Informante detalla en su escrito la contrariedad con la LGUM de la actuación del Servicio Canario de Empleo consistente en no dar de alta en la plataforma “Asistente de Solicitudes de Formación de SISPECAN” a las entidades formativas que están inscritas en el censo estatal de centros de formación.
5. Esta actuación se produce en el marco de la convocatoria para la concesión de subvenciones destinadas a la realización de acciones formativas dirigidas prioritariamente a personas trabajadoras desempleadas incluidas en la programación 2025. Esta convocatoria fue efectuada mediante Resolución de la presidenta del Servicio Canario de Empleo de 30 de julio de 2025, publicada en el Boletín Oficial de Canarias número 157 de fecha 08 de agosto de 2025¹.
6. El no dar de alta en la plataforma SISPECAN a las entidades del censo estatal supone, de facto, la imposibilidad de que participen en la convocatoria de ayudas mencionada, puesto que en el apartado 4 (presentación de solicitudes) del extracto publicado de la convocatoria se dice que:

Las entidades colaboradoras interesadas en concurrir a las subvenciones de esta convocatoria deberán introducir la información de sus solicitudes a través del Asistente de Solicitudes de Formación de SISPECAN, especificando la modalidad de cada acción formativa y, en el caso de certificados profesionales, el número de horas de formación en empresa u organismo equiparado, conforme a la normativa vigente.

7. La informante señala que esta decisión no se materializa en una resolución expresa susceptible de impugnación; en realidad se concreta en la inadmisión de las solicitudes por el sistema telemático, dada la imposibilidad de presentar la solicitud de concurrencia a través del “Asistente de Solicitudes de Formación de SISPECAN” al no estar dados de alta en esta plataforma.
8. Según señala, el plazo para presentar las solicitudes a través de esta plataforma finalizaba el día 1 de septiembre de 2025. Diversas entidades solicitaron que se diera de alta el “Asistente de Solicitudes de Formación de SISPECAN” con anterioridad a esta fecha límite, sin embargo, no recibieron respuesta del Servicio Canario de Empleo. En todo caso, cabe resaltar que no aporta prueba alguna para sustentar estas afirmaciones.

¹ <https://www.gobiernodecanarias.org/boc/2025/157/2909.html>.

3. ANÁLISIS DE LA EXISTENCIA DE OBSTÁCULOS O BARRERAS RELACIONADAS CON LA APLICACIÓN DE LA LGUM

3.1. Inclusión de la actividad en el ámbito de la LGUM

9. La actividad económica consistente en la formación laboral y el apoyo al empleo está incluida dentro del ámbito del artículo 2 LGUM, según se indicó anteriormente y, entre otros, en los informes UM/071/19 de 18 de septiembre de 2019², UM/019/22 de 15 de marzo de 2022³, UM/076/23 de 14 de noviembre de 2023⁴, UM/001/24 de 23 de enero de 2024⁵, UM/074/24 de 21 enero de 2025⁶, UM/019/25 de 05 de mayo de 2025⁷ y UM/021/25 de 05 de mayo de 2025⁸. Asimismo, también lo han reconocido los tribunales en distintas sentencias de aplicación de la LGUM a los servicios formativos para el empleo⁹.

3.2. Valoración sobre la existencia de obstáculos o barreras

10. El art. 5 de la LGUM establece que cuando las autoridades “establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, 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”, manifestándose también que “cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica”.
11. Por su parte, el artículo 18.2.b) LGUM, desarrollando el principio de no discriminación del artículo 3 LGUM en el ámbito de las ayudas públicas, prohíbe los “requisitos para la obtención de ventajas económicas que sean discriminatorios excepto que exista una razón imperiosa de interés general que

² <https://www.cnmc.es/expedientes/um07119>.

³ <https://www.cnmc.es/expedientes/um01922>.

⁴ <https://www.cnmc.es/expedientes/um07623>.

⁵ <https://www.cnmc.es/expedientes/um00124>.

⁶ <https://www.cnmc.es/expedientes/um07424>.

⁷ <https://www.cnmc.es/expedientes/um01925>.

⁸ <https://www.cnmc.es/expedientes/um02125>.

⁹ Sentencias de la Audiencia Nacional de 28 de diciembre de 2018 (recurso 18/2017), de 10 de mayo de 2019 (recurso 2/2017), de 17 de julio de 2019 (recurso 19/2017) y de 12 de mayo de 2022 (recurso 10/2017).

lo justifique y sea proporcionado. La obligación de operar en el territorio de la autoridad competente o de generar actividad económica en el mismo para la obtención de ventajas económicas vinculadas a las políticas de fomento desarrolladas por dicha autoridad no se considerará un requisito discriminatorio, sin perjuicio del cumplimiento del principio de no discriminación e igualdad de trato establecido en el derecho de la Unión Europea”.

