

GUÍA DIDÁCTICA

Formación de los Empleados Públicos



recursos humanos
espublico.

CONTENIDO

1. Introducción
2. Normativa aplicable
 - 2.1. Normativa estatal
 - 2.2. Normativa autonómica
 - 2.2.1. Andalucía
 - 2.2.2. Castilla y León
 - 2.2.3. Castilla-La Mancha
 - 2.2.4. Comunidad Valenciana
 - 2.2.5. Cataluña
 - 2.2.6. Extremadura
 - 2.2.7. Galicia
 - 2.2.8. Islas Baleares
 - 2.2.9. Islas Canarias
 - 2.2.10. La Rioja
 - 2.2.11. País Vasco
3. Aspectos generales
 - 3.1. Tipos de formación
 - 3.2. Contenido del artículo 23 TRLET: Formación del personal laboral
 - 3.2.1. Permiso para la realización de exámenes y pruebas de aptitud [artículo 23.1 a)]
 - 3.2.2. Adaptación de la jornada laboral [artículo 23.1 b)]
 - 3.2.3. Formación para la adaptación a las modificaciones del puesto de trabajo [artículo 23.1 d)]
 - 3.2.4. Formación profesional para el empleo [artículo 23.3TRLET]
 - 3.3. Negociación colectiva
 - 3.4. Planes de Formación
4. Aspectos particulares
 - 4.1. Cuando impartir las acciones formativas: ¿las horas formativas se consideran tiempo de trabajo efectivo?
 - 4.2. Sufragar el coste de las acciones formativas
 - 4.3. ¿Es posible la asistencia a un curso (acción formativa) estando en situación de baja laboral?

4.4. Formación relativa a la prevención de riesgos laborales

1. Introducción

Las Administraciones Públicas, y especialmente las Administraciones Locales, son instituciones que están en constante cambio, consecuencia, en su mayor parte de factores externos, así cambios a nivel socio-cultural y económico, así como el avance de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Todo esto promueve la necesidad de adaptarse o readaptar las estructuras organizativas de la Administración a la realidad social, y es aquí donde la formación adquiere un papel relevante y motor del cambio administrativo.

Las Entidades locales cambian y se adaptan a partir de la capacitación de su personal, mediante la formación y la progresión profesional.

La adecuada formación del funcionario constituye la mejor manera de elevar el nivel de profesionalización en la Administración Pública. Y también es uno de los mejores medios para alcanzar la eficacia en la actuación administrativa que exige el artículo 103.1 de la Constitución Española.

A una sociedad altamente tecnificada le corresponde una Administración que igualmente tenga un alto nivel de formación.

Para ofrecer unos servicios adecuados a los ciudadanos, la Administración Pública debe procurar a su personal una formación especializada para el puesto de trabajo a desempeñar. El funcionario debe tener los conocimientos necesarios para desempeñar el puesto.

La formación, además de especializada, ha de ser permanente. El funcionario ha de estar en permanente puesta al día en su formación a fin de alcanzar el mayor nivel de excelencia en el desempeño del puesto de trabajo.

En términos generales se ha analizado y comprobado que el resultado de la formación es más efectivo cuando la promueve la propia entidad local y responde a necesidades de la misma. La formación externa, en su mayor parte, consiste en acciones formativas genéricas, que responden a necesidades globales y por tanto menos efectivas.

La formación no puede definirse únicamente como la impartición de cursos, sino que debe entenderse como la necesidad de resolver problemas y necesidades de la propia Administración. La necesidad de preparar y capacitar al personal que forma parte de la estructura organizativa para adaptarse a los cambios.

Hay que tener en cuenta que las Administraciones Públicas deben ser organizaciones en constante aprendizaje y actualización permanente, para facilitar la rápida adaptación al cambio. Por ello, deben gestionar a su personal en la misma línea, y uno de los instrumentos que lo favorece es la formación.

2. Normativa aplicable

2.1. Normativa estatal

En el ámbito del personal funcionario, texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (en adelante TRLEBEP):

- El artículo 14.g) del TRLEBEP, reconoce la formación continua como derecho individual:

«Los empleados públicos tienen los siguientes derechos de carácter individual en correspondencia con la naturaleza jurídica de su relación de servicio.

g. A la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral».

- Hay más referencias sobre la formación en el Estatuto Básico del Empleado Público. Así en artículo 54.8 identifica la formación como un deber, dentro de los principios de conducta:

«8. Mantendrán actualizada su formación y cualificación».

