

**CONSIDERACIONES SOBRE LA
BONIFICABILIDAD DE LA FORMACIÓN
OBLIGATORIA EN LA INICIATIVA DE
“FORMACIÓN PROGRAMADA POR LAS
EMPRESAS”**

Departamento de Educación y Formación

26 de julio de 2023

ANTECEDENTES

Se entiende por *formación obligatoria* aquella que las empresas deben realizar por imperativo del ordenamiento jurídico o por mandato de convenio colectivo aplicable.

Conviene destacar que la obligación de hacer determinadas formaciones es cada día más extensa para las empresas, tanto de manera general (ej.: prevención de riesgos laborales), como a nivel de sector (ej.: manipulación de alimentos en sectores como la hostelería y la restauración).

Debe señalarse que, hoy por hoy y según datos de FUNDAE, la formación obligatoria representa el mayor porcentaje de todas las acciones bonificadas, siendo la formación en prevención de riesgos laborales la más voluminosa de entre todas las acciones bonificadas. Esto obedece a que nuestro país tiene un tejido empresarial compuesto fundamentalmente por pymes, por lo que utilizan las bonificaciones para atender la formación que obligatoriamente deben realizar por imperativo legal o de convenio colectivo. Dicho en otras palabras, impedir la bonificación de acciones obligatorias, significaría dejar sin formación, a un buen número de pymes de nuestro país.

Hasta la fecha, tanto el Ministerio de Trabajo y Economía Social y el SEPE como la propia FUNDAE han venido aceptando, sin problema alguno, la bonificabilidad de las acciones formativas de carácter obligatorio, y en concreto, las de prevención de riesgos laborales.

Así se recoge con total claridad en el informe de fecha 27 de agosto de 2009 de la Subdirección General de Ordenación Normativa – Dirección General de Trabajo – Secretaría General de Empleo:

“3. Poniendo en relación las normas mencionadas cabe deducir un criterio que coincide con el de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo y el Servicio Público de Empleo Estatal, en el sentido de entender incluidas en el subsistema de Formación Profesional para el Empleo las acciones formativas en materia de prevención de riesgos laborales, como acciones de carácter transversal en un área considerada prioritaria.

En consecuencia, la financiación de dichas acciones sigue las reglas

generales y entre ellas la relativa a la bonificación en la cotización de Seguridad Social que realizan las empresas”

En el mismo sentido, el informe jurídico de FUNDAE de 21 de noviembre de 2011(formación obligatoria por Ley) establece lo siguiente:

“(…) la impartición de la formación obligatoria prevista en el Real Decreto 132/2007, de 20 de julio, puede incluirse en el sistema de bonificaciones en el sistema de cuotas de la Seguridad Social recogido en el subsistema de nacional de formación profesional para el empleo, pudiendo aplicar tales bonificaciones siempre que se cumplan con los requisitos legales establecidos en la normativa reguladora de dicho subsistema, como puede ser la obligatoriedad de que la formación impartida guarde relación directa con la actividad empresarial, lo relativos a los fines, contenidos, duración de las acciones o cualquier otro requisito recogido en dichas normas, además de los previstos en el Real Decreto 1032/2007, de 20 de julio, respecto de la homologación de los centros, duración obligatoria de los cursos, etc.

En el informe de la asesoría jurídica de la FUNDAE de fecha 9 de abril de 2018 (formación obligatoria con convenio), se concluye:

“Es claro que no se trata de una formación que responda a la libre decisión del trabajador, y que la misma no queda al margen de su trabajo en la empresa, sino que se trata de una actividad formativa que le permite desarrollar su actividad con mayor seguridad. Con dicha formación se adquieren unos conocimientos esenciales para el ejercicio de la profesión, sobre todo en los niveles correspondientes al personal de oficios o que no trabaja en oficina.

Al estar contemplada en el convenio colectivo se configura como una formación de carácter obligatorio y, por lo tanto, recae en la esfera de la empresa y no en la esfera personal del trabajador. Por ello, se concibe como un deber del empresario el facilitarla, por lo que no puede ser ignorada en la formación de demanda, ámbito en el que puede ser bonificada.”

CONSIDERACIONES

Primera. – Criterios de la Inspección de Trabajo y de los tribunales.

En el año 2019, desde una delegación de la Inspección de Trabajo territorial se cuestionó e incidentó la bonificación realizada por una empresa en formación obligatoria de PRL, incluso con imposición de una sanción administrativa. La empresa afectada recurrió a la jurisdicción contencioso-administrativa que, en sentencia del Juzgado Central número 10 de lo Contencioso-Administrativo, de fecha 23 de septiembre de 2021, confirmó el criterio de la Inspección de Trabajo. Recurrida esta sentencia en apelación, la Audiencia Nacional ha dictado sentencia de 23 de marzo de 2022, confirmando la de instancia y el restrictivo criterio de la Inspección de Trabajo.