12. En este **caso concreto**, una actuación como la denunciada, de producirse, suele derivar en una restricción que resulta discriminatoria para las entidades domiciliadas en otras Comunidades Autónomas. Así, por ejemplo, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 02 de julio de 2021 (recurso 1/2020, expediente UM/078/19¹⁰) señaló que la exigencia a los solicitantes de subvenciones por parte de la Administración canaria de estar dados de alta en el Sistema Económico Financiero y Logístico de Canarias (SEFLogIC), en el momento inicial de solicitar y participar en la convocatoria de las ayudas, constituía una discriminación indirecta inadmisibles¹¹. Dicha sentencia confirmó lo indicado anteriormente en la Sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de mayo de 2019¹² (recurso 2/2017, expediente UM/133/16¹³), también con relación a las mismas restricción y Administración denunciadas.
13. Por otro lado, en el Fundamento Sexto de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de febrero de 2024 (recurso 1/2022, expediente UM/082/21¹⁴) se indica, a modo ejemplificativo, que la creación de actividad en un territorio puede consistir

¹⁰ <https://www.cnmc.es/expedientes/um07819>.

¹¹ En el Fundamento Sexto de la Sentencia se razona que: *Una cosa es imponer requisitos vinculados a la instalación o infraestructura física propiamente dicha (p.ej. para garantizar la protección del medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o salud públicas o bien el patrimonio histórico-artístico) que podrían tener justificación legal, y otra exigir requisitos ligados a la actividad económica desarrollada en o a través de dicha instalación física, pues discrimina a otros operadores exclusivamente por ese dato especialmente cuando dichas exigencias se han vinculado en la convocatoria como requisitos de acceso como entidad beneficiaria y no, en su caso, como requisito una vez que se ha obtenido la ayuda solicitada dada su naturaleza, así como el objeto y forma exigida para otorgar la formación subvencionada.*

¹² En su Fundamento Sexto se manifiesta que: *El mismo razonamiento, con la correspondiente adaptación de los números de los preceptos de la resolución recurrida, debe aplicarse en el caso presente en el que el artículo 7.2.A) de la resolución impugnada exige la inscripción previa de las empresas beneficiarias en la Comunidad Autónoma Canaria para poder ser adjudicataria de las subvenciones. No es, como pretende la Comunidad Autónoma Canaria, que se exija tener centro abierto en el territorio de la Comunidad, sino que la simple lectura de los apartados a) y b) del artículo 7 de la Resolución exigen la inscripción en el Registro de Entidades de Formación Profesional para el empleo de Canarias y el alta en el Sistema Económico Financiero y Logístico de Canarias (SEFLogIC).*

¹³ <https://www.cnmc.es/expedientes/um13316>.

¹⁴ <https://www.cnmc.es/expedientes/um08221>.

en la contratación de personas allí residentes o bien en destinar las subvenciones concedidas a proyectos o actividades concretas beneficiosas para dicho territorio¹⁵.

14. Asimismo, el Fundamento Quinto de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 12 de mayo de 2022 (recurso 10/2017, expediente UM/157/16¹⁶) recuerda, en la línea de lo requerido por el artículo 18.2.b) LGUM, que *“las restricciones o limitaciones establecidas a las entidades y centros solicitantes de ayuda para poder ser beneficiarias de las subvenciones deben estar justificadas por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.”*
15. Y, en este **supuesto concreto**, una actuación como la denunciada debería estar basada en alguna razón imperiosa de interés general de las previstas 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, con relación al artículo 5 LGUM, debiendo ser, además, proporcionada y adecuada al fin previsto, según se ha indicado, entre otros, en los anteriores informes UM/019/25¹⁷ y UM/021/25, ambos de 05 de mayo de 2025¹⁸.

¹⁵ Fundamento Sexto de la Sentencia: *“no hay ninguna justificación objetiva que ampare la exigencia de la territorialidad impugnada ya que el intereses del Ayuntamiento de Villanueva de la Serena consistente en obtener riqueza en ese municipio podría haberse obtenido sustituyendo la exigencia de la domiciliación impugnada por la exigencia de generar riqueza y actividad económica en Villanueva de la Serena con cargo a las ayudas concedidas a través de diversos medios y, entre ellos, exigiendo la contratación de trabajadores de Villanueva de la Serena o exigiendo que el destino de las ayudas se dirigiera a la realización de actividades o de proyectos que pudieran generar riqueza concreta en Villanueva de la Serena con independencia del lugar de domiciliación de la empresa beneficiaria de las ayudas.”*

¹⁶ <https://www.cnmc.es/expedientes/um15716>.

¹⁷ <https://www.cnmc.es/expedientes/um01925>.

¹⁸ <https://www.cnmc.es/expedientes/um02125>.