- También se cita en el Capítulo que regula la carrera, promoción interna y evaluación del desempeño. Además cita la formación como herramienta de planificación.
- En el Capítulo de permisos se aporta una lista de mínimos entre los que se incluye, en relación a la formación, el permiso de estudios para concurrir a exámenes oficiales.

En el ámbito del personal laboral, el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre (en adelante TRLET):

1. El artículo 4.2 b) del TRLET establece:

«2. En la relación de trabajo, los trabajadores tienen derecho:

b) A la promoción y formación profesional en el trabajo, incluida la dirigida a su adaptación a las modificaciones operadas en el puesto de trabajo, así como al desarrollo de planes y acciones formativas tendentes a favorecer su mayor empleabilidad».

2. Si bien el derecho a la formación se desarrolla en el artículo 23 TRLET *«Promoción y formación profesional en el trabajo»*:

«1. El trabajador tendrá derecho.

- a. Al disfrute de los permisos necesarios para concurrir a exámenes, así como a una preferencia a elegir turno de trabajo y a acceder al trabajo a distancia, si tal es el régimen instaurado en la empresa, y el puesto o funciones son compatibles con esta forma de realización del trabajo, cuando curse con regularidad estudios para la obtención de un título académico o profesional.*
- b. A la adaptación de la jornada ordinaria de trabajo para la asistencia a cursos de formación profesional.*
- c. A la concesión de los permisos oportunos de formación o perfeccionamiento profesional con reserva del puesto de trabajo.*
- d. A la formación necesaria para su adaptación a las modificaciones operadas en el puesto de trabajo. La misma correrá a cargo de la empresa, sin perjuicio de la posibilidad de obtener a tal efecto los créditos destinados a la formación. El tiempo destinado a la formación se considerará en todo caso tiempo de trabajo efectivo.*

2. En la negociación colectiva se pactarán los términos del ejercicio de estos derechos, que se acomodarán a criterios y sistemas que garanticen la ausencia de discriminación, tanto directa como indirecta, entre trabajadores de uno y otro sexo.

3. Los trabajadores con al menos un año de antigüedad en la empresa tienen derecho a un permiso retribuido de veinte horas anuales de formación profesional para el empleo, vinculada a la actividad de la empresa, acumulables por un periodo de hasta cinco años. El derecho se entenderá cumplido en todo caso cuando el trabajador pueda realizar las acciones formativas dirigidas a la obtención de la formación profesional para el empleo en el marco de un plan de formación desarrollado por iniciativa empresarial o comprometido por la negociación colectiva. Sin perjuicio de lo anterior, no podrá comprenderse en el derecho a que se refiere este apartado la formación que deba obligatoriamente impartir la empresa a su cargo conforme a lo previsto en otras leyes. En defecto de lo previsto en convenio colectivo, la concreción del modo de disfrute del permiso se fijará de mutuo acuerdo entre trabajador y empresario».

3. La Resolución de 14 de abril de 2026, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos (en adelante Resolución de 14 de

abril de 2026 de la SEAP), a pesar de no ser de aplicación directa, podemos recurrir a la misma supletoriamente o con carácter orientativo. En su apartado 10 establece:

«10.1 El tiempo destinado a la realización de cursos de formación dirigidos a la capacitación profesional o a la adaptación a las exigencias de los puestos de trabajo, programados por los diferentes promotores previstos en los correspondientes Acuerdos de Formación para el empleo, así como los organizados por los distintos órganos de la Administración General del Estado, se considerará tiempo de trabajo a todos los efectos, cuando los cursos se celebren dentro del horario de trabajo y así lo permitan las necesidades del servicio. El periodo de tiempo de asistencia a estos cursos de formación será computado a efectos del permiso retribuido de formación previsto para el personal laboral en el artículo 23.3 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre. La Administración podrá determinar la asistencia obligatoria a aquellas actividades formativas necesarias para el buen desempeño de las tareas propias del puesto de trabajo, en cuyo caso su duración se considerará como tiempo de trabajo a todos los efectos.

