

Resumen ejecutivo

Soluciones para aclarar la
conducta infractora del
artículo 16.1.e) de la
LISOS

Octubre 2025



RESUMEN EJECUTIVO

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) ha sancionado a varias entidades de formación que fueron beneficiarias de subvenciones de formación para el empleo en la convocatoria estatal del año 2016 de planes dirigidos a trabajadores ocupados al considerar que constituye una infracción muy grave del artículo 16.1.e) de la Ley sobre Infracciones y Sanciones del Orden Social (LISOS) cada acción formativa comprometida y respecto de la que no han sido certificados todos sus participantes.

Concurren razones de interés general para impulsar una iniciativa regulatoria o no regulatoria que aclare la conducta de no aplicación de las subvenciones de formación para el empleo, toda vez que:

- Se han sancionado acciones formativas en las que se habían certificado todos los participantes previstos menos uno, frente a lo que la ITSS ha confirmado que *“efectivamente, ello implica que **toda acción formativa subvencionada en la que no se haya logrado, en el resultado final, la certificación de todos sus participantes supone la comisión de una infracción muy grave en materia de empleo**”*.
- La infracción lleva aparejada la imposición automática y sin posibilidad de graduación de una **sanción de exclusión del acceso a subvenciones por cinco años**; lo cual pondría en jaque la viabilidad de cualquier entidad de formación.
- Resulta muy dudoso el encaje de la conducta imputada en el tipo infractor del artículo 16.1.e) de la LISOS, entre otros motivos, porque la ITSS dice que lo comprobado es que la formación acordada y subvencionada no se ha impartido respetando los términos de la resolución de concesión, mientras que **el artículo 15.6.a) de la LISOS castiga la ejecución de acciones formativas en los términos, forma y contenido distintos a los preavisados**, cuando no se hubiera notificado en tiempo y forma su cancelación o modificación.
- **El número de participantes certificados de una acción formativa puede verse afectado por múltiples circunstancias no imputables a las beneficiarias y que sobrevienen durante la ejecución**, como serían las insalvables diferencias en la demanda de las acciones formativas, los abandonos por encima del porcentaje permitido o no computables, los participantes anulados después de ser formados al comprobarse que no cumplían algún requisito para su admisión, participantes formados y luego anulados por superar el porcentaje máximo para un determinado colectivo, etc. por lo que no parece razonable achacar la conducta de no aplicación de la subvención en función del número de participantes finalmente certificados; aspecto profundizado en el informe al diferenciar entre la aplicación de los fondos y el cumplimiento de los objetivos de cualquier subvención.

Nuestro informe propone las siguientes soluciones para aclarar o precisar la conducta tipificada por el artículo 16.1.e) de la LISOS:

- Modificaciones en las siguientes disposiciones: 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; Orden TMS/368/2019, de 28 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 694/2017; Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, por el que se desarrolla la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo; Orden ESS/1221/2015, de 11 de junio, por la que se crea la Unidad Especial de Inspección en materia de formación profesional para el empleo.
- Adopción de un Criterio Técnico por parte de la Dirección de la ITSS y/o de una Recomendación por parte del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, así como la aclaración en una convocatoria de subvenciones cuya aprobación corresponda al SEPE.

Las soluciones normativas se basan en que las leyes administrativas facultan a las disposiciones reglamentarias para **introducir especificaciones a las infracciones contempladas en normas con rango ley para contribuir a la más correcta identificación de las conductas castigadas**, reduciendo así la discrecionalidad del órgano sancionador y aumentando el grado de seguridad jurídica. Por ello, **se propone la introducción bien en el Real Decreto 694/2017 o bien en la Orden TMS/386/2019 de la siguiente disposición:**

“A los efectos de lo establecido en el artículo 16.1.e) del texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, y en la Ley 30/2015, se entenderá por no aplicación de las subvenciones de la formación profesional para el empleo, la falta de adjudicación por parte de las beneficiarias de las cantidades recibidas a los fines para los que fueron concedidas.

Se exceptúan de la infracción señalada por aquel precepto las acciones formativas en las que no se haya logrado la certificación del número de personas participantes aprobadas en la resolución de concesión o en sus modificaciones, siempre que se hayan aplicado los fondos.”

La solución podría ser más rápida si se modifica la Orden TMS/368/2019, ya que se puede hacer mediante una Orden de la Ministra de Trabajo y Economía Social (tal y como sucedió en las reformas de 2020 y 2022).

De forma subsidiaria o adicional, se plantean **cambios en las normas que desarrollan el control de la formación en el trabajo y la aplicación de los fondos a fin de que la actuación inspectora tenga en cuenta las circunstancias que influyen en el resultado de las acciones formativas**. Para ello, se propone añadir en tales normas la siguiente disposición:

“La Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el control de la aplicación y de las condiciones en que se ejecutan las subvenciones para la formación en el trabajo atenderá a las siguientes circunstancias:

- a) El grado de ajuste entre la oferta formativa programada para la respectiva convocatoria y las demandas de las personas trabajadoras durante la ejecución.*
- b) Los requisitos de la respectiva convocatoria para la admisión de las personas trabajadoras en las ofertas formativas programadas.*
- c) La existencia de dificultades sobrevenidas con posterioridad a la concesión de la subvención.*
- d) La conducta desarrollada por la entidad beneficiaria para alcanzar los compromisos establecidos en la resolución de concesión o en sus modificaciones, en particular las labores de publicidad, difusión y captación de participantes u otras que se estimen adecuadas para conseguir la impartición de la totalidad de la formación asignada.*
- e) La cantidad que se hubiera recibido por la entidad beneficiaria con cargo a la subvención y, en su caso, la devolución a iniciativa de la entidad beneficiaria.”*

Las **respuestas no normativas** pueden ser una solución igualmente eficaz y, en su caso, el punto de partida necesario para un cambio legal. Su contenido es prácticamente coincidente con el de los textos propuestos para las soluciones normativas, por lo que se pueden clasificar en función del órgano competente para su aprobación:

- **Criterio Técnico por parte de la Dirección de la ITSS**, destaca por su efecto vinculante sobre las actuaciones inspectoras.
- **Recomendación por parte del Consejo General del SNE**, la cual podría adoptarse rápidamente y tendría un alto impacto por la composición del órgano.
- **Aclaración en una convocatoria de subvenciones del SEPE**, a la vista de que las últimas resoluciones dedican un apartado al régimen sancionador, siendo una medida unilateral que podría aprobarse en poco tiempo y a la que podría dársele un carácter cuasi normativo.

Fernando Varela Borreguero
Abogado
Director de PwC

Ibrahin Vila López
Abogado
Senior associate de PwC



[pwc.es](https://www.pwc.es)