

## RESUMEN (26)

### EDUCACIÓN – Subvenciones a la Formación. Valencia.

Se ha recibido en la Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM) una reclamación, en el marco del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), contra una Resolución del Servicio Valenciano de Empleo por la que se convocan subvenciones para la realización de acciones formativas no conducentes a certificados profesionales dirigidas prioritariamente a personas ocupadas, para el ejercicio 2026, que introduce una restricción a los grupos empresariales al limitar la concurrencia de entidades a la convocatoria a una sola de las empresas que sean parte de un grupo.

En su informe, la SECUM considera que el requisito por el que únicamente se permite participar en la convocatoria a una sola empresa por cada grupo empresarial en una convocatoria de subvenciones de formación para el empleo debería justificarse conforme al principio de necesidad y proporcionalidad recogido en el artículo 5 de la LGUM. En concreto, sin perjuicio de que el objetivo de facilitar la concurrencia a un mayor número de empresas, especialmente, de las pymes, pueda ser legítimo, debe tenerse en cuenta igualmente el objeto último de la convocatoria de las subvenciones de formación para el empleo reguladas por la Ley 30/2015, de 9 de septiembre: proporcionar a los trabajadores una formación de calidad y adecuada a las necesidades del mercado.

Con fecha 21-05-2026 la SECUM notificó al interesado la resolución de la autoridad competente que desestimaba la reclamación.

[Informe final](#)



VICEPRESIDENCIA PRIMERA  
DEL GOBIERNO

MINISTERIO  
DE ECONOMÍA, COMERCIO  
Y EMPRESA

SECRETARÍA DE ESTADO DE ECONOMÍA Y APOYO A LA  
EMPRESA

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA ECONÓMICA

Secretaría para la Unidad de Mercado

**26/26023**

## 1. INTRODUCCIÓN

Con fecha 27 de abril de 2026 tuvo entrada en la Secretaría para la Unidad de Mercado una reclamación de D. (...), en nombre y representación de la (...) en el marco del procedimiento del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).

La reclamante considera que la *Resolución de 30 de marzo de 2026, de la Dirección General (de Labora Servicio Valenciano de Empleo y Formación), por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones para la realización de acciones formativas no conducentes a certificados profesionales dirigidas prioritariamente a personas ocupadas, para el ejercicio 2026, en aplicación de la Orden TMS/368/2019, de 28 de marzo*, vulnera sus derechos e intereses legítimos.

En concreto, la reclamante considera que el punto 3 del apartado sexto de la convocatoria de subvenciones no respeta el artículo 5 de la LGUM ya que introduce una restricción injustificada, desproporcionada y discriminatoria a los grupos empresariales al limitar la concurrencia de entidades a la convocatoria a una sola de las empresas que sean parte de un grupo:

**“Sexto.** Lugar y plazo de presentación de solicitudes.

*3. Cada entidad podrá presentar un máximo de una solicitud por cada uno de los programas y cada uno de los sectores. En el caso de que la entidad beneficiaria presente más de una solicitud se tendrá por presentada la última, considerándose que desiste de las anteriores.*

*Teniendo en cuenta las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de facilitar la concurrencia a un mayor número de empresas, especialmente de las pymes, en el caso de empresas pertenecientes al mismo grupo empresarial, solo podrá solicitar la subvención y ser reconocida beneficiaria de esta una de ellas, ya sea matriz o filial. En caso de presentación de varias solicitudes, únicamente se aceptará la presentada en último lugar, inadmitiéndose el resto. A los efectos de esta convocatoria se entenderá por grupo empresarial lo establecido en el artículo*

*42 de Código de Comercio<sup>1</sup>. A los efectos de la comprobación de la pertenencia a grupo empresarial, las entidades presentarán una declaración responsable.”*

## **2. MARCO NORMATIVO SECTORIAL DE POSIBLE APLICACIÓN**

### **2.1. Normativa estatal:**

- **Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.**

Esta Ley establece el régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por las Administraciones públicas. De acuerdo con el artículo 8 de la misma, la gestión de las subvenciones se somete a los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación; eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos<sup>2</sup>.