10.2 Para facilitar la formación y el desarrollo profesional se concederán permisos en los siguientes supuestos:

- a. Permiso retribuido, por el tiempo indispensable y suficiente, para concurrir a exámenes finales y demás pruebas definitivas de aptitud para la obtención de un título académico o profesional reconocido durante los días de su celebración.*
- b. Permiso, percibiendo sólo retribuciones básicas, con un límite máximo de cuarenta horas al año, para la asistencia a cursos de perfeccionamiento profesional distintos a los contemplados en el número 1 de este apartado y cuyo contenido esté directamente relacionado con el puesto de trabajo o la carrera profesional-administrativa, previo informe favorable del superior jerárquico.*
- c. Permiso no retribuido, de una duración máxima de tres meses al año, para la asistencia a otros cursos de perfeccionamiento profesional, siempre que la gestión del servicio y la organización del trabajo lo permitan, previo informe favorable del superior jerárquico.*

Los períodos de disfrute de los permisos a que se refieren las letras b) y c) anteriores no podrán acumularse a otros tipos de permisos y licencias».

2.2. Normativa autonómica

Las distintas Comunidades Autónomas también recogen en su normativa aspectos sobre el derecho a la formación:

2.2.1. Andalucía

El Título IV de la Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía, como novedad respecto a la norma anterior, se dedica a «La formación, el aprendizaje permanente y la acreditación de competencias», otorgando a la formación un papel esencial en el reconocimiento, desarrollo y dignificación personal y profesional del personal, con incidencia directa en la mejora de los servicios públicos. En su artículo 47 regula la formación como derecho y en el 48 la formación como deber.

2.2.2. Castilla y León

En el artículo 72 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, se establece la necesidad de promoción de la formación continua de todo el personal de la Administración.

2.2.3. Castilla-La Mancha

Los artículos 111 y 112 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, de Empleo Público de Castilla-La Mancha, contemplan la formación como derecho y deber para el empleado público.

2.2.4. Comunidad Valenciana

La Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Generalitat, de la Función Pública Valenciana, del artículo 104 a 106 regulan la formación de los empleados públicos.

2.2.5. Cataluña

El artículo 83 del Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un Texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública, recoge la formación y perfeccionamiento de los funcionarios.

2.2.6. Extremadura

Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura, del artículo 70 a 72 regulan la formación de los empleados públicos y la Escuela de Administración Pública de Extremadura.

2.2.7. Galicia

La Ley 2/2015, de 29 de abril, del Empleo Público de Galicia, en su artículo 71, dentro de los derechos individuales de los empleados públicos cita en su punto j) el derecho a la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral.

2.2.8. Islas Baleares

Los artículos 71 y 72 de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, regulan el derecho a la formación.

2.2.9. Islas Canarias

El artículo 45 de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria, dentro de los derechos de los funcionarios recoge en su punto f) el derecho a la formación profesional.

2.2.10. La Rioja

Los artículos 87 a 90 de la Ley 9/2023, de 5 de mayo, de función pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, se refieren a la formación.

2.2.11. País Vasco

La Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco, dentro de los derechos individuales del personal empleado público vasco, recoge en su artículo 161 g) el derecho a la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral.

3. Aspectos generales

3.1. Tipos de formación

La formación continua es el conjunto de acciones formativas que se desarrollan en el ámbito de las Administraciones Públicas. Se trata de un derecho-deber del empleado público. La administración debe proporcionar la formación y cualificación profesionales a sus empleados y estos deben, a su vez, llevar a cabo la formación y cualificación profesional.

- El concepto interna/externa introduce la primera distinción respecto a la Formación.
 - Formación interna: la organiza o prepara la propia Entidad destinándola a sus empleados en base a las necesidades actuales y que afectan a la Corporación.
 - Formación externa: la organizan diputaciones u otras entidades públicas. Se trata de acciones formativas que se ofertan a los empleados de las corporaciones locales. Son los empleados quienes voluntariamente se inscriben a los cursos que más se adaptan a sus necesidades.
- También se puede diferenciar entre genérica o específica.
 - Formación genérica: formación estándar, que puede afectar a varios colectivos profesionales. Este tipo de formación generalmente se organiza a nivel interno. Por ejemplo, materias relacionadas con salud laboral o idiomas; cursos de Excel, protección de datos, procedimiento administrativo, etc.,
 - Formación específica: afectaría a determinados puestos de la Corporación. Son más difíciles de organizar y normalmente se recurre a entidades externas públicas o privadas y los empleados se inscriben o matriculan en la formación. Por ejemplo, cursos sobre disciplina urbanística o sobre cómo confeccionar una RPT, etc.,
- En función de la finalidad de la formación, hay autores que diferencian entre reciclaje, perfeccionamiento, capacitación y adaptación. El reciclaje es una fase o estadio previo al perfeccionamiento, entendido como actualización. La capacitación y adaptación iría un paso más allá, cambios que afectan de manera relevante en el ámbito local y que implican la necesidad de acciones formativas.

