

## **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 EL CRITERIO DE VALORACIÓN DE LAS CERTIFICACIONES DE CALIDAD EN LAS SOLICITUDES DE SUBVENCIONES PARA PROGRAMAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO (UM/102/15).**

### **I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME**

Con fecha 23 de diciembre de 2015 ha tenido 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 Orden de 25 de noviembre de 2015, de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo de Castilla-La Mancha, por la que se modifica la anterior Orden de 15 de noviembre de 2012 por la que se regula el desarrollo de la formación profesional para el empleo en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas a dichos programas y se aprueba la convocatoria pública de concesión de subvenciones para la realización de planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores/as ocupados/as (modalidad I) para la anualidad 2015 (Orden 25.11.2015).

La citada Orden de 25.11.15 fue publicada en el Diario Oficial de Castilla-la Mancha núm.232 de 26 de noviembre<sup>1</sup>

En sus alegaciones la empresa reclamante denuncia que la disposición octava y el Anexo II de la Convocatoria de subvenciones establecen un sistema de valoración discriminatorio y claramente favorable para las empresas solicitantes que dispongan del sistema de calidad autonómico (Sistema de Calidad de Castilla-La Mancha), en detrimento de las empresas que cuenten con otras certificaciones de calidad generales (ISO/AENOR, EFQM) o bien expedidas por las demás Comunidades Autónomas.

Concretamente, la entidad reclamante denuncia la vulneración de los principios de libertad de establecimiento y no discriminación del artículo 18.2.i) LGUM, al privarse a las entidades que no dispongan de un certificado de calidad de Castilla-La Mancha de la práctica totalidad de los puntos previstos en el Bloque II de la Convocatoria y relativos a la certificación de calidad.

La SECUM remitió la referida reclamación a esta Comisión en el marco de lo previsto en el artículo 26 LGUM.

---

<sup>1</sup> Véase:

[http://docm.castillalamancha.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2015/11/26/pdf/docm\\_232.pdf&ti po=rutaDocm](http://docm.castillalamancha.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2015/11/26/pdf/docm_232.pdf&ti po=rutaDocm).

## II. CONSIDERACIONES

### 1) **Ámbito de la actividad y calidad exigible a las entidades formativas de acuerdo con la normativa sectorial aplicable.**

#### 1.1) **Ámbito de la actividad.**

Tal y como se señaló en nuestro anterior Informe UM/077/15, de 18 de noviembre de 2015<sup>2</sup>, la actividad a la que se refiere el presente informe es la realización de actividades de formación para el empleo.

El sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral estaba descrito en el artículo 26 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, actualmente derogada por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, que en su artículo 40.1 señala que:

*El sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral está constituido por el conjunto de iniciativas, programas e instrumentos que tienen como finalidad impulsar y extender entre las empresas y los trabajadores ocupados y desempleados una formación que contribuya al desarrollo personal y profesional de los trabajadores y a su promoción en el trabajo que responda a las necesidades del mercado laboral y esté orientada a la mejora de la empleabilidad de los trabajadores y la competitividad empresarial, conforme a los fines y principios establecidos en la Ley Orgánica 5/2002, de las Cualificaciones y la Formación Profesional y en la normativa reguladora del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral.*

Las iniciativas y las acciones de formación profesional para el empleo estarán dirigidas a la adquisición, mejora y actualización permanente de las competencias y cualificaciones profesionales, favoreciendo la formación a lo largo de toda la vida de la población activa, y conjugando las necesidades de las personas, las empresas, los territorios y los sectores productivos.

Sin perjuicio de las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas, la Administración General del Estado, en el ejercicio de su competencia normativa plena, ejerce la coordinación en el diseño estratégico del sistema.

---

<sup>2</sup> Informe de 18 de noviembre de 2015, sobre la reclamación presentada, al amparo del artículo 26 LGUM, contra algunos criterios de valoración de las solicitudes de subvención para la financiación de programas de formación a trabajadores ocupados y requisitos de gasto incluidos en la convocatoria de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid de 13 de octubre de 2015 (UM/077/15).

El sistema de formación profesional para el empleo está regulado en la actualidad en 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.

Tanto el Texto Refundido de la Ley de Empleo como la Ley 30/2015 se refieren al principio de concurrencia competitiva abierta a todos los proveedores de formación, públicos y privados, acreditados y/o inscritos conforme a la normativa vigente. Este principio de concurrencia se establece como rasgo básico transversal a la gestión de la financiación por parte de todas las Administraciones competentes en materia de formación profesional.

Finalmente, en la medida en que las subvenciones para la formación laboral a las que se refiere la Ley 30/2015 están sujetas a lo dispuesto en la Ley 38/2003, de 17 noviembre, General de Subvenciones, su gestión se realizará de acuerdo con los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación.

