

## **INFORME DE 8 DE FEBRERO 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 DOMICILIO E INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO AUTONÓMICO DE LOS SOLICITANTES CONTENIDA EN UNA CONVOCATORIA PÚBLICA DE SUBVENCIONES (UM/014/16).**

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

Con fecha 1 de febrero de 2016 ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) una 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 Resolución de 30 de diciembre de 2015 del Director General del Servicio Vasco de Empleo, por el que se procede a la publicación de la convocatoria para el ejercicio 2016 de las ayudas económicas a la formación para el empleo de oferta dirigida mayoritariamente a personas trabajadores ocupadas en la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobada por Acuerdo del Consejo de Administración de Lambide.

La resolución fue publicada el 31 de diciembre de 2015 en el Boletín Oficial del País Vasco.

En sus alegaciones, la empresa reclamante expone que entre los requisitos que deben cumplir las entidades beneficiarias se incluye *“estar radicadas en la CAPV, acreditadas y/o inscritas en el Registro de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo o, en su caso, en el Registro Estatal de Entidades de Formación”*.

Las anteriores exigencias de residencia, acreditación o inscripción obligatorias de los beneficiarios en la Comunidad convocante constituirían tanto una infracción del artículo 16.4 de la Ley 30/2015, como 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.

### **II. CONSIDERACIONES**

#### **1. Límites introducidos en el artículo 2 de la Convocatoria**

El artículo 2 de la Convocatoria cuya publicación acuerda la resolución del Director General del Servicio Vasco de Empleo prevé que:

*Podrán ser beneficiarias de las ayudas contenidas en la presente convocatoria las entidades de formación, radicadas en la CAPV, acreditadas y/o inscritas en el Registro de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo o, en su caso, en el Registro Estatal de Entidades de Formación. Para entender que una entidad se encuentra radicada en la CAPV, deberá disponer de al menos un centro de trabajo permanente y operativo en la CAPV, esto es, que tenga actividad real y medios materiales suficientes (infraestructura, instalaciones y equipamientos) para poder acometer las acciones para cuya realización se solicita la subvención, así como recursos humanos suficientes en su plantilla, adscritos a ese centro de trabajo y con capacidad para gestionar íntegramente el plan de que se trate.*

*Asimismo y para la formación asociada a los certificados de profesionalidad impartida en la modalidad de teleformación, se entenderá radicada en la CAPV, cuando disponga de un convenio de colaboración con una entidad de formación radicada en la CAPV y acreditada para dichos certificados en la modalidad presencial por Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.*

Del precepto citado se desprende la exigencia:

- a) de **acreditación o inscripción** en el registro autonómico de entidades de formación o, en su caso, en el Registro Estatal, con exclusión de la realizada ante cualquier otra comunidad autónoma.
- b) de que las entidades solicitantes estén **radicadas** en el País Vasco.

El segundo de los requisitos, según el artículo 2 de la Convocatoria, se acreditará de la siguiente manera:

*Para entender que una entidad se encuentra radicada en la CAPV, deberá disponer de al menos un centro de trabajo permanente y operativo en la CAPV, esto es, que tenga actividad real y medios materiales suficientes (infraestructura, instalaciones y equipamientos) para poder acometer las acciones para cuya realización se solicita la subvención, así como recursos humanos suficientes en su plantilla, adscritos a ese centro de trabajo y con capacidad para gestionar íntegramente el plan de que se trate.*

## **2. Análisis de las limitaciones previstas en la Convocatoria a la luz de la normativa aplicable.**

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, ejercerá la coordinación en el diseño estratégico del sistema.

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.

El artículo 16.4 de la 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.*

Del precepto transcrito se desprende sin lugar a dudas 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 2 de la Convocatoria se exige, para poder ser beneficiario de las subvenciones convocadas, el requisito de acreditación o inscripción previos de la entidad solicitante en el registro de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Debe añadirse que la regulación de las subvenciones para la formación laboral contenida en la Ley 30/2015<sup>1</sup>, 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 servicios<sup>2</sup>, 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*

---

<sup>1</sup> Artículos 2 y 3 de la Ley 30/2015.

<sup>2</sup> Véanse Informes UM/012/14, UM/018/14 y UM/052/14.

*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 16.4 de la Ley 30/2015.

La exigencia de acreditación o registro de las entidades subvencionadas en la Comunidad Autónoma del País Vasco del artículo 2 de la Convocatoria 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 el País Vasco 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 2015<sup>3</sup>; UM/072/15<sup>4</sup>, de 5 de noviembre y UM/81/15<sup>5</sup>, de 30 de noviembre de 2015.

### **3.2. Principio de no discriminación: exigencia de acreditación o registro y establecimiento en la comunidad autónoma otorgante de la subvención.**

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:

---

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> Informe de 5 de noviembre 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 o inscripción en el registro en la Comunidad Autónoma otorgante de la subvención (UM/072/15).

<sup>5</sup> 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).

*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.*

Tal y como señala la recurrente, tanto la SECUM como esta Comisión<sup>6</sup> 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-artístico<sup>7</sup>), 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 informes<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> 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).

<sup>7</sup> Véase artículo 17.1.b) LGUM.

<sup>8</sup> Véanse Informes UM/007/14, UM/008/14, UM/048/14 y UM/051/14.

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 LGUM<sup>9</sup> 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 mismos<sup>10</sup> 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 del artículo 2 de la Convocatoria, 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 el País Vasco.

---

<sup>9</sup> 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).

<sup>10</sup> 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.

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 el País Vasco.

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 30/2015<sup>11</sup> 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 de la Convocatoria, se establecen como criterios de vinculación entre las empresas beneficiarias y la Comunidad Autónoma el registro o la acreditación de dichas empresas en la Comunidad Autónoma del País Vasco y la titularidad de un centro de trabajo abierto y operativo en ese territorio, pero no se fijan otros parámetros distintos o alternativos, como la impartición de formación a trabajadores, empresas o autónomos domiciliados en esa autonomía, por lo que, en este supuesto nos encontramos ante una infracción del principio de no discriminación del artículo 18 LGUM.

---

<sup>11</sup> 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.



### **III. CONCLUSIONES**

Los requisitos de acreditación y/o registro de las empresas solicitantes exigido en la Convocatoria para el ejercicio 2016 de las ayudas económicas a la formación para el empleo de oferta dirigida mayoritariamente a personas trabajadoras ocupadas en la Comunidad Autónoma del País Vasco 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.

En el caso de que la autoridad autonómica reclamada no suprimiera los requisitos arriba indicados, esta Comisión estaría legitimada para impugnar 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.