3.2. Contenido del artículo 23 TRLET: Formación del personal laboral

El artículo 23 TRLET contiene una serie de derechos que permiten al trabajador mantener su puesto de trabajo mientras ejercita su derecho a la formación. Clasificación:

- Voluntarios: los que realiza voluntariamente como herramienta para mejorar o perfeccionar su cualificación profesional. Derechos que se generan:
 - Permiso para concurrir a exámenes.
 - Preferencia a elegir turno de trabajo, si tal régimen está instaurado en la empresa.
 - Adaptación de la jornada ordinaria de trabajo.
 - Permisos de formación o perfeccionamiento profesional.

La concreción de estos derechos, es decir su determinación, especialidades, forma de disfrute, etc., deberá determinarse mediante la negociación colectiva, a través de Convenio Colectivo.

- Obligatorios: los que deben cursarse obligatoriamente por parte del trabajador, debido a cambios en el puesto de trabajo, incorporación de cambios tecnológicos, prevención de riesgos laborales, etc.,

3.2.1. Permiso para la realización de exámenes y pruebas de aptitud [artículo 23.1 a)]

Si lo desea, tiene a su disposición la guía didáctica sobre *«Realización de Exámenes y Pruebas de Aptitud»*, que encontrará en la unidad didáctica *«Permiso por Realización de Exámenes y Pruebas de Aptitud»* del área temática sobre *«Permisos de los Empleados Públicos»*.

3.2.2. Adaptación de la jornada laboral [artículo 23.1 b)]

El artículo 23 1 b) de TRLET indica que los trabajadores tendrán derecho a la adaptación de la jornada ordinaria de trabajo para la asistencia a cursos de formación profesional.

Para tener derecho a la adaptación de la jornada el trabajador tiene que cursar estudios relacionados con las funciones que cumple en su puesto de trabajo.

La adaptación de la jornada no es lo mismo que la reducción de jornada, ya que conserva su remuneración íntegra.

Lo más recomendable será que el Convenio Colectivo fije las especialidades en relación con este derecho.

3.2.3. Formación para la adaptación a las modificaciones del puesto de trabajo [artículo 23.1 d)]

Existe la necesidad de adaptarse a los posibles cambios que afecten al puesto de trabajo, de ahí este derecho a recibir un curso formativo para su adaptación. Este derecho, está íntimamente ligado con el despido objetivo por ineptitud o falta de adaptación del artículo 52 b) del TRLET.

El tiempo que se dedique a la formación será retribuido, e intentará ofertarse dentro del horario de la jornada laboral ordinaria. Además, del coste de la formación se hará a cargo la Administración.

3.2.4. Formación profesional para el empleo [artículo 23.3TRLET]

Los trabajadores con un año (como mínimo) de antigüedad en la Administración, tienen derecho a la formación profesional para el empleo que consiste en un permiso retribuido de 20 horas anuales, acumulables por periodos de hasta 5 años, para recibir formación relacionada con la actividad de la Administración.

Cuando la Administración redacte un plan de formación específico, o bien se especifique el mismo en un convenio colectivo, y el trabajador reciba esta formación, se habrá cumplido con el derecho de éste a realizar acciones formativas encaminadas a conseguir esta formación profesional.

Si por Convenio Colectivo no se especifica cómo debe realizarse el disfrute del permiso para la formación profesional para el empleo, este deberá determinarse por acuerdo entre el trabajador y la Administración.

3.3. Negociación colectiva

El contenido del derecho-deber a la formación ha de ser objeto de negociación con la representación de los trabajadores.

Conforme al artículo 37.1 f) del TRLEBEP:

«1. Serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso, las materias siguientes.

f. Los criterios generales de los planes y fondos para la formación y la promoción interna».

Por tanto, la formación profesional debe ser objeto de negociación colectiva. Será a través de Convenios/Pactos donde se concreten, especifiquen y regulen el conjunto de derechos que compone el derecho a una formación continua.

La formación se negociará en la mesa o comisión de negociación constituida para tratar los diferentes aspectos y temas que afectan al personal de la Entidad Local.

3.4. Planes de Formación

El artículo 65 (derogado) del Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, se refería a la formulación de planes de formación.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que los planes de formación continua son habituales en la Administración Pública, ya que permiten dar contenido al derecho a la formación continua.