## **1.2) Calidad exigible a las entidades formativas de acuerdo con la normativa sectorial aplicable.**

El artículo 22 de la Ley 30/2015 regula la “*calidad de la formación*” impartida por las entidades formativas en los siguientes términos:

*1. Los Servicios Públicos de Empleo velarán por la calidad de la formación en sus respectivos ámbitos competenciales. Para ello, se guiarán por las previsiones de seguimiento y evaluación de la Estrategia Española de Activación para el Empleo vigente en cada momento, así como por sus objetivos y principios de actuación, en particular, en lo referente a:*

*a) La orientación a resultados, así como el seguimiento y evaluación de los resultados de las acciones y del cumplimiento de objetivos.*

*b) La identificación de costes y difusión de buenas prácticas.*

*c) La oferta de formación a los demandantes de empleo como instrumento de activación y reinserción, reforzando la vinculación entre las políticas activas y pasivas de empleo.*

*d) El ajuste y adecuación de la formación a las necesidades de sus destinatarios y a las del mercado laboral, atendiendo a la realidad del territorio en que se apliquen.*

*e) La apertura a la sociedad, favoreciendo la participación de otros agentes y empresas, tanto públicos como privados, a través de los correspondientes instrumentos de colaboración.*

**2. Las entidades de formación que impartan la oferta formativa para trabajadores ocupados y desempleados deberán suscribir, con carácter previo a la percepción de financiación pública, un compromiso**

***verificable de calidad en la gestión, transparencia y eficiencia en la utilización de recursos públicos. Este compromiso estará referido al seguimiento de la impartición y asistencia de todos los participantes, a su satisfacción con el desarrollo de la acción formativa, sus contenidos, sus resultados, la calidad del profesorado y las modalidades de impartición.***

*3. El Servicio Público de Empleo Estatal, teniendo en cuenta las propuestas de las comunidades autónomas, elaborará un plan para el perfeccionamiento del profesorado que imparta acciones formativas y para el desarrollo de una metodología técnico-didáctica orientada al mismo. Cuando las acciones del citado plan vayan dirigidas a formadores de dos o más comunidades autónomas se ejecutarán a través de los Centros de Referencia Nacional, que recibirán del Servicio Público de Empleo Estatal la financiación acordada en el seno de las respectivas Comisiones de Coordinación y Seguimiento, y cuando vayan dirigidas específicamente a formadores de una comunidad autónoma serán gestionadas en el ámbito autonómico.*

*Este plan se someterá a informe del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo.*

Por otro lado, dentro del Objetivo 2.7 (*mejorar los sistemas de seguimiento y evaluación de la calidad de la formación profesional para el empleo*) del Plan Anual de Política de Empleo para 2015<sup>3</sup> se fija como indicador el:

*cociente entre el número de centros de formación para el empleo que tienen implantado y acreditado **un sistema de gestión de calidad tipo EFQM, ISO u otros**, y el número total de centros de formación para el empleo.*

Tanto de la Ley 30/2015 como del Plan Anual de Política de Empleo para 2015 se desprende que:

- No resulta obligatorio para los centros formativos disponer de ningún certificado concreto de calidad, aunque sí suscribir un compromiso verificable de calidad.
- En caso de que, potestativamente dichos centros formativos, decidan acreditar su calidad a través de certificación, no se prevé que la misma deba ser de una clase determinada (*“un sistema de gestión de calidad tipo EFQM, ISO u otros”*).

Asimismo, debe recordarse que existen normas de calidad específicas que regulan la formación a distancia a las que no hace referencia la Orden de 25.11.15 pero que resultarían aplicables a los supuestos de tele-formación

---

<sup>3</sup> Aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de julio de 2015, según lo establecido en el artículo 4ter de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo (BOE núm.191, de 11.8.15).

ocupacional. Concretamente, existe la Norma UNE 66181:2012<sup>4</sup> sobre "Gestión de la calidad y Calidad de la formación virtual".

## 2) Análisis de la exigencia de un determinado certificado de calidad autonómico como criterio de valoración distintivo, a la luz de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

### 2.1) Regulación de la exigencia de calidad en la Orden de 25.11.15.

Dentro de la disposición octava de la convocatoria de subvenciones (criterios de valoración) se valorará:

*2. Capacidad acreditada de la entidad solicitante para desarrollar el plan presentado (Bloque II). Se valorará con un máximo de 35 puntos, conforme a los siguientes criterios:*

*a) La experiencia en formación.*

*b) Los recursos destinados al desarrollo y ejecución del Plan de Formación.*

*c) **El nivel de calidad de la entidad solicitante a través de un sistema de calidad propio de Castilla-La Mancha o externo, el cumplimiento de los niveles de calidad y la ausencia de no conformidades en las evaluaciones de las acciones formativas de programaciones anteriores.***

*d) Los sistemas de orientación y asesoramiento antes, durante y después de la impartición del Plan formativo.*

Y en el Bloque II del Anexo II se recoge la siguiente tabla:

2. SISTEMA DE CALIDAD. Punto 4. Memoria justificativa y capacidad técnica del solicitante y FOCO.		
REQUISITOS	VAL.	OBSERVACIONES
No Conformidades de acción formativa: - Sin "no conformidades" o con "no conformidades subsanadas" en la programación anterior	4	
La Entidad tiene implantado un Sistema de Calidad diferente al sistema de calidad de Castilla-La Mancha. - Si	1	
<b>La Entidad tiene implantado el Sistema de Calidad de Castilla-La Mancha</b>  - Si (se valorarán los siguientes apartados)	6	
<b>Grado de cumplimiento de los Niveles Aceptables de Calidad (NAC)</b>	5	0.2083 por cada NAC cumplido Máximo 5 puntos.
<b>Grado de cumplimiento de los Niveles de Mejora (NM)</b>	3	0.0625 por cada NM cumplido Máximo 3 puntos.
TOTAL VALORACIÓN	19	MÁXIMO

<sup>4</sup> <http://www.ca.aenor.es/aenor/normas/normas/fichanorma.asp?tipo=N&codigo=N0049661>.