---

#### **<sup>1</sup>“Art. 42.**

*1. Toda sociedad dominante de un grupo de sociedades estará obligada a formular las cuentas anuales y el informe de gestión consolidados en la forma prevista en esta sección.*

*Existe un grupo cuando una sociedad ostente o pueda ostentar, directa o indirectamente, el control de otra u otras. En particular, se presumirá que existe control cuando una sociedad, que se calificará como dominante, se encuentre en relación con otra sociedad, que se calificará como dependiente, en alguna de las siguientes situaciones:*

- a) Posea la mayoría de los derechos de voto.*
- b) Tenga la facultad de nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de administración.*
- c) Pueda disponer, en virtud de acuerdos celebrados con terceros, de la mayoría de los derechos de voto.*
- d) Haya designado con sus votos a la mayoría de los miembros del órgano de administración, que desempeñen su cargo en el momento en que deban formularse las cuentas consolidadas y durante los dos ejercicios inmediatamente anteriores. En particular, se presumirá esta circunstancia cuando la mayoría de los miembros del órgano de administración de la sociedad dominada sean miembros del órgano de administración o altos directivos de la sociedad dominante o de otra dominada por ésta. Este supuesto no dará lugar a la consolidación si la sociedad cuyos administradores han sido nombrados, está vinculada a otra en alguno de los casos previstos en las dos primeras letras de este apartado.*

*A los efectos de este apartado, a los derechos de voto de la entidad dominante se añadirán los que posea a través de otras sociedades dependientes o a través de personas que actúen en su propio nombre pero por cuenta de la entidad dominante o de otras dependientes o aquellos de los que disponga concertadamente con cualquier otra persona.”*

#### **<sup>2</sup>“Artículo 8. Principios generales.**

*1. Los órganos de las Administraciones públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.*

*2. Cuando los objetivos que se pretenden conseguir afecten al mercado, su orientación debe dirigirse a corregir fallos claramente identificados y sus efectos deben ser mínimamente distorsionadores.*

La Ley establece quienes pueden obtener la condición de beneficiarios y únicamente excluye de tal condición a personas o entidades en las que concurren determinadas circunstancias tasadas, como la imposición de condena penal o sanción administrativa, incumplimiento de obligaciones con la Seguridad Social o de naturaleza fiscal, entre otras.

Esta Ley es desarrollada por el **Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.**

- **Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.**

Esta Ley constituye el marco de ordenación de las políticas públicas de empleo y regula el conjunto de estructuras, recursos, servicios y programas que integran el Sistema Nacional de Empleo. La norma define la política de empleo, que incluye tanto las políticas activas de empleo como las políticas de protección frente al desempleo. Su diseño y ejecución deberán coordinarse mediante la colaboración de las Administraciones públicas con competencias en la materia y con la participación de los interlocutores sociales. Dentro de las políticas activas de empleo se encuentra la formación:

**“Artículo 31.** Concepto de las políticas activas de empleo.

*Se entiende por políticas activas de empleo el conjunto de servicios y programas de orientación, intermediación, empleo, formación en el trabajo y asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento dirigidas a impulsar la creación de empleo y a mejorar las posibilidades de acceso a un empleo digno, por cuenta ajena o propia, de las personas demandantes de los servicios de empleo, al mantenimiento y mejora de su empleabilidad y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social.”*

- **Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral.**

La Ley 30/2015, de 9 de septiembre incluye como objeto la planificación y financiación del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral y la programación y ejecución de las acciones formativas, teniendo entre sus fines favorecer la formación a lo largo de la vida de los trabajadores desempleados y ocupados para mejorar sus competencias profesionales y sus itinerarios de empleo y formación, así como su desarrollo profesional y personal.

---

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.
- b) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante.
- c) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.”

Esta ley se dicta al amparo del artículo 149.1.7.<sup>a</sup> de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación laboral sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas y del 149.1.13.<sup>a</sup>, que le atribuye la competencia para regular las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Por lo tanto, opera un esquema de distribución de competencias en el que a las Comunidades Autónomas les corresponden las competencias ejecutivas.

El **artículo 2** prevé, entre otros fines del sistema de formación profesional para el empleo, favorecer la formación a lo largo de la vida de los trabajadores desempleados y ocupados para mejorar sus competencias profesionales y sus itinerarios de empleo y formación, así como su desarrollo profesional y personal; atender a los requerimientos del mercado de trabajo y a las necesidades de las empresas, proporcionando a los trabajadores las competencias, los conocimientos y las prácticas adecuados; y mejorar la empleabilidad de los trabajadores, especialmente de los que tienen mayores dificultades de mantenimiento del empleo o de inserción laboral.