Esta situación ha generado una importante inseguridad jurídica para las empresas; para la propia FUNDAE y para los distintos organismos y servicios públicos implicados ya que, mientras el SEPE y su entidad colaboradora FUNDAE, siguen admitiendo la bonificación de las acciones formativas obligatorias, la Inspección de Trabajo y algún órgano judicial, mantienen un claro criterio contrario a la bonificación de estas acciones.

Este escenario, de prolongarse en el tiempo, es perjudicial para todos. No solo por la inseguridad jurídica que implica para los usuarios del sistema, sino por la carga de trabajo que va a generar en forma de expedientes de reintegro, alegaciones y recursos administrativos y judiciales que habrá que tramitar y resolver.

Segunda. – Efectos de la situación.

La situación descrita ya está provocando que, dada la comprensible cautela, muchas organizaciones empresariales se estén dirigiendo a sus organizaciones y empresas asociadas informando de los riesgos que en este momento tiene la bonificación de acciones de carácter obligatorio o adoptando acuerdos en sus Comités Ejecutivos por los que se renuncia a bonificar acciones obligatorias, como ha ocurrido ya en algunos sectores, actuaciones a las que previsiblemente seguirán otros.

Es un hecho objetivo que, desde que se dictó la sentencia de la Audiencia

Nacional, no ha dejado de reducirse el consumo de los créditos formativos tal y como ponen de manifiesto los datos interanuales de las bonificaciones.

Tercera. - Consideraciones técnicas

- La “Formación Programada por las Empresas” es aquella que realizan las empresas para sus trabajadores, incluyendo los permisos individuales de formación, y que responde a las necesidades específicas que plantean unas y otros.
- Las empresas que cotizan por la contingencia de formación profesional disponen anualmente de un crédito de bonificaciones para la formación de sus trabajadores, cuyo importe resulta de aplicar a la cuantía ingresada por la empresa durante el año anterior en concepto de cuota de formación profesional, el porcentaje de bonificación que se establece en la Ley de Presupuestos Generales del Estado en función del tamaño de las empresas, garantizándose, en todo caso, un crédito mínimo de bonificación por la cuantía que se determina en la citada Ley.
- Pueden ser beneficiarias de las bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social todas las empresas que tengan centros de trabajo en el territorio nacional, cualquiera que sea su tamaño y ubicación, que desarrollen formación para sus trabajadores y coticen por formación profesional.
- Este modelo de financiación ofrece un marco de seguridad jurídica y de transparencia al permitir a las empresas conocer al comienzo de cada ejercicio el crédito de que disponen para la formación de sus trabajadores, potenciando la planificación y la integración de la formación en el devenir cotidiano de la empresa. Cada empresa, con independencia de su tamaño, actividad o ubicación, puede libremente elegir la formación que considere necesario realizar, seleccionar el contenido de la misma y determinar el lugar y la fecha de su impartición.
- Así mismo, resulta necesario subrayar la consideración de la formación, no como un gasto para las empresas, sino como una inversión rentable para la mejora y competitividad de ésta, por lo que se introduce la exigencia de cofinanciación de la formación para las empresas.

- Las empresas participarán en la financiación de los costes de las acciones formativas en la cuantía mínima. La cofinanciación privada es la diferencia entre el importe correspondiente a los costes de formación y aquel por el que se bonifica la empresa.

Cuarta. – Consideraciones jurídicas.

- El Artículo 23. 1.d) del Estatuto de los trabajadores establece que

“1.- El trabajador tendrá derecho: (...)

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.”

- Nada establece el ordenamiento jurídico en vigor sobre cómo deben financiar las empresas el coste de la formación obligatoria. Por tanto, nada impide que se financie con parte del crédito disponible para formación bonificada ya que esto no implica que no sea la empresa la que carga con el coste de dicha formación. Tanto es así, que es oportuno recordar que dicho crédito responde a un “principio de retorno” de la financiación anticipada por la empresa cuando abona la cuota de FP (0,6% a cargo de la empresa y 0,1% del trabajador).
- El crédito bonificable es un recurso más que el ordenamiento jurídico pone a disposición de la empresa para que ésta lo aplique como considere oportuno, por lo que una formación sufragada con el crédito también es una formación realizada “a su cargo” (artículo 23.1 d ET).
- Por otra parte, el Artículo 23.3 del Estatuto de los trabajadores regula una cuestión diferente a la anterior, como es el permiso retribuido de formación:

“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. (...)”