Del examen de la tabla transcrita parece deducirse que únicamente cuando la entidad tenga implantado el sistema de calidad propio de Castilla-La Mancha (lo cual otorga 6 puntos) se pasarán a valorar los siguientes dos apartados de la tabla que suman 8 puntos (5+3).

De ello se desprende que hasta un total de 14 puntos adicionales (6+5+3) podrían ser adjudicados a la entidad formativa adherida al sistema de calidad de Castilla-La Mancha frente a otras entidades que acreditaran dicha calidad a través de certificaciones ISO/UNE, EFQM u otras.

## **2.2) Análisis de la exigencia de acreditación autonómica como criterio de valoración distintivo a la luz del principio de eficacia nacional del artículo 20 LGUM.**

El art.20.1 LGUM en su inciso primero 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.***

Y en el apartado 3 del mismo artículo 20 LGUM se añade que:

*Lo dispuesto en el apartado anterior se aplicará, en particular, a los siguientes supuestos:*

**a) Certificaciones de calidad a efectos de la acreditación del cumplimiento de las normas de garantía de calidad en los procedimientos de contratación de las autoridades competentes, para el suministro de bienes y servicios en determinadas circunstancias o a determinados sujetos y **para la obtención de ventajas económicas, bien sean subvenciones o beneficios fiscales.****

En este caso, se está limitando la eficacia nacional de las acreditaciones de calidad formativa distintas de las otorgadas por Castilla-La Mancha, puesto que solamente éstas últimas (y no otras certificaciones, como ISO/UNE o EFQM) pasan a la fase posterior de valoración de los niveles aceptables de calidad (5 puntos) y niveles de mejora (3 puntos) previstos en el Bloque II del Anexo II. El resto de certificaciones permanecen en la fase anterior que, en total, puede sumar únicamente 5 puntos (4+1).

## **2.3) Análisis de la exigencia de acreditación autonómica como criterio de valoración distintivo a la luz del principio de no discriminación del artículo 18 LGUM.**

El principio de no discriminación ha sido aplicado por esta Comisión para las actividades de prestación de servicios en distintos informes<sup>5</sup>. Concretamente, 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:

*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.***

En este caso concreto, no exigiendo la normativa sectorial una certificación determinada de calidad a las entidades de formación ocupacional (artículo 22.2 de la Ley 30/2015) y admitiendo dicha normativa la equivalencia entre certificaciones de calidad (Objetivo 2.7 (*mejorar los sistemas de seguimiento y evaluación de la calidad de la formación profesional para el empleo*) del Plan Anual de Política de Empleo para 2015<sup>6</sup>), no cabe que la Administración autonómica otorgue mayor valor a su propio sistema o certificación de calidad por encima de otros certificados o sistemas equivalentes.

Por otro lado, la exigencia de certificación autonómica de calidad como criterio valorativo distintivo, podría considerarse también una discriminación del artículo 18.2.a) basada indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador puesto que resultará más fácil a los operadores sitios en Castilla-La Mancha la adhesión al sistema de calidad de dicha comunidad<sup>7</sup>.

### III. CONCLUSIONES

A juicio de esta Comisión:

**1º.-** La mayor valoración o puntuación de la implantación del sistema de calidad de Castilla-la Mancha frente a otros sistemas o certificados de

---

<sup>5</sup> Véanse, entre otros, Informes UM/007/14, UM/008/14, UM/048/14 y UM/051/14.

<sup>6</sup> Aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de julio de 2015, según lo establecido en el artículo 4ter de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo (BOE núm.191, de 11.8.15).

<sup>7</sup> Así, sobre dicho artículo 18.2.a) LGUM, la SECUM señalaba en su Informe 26/1539 de 25 de noviembre de 2015 que *“los criterios de valoración técnica en las convocatorias de ayudas públicas vinculados a la generación y permanencia de actividad económica en un determinado territorio no pueden considerarse directamente contrarios al artículo 3 y 18.2 de la LGUM, siempre **que ello no implique discriminación por razón de residencia o domicilio social**”*.

acreditación de calidad (ISO/UNE, EFQM y otros equivalentes), prevista en la disposición octava y en el bloque II del Anexo II de la Orden de 25 de noviembre de 2015, de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo de Castilla-La Mancha, resulta contraria a los principios de eficacia nacional y no discriminación de los artículos 18 y 20 LGUM.

**2º.-** En el caso de que la autoridad autonómica reclamada no suprimiera el sistema o criterio de valoración arriba indicado, esta Comisión vendría legitimada para impugnarlo, 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.