La norma establece en su **artículo 4** que el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, hoy Ministerio de Trabajo y Economía Social, a través del Observatorio del Servicio Público de Empleo Estatal, hoy Observatorio de las Ocupaciones, en coordinación y cooperación con las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias, a través de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, y de los agentes sociales, a través del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, desarrollará una función permanente de prospección y detección de necesidades formativas del sistema productivo, para proporcionar respuestas efectivas a las necesidades de formación y recualificación del mercado laboral. Fruto de dicha labor se elaborará un escenario plurianual y un informe anual que recogerá, entre otras cuestiones, las necesidades formativas de los trabajadores y las recomendaciones concretas que serán referentes de la programación de la oferta formativa dirigida a trabajadores ocupados y desempleados.

Por otro lado la norma establece previsiones sobre la financiación del Sistema de Formación Profesional para el Empleo, señalando el **artículo 6.1** las fuentes de financiación, entre las que se encuentran la cuota de formación profesional que aportan las empresas y las personas trabajadoras, las aportaciones específicas establecidas en el presupuesto de la Agencia Española de Empleo, los fondos propios que las comunidades autónomas puedan destinar en el ejercicio de su competencia o la cofinanciación a través del Fondo Social Europeo o de otras ayudas e iniciativas europeas.

Este mismo artículo introduce en su **apartado 5** la concurrencia competitiva abierta a todas las entidades de formación que cumplan los requisitos de acreditación y/o inscripción conforme a la normativa vigente, cuando se opte por la subvención como forma de financiación en la aplicación de los fondos señalados en el

apartado 1 por las distintas Administraciones públicas. Además, según este artículo (**apartado 6**), las bases no podrán establecer criterios de concesión de las subvenciones que impliquen la reserva de actividad para determinadas entidades, así como otros criterios ajenos a aspectos de solvencia técnica y financiera.

Es igualmente destacable la referencia expresa a que la gestión de las distintas administraciones competentes deberá ajustarse a los principios previstos en el capítulo II de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

**“Artículo 6. Financiación.**

*1. El sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral se financiará con los fondos provenientes de la cuota de formación profesional que aportan las empresas y las personas trabajadoras, de conformidad con lo establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio, así como con las aportaciones específicas establecidas en el presupuesto de la Agencia Española de Empleo y con los fondos propios que las Comunidades Autónomas puedan destinar en el ejercicio de su competencia. Igualmente, las acciones del sistema de formación profesional para el empleo podrán ser objeto de cofinanciación a través del Fondo Social Europeo o de otras ayudas e iniciativas europeas. (...)*

*5. En la aplicación de los fondos de formación profesional para el empleo señalados en el apartado 1, se utilizarán las siguientes formas de financiación*

*(...) b) Subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, que se aplicarán a la oferta formativa para personas trabajadoras desempleadas y ocupadas, incluida la dirigida específicamente a personas trabajadoras autónomas y de la economía social, así como a los programas públicos mixtos de empleo-formación. La concurrencia estará abierta a todas las entidades de formación que cumplan los requisitos de acreditación y/o inscripción conforme a la normativa vigente. (...)*

*6. Reglamentariamente se establecerán las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones públicas señaladas en los apartados anteriores, que resultarán de aplicación a las distintas administraciones competentes. Estas bases reguladoras solo contemplarán la financiación de las acciones formativas realizadas a partir del acto de concesión de la correspondiente subvención. (...)*

*Estas bases no podrán incluir, en ningún caso, criterios de concesión de las subvenciones que impliquen la reserva de actividad para determinadas entidades, así como otros criterios ajenos a aspectos de solvencia técnica y financiera.*

*La gestión de las distintas administraciones competentes de los fondos a que se refieren los apartados anteriores deberá ajustarse a los principios previstos en el capítulo II de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. (...)*”

- **Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla 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.**

Este real decreto tiene por objeto el desarrollo de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre y, en particular, la regulación de las iniciativas y programas de formación profesional para el empleo, los requisitos y límites de las acciones formativas, sus destinatarios y la forma de acreditación de las competencias adquiridas por los trabajadores, así como los instrumentos del sistema integrado de información y el régimen de funcionamiento del sistema de formación profesional para el empleo.