- Según se establece en este artículo 23 del Estatuto de los Trabajadores, la formación obligatoria no está excluida de las bonificaciones. Lo que determina el artículo 23.3 ET es que esta formación está excluida del cómputo de las 20 horas para disfrutar de un permiso retribuido de formación que, como derecho, tienen todos los trabajadores.
- En el caso de tener que acudir al recurso administrativo o contencioso-administrativo, convendría dar un giro a la argumentación, de forma que ésta no se base únicamente en discutir la bonificabilidad de la formación obligatoria sino también en lo antijurídico de aplicar un criterio nuevo y contrario al que la Administración, la FUNDAE y la propia Inspección, han venido aceptando y aplicando pacíficamente durante años (la Asesoría Jurídica de FUNDAE ha emitido hasta dos informes jurídicos, de fechas 21 de noviembre de 2011 y de 9 de abril de 2018, reconociendo la bonificabilidad de la formación obligatoria) sin ningún problema, además del ya citado informe de 27 de agosto de 2009 de la Subdirección General de Ordenación Normativa de la Dirección General de Trabajo-Secretaría General de Empleo.
- En virtud de los principios de buena fe, confianza legítima, actos propios de la Administración y seguridad jurídica (artículos 9.3, 103 CE, 3 de la Ley 30/1992, artículo 3 de la Ley 40/2015), si una Administración cambia de criterio en la aplicación de una norma, no debería poder aplicarlo de forma retroactiva, y menos aún cuestionando y sancionando lo que antes aceptaba pacíficamente que se podía realizar.
- Las acciones formativas bonificables están perfectamente delimitadas tanto en la Ley 30/2015, como en el RD 694/2017 y en la Orden TAS/2307/2007 que

regulan esta iniciativa. Los requisitos establecidos normativamente que debe cumplir una acción formativa para poder ser bonificada son:

- Duración mayor a 2 horas.
- Relación del contenido de la acción formativa con la actividad empresarial.
- Formación tanto transversal como específica.
- No debe durar más de 8 horas diarias, salvo que se concentre toda la acción en una sola jornada.

Quinta. - Extensión del criterio de la inspección de trabajo.

Al parecer, la Inspección de Trabajo no solo está aplicando su criterio contrario a la bonificación sobre la formación obligatoria por normas específicas o sectoriales, sino que pretende extender este restrictivo criterio también a la formación “habilitante” para desarrollar ciertos trabajos.

Conviene recordar que, en el caso de la formación “habilitante”, lo que es obligatorio es tener esa formación para acceder a esos puestos de trabajo, pero lo que no existe es una obligación genérica para el empresario de impartir la formación habilitante a determinados trabajadores o colectivos de trabajadores por imperativo legal o reglamentario.

Sexta. - Retroactiva aplicación del cambio de criterio realizado por la administración.

El cambio de criterio sobre la bonificabilidad de la formación obligatoria carece, en nuestra opinión, de soporte alguno en el ordenamiento jurídico vigente pero, a pesar de ello, podría tener un efecto menos pernicioso si se aplicara “*ad futurum*” desde, por ejemplo, el dictado de la sentencia de la Audiencia Nacional.

Lo que resulta de todo punto contrario a la seguridad jurídica (artículo 9.3 de la CE), es que se aplique de forma retroactiva, e incluso con el devengo de intereses y la imposición de sanciones, a usuarios que han actuado de buena fe y confiando legítimamente en el criterio aplicado por la Administración durante años.

A este respecto, conviene citar la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso- Administrativo, Sección Segunda de fecha 13 de junio de 2018- Sentencia 1006/2018- que, si bien resuelve un recurso de naturaleza tributaria, es

perfectamente aplicable a las ayudas públicas. En esta sentencia se afirma la improcedencia de que las Administraciones apliquen un cambio de criterio de forma retroactiva incluso si esa retroactividad está dentro del plazo para que no concurra la figura de la prescripción.

Séptima. – Responsabilidad patrimonial de la administración pública.

Si pese a todo lo anterior, la empresa o entidad de formación se viera obligada a tener que hacer frente a alguna devolución, intereses o sanciones derivados de este cambio de criterio, incluso con base en una resolución judicial, no debe descartarse la posibilidad de interponer una reclamación por Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública prevista en los artículos 32 a 37 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y artículos 24.1, 35.1 h), 61.4, 65, 67, 81, 82.5, 86.5, 91, 92, 96.4 y 114 de la Ley 39/201, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El planteamiento para ello es evidente: el SEPE (y su fundación colaboradora FUNDAE, perteneciente al Sector Público), ha venido aceptando unas bonificaciones que otro organismo, como la Inspección de Trabajo está cuestionando y sancionando, a pesar de pertenecer ambas a la misma Secretaría de Estado del mismo Ministerio. Por tanto, las devoluciones, intereses y sanciones son el producto de una diferencia de criterio entre administraciones que han producido un perjuicio injusto a los ciudadanos afectados por su mal funcionamiento, lo que justificaría su reclamación por responsabilidad patrimonial.

* * * * *