

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 ACREDITACIÓN O INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE 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/101/15).

I. ANTEDECENTES Y OBJETO DEL INFORME

Con fecha 22 de diciembre de 2015 ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) reclamación de las previstas 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 Orden 8/2015, de 23 de noviembre, de la Conselleria d' Economia Sostenible, Sectors Productius, Comerç i Treball (Consejería de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo) de la Generalitat Valenciana, por la que se aprueban las bases reguladoras y se determina el programa de formación para el empleo para la realización de acciones formativas dirigidas prioritariamente a personas ocupadas (Orden 8/2015).

La citada disposición fue publicada en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana (DOGV) núm.7666 de 26 de noviembre de 2015¹.

En sus consideraciones, la empresa reclamante manifiesta que el artículo 3 de la Orden 8/2015 exige que los centros y entidades de formación solicitantes estén inscritas en el Registro de Centros y Entidades de Formación para el Empleo de la Comunitat Valenciana y que dispongan del correspondiente número/s de censo a fecha de publicación de la convocatoria (esto es, a 26 de noviembre de 2015).

Las anteriores exigencias de acreditación o inscripción obligatorias en la Comunitat Valenciana constituirían una vulneración de los principios de eficacia nacional y no discriminación de los artículos 18.2 y 20 LGUM.

La SECUM remitió la referida reclamación a esta Comisión en el marco de lo previsto en el artículo 26 LGUM, junto con una resolución de ampliación de plazo.

¹ http://www.docv.gva.es/datos/2015/11/26/pdf/2015_9598.pdf.

II. CONSIDERACIONES

1) Límites introducidos en la convocatoria de la Orden 8/2015.

El artículo 3.1 de la Orden valenciana 8/2015 establece los siguientes requisitos para las entidades solicitantes:

Sólo podrán ser entidades beneficiarias de estas ayudas los centros o entidades de formación acreditados o inscritos en el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo de la Comunitat Valenciana, que dispongan del correspondiente número/s de censo a fecha de publicación de la convocatoria.

Del texto transcrito se deriva la exigencia de que los centros y entidades de formación solicitantes de la subvención se encuentren acreditados y/o inscritos en el Registro del servicio autonómico de empleo en la fecha de publicación de la convocatoria, esto es, a día 26 de noviembre de 2015.

2) Análisis de las limitaciones previstas en la convocatoria a la luz de la normativa sectorial aplicable.

El artículo 15.4 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 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.

Precisamente, el artículo 20.4 de la Ley 30/2015, se refiere al sistema integrado de información, que incluirá un Registro Estatal de Entidades de Formación, de carácter público, que estará coordinado, con una estructura común de datos con los registros de que dispongan las comunidades autónomas para la inscripción de las entidades de formación en sus respectivos territorios.

De los anteriores preceptos se desprende claramente que, una vez inscrita una entidad formativa en uno de los registros autonómicos existentes en España (inscripción en Comunidad de origen), no resulta exigible su inscripción en todos y cada uno de los registros del resto de comunidades autónomas (Comunidades de destino) en las que vaya a prestar sus servicios.

En cambio, en el artículo 3 de la Orden 8/2015 se exige, para poder ser beneficiario de las subvenciones convocadas, el requisito de acreditación o

inscripción previos de la entidad solicitante en la Comunidad autónoma convocante.

Debe añadirse que la regulación de las subvenciones para la formación laboral contenida en el Ley 30/2015² 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*”.

Finalmente, el artículo 8.3.a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones señala que:

3. La gestión de las subvenciones a que se refiere esta ley se realizará de acuerdo con los siguientes principios:

a) Publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación.

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

3.1.- Principio de eficacia nacional y exigencia de acreditación o registro de la empresa en la comunidad autónoma otorgante de la subvención.

El principio de eficacia nacional, aplicado en anteriores informes de esta Comisión sobre prestación de servicios³, se recoge en el artículo 20.1 LGUM, que prevé que:

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.

² Artículos 2 y 3 de la Ley 30/2015.

³ Véanse, entre otros, Informes UM/012/14, UM/018/14 y UM/052/14.