Como consecuencia del Acuerdo Administración-Sindicatos de 15 de septiembre de 1994, se creó la Comisión General para la Formación Continua (órgano paritario competente en materia de formación continua en las Administraciones públicas). Desde entonces, se han firmado Acuerdos sobre Formación Continua.

El Plan de Formación es un documento donde se definen las necesidades formativas de la Entidad que lo redacta. Aconsejamos que todo Plan de Formación contenga o indique:

- Tipo de formación.
- Colectivo al que se destina la formación.
- Promotor de la formación.
- Forma de presentar y evaluar el resultado.
- Programación.
- ...

✦ **NOTA PRÁCTICA**

Podemos tomar como referencia el contenido previsto en el artículo 12 del IV Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas.

En cuanto al órgano competente para aprobar el plan de formación, nada dice el TRLEBEP ni la normativa de régimen local. Entendemos que el alcance material de las medidas que se pueden integrar en este instrumento, con incidencia sobre el presupuesto, hace aconsejable que lo apruebe el Pleno de la corporación.

El artículo 37.1 f) del TRLET fija como objeto de negociación los criterios generales de los Planes de Formación. El Plan de Formación deberá ir presupuestado.

4. Aspectos particulares

4.1. Cuando impartir las acciones formativas: ¿las horas formativas se consideran tiempo de trabajo efectivo?

Se recomienda que las acciones formativas tengan lugar preferentemente en horario laboral, como así se indica en el artículo 14.g) del TRLEBEP (el artículo 15 del IV Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas», señala en su apartado 4 que «*Las acciones formativas se realizarán preferentemente en horario laboral*», en armonía con el precepto señalado del TRLEBEP); a pesar de ello, el trabajador tiene derecho a horas de formación aunque el curso sea impartido fuera de su horario laboral.

Entendemos que si la formación es obligatoria (por ejemplo, en materia de prevención de riesgos laborales) debe impartirse dentro del horario laboral al ser tiempo efectivo de trabajo.

La Audiencia Nacional ha dictado dos sentencias sobre la formación de los trabajadores y cuál es la que debe realizarse dentro de la jornada laboral:

- *Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Social) nº 120/2017 de 25 de julio de 2017 [Recurso 29/2016]*, la representación de los trabajadores de Iberia interpone también demanda de conflicto colectivo solicitando que el colectivo de técnicos de mantenimiento (TMA) con 3 o más años de experiencia profesional en la realización de tareas de mantenimiento a recibir a cargo de la empresa y durante la jornada de trabajo la formación pertinente para obtener la licencia de mantenimiento de aeronaves, exigida por la legislación europea correspondiente.

Por esta razón, la Audiencia Nacional considera que no se trata de un supuesto de adaptación al puesto de trabajo, ya que la empresa no impone a los trabajadores la obtención de la citada licencia, debiendo estar por tanto, a las previsiones del convenio colectivo que establece que los cursos requeridos para la progresión o promoción laboral se deben realizar fuera de la jornada laboral. Se trata de un supuesto en que, sin imposición de la empresa, el trabajador dentro de sus legítimas aspiraciones y relacionado con su puesto de trabajo, pretende desarrollar actividades formativas para la obtención de la Licencia de Mantenimiento de Aeronaves correspondiente. Se aplican los derechos para concurrir a exámenes, para actividades de formación, la preferencia a elegir turno de trabajo o la adaptación de la jornada ordinaria pero no el derecho a realizarlos dentro de la jornada laboral y a cargo de la empresa. Por todo ello, la Audiencia Nacional desestima la demanda.

- *Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Social) nº 128/2017 de 18 de septiembre de 2017 [Recurso 193/2017]*, la empresa, (centro de mantenimiento de aeronaves), se encuentra obligada a cumplir con una serie de requisitos técnicos tanto con respecto a los procedimientos, como respecto al personal (TMA) que realiza los mismos. Esto supone que la empresa esté obligada a facilitar a sus trabajadores una formación permanente para garantizar los estándares de formación mínimos. En el convenio prevén una jornada anual de 1760 horas más 40 adicionales de formación; y la formación obligatoria se debe realizar dentro de la jornada laboral. La empresa entiende que la formación exigida por la legislación aeronáutica debe imputarse dentro de las 40 horas adicionales, y no se incluyen dentro de las que deben ser realizadas dentro de la jornada laboral, ya que en estas sólo incluye la formación en materia de prevención de riesgos laborales.

