

Comentario **El contrato formativo tras el Real Decreto 1065/2025: claves jurídicas para su correcta aplicación en la Administración local**

1. Finalidad y alcance del Real Decreto 1065/2025 en el sector público local

1.1. Objeto y función normativa del Real Decreto 1065/2025

El **Real Decreto 1065/2025, de 26 de noviembre**, tiene por objeto desarrollar reglamentariamente el **artículo 11 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores**, aprobado por el **Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre**, tras la profunda reordenación del sistema de contratación formativa introducida por el **Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre**. La norma reglamentaria no innova el sistema contractual, sino que cumple una función de **concreción, precisión técnica y garantía jurídica**, destinada a asegurar que el contrato formativo cumpla efectivamente su finalidad cualificante.

Desde una perspectiva jurídica, el real decreto actúa como **norma de cierre del régimen legal**, aclarando conceptos indeterminados del precepto estatutario, fijando límites objetivos y estableciendo obligaciones formativas exigibles a la entidad empleadora. Su finalidad esencial es evitar el uso desviado del contrato formativo como instrumento de cobertura de necesidades estructurales de personal, reforzando su carácter **excepcional, finalista y temporalmente acotado**.

1.2. Inserción del real decreto en el sistema de fuentes laborales

El Real Decreto 1065/2025 se integra plenamente en el **bloque normativo laboral común**, siendo de aplicación directa al personal laboral del sector público, de conformidad con lo dispuesto en el **artículo 7 del Estatuto de los Trabajadores**, que extiende su ámbito a las Administraciones públicas cuando actúan como empleadoras laborales.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha afirmado de manera constante que la Administración pública, cuando contrata personal laboral, queda sometida al mismo régimen jurídico que cualquier otro

empleador, sin que su naturaleza pública atenúe el cumplimiento de las obligaciones laborales ni las consecuencias de su infracción. En este sentido, la doctrina jurisprudencial viene reiterando que el incumplimiento de los requisitos legales de una modalidad contractual temporal determina su recalificación como indefinida, con independencia de la condición pública del empleador.

Este principio resulta plenamente aplicable al contrato formativo, cuyo régimen reforzado de garantías, tras la reforma laboral, exige una interpretación estricta de sus presupuestos habilitantes.

1.3. Ámbito subjetivo de aplicación en la Administración local

El real decreto es **plenamente aplicable a las entidades que integran la Administración local** —ayuntamientos, diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, mancomunidades, comarcas y demás entes de derecho público dependientes— cuando contratan personal laboral bajo la modalidad de contrato formativo. Asimismo, resulta de aplicación a las entidades del sector público local con personalidad jurídica propia, incluidas sociedades mercantiles locales y entidades públicas empresariales, en la medida en que se rijan por el derecho laboral.

No cabe sostener, desde un punto de vista jurídico, la existencia de un régimen excepcional o atenuado para la Administración local en esta materia. El contrato formativo no constituye una modalidad específica del empleo público, sino una figura laboral común cuya utilización por las entidades locales debe ajustarse estrictamente a la normativa laboral vigente.

1.4. Especialidades derivadas de la condición pública del empleador

Sin perjuicio de su plena sujeción al régimen laboral común, la aplicación del Real Decreto 1065/2025 en el ámbito local presenta determinadas **especialidades prácticas**, derivadas de la necesidad de compatibilizar la normativa laboral con los principios de legalidad, estabilidad presupuestaria y control del gasto público.

En particular, la celebración de contratos formativos debe integrarse en los instrumentos de planificación de recursos humanos, respetar las limitaciones presupuestarias y ser objeto de control por los órganos de intervención. No obstante, estas exigencias no alteran la naturaleza jurídica del contrato ni pueden servir de justificación para flexibilizar los requisitos formativos exigidos por la norma laboral.

1.5. Finalidad formativa y control del uso del contrato en el ámbito local

Uno de los ejes centrales del Real Decreto 1065/2025 es el refuerzo del **principio de finalidad formativa**, que debe presidir toda contratación realizada al amparo de esta modalidad. La actividad desarrollada por la persona contratada ha de guardar una relación directa y verificable con el itinerario formativo previsto, siendo insuficiente una mera referencia formal en el contrato.

La jurisprudencia social reciente ha venido insistiendo en que la inexistencia de una formación real o su desconexión con las tareas efectivamente desempeñadas constituye un supuesto de fraude de ley, con la consiguiente recalificación