

## **INFORME. ARTÍCULO 26 DE LA LEY DE GARANTÍA DE UNIDAD DE MERCADO**

UM/074/24 SUBVENCIONES PROYECTOS INNOVADORES COE  
NAVARRA/NAFARROA

### **CONSEJO. PLENO**

#### **Presidenta**

D<sup>a</sup>. Cani Fernández Vicién

#### **Consejeros**

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D<sup>a</sup>. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D<sup>a</sup>. María Jesús Martín Martínez

#### **Secretario del Consejo**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 21 de enero de 2025

### **1. ANTECEDENTES**

1. El 26 de diciembre de 2024, la FUNDACIÓN DE APOYO Y ASESORAMIENTO A LA FORMACIÓN (FUNAFOR) dirigió a la Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM) una reclamación al amparo del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), con relación a la Resolución 4568E/2024, de 18 de octubre, de la directora gerente del Servicio Navarro de Empleo-Nafar Lansare, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones para desarrollar en la Comunidad Foral de Navarra proyectos innovadores y experimentales en materia de empleo y emprendimiento<sup>1</sup>. Dicha

---

<sup>1</sup> Identificación BDNS: 792860.

Resolución fue publicada en el Boletín Oficial de Navarra número 240 de 26 de noviembre de 2024<sup>2</sup>.

2. El 30 de diciembre de 2024, la SECUM remitió a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) la reclamación al amparo del artículo 26.5 de la LGUM.
3. El 21 de enero de 2025 el Pleno del Consejo de la CNMC aprobó el presente informe.

## 2. RESUMEN DE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA

4. La Reclamante detalla en su escrito la contrariedad con la LGUM de determinado requisito de arraigo territorial establecido en las Bases Reguladoras de las subvenciones aprobadas en la mencionada Resolución 4568E/2024, de 18 de octubre<sup>3</sup>.
5. En concreto, considera que resultaría contrario al principio de no discriminación de los artículos 3 y 18 LGUM el requisito previsto en la letra a) del apartado 3 (requisitos de las entidades beneficiarias) de las Bases Reguladoras y consistente en “*tener domicilio social y fiscal en la Comunidad Foral de Navarra*”.

## 3. ANÁLISIS DE LA COMPATIBILIDAD CON LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN O ESTABLECIMIENTO

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

6. 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 2019<sup>4</sup>, UM/019/22 de 15 de marzo de 2022<sup>5</sup>, UM/076/23 de 14 de noviembre de 2023<sup>6</sup> y UM/001/24 de 23 de enero de 2024<sup>7</sup>. Asimismo, también lo han

---

<sup>2</sup> <https://bon.navarra.es/es/anuncio/-/texto/2024/240/7>.

<sup>3</sup> Las bases reguladoras figuran como ANEXO a la Resolución 4568E/2024, de 18 de octubre.

<sup>4</sup> <https://www.cnmc.es/expedientes/um07119>.

<sup>5</sup> <https://www.cnmc.es/expedientes/um01922>.

<sup>6</sup> <https://www.cnmc.es/expedientes/um07623>.

<sup>7</sup> <https://www.cnmc.es/expedientes/um00124>.

reconocido los tribunales en distintas sentencias de aplicación de la LGUM a los servicios formativos para el empleo<sup>8</sup>.

### **3.2. Valoración sobre la compatibilidad de la actividad administrativa con la libertad de establecimiento o circulación**

7. Ante todo, debe señalarse que tanto el artículo 5.1.a) de la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones, de la Comunidad Foral de Navarra, como el artículo 8.3.a) de la Ley estatal 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones recogen expresamente los principios de igualdad y no discriminación.
8. Y, por un lado, el artículo 3 LGUM señala que todos los operadores económicos tendrán los mismos derechos en todo el territorio nacional y con respecto a todas las autoridades competentes, sin discriminación alguna por razón del lugar de residencia o establecimiento. Ninguna disposición de carácter general, actuación administrativa o norma de calidad que se refiera al acceso o al ejercicio de actividades económicas podrá contener condiciones ni requisitos que tengan como efecto directo o indirecto la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico.
9. Por otro lado, el artículo 18.2.b) LGUM prohíbe los requisitos para la obtención de ventajas económicas (ayudas o subvenciones) que sean discriminatorios excepto que exista una razón imperiosa de interés general que 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.
10. Asimismo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 121/2018, de 31 de octubre de 2018<sup>9</sup> avala la constitucionalidad del artículo 18.2.a) 1 LGUM, puesto que considerar discriminatorio otorgar ventajas a actividades económicas por el solo hecho de llevarse a cabo en un determinado territorio, garantiza la unidad de mercado, finalidad que se encuentra amparada en la competencia básica estatal

---

<sup>8</sup> 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).