Los trabajadores, presentan demanda de conflicto colectivo solicitando que las horas de formación obligatoria realizadas durante 2016 se abonen como horas extraordinarias, y que en lo sucesivo las sucesivas horas de formación de carácter obligatoria se realicen dentro de la jornada de trabajo.

La Audiencia Nacional interpreta el convenio en el sentido de considerar que la formación obligatoria por necesidad o conveniencia de la empresa e impuesta por la misma para obtener una determinada especialización o una más amplia formación profesional en materias distintas a la prevención de riesgos laborales debe realizarse dentro de la jornada ordinaria de trabajo.

Por ello, la Audiencia Nacional estima la demanda y establece el derecho de los trabajadores a ver compensado el exceso de jornada de 40 horas de 2016 mediante el abono de las mismas al precio de la hora extra establecido en el convenio colectivo o en su caso programando el tiempo libre. También se declara el derecho de los trabajadores afectados a que a partir de esta fecha la formación pactada obligatoria se realice dentro de jornada anual de 1760 horas y se compute como tiempo de trabajo efectivo, de forma que no se incluya en las 40 horas adicionales, y sí como formación obligatoria.

¿Las horas formativas se consideran tiempo de trabajo efectivo?

El IV Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas, en su Disposición Adicional Tercera, dispone que:

«El tiempo de asistencia a los cursos de capacitación profesional o adaptación a un nuevo puesto de trabajo contenidos en planes de formación para el Empleo de las Administraciones Públicas, se considerará tiempo de trabajo a todos los efectos, cuando dichas acciones se desarrollen dentro del horario de trabajo».

Por su parte, la Resolución de 14 de abril de 2026, de SEAP (de aplicación supletoria), determina en su apartado 10.1, que:

«El tiempo destinado a la realización de cursos de formación dirigidos a la capacitación profesional o a la adaptación a las exigencias de los puestos de trabajo, programados por los diferentes promotores previstos en los correspondientes Acuerdos de Formación para el empleo, así como los organizados por los distintos órganos de la Administración General del Estado, se considerará tiempo de trabajo a todos los efectos, cuando los cursos se celebren dentro del horario de trabajo y así lo permitan las necesidades del servicio. El periodo de tiempo de asistencia a estos cursos de formación será computado a efectos del permiso retribuido de formación previsto para el personal laboral en el artículo 23.3 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre».

Desde el punto de vista legal, difícilmente se podrá amparar que la formación realizada fuera del horario laboral se deba computar como trabajo efectivo.

Solo se considera trabajo efectivo la formación realizada dentro de la jornada laboral. Si la formación es obligatoria para los empleados y se programa fuera de su jornada laboral, lo adecuado sería retribuir esas horas ya sea mediante el abono de horas extras o mediante compensación con días festivos. La *Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Social) nº 128/2017 de 18 de septiembre de 2017 [Recurso 193/2017]* apunta esta solución. Si, por el contrario, la formación es voluntaria, el trabajador no tendrá derecho a ninguna compensación.

4.2. Sufragar el coste de las acciones formativas

La financiación de la formación de los empleados públicos debe ir a cargo de la Administración Pública. Si bien el TRLEBEP no lo indica de forma expresa, así se desprende de los siguientes preceptos:

- El artículo 69.1 señala que *«la planificación de los recursos humanos en las Administraciones Públicas tendrá como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad».*
- El artículo 37.1.f) dispone que serán objeto de negociación colectiva *«los criterios generales de los planes y fondos para la formación y la promoción interna».*

Como puede observarse, los preceptos transcritos hablan de recursos económicos y de fondos para la formación, lo que significa indudablemente que ésta debe ser financiada por la Administración Pública.

En el ámbito local, la estructura presupuestaria está establecida en la Orden EHA /3565/2008 de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, modificada por la Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, contempla los códigos de la clasificación económica de los gastos del presupuesto de las entidades locales y sus organismos autónomos, donde los cursos de formación se hallan específicamente contemplados en el concepto 162 «*Gastos sociales del personal*», en el subconcepto 162.00 «*Formación y perfeccionamiento del personal*».

Este subconcepto incluye *«los gastos de formación y perfeccionamiento del personal que esté prestando sus servicios en el propio centro, salvo los honorarios que deba percibir el personal al servicio de la Administración Local por impartición de clases. Incluye entre otros los libros adquiridos para la formación del personal que se entreguen a este y las ayudas de estudio que la Entidad local sufrague a sus propios empleados para que asistan a ciclos, conferencias, cursos y seminarios»*.

La Administración está obligada a dar a sus empleados (tanto laboral como funcionario) la formación continua y la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral, siendo una materia objeto de negociación con los representantes sindicales.

Pero la formación no sólo se contempla como un derecho, sino que además se configura como un principio de conducta. La formación debe realizarse, con carácter general, a cargo de la Administración Pública.

Por otro lado, que la formación deba realizarse a cargo de la Administración, no impide que ésta a su vez, pueda acceder a las líneas de financiación específicas para la formación de sus empleados como son la formación gratuita desde las diputaciones provinciales y de las Comunidades Autónomas, las cuales organizan cursos de formación destinados al personal al servicio de las corporaciones locales sin que supongan coste a la Administración.

✦ **NOTA PRÁCTICA**

La Administración debe financiar la formación de sus empleados con recursos propios provenientes de ingresos directos, o bien a través de subvenciones.

¿Puede la Administración bonificarse del gasto que supone la formación de sus empleados?

La Administración tiene derecho a bonificarse del gasto que representa la formación de algunos de sus trabajadores. De hecho las empresas disponen de un crédito de carácter anual para la formación que podrán hacer efectivo mediante la aplicación de bonificaciones a la Seguridad Social una vez realizada la formación, conforme dispone 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.

Son beneficiarias de las bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social todas las empresas que tengan sus lugares de trabajo en el territorio nacional, cualquiera que sea su tamaño, sector y ubicación, siempre que desarrollen formación para sus trabajadores y coticen por Formación Profesional a la Seguridad Social.

✦ **NOTA PRÁCTICA**

La Administración solo podrá beneficiarse de este tipo de bonificación en relación a la formación de su personal laboral pero no respecto al personal funcionario.

En el caso de la formación del personal laboral, la Fundación Estatal de Formación para el Empleo (la fundación tripartita) bonifica los gastos de formación siempre que se cumplan unos requisitos y condiciones.

4.3. ¿Es posible la asistencia a un curso (acción formativa) estando en situación de baja laboral?

Esta circunstancia no está prevista ni por tanto resuelta por la normativa básica de empleo público ni tampoco en la normativa de la Seguridad Social, dejando margen a la interpretación.

La IT está regulada en el artículo 169 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre y supone la concurrencia de dos requisitos básicos, por un lado la imposibilidad de trabajar durante un determinado periodo de tiempo y por otro la necesidad de requerir asistencia sanitaria.

Por ello, los tribunales mantienen, de forma general, la postura de entender que durante esta situación hay imposibilidad de trabajar, trayendo como consecuencia, en caso contrario, el despido del trabajador con base en la transgresión de la buena fe contractual.

No obstante, en muchas ocasiones los tribunales permiten la realización de trabajos esporádicos mientras el trabajador se encuentra en esta situación por considerar que no perturban su curación y no suponen, por tanto, un perjuicio para la empresa. Si atendidas las circunstancias concurrentes, el tipo de trabajo realizado y si no existe gravedad e intencionalidad, no se considera proporcional aplicar la sanción de despido.

La jurisprudencia entiende que, si se trata de un trabajo de la misma o similar entidad del que se venía realizando, el trabajador no debe prestar trabajo, dado que demostraría la ausencia de incapacidad y pondría en evidencia el mecanismo suspensivo. Por el contrario, una actividad esporádica, intrascendente desde un punto de vista laboral, que no interfiera para nada en la recuperación del trabajador, no puede tener una entidad tal como para suprimir la protección que la suspensión de su contrato de trabajo le ofrece. La suspensión sigue en vigor a pesar de haberse realizado trabajos esporádicos, pero que no han impedido la persistencia de la situación de incapacidad temporal que es el motivo que hace desencadenar la suspensión. Por ello los tribunales, no consideran transgresión de la buena fe contractual la realización, en situación de IT, de actividades que no sean perjudiciales para el curso de la enfermedad, como por ejemplo la asistencia a cursos formativos. Cabe citar la *Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 1986* la cual establece que:

«No cabe apreciar la existencia de transgresión de la buena fe contractual ya que, si bien es cierto que la actora ha permanecido largos períodos de tiempo de baja por enfermedad y durante ellos asistió, no con regularidad, a clases en el Seminario de Estudios Sociales y se presentó a dos exámenes, no por ello incurrió en la grave transgresión que se denuncia, pues ni simuló la existencia de la enfermedad que dio lugar a la baja, ni consta en modo alguno probado que con esa asistencia contraviniese prescripciones facultativas, pusiera en peligro su salud, o comprometiere el normal desarrollo del proceso de curación; no existe por tanto en el supuesto debatido la realización del trabajo o servicio, que deja de prestar a la empresa, en beneficio propio o de un tercero, ni indicio de defraudación a la empresa o a la Seguridad Social, ni tampoco presunción de simulación de enfermedad o de la imposibilidad de trabajar, sino el desarrollo de una actividad intelectual con el componente de un moderado ejercicio físico, el desplazamiento para la asistencia irregular a las clases, en los que no cabe apreciar quebrantamiento del deber del trabajador a que se refieren los artículos 5.a) y 20.2 del ET».

La mayor parte de la doctrina estima que la IT está motivada por un acto médico que tiene como objetivo la recuperación del paciente, de modo que se pueden realizar actividades que no obstaculicen o pongan en cuestión la misma.

4.4. Formación relativa a la prevención de riesgos laborales

Respecto a la formación relativa a la prevención de riesgos laborales debemos acudir a la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) la cual establece en su 14 el derecho a la protección frente a los Riesgos Laborales y a tal efecto establece que:

«1. Los trabajadores tienen derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo. El citado derecho supone la existencia de un correlativo deber del empresario de protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales. Los derechos de información, consulta y participación, formación en materia preventiva, [...], forman parte del derecho de los trabajadores a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo».

Es un derecho del trabajador y un deber del empresario llevar a cabo esta formación, marcando aquellas circunstancias en las que se hace especialmente necesaria la actuación en materia de formación.

Por su parte el artículo 15 de la LPRL bajo el título Principios de la acción preventiva que el empresario debe aplicar establece en su apartado i) Dar las debidas instrucciones a los trabajadores.

El hecho de que se incluya entre los principios de la acción preventiva hace de la formación uno de los elementos a tener en cuenta en todas las actuaciones empresariales que puedan afectar a la seguridad y salud de los trabajadores.

En cuanto al contenido, el artículo 19 de la LPRL indica que:

«En cumplimiento del deber de protección, el empresario deberá garantizar que cada trabajador reciba una formación teórica y práctica, suficiente y adecuada, en materia preventiva, tanto en el momento de su contratación, cualquiera que sea la modalidad o duración de ésta, como cuando se produzcan cambios en las funciones que desempeñe o se introduzcan nuevas tecnologías o cambios en los equipos de trabajo».

Este artículo dedicado específicamente a la formación de los trabajadores nos da una idea del tipo de formación que exige la Ley.

La formación ha de estar directamente relacionada con la actividad del trabajador y en consonancia con los riesgos a los que se va a ver sometido durante la realización de su trabajo, tanto de forma directa, debido a las características de su profesión, como por las circunstancias en que tal actividad se desarrolla, debiendo tener en cuenta las posibles influencias que pudieran afectarle en materia de seguridad y salud procedente de otras actividades que se realizan en su proximidad o las influencias que el trabajador puede transmitir a estas otras actividades.

Según este artículo, esta formación debe impartirse:

- En el momento de la contratación con independencia de la duración que ésta tenga.
- Cuando se produzcan cambios en las funciones que el trabajador desempeña.

- Cuando se introduzcan nuevas tecnologías.
- Cuando se den cambios en los equipos de trabajo.

Así mismo, se contempla que tal formación sea repetida periódicamente, cuando fuere necesario.

La formación deberá impartirse, siempre que sea posible, dentro de la jornada laboral, o en su defecto en otras horas, pero con el descuento en aquélla del tiempo invertido en la misma. En definitiva que no suponga tiempo libre del trabajador. Se ha de tener en cuenta que la formación a la que hace referencia la Ley ha de darse dentro de horas de trabajo o, por lo menos, tener consideración de tiempo de trabajo efectivo. Además, el empresario ha de correr con todos los gastos que tal formación motive, sin que en ningún caso puedan cargarse al trabajador.

✦ **NOTA PRÁCTICA**

En caso de que los empleados se nieguen a realizar el curso de prevención de riesgos laborales, la Administración podría incoar un expediente disciplinario y sancionar al empleado por desobediencia ya que es un deber de los empleados formarse, y del mismo modo que la Autoridad Laboral puede y debe sancionar al empresario que no forme adecuadamente a sus trabajadores de acuerdo con lo establecido en el LPRL, el empresario podrá ejercer su potestad sancionadora contra los mismos en tal caso.