

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

UM/021/25 SUBVENCIONES PARA CENTROS DE FORMACIÓN ILLES BALEARS 2

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 5 de mayo de 2025

1. ANTECEDENTES

1. El 15 de abril de 2025, la ASOCIACIÓN ESTATAL DE GRANDES EMPRESAS DE FORMACIÓN (AEGEF) 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 del Conseller de Empresa, Empleo y Energía, y Presidente del SOIB (Servicio de Ocupación o Empleo de las Illes Balears), por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones con el objeto de financiar formación en el trabajo dirigida a personas desempleadas y ocupadas para el período 2025-2028 (SOIB Formación en el trabajo para desempleados y ocupados). Dicha Resolución fue

publicada en el Boletín Oficial de las Illes Balears número 34 del día 18 de marzo de 2025¹.

2. El 16 de abril de 2025, 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 5 de mayo 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 el apartado 7 del Anexo I de la Resolución del presidente del SOIB anteriormente citada.
5. En concreto, considera que resultaría contrario al principio de no discriminación de los artículos 3 y 18 LGUM el requisito de domiciliación previsto en el primer inciso del apartado 7, que tiene el siguiente tenor literal:

Se pueden beneficiar de las subvenciones las entidades de formación públicas o privadas inscritas en el correspondiente Registro de Entidades de Formación (REEF), para las especialidades formativas y el número de alumnos objeto de la formación, ya sea en la modalidad presencial o modalidad de tele formación.

En la modalidad presencial, las entidades tendrán que disponer de instalaciones debidamente inscritas por el SOIB que permitan impartir las especialidades formativas solicitadas.

En la modalidad de tele formación, las entidades deberán tener domicilio social o fiscal, en el caso de empresario individual, en las Illes Balears, y disponer de plataformas de tele formación debidamente inscritas por el SOIB que permitan impartir las especialidades formativas solicitadas, las cuales deben ofrecerse de acuerdo con lo que determine el programa formativo de la especialidad totalmente en tele formación sin horas presenciales.

¹ <https://www.caib.es/eboibfront/ca/2025/12069/698054/resolucio-del-conseller-d-empresa-ocupacio-i-energ>

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 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 y UM/074/24 de 21 enero de 2025⁶. Asimismo, también lo han reconocido los tribunales en distintas sentencias de aplicación de la LGUM a los servicios formativos para el empleo⁷.

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

3.2.1 El principio de no discriminación en la normativa reguladora de subvenciones y en los artículos 3 y 18 LGUM

7. Ante todo, debe señalarse que tanto el artículo 6.2.a) del Texto Refundido de la Ley de Subvenciones de las Illes Balears⁸, 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

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 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).

⁸ Decreto Legislativo 2/2005, de 28 de diciembre.

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.

3.2.2 La exigencia de disponer de domicilio social o fiscal en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears

10. Por su parte, la Audiencia Nacional, en el Fundamento Sexto de su Sentencia firme de 23 de febrero de 2024 (recurso 1/2022)⁹, recaída en el expediente UM/082/21¹⁰ 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”*. El criterio de esta sentencia ha sido aplicado, entre otros, en los informes de esta Comisión UM/040/24 de 09 de julio de 2024¹¹ y UM/074/24 de 21 enero de 2025¹².

⁹ La firmeza de la Sentencia es declarada mediante Decreto de la Letrada de la Administración de Justicia de fecha 11 de diciembre de 2024.

¹⁰ <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>).

¹¹ <https://www.cnmc.es/expedientes/um04024>.

¹² <https://www.cnmc.es/expedientes/um07424>.

11. Esta Comisión, en su informe anual IAP/CNMC/001/24 de ayudas públicas 2024¹³ aprobado el 10 de diciembre de 2024, incluye distintos expedientes en los que tanto esta Comisión¹⁴ como otras autoridades de competencia autonómicas¹⁵, se han pronunciado explícitamente en contra del trato discriminatorio por motivos territoriales en la concesión de subvenciones.
12. 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 diversas ocasiones en contra de un trato diferenciado injustificado por razón del domicilio o sede social o fiscal¹⁶.
13. En este caso concreto, el primer inciso del apartado 7 del Anexo I de la convocatoria de subvenciones del presidente del SOIB exige que *en la modalidad de tele formación, las entidades deberán tener domicilio social o fiscal, en el caso de empresario individual, en las Illes Balears*, 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, el apartado 8 del Anexo I de la misma convocatoria establece que los alumnos participantes podrán ser de *“cualquier isla de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears”*. Y en el apartado 10 se reitera que los alumnos deben ser *“residentes en las Illes Balears”*. Mediante ambas disposiciones la autoridad convocante se asegura que los destinatarios y beneficiarios de la formación subvencionada sean personas establecidas en su territorio por lo que la exigencia de domiciliación a las empresas formativas resulta innecesario y desproporcionado.
14. Finalmente, la exigencia de domiciliación en la Comunidad convocante de las ayudas no supone, necesariamente, la generación de actividad económica en dicha Comunidad por parte de las empresas de formación. En cambio, y, por

¹³ <https://www.cnmc.es/expedientes/iapcnmc00124>.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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).

ejemplo, la contratación de personas residentes en las Illes Balears por las entidades formativas sí constituiría un indicio de que estas entidades “operan” de forma efectiva en dicha Comunidad.

3.2.3 La exigencia de registro o inscripción en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears

15. Por otro lado, en el apartado 7 de la convocatoria de subvenciones se exige disponer de instalaciones y plataformas de tele formación inscritas en el Servicio de Ocupación de las Illes Balears (SOIB).
16. El requerimiento de registro o inscripción en la Comunidad convocante de las ayudas públicas ha sido considerado por los tribunales como requisito discriminatorio, entre otras, en la Sentencia de la Audiencia Nacional de 02 de julio de 2021 (recurso 1/2020). En el Fundamento Sexto de dicha Sentencia se considera contrario a la LGUM exigir que los beneficiarios potenciales de las subvenciones estén “*inscritos en el registro SEFLOGIC y tener instalaciones en el territorio de la Comunidad concedente*”. En el mismo fundamento jurídico citado se mencionan las anteriores Sentencias dictadas por la misma Audiencia Nacional de fechas 28 de diciembre de 2018 (recurso 18/2017) y 17 de julio de 2019 (recurso 19/2017). La sentencia de la Audiencia Nacional confirma el criterio indicado por esta Comisión en su Informe UM/071/19 de 18 de septiembre de 2019¹⁷.
17. En virtud de lo expuesto, **se concluye que los requisitos de tener el domicilio fiscal o social en la Comunidad de las Illes Balears y disponer de instalaciones y plataformas de tele formación inscritas en el Servicio de Ocupación de las Illas Balears (SOIB) resultan contrarios 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**, al no haberse aportado justificación en los términos de necesidad y proporcionalidad exigidos por el artículo 18.2.b) LGUM.

¹⁷ <https://www.cnmc.es/expedientes/um07119>.