- **Orden TMS/368/2019, de 28 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla 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, en relación con la oferta formativa de las administraciones competentes y su financiación, y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación.**

La Orden tiene por objeto el desarrollo del Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla 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, en relación con la oferta formativa de las administraciones competentes y su financiación, así como el establecimiento de las bases que regulan la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación. Su ámbito de aplicación abarca todo el territorio nacional, sin perjuicio de las competencias de ejecución y de autoorganización que tienen reconocidas las Comunidades Autónomas. La Orden regula, entre otras cuestiones, el procedimiento de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia y atribuye la competencia para su iniciación mediante la correspondiente convocatoria al Director General del Servicio Público de Empleo Estatal u órgano competente de la respectiva Comunidad Autónoma. El procedimiento de concurrencia competitiva se ajustará a las particularidades específicas que, en su caso, figuren previstas en la normativa en materia de subvenciones aplicable en el ámbito de cada Comunidad Autónoma.

**“Artículo 5. Régimen e inicio del procedimiento de concesión.**

*1. El procedimiento de concesión de las subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia competitiva, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, o por cualquier otro procedimiento de*

*concesión de subvenciones previsto en la normativa de las administraciones competentes que permita la concurrencia entre entidades beneficiarias, salvo en los supuestos de concesión directa u otros procedimientos de concesión de subvenciones previstos legalmente contemplados en la citada ley, en el artículo 6.5 de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, en la normativa de las administraciones competentes y en esta orden.*

*El procedimiento de concesión en régimen de concurrencia competitiva se iniciará de oficio, mediante convocatoria pública realizada por el Director General del Servicio Público de Empleo Estatal u órgano competente de la respectiva Comunidad Autónoma, que será publicada en el diario oficial correspondiente.*

*La convocatoria se realizará de acuerdo con las bases reguladoras establecidas en esta orden y con el contenido señalado en el artículo 23.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre.”*

## **2.2. Normativa autonómica:**

- **Resolución de 30 de marzo de 2026, de la Dirección General, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones para la realización de acciones formativas no conducentes a certificados profesionales dirigidas prioritariamente a personas ocupadas, para el ejercicio 2026, en aplicación de la Orden TMS/368/2019, de 28 de marzo.**

La Comunidad Valenciana tiene competencias respecto a la convocatoria de subvenciones en materia de formación profesional para el empleo, en virtud de las cuales la Dirección General de Labora Servicio Valenciano de Empleo y Formación ha aprobado esta Resolución.

La interesada reclama en relación con el punto 3 del apartado sexto que establece que cada entidad podrá presentar un máximo de una solicitud por tipo de programa o sector y que, en el caso de empresas pertenecientes al mismo grupo empresarial, solo podrá solicitar la subvención y ser reconocida beneficiaria de la misma una de ellas:

**“Sexto.** Lugar y plazo de presentación de solicitudes.

*3. Cada entidad podrá presentar un máximo de una solicitud por cada uno de los programas y cada uno de los sectores. En el caso de que la entidad beneficiaria presente más de una solicitud se tendrá por presentada la última, considerándose que desiste de las anteriores.*

*Teniendo en cuenta las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de facilitar la concurrencia a un mayor número*

*de empresas, especialmente de las pymes, en el caso de empresas pertenecientes al mismo grupo empresarial, solo podrá solicitar la subvención y ser reconocida beneficiaria de esta una de ellas, ya sea matriz o filial. En caso de presentación de varias solicitudes, únicamente se aceptará la presentada en último lugar, inadmitiéndose el resto. A los efectos de esta convocatoria se entenderá por grupo empresarial lo establecido en el artículo 42 de Código de Comercio<sup>3</sup>. A los efectos de la comprobación de la pertenencia a grupo empresarial, las entidades presentarán una declaración responsable.”*

### **3. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA PARA LA UNIDAD DE MERCADO**

#### **1) Inclusión de la actividad de formación profesional para el empleo en el ámbito de la LGUM.**

El apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas como:

*“b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios. No*

---

#### <sup>3</sup> **Art. 42.**

*1. Toda sociedad dominante de un grupo de sociedades estará obligada a formular las cuentas anuales y el informe de gestión consolidados en la forma prevista en esta sección.*

*Existe un grupo cuando una sociedad ostente o pueda ostentar, directa o indirectamente, el control de otra u otras. En particular, se presumirá que existe control cuando una sociedad, que se calificará como dominante, se encuentre en relación con otra sociedad, que se calificará como dependiente, en alguna de las siguientes situaciones:*

*a) Posea la mayoría de los derechos de voto.*

*b) Tenga la facultad de nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de administración.*

*c) Pueda disponer, en virtud de acuerdos celebrados con terceros, de la mayoría de los derechos de voto.*

*d) Haya designado con sus votos a la mayoría de los miembros del órgano de administración, que desempeñen su cargo en el momento en que deban formularse las cuentas consolidadas y durante los dos ejercicios inmediatamente anteriores. En particular, se presumirá esta circunstancia cuando la mayoría de los miembros del órgano de administración de la sociedad dominada sean miembros del órgano de administración o altos directivos de la sociedad dominante o de otra dominada por ésta. Este supuesto no dará lugar a la consolidación si la sociedad cuyos administradores han sido nombrados, está vinculada a otra en alguno de los casos previstos en las dos primeras letras de este apartado.*

*A los efectos de este apartado, a los derechos de voto de la entidad dominante se añadirán los que posea a través de otras sociedades dependientes o a través de personas que actúen en su propio nombre pero por cuenta de la entidad dominante o de otras dependientes o aquellos de los que disponga concertadamente con cualquier otra persona.”*

*se incluyen dentro de este concepto las actividades relativas a la reserva o al ejercicio de potestades públicas, jurisdiccionales o administrativas ni la regulación de las relaciones laborales por cuenta ajena o asalariadas.”*

La formación profesional para el empleo constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo artículo 2 establece:

*“1. Esta ley será de aplicación al acceso a actividades económicas que se prestan en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.*

*2. Quedan excluidas del ámbito de aplicación de esta ley las materias del ámbito tributario.”*

## **2) Inicio de la tramitación de la reclamación en el marco del procedimiento del artículo 26 de la LGUM**

La reclamación tiene entrada en esta SECUM el 27-4-2026. Se plantea frente a la *Resolución de 30 de marzo de 2026, de la Dirección General (Labora Servicio Valenciano de Empleo y Formación), por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones para la realización de acciones formativas no conducentes a certificados profesionales dirigidas prioritariamente a personas ocupadas, para el ejercicio 2026, en aplicación de la Orden TMS/368/2019, de 28 de marzo.*

Procede el inicio de la tramitación ya que se dan los requisitos contemplados en el artículo 26.1 de la LGUM.

## **3) Análisis de la reclamación a la luz de los principios de la LGUM.**

El objeto de este informe es analizar la compatibilidad con los principios de la LGUM del punto 3 del apartado sexto de la Resolución de 30 de marzo de 2026 del Servicio Valenciano de Empleo y Formación, por la que se convocan subvenciones a la formación, que restringe la concurrencia de las entidades de formación a una sola de las empresas que sea parte de un grupo empresarial, considerando el interesado que esta actuación es discriminatoria, innecesaria y desproporcionada por lo que contraviene la LGUM.

Con carácter preliminar se señala que este informe se circunscribe a analizar la cuestión planteada por la reclamante exclusivamente desde la óptica de la LGUM, sin entrar en ninguna otra consideración adicional<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Esta Secretaría ha examinado numerosos expedientes en materia de formación profesional para el empleo, entre otros (enlace a los informes publicados en la página web del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa):

[28-0350 EDUCACIÓN - Subvenciones centros de formación Canarias](#)

[26-0352 EDUCACIÓN - Subvenciones Centros Formación 2. Andalucía](#)

[26-0349 EDUCACIÓN - Subvenciones centros de formación Baleares 2](#)

[26.0210 EDUCACIÓN – Centros de Formación de Empleo Aragón](#)

En este sentido, la propia Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral establece que la gestión de las distintas administraciones competentes en materia de formación profesional para el empleo deberá ajustarse a los principios previstos en el capítulo II de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Ello debe entenderse en conexión con el **artículo 9** de la LGUM<sup>5</sup>, en virtud del cual todos los actos de las autoridades competentes que afecten a los operadores económicos deben cumplir los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, simplificación de cargas y transparencia.