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 y alta de las entidades subvencionadas en la Comunitat Valenciana del artículo 3 de la Orden 8/2015 vulnera el principio de eficacia nacional de la inscripción de entidades formativas, al impedir que entidades inscritas en otras Comunidades Autónomas que prestan servicios en la Comunitat Valenciana puedan beneficiarse de las subvenciones convocadas, tal y como se señaló también en nuestros anteriores Informes UM/057/15, de 21 de septiembre de 2015⁴ y UM/081/15, de 1 de diciembre de 2015⁵.

3.2.- Principio de no discriminación y exigencia de acreditación o registro en la comunidad autónoma otorgante de la subvención.

El artículo 18.2.a) 1º y 3º 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, que la empresa disponga de un establecimiento físico o que esté inscrita en registros de dicho 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 o establecimiento del operador. Entre estos requisitos se incluyen, en particular:

1º) 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.

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

Asimismo, el apartado 2.f) 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:

⁴ Informe de 21 de septiembre de 2015 sobre la reclamación presentada, al amparo del artículo 26 de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, contra la exigencia contenida en una convocatoria pública de subvenciones de acreditación, registro o domiciliación en la Comunidad Autónoma otorgante de la subvención (UM/057/15).

⁵ Informe de 1 de diciembre de 2015 sobre las reclamaciones presentadas, 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 de 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).

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 informes⁶.

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 del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia de 2014 sobre la LGUM⁷ 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 mismos⁸ 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

⁶ Véanse, entre otros, Informes UM/007/14, UM/008/14, UM/048/14 y UM/051/14.

⁷ 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).

⁸ 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.

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 del artículo 3 de la Orden valenciana 8/2015, podría exigirse por la Administración otorgante de la subvención que los fondos públicos fueran destinados a impartir formación a trabajadores, autónomos o empresas residentes o domiciliados en la Comunitat Valenciana.

Ello podría ser objeto de control *ex post* por parte de la Comunidad Autónoma a través de la entrega del listado de trabajadores, autónomos o empresas participantes en la formación, sin perjuicio de que, antes de recibir la subvención, las empresas beneficiarias tuvieran que suscribir una declaración responsable frente a la Comunidad Autónoma de que los fondos recibidos fueran destinados a impartir formación a trabajadores, autónomos o empresas domiciliados en la Comunitat Valenciana.

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) 3º 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: [...]

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

Esta interpretación, incluida también en nuestro anterior Informe UM/057/15, de 21 de septiembre de 2015⁹, coincide con los fines y principios de las

⁹ Informe de 21 de septiembre de 2015 sobre la reclamación presentada, al amparo del artículo 26 de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, contra la exigencia contenida en una convocatoria pública de subvenciones de acreditación, registro o domiciliación en la Comunidad Autónoma otorgante de la subvención (UM/057/15).

subvenciones para la formación laboral reguladas en la Ley 30/2015¹⁰, que, como se ha dicho antes, 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 de la Convocatoria objeto de este informe, se establecen como únicos criterios de vinculación entre empresas beneficiarias y la Comunidad Autónoma el registro o la acreditación y alta de dichas empresas en los servicios de empleo de la Comunitat Valenciana, y no se fijan otros parámetros distintos o alternativos, como la impartición de formación a trabajadores, empresas o autónomos domiciliados en esa comunidad. Por esta razón, se trataría de un supuesto de infracción del principio de no discriminación del artículo 18 LGUM.

III. CONCLUSIONES

A juicio de esta Comisión:

1º) Los requisitos de acreditación o inscripción en el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo de la Comunitat Valenciana exigidos a las empresas beneficiarias de subvenciones por el artículo 3 de la Orden 8/2015, de 23 de noviembre, de la Conselleria d' Economia Sostenible, Sectors Productius, Comerç i Treball (Consejería de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo) de la Generalitat Valenciana, por la que se aprueban las bases reguladoras y se determina el programa de formación para el empleo para la realización de acciones formativas dirigidas prioritariamente a personas ocupadas, resultan contrarios a los principios de no discriminación y eficacia nacional de los artículos 18 y 20 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

2º) En el caso de que la autoridad autonómica reclamada no suprimiera los requisitos arriba indicados, esta Comisión vendría legitimada para impugnar el artículo 3 de la mencionada Orden 8/2015, de 23 de noviembre, 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.

¹⁰ Artículos 2 y 3 de la Ley 30/2015.