

INFORME LGUM 08/2026, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN CONTRA OBSTÁCULOS O BARRERAS A LA UNIDAD DE MERCADO DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO (Expte. 26/26023 Convocatoria Subvenciones a la formación. Valencia)

Ref. LGUM/26/08/26

1. ANTECEDENTES

Con fecha 27 de abril de 2026 tuvo entrada en la Secretaría para la Unidad de Mercado (en adelante, SECUM) escrito de reclamación presentado por la representación de un operador económico, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), del sector de los servicios de formación para el empleo.

El 28 de abril de 2026 la SECUM dio traslado a la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA o Agencia) de la reclamación y de toda la información que obra en el citado expediente, en su condición de punto de contacto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a fin de que, en su caso, pueda emitir informe con las aportaciones que considere oportunas, en los términos previstos en el apartado 5, último párrafo, del artículo 26 de la LGUM.

En particular, del análisis por este PUC de la documentación suministrada por la reclamante, este Punto de Contacto considera relevantes, a efectos del presente informe, los siguientes antecedentes:

El 7 de abril de 2026 se publicó en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* la 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.

En particular, el reclamante señala que el punto 3 del apartado sexto de la referida convocatoria, relativo al lugar y plazo de presentación de solicitudes, dispone:

“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. A los efectos de la comprobación de la pertenencia a grupo empresarial, las entidades presentarán una declaración responsable”.

A juicio del reclamante, dicha previsión podría resultar incompatible con la libertad de establecimiento y de circulación garantizadas por la LGUM, en la medida en que introduce una limitación al acceso al mercado al restringir la participación de operadores económicos pertenecientes a un mismo grupo empresarial y dificultar el aprovechamiento de economías de escala. En particular, considera que la medida podría

		05/05/2026	
		PÁG. 1/8	



vulnerar los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación, al constituir una restricción potencialmente injustificada al acceso al mercado.

2. CONTEXTO NORMATIVO SECTORIAL DE APLICACIÓN

Atendiendo a la materia particular sobre la que versa el presente procedimiento de reclamación, se cita a continuación, sin ánimo de exclusividad, la siguiente normativa de aplicación.

2.1. Normativa estatal

En concreto, con respecto a la formación en el ámbito laboral, cabe considerar las normas que a continuación se detallan:

- [Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.](#)

Dicha ley establece el marco general del Sistema Nacional de Empleo, regulando su estructura, funcionamiento y el conjunto de políticas activas destinadas a mejorar la empleabilidad y la inserción laboral.

- [Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, por el que se desarrollan la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los servicios garantizados establecidos en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo.](#)
- [Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral.](#)

Esta norma tiene por objeto la ordenación del sistema de formación profesional para el empleo, abordando su planificación, financiación, programación y ejecución. Su finalidad principal es promover la formación a lo largo de la vida de las personas trabajadoras, tanto desempleadas como ocupadas, con el fin de mejorar su cualificación profesional, favorecer su empleabilidad, impulsar su desarrollo personal y profesional, y facilitar itinerarios integrados de empleo y formación.

La ley se dicta al amparo del artículo 149.1.7.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por las Comunidades Autónomas, y del artículo 149.1.13.^a, que reserva al Estado la competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. De este modo, se configura un sistema de reparto competencial en el que corresponde al Estado la regulación básica y a las Comunidades Autónomas el desarrollo y ejecución en su ámbito territorial.

Dicha ley impulsa una reforma estructural del sistema, orientada a garantizar su coherencia, estabilidad y eficacia en el conjunto del territorio, asegurando el interés general. En particular, el artículo 6 establece el régimen de financiación de las acciones formativas, precisando los mecanismos, fuentes y criterios para la asignación de los recursos económicos.

- [Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024.](#)

		05/05/2026	
		PÁG. 2/8	



Este real decreto aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, que constituye el marco estratégico para la planificación, coordinación y evaluación de las políticas activas de empleo e intermediación laboral en el conjunto del Estado. Refuerza el papel del Sistema Nacional de Empleo en la mejora de la empleabilidad, especialmente de los colectivos con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo, y promueve la colaboración entre los servicios públicos de empleo estatales y autonómicos en torno a objetivos comunes de empleo de calidad, digitalización y cohesión social.

- [Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre.](#)

Esta norma regula, a nivel reglamentario los programas de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, estableciendo los requisitos, destinatarios, modalidades de acreditación y mecanismos de financiación, programación y control del sistema, tal como recoge su artículo 1.1.