En todo caso, respecto a la alegación de las reclamantes, relativa al efecto discriminatorio de la medida, se hace notar que el principio de no discriminación consagrado en el **artículo 3**<sup>6</sup> de la LGUM se aplica en relación con el lugar de establecimiento o residencia del operador (y no por otros motivos como pudiera ser la pertenencia a un grupo empresarial). Así, la regulación no puede establecer, para los operadores económicos que ejercen en un mismo territorio, diferentes requisitos

[26.0197 EDUCACIÓN – Centros de formación de Empleo Canarias 5](#)

[26.0119 EDUCACIÓN – Centros Formación Empleo – Valencia](#)

[26.0060 EDUCACIÓN - Centros Formación Empleo. Castilla y León](#)

[26.0056 EDUCACIÓN - Centros Formación Empleo. Navarra](#)

<sup>5</sup> **“Artículo 9.** Garantía de las libertades de los operadores económicos.

1. *Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, simplificación de cargas y transparencia.*

2. *En particular, garantizarán que las siguientes disposiciones y actos cumplen los principios citados en el apartado anterior:*

a) *Las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella.*

b) *Las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica.*

c) *La documentación relativa a los contratos públicos, incluidos los pliegos y cláusulas de los contratos públicos.*

d) *Los actos dictados en aplicación de las disposiciones, requisitos y condiciones mencionados en las letras anteriores, así como los procedimientos asociados a los mismos.*

e) *Los estándares de calidad emanados de normas o consejos reguladores, así como los actos que acrediten el cumplimiento de estos estándares de calidad.*

f) *Cualesquiera otros actos, resoluciones y procedimientos administrativos que afecten a los operadores económicos.”*

<sup>6</sup> **“Artículo 3.** Principio de no discriminación.

1. *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.*

2. *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.”*

de acceso o ejercicio basados en alguna razón derivada de su lugar de residencia o establecimiento.

No obstante lo anterior, el requisito de permitir una única solicitud por grupo empresarial, bien sea la empresa matriz o la filial, ha de ser valorado conforme al principio de necesidad y proporcionalidad contenido en el **artículo 5** de la LGUM<sup>7</sup>, que exige que los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio se motiven en la necesaria salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el **artículo 3.11** de la **Ley 17/2009, de 23 de noviembre**, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio<sup>8</sup>, y que sean proporcionados de modo que no exista otro medio menos restrictivo o menos distorsionador de la actividad económica.

En este sentido, tal y como se ha comentado, desde el punto de vista del principio de necesidad y proporcionalidad recogido en el artículo 5 de la LGUM, debe existir una razón imperiosa de interés general que justifique la medida. La Comunidad Valenciana, en el apartado sexto de la Resolución de 30 de marzo de 2026 indica lo siguiente: *“Teniendo en cuenta las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de facilitar la concurrencia a un mayor número de empresas, especialmente de las pymes, en el caso de empresas pertenecientes al mismo grupo empresarial, solo podrá solicitar la subvención y ser reconocida beneficiaria de esta una de ellas, ya sea matriz o filial (...).”*

Es decir, la autoridad competente se basa en unas recomendaciones de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para justificar la medida y explicita que su objeto es facilitar la concurrencia a un mayor número de empresas, especialmente de las PYMES.

---

<sup>7</sup> **“Artículo 5.** Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica. (...)”

<sup>8</sup> **“Artículo 3.** Definiciones

A los efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.”

Sin perjuicio de que el objetivo de facilitar la concurrencia a un mayor número de empresas, especialmente, de las pymes, pueda ser legítimo, debe tenerse en cuenta igualmente el objeto último de la convocatoria de las subvenciones de formación para el empleo reguladas por la Ley 30/2015, de 9 de septiembre: proporcionar a los trabajadores una formación de calidad y adecuada a las necesidades del mercado. A este respecto, el artículo 8.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones<sup>9</sup> indica que, entre otros, la gestión de las subvenciones debe realizarse de acuerdo con los principios de eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante y eficiencia en la asignación de los recursos públicos<sup>10</sup>.

También se hace notar que según el artículo 6.6 de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el

---

<sup>9</sup> 8.2 *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.*
- b) *Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante.*
- c) *Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.”*

<sup>10</sup> Por otro lado, cabe traer a colación un expediente tramitado por esta Secretaría , en el que el mismo interesado reclamó contra una disposición muy similar incluida en la Resolución de 30 de diciembre de 2021, de la Dirección General de LABORA Servicio Valenciano de Empleo y Formación, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones para la realización de acciones formativas dirigidas prioritariamente a personas ocupadas con cargo al ejercicio presupuestario 2022, en aplicación de la Orden TMS/368/2019, de 28 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla 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, en relación con la oferta formativa de las administraciones competentes y su financiación, y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación.

En el informe que elaboró la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en el marco de este expediente se afirmaba lo siguiente:

<<(…), la normativa sectorial aplicable no limita expresamente la concesión de ayudas públicas a las empresas que formen parte de Grupos Empresariales. En este sentido, debe recordarse lo dicho por la CNMC sobre las ayudas públicas en la página 22 de sus Recomendaciones a los poderes públicos para fomentar la competencia como motor de la recuperación económica de 07 de julio de 2021:

*Debe establecerse un marco regulatorio que garantice unas condiciones de competencia objetivas, transparentes y no discriminatorias para todos los operadores económicos, independiente de su nacionalidad, naturaleza (pública o privada) o forma jurídica, en línea con las recomendaciones de los organismos internacionales, como las de la OCDE de 2021.*

Ello estaría en consonancia con los principios de concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación del artículo 8.3.a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Sin embargo, en la misma página 22 de las Recomendaciones de la CNMC a los poderes públicos para fomentar la competencia como motor de la recuperación económica de 07 de julio de 2021 se dice también lo siguiente:

*Debe evitarse la atribución de ventajas económicas injustificadas a operadores, ya sea a través de ayudas públicas o a través de otros instrumentos de política pública, como las decisiones regulatorias o administrativas que, de iure o de facto, pueden fortalecer de forma indebida su posición en el mercado.”*

ámbito laboral, *las bases no podrán establecer criterios de concesión de las subvenciones que impliquen la reserva de actividad para determinadas entidades, así como otros criterios ajenos a aspectos de solvencia técnica y financiera.*

Sin perjuicio de lo anterior se señala que el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana ha justificado la redacción de la cláusula objeto de controversia en varias sentencias del siguiente modo<sup>11</sup>:

*"En efecto, el resuelvo sexto, apartado 3, de la convocatoria de subvenciones litigiosa establece que "... en el caso de empresas pertenecientes al mismo grupo empresarial, solo podrá solicitar la subvención y ser reconocida beneficiaria de la misma una de ellas, ya sea matriz o filial (...) Como señalaba la Administración en la contestación de la demanda, concurre en este caso razones de interés general y ello con la finalidad de que dichas ayudas alcancen al mayor número posible de empresas, por lo que la limitación aparece proporcionada y motivada. No se trata de una medida restrictiva de carácter desproporcionada, por lo que, como se decía, este argumento debe ser estimado."*

Si bien una de las sentencias en cuestión se encuentra recurrida en casación ante el Tribunal Supremo<sup>12</sup>, a la espera de conocer el fallo que proceda, esta Secretaría estima que de conformidad con el artículo 5 de la LGUM todas aquellas restricciones o limitaciones que se establezcan a las empresas solicitantes de subvenciones, en la medida en que constituyen una barrera al ejercicio de la actividad económica, deben estar motivadas en una razón imperiosa de interés general, cumplir con el objetivo de la convocatoria en cuestión y ser proporcionadas a la finalidad perseguida.

#### 4. CONCLUSIONES

El requisito por el que únicamente se permite participar en la convocatoria a una sola empresa por cada grupo empresarial en una convocatoria de subvenciones de formación para el empleo debería justificarse conforme al principio de necesidad y proporcionalidad recogido en el artículo 5 de la LGUM.

Madrid, 12 mayo de 2026

LA SECRETARÍA PARA LA UNIDAD DE MERCADO

<sup>11</sup> [STSJ CV410/2024, de 28/06/2024 nº rec. 148/2024](#) , [STSJ CV 97/2024, de 22/02/2024 nº rec. 120/2023](#)

<sup>12</sup> [ATS 907/2025 - ECLI:ES:TS:2025:907A - Poder Judicial](#)