<sup>9</sup> Cuestión de inconstitucionalidad 6031-2016, BOE núm. 294, de 6 de diciembre de 2018 (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-16722>).

del artículo 149.1.13 CE, al ser una medida que tiene una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica.

11. Por su parte, la Audiencia Nacional, en el Fundamento Sexto de su Sentencia firme de 23 de febrero de 2024 (recurso 1/2022)<sup>10</sup>, recaída en el expediente UM/082/21<sup>11</sup> de esta Comisión, considera que el requisito de tener el domicilio social y fiscal en el territorio de la Administración concedente de las subvenciones o ayudas resulta contrario al artículo 18 LGUM. A juicio del Tribunal, no hay ninguna justificación objetiva que ampare la exigencia de arraigo territorial ya que el interés de la Administración otorgante de las ayudas consistente en crear riqueza (y, en este caso, empleo) en su territorio *“podría haberse obtenido sustituyendo la exigencia de la domiciliación impugnada por la exigencia de generar riqueza y actividad económica”* en ese ámbito territorial con cargo a las ayudas concedidas a través de diversos medios y, entre ellos, *“exigiendo la contratación de trabajadores”* procedentes de dicho territorio o *“exigiendo que el destino de las ayudas se dirigiera a la realización de actividades o de proyectos que pudieran generar riqueza concreta”* en esa zona geográfica *“con independencia del lugar de domiciliación de la empresa beneficiaria de las ayudas”*.
12. Esta Comisión, en su informe anual IAP/CNMC/001/24 de ayudas públicas 2024<sup>12</sup> aprobado el 10 de diciembre de 2024, incluye distintos expedientes en los que tanto esta Comisión<sup>13</sup> como otras autoridades de competencia autonómicas<sup>14</sup>, se han pronunciado explícitamente en contra del trato discriminatorio por motivos territoriales en la concesión de subvenciones.
13. También debe recordarse que el artículo 50.2.h) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) encomienda a las instituciones de la UE asegurarse de que las condiciones para el establecimiento de personas físicas y jurídicas no resultan falseadas mediante ayudas otorgadas por los Estados miembros. En este sentido, el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) se ha pronunciado en

---

<sup>10</sup> La firmeza de la Sentencia es declarada mediante Decreto de la Letrada de la Administración de Justicia de fecha 11 de diciembre de 2024.

<sup>11</sup> <https://www.cnmc.es/expedientes/um08221>. Expediente del artículo 27 LGUM que deriva del anterior Informe UM/068/21 de 28 de septiembre de 2021 (<https://www.cnmc.es/expedientes/um06821>).

<sup>12</sup> <https://www.cnmc.es/expedientes/iapcnmc00124>.

<sup>13</sup> Véanse páginas 80 a 83 del Informe IAP/CNMC/001/24 en las que se mencionan los siguientes expedientes de esta Comisión: UM/02/23, UM/076/23, UM/039/23 y UM/018/23.

<sup>14</sup> Véanse páginas 83 a 86 del Informe IAP/CNMC/001/24 en las que se mencionan los siguientes expedientes de la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (ACREA): Informe N 4/2023, Informe N 5/2023, Informe N 7/2023 e Informe N 8/2023.

diversas ocasiones en contra de un trato diferenciado injustificado por razón del domicilio o sede social o fiscal<sup>15</sup>.

14. En este caso concreto, la letra a) del apartado 3 (requisitos de las entidades beneficiarias) de las Bases Reguladoras establece un trato diferenciado y discriminatorio a favor de las entidades con domicilio social y fiscal en la Comunidad Foral de Navarra sin que exista una razón imperiosa de interés general que lo justifique y sea proporcionado. Debe recordarse que el mismo artículo 18.2.b) LGUM permite a la autoridad otorgante de las ayudas públicas establecer la obligación de operar o de generar actividad económica en su territorio. En este sentido, en el apartado 4 (Proyectos Subvencionables) de las mismas Bases Reguladoras ya se incluyen dos requisitos operativos vinculados a la Comunidad Foral Navarra: que los proyectos presentados contribuyan a la coordinación, dinamización y colaboración entre agentes del ecosistema del emprendimiento *en Navarra* y que contribuyan a la coordinación, dinamización y colaboración entre agentes del ecosistema de empleo *en Navarra*.
15. En virtud de lo expuesto, **se concluye que el requisito de tener el domicilio social y fiscal en la Comunidad Foral de Navarra previsto en la letra a) del apartado 3) de las Bases Reguladoras de la convocatoria de subvenciones aprobada por la Resolución 4568E/2024, de 18 de octubre resulta contrario al principio de no discriminación de los artículos 3 y 18 LGUM y a libertad de establecimiento o circulación en los términos establecidos en la citada LGUM.**

---

<sup>15</sup> Véanse las Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 6 de octubre de 2021 (asuntos C-51/19, C-54/19 y C-64/19).