- [Orden TMS/368/2019, de 28 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, 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.](#)
- [Orden TMS/369/2019, de 28 de marzo, por la que se regula el Registro Estatal de Entidades de Formación del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, así como los procesos comunes de acreditación e inscripción de las entidades de formación para impartir especialidades formativas incluidas en el Catálogo de Especialidades Formativas.](#)

La presente Orden tiene por finalidad regular el Registro Estatal de Entidades de Formación del Sistema de Formación Profesional (REEF) para el empleo en el ámbito laboral, concebido como un instrumento de transparencia y difusión en el marco del sistema integrado de información, conforme a lo previsto en el artículo 20.4 de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, que regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, así como en los artículos 3.4 y 38.3.c) del Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, que la desarrolla.

El ámbito de aplicación de la orden se extiende a todo el territorio nacional.

El REEF consolida la información procedente de los registros gestionados por las Administraciones Públicas competentes en el ámbito de sus respectivas competencias, incorporando los actos administrativos de alta, modificación y baja de entidades de formación realizados en los registros de los servicios públicos de empleo integrados en el Sistema Nacional de Empleo. Además, centraliza la custodia de estos datos en un único sistema informático. La orden también regula los procedimientos comunes para la acreditación e inscripción de las entidades de formación.

A la luz de lo establecido en la parte expositiva de la mencionada Resolución de 1 de julio de 2025, a la oferta de formación profesional para personas trabajadoras se registrá por lo establecido en:

- [Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional.](#)
- [Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional.](#)

		05/05/2026	
		PÁG. 3/8	



- [Real Decreto 69/2025, de 4 de febrero, por el que se desarrollan los elementos integrantes y los instrumentos de gestión del Sistema Nacional de Formación Profesional, y se modifica el Real Decreto 375/1999, de 5 de marzo.](#)
- [Real Decreto 375/1999, de 5 de marzo, por el que se crea el Instituto Nacional de las Cualificaciones.](#)
- [Orden EFP/942/2022, de 23 de septiembre, por la que se regula la oferta formativa del sistema de Formación Profesional en el ámbito laboral asociada al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, efectuada por las administraciones competentes, se establecen bases reguladoras y condiciones para su financiación.](#)

Asimismo, con carácter general, resulta de aplicación:

- [Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones,](#)

Esta norma establece el régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por las Administraciones públicas, disponiendo, entre otros, los principios que deben regir su gestión. En particular, el artículo 8 recoge que dicha gestión debe ajustarse, entre otros, a los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, así como a los de eficacia en el cumplimiento de los objetivos y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

- [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.](#)

2.2. Normativa autonómica

En el ámbito autonómico, la resolución se incardina en el marco competencial definido por el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana ([Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio](#)), que atribuye a la Generalitat competencias de ejecución en materia de empleo y formación profesional, así como competencias de desarrollo y ejecución en materia de políticas activas de empleo. Estas competencias estatutarias constituyen el fundamento jurídico que habilita a la Administración autonómica para gestionar y convocar subvenciones destinadas a la formación para el empleo, en coordinación con la normativa básica estatal y en el marco de la distribución territorial de fondos.

En desarrollo de este marco estatutario, resulta de aplicación la [Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones](#), que regula el régimen jurídico de las subvenciones en el ámbito autonómico, incluyendo los procedimientos de concesión, gestión, control y reintegro. En particular, esta norma habilita a los órganos competentes de la Generalitat para aprobar convocatorias de subvenciones con cargo a los presupuestos autonómicos, estableciendo los requisitos de legalidad, eficiencia y control del gasto público.

Asimismo, la resolución se apoya en la normativa presupuestaria autonómica. Ante la ausencia de una ley de presupuestos específica para 2026, opera la prórroga automática de los presupuestos de 2025, conforme a lo previsto en el propio Estatuto de Autonomía y en la normativa financiera autonómica. Esta prórroga se articula mediante el [Decreto 204/2025, de 26 de diciembre](#), del Consell, que establece los criterios de aplicación de dicha prórroga hasta la entrada en vigor de los nuevos presupuestos, garantizando así la continuidad de las políticas públicas, entre ellas las relativas a la formación para el empleo.

		05/05/2026	
		PÁG. 4/8	



3. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LA UNIDAD DE MERCADO

Con carácter previo, procede precisar que el objeto del presente informe se circunscribe exclusivamente al análisis, a la luz de los principios consagrados en la LGUM, de aquellas previsiones contenidas en la 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, que han sido cuestionadas por la parte reclamante.

En particular, el escrito de reclamación se dirige contra el punto 3 del apartado sexto de la convocatoria, en cuanto limita a una única solicitud por programa y sector y establece que, en el caso de empresas pertenecientes a un mismo grupo empresarial, solo una de ellas —ya sea matriz o filial— puede solicitar y resultar beneficiaria de la subvención, inadmitiéndose el resto de solicitudes. A juicio de la interesada, esta previsión podría no ajustarse a los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad recogidos en la LGUM.

La LGUM tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional. La unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

El artículo 2 de la LGUM¹ determina el ámbito de aplicación de esta Ley, que incluye el acceso y ejercicio de las actividades económicas en condiciones de mercado y, en consecuencia, a todos los actos y disposiciones de las diferentes Administraciones públicas que afecten al acceso y ejercicio de las mencionadas actividades económicas. A estos efectos, el Anexo de esta misma Ley, en su apartado b), define «actividad económica» como 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, quedando excluidas las actividades relativas a la reserva o al ejercicio de potestades públicas, jurisdiccionales o administrativas, así como la regulación de las relaciones laborales por cuenta ajena o asalariadas.

En este sentido, y de acuerdo con lo dispuesto en las bases reguladoras objeto de este informe, las actividades que se pretenden subvencionar se refieren a la realización de acciones formativas no conducentes a certificados profesionales dirigidas prioritariamente a personas ocupadas.

La formación para el empleo constituye una actividad económica a los efectos de la LGUM, al implicar la prestación de servicios en el mercado, por lo que se encuentra comprendida dentro de su ámbito de aplicación.

Se ha de señalar, con carácter previo, que este punto de contacto, al igual que la SECUM, ya ha tenido ocasión de pronunciarse en otros casos similares en expedientes anteriores en relación con acciones formativas de ámbito laboral. De igual modo, la CNMC también ha emitido numerosos informes al

¹«Artículo 2. Ámbito de aplicación.

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».

		05/05/2026	
		PÁG. 5/8	



respecto². Dicha doctrina puede consultarse, por ejemplo, en la nota sectorial elaborada por la SECUM en relación a las supuestas restricciones denunciadas en marco de los procedimientos especiales de protección de operadores económicos previstos en la LGUM, en relación con la actividad de fomento dirigida a los [CENTROS FORMACIÓN DE EMPLEO](#), disponible en su página web³.

En el presente caso, el punto 3 del apartado sexto de la convocatoria introduce una limitación en el acceso a una ayuda pública, por lo que procede analizarla conforme a los principios previstos en la LGUM, en particular los de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

En tal sentido, ha de indicarse que con arreglo a lo dispuesto por el artículo 5 de la LGUM⁴, los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio o la exigencia de requisitos para el desarrollo de una actividad habrán de estar motivados en la necesaria salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11⁵ de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley 17/2009), debiendo existir un nexo causal y coherencia entre las medidas adoptadas con las razones que justifican su exigencia, y además, habrán de ser proporcionadas de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

Asimismo, tenerse en cuenta que no basta invocar la existencia de una «razón imperiosa de interés general» (RIIG), sino que ha de acreditarse también que la actuación o medida concreta resulta adecuada a la finalidad perseguida, y superado el referido test de necesidad y proporcionalidad, dicha intervención debe contener las medidas imprescindibles y más adecuadas para atender la necesidad a cubrir, tras constatar

²Entre los expedientes tramitados por la SECUM, los últimos relacionados con subvenciones públicas para acciones formativas han sido:

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

[26-0351 EDUCACIÓN - Subvenciones Centros Formación. Andalucía](#)

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

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

[26-0348 EDUCACIÓN - Subvenciones centros de formación Baleares](#)

Se pueden consultar otros expedientes en la web de la SECUM, en el sector CNAE: P – Educación.

³Concretamente, dicha nota resume la doctrina administrativa existente y los pronunciamientos judiciales recaídos sobre dicho particular, y la misma está disponible en el siguiente enlace:

<https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/economia/gum/ficheros/Doctrina%20CFE%202024.pdf>

⁴ «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 (...).

⁵ «Artículo 3.11. «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».

		05/05/2026	
		PÁG. 6/8	



que no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado de un modo menos gravoso para la libertad individual y de empresa⁶.

En el supuesto analizado, la finalidad de la medida parece vincularse a la promoción de una mayor concurrencia de empresas, en particular de pequeñas y medianas empresas.

No obstante, si bien este objetivo puede considerarse legítimo en el ámbito de las políticas de fomento, no se aprecia de manera evidente que la limitación a una única entidad por grupo empresarial resulte necesaria para alcanzarlo, ni que se haya justificado de forma expresa la existencia de un problema o fallo de mercado que requiera la adopción de una restricción de esta naturaleza.

Desde la perspectiva de la proporcionalidad, la idoneidad de la medida podría suscitar dudas, en la medida en que, en determinados supuestos, podría incluso reducir el número de operadores participantes, al excluir a entidades que, aun perteneciendo a un mismo grupo, operan de forma diferenciada en el mercado.

Asimismo, cabría considerar la posible existencia de alternativas menos restrictivas —como la introducción de criterios de valoración específicos o el establecimiento de límites de financiación por grupo empresarial— que permitirían favorecer la participación de pymes sin excluir a operadores económicos.

Por otro lado, la medida introduce un tratamiento diferenciado basado en la pertenencia a un grupo empresarial que, si bien responde a la finalidad indicada, podría requerir una justificación adicional a efectos de descartar eventuales efectos discriminatorios en el acceso a la ayuda.

En consecuencia, y en línea con la doctrina administrativa seguida en precedentes similares en materia de unidad de mercado, se estima que la adecuación de la medida a los principios de la LGUM dependerá de que la autoridad competente motive de forma suficiente su necesidad y proporcionalidad, acreditando su idoneidad para el fin perseguido y la inexistencia de alternativas menos restrictivas que permitan alcanzar los objetivos propuestos.

5. CONCLUSIÓN

A la vista de cuanto antecede, este Punto de Contacto considera que toda actuación administrativa que limite el acceso o el ejercicio de una actividad económica, incluido el acceso a ventajas económicas en régimen de concurrencia competitiva, debe respetar los principios consagrados en el artículo 9 de la LGUM; en particular, los de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

En relación con la previsión analizada, consistente en la limitación a una única solicitud por grupo empresarial, cabe señalar que, si bien la medida parece orientarse a favorecer la concurrencia de un mayor número de empresas, especialmente pymes, no se aprecia de manera concluyente que dicha restricción resulte necesaria ni que se haya justificado suficientemente su idoneidad y proporcionalidad en los términos exigidos por el artículo 5 de la LGUM.

En particular, no consta una motivación específica que acredite la existencia de una razón imperiosa de interés general ni la inexistencia de alternativas menos restrictivas que permitan alcanzar el objetivo

⁶ Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, corresponde a la Administración que impone una restricción justificar, con datos suficientes, que la medida es necesaria y proporcionada en relación con las libertades de establecimiento y de prestación de servicios. Véase, por ejemplo, la Sentencia de 11 de diciembre de 2014, en el asunto C-576/13, Comisión contra España, apartado 48; la Sentencia de 14 de junio de 2017, en el asunto C 685/15, *Online Games Handels GmbH*, apartado 50; y la Sentencia de 24 de marzo de 2011, Comisión/España (C-400/08), apartado 83.

		05/05/2026	
		PÁG. 7/8	



perseguido. Asimismo, la medida podría generar efectos restrictivos sobre la participación de operadores económicos y suscitar dudas desde la perspectiva del principio de no discriminación.

En consecuencia, se considera necesario que la autoridad competente motive de forma expresa, individualizada y suficiente la necesidad y proporcionalidad de medida analizadas *ut supra*, acreditando su fundamento en una razón imperiosa de interés general de las recogidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, con una exposición adecuada de la idoneidad de la medida y de la inexistencia de alternativas menos restrictivas, a fin de garantizar su compatibilidad con los principios establecidos en la LGUM.

Es todo cuanto esta Agencia, en su condición de punto de contacto por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tiene a bien informar y someter a la consideración de esa Secretaría para la Unidad de Mercado.

En Sevilla, a la fecha de la firma digital

PUNTO DE CONTACTO PARA LA UNIDAD DE MERCADO EN ANDALUCÍA
AGENCIA DE LA COMPETENCIA Y DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA DE ANDALUCÍA

El director de la Agencia

Joaquín Pérez Muñoz

		05/05/2026	
		PÁG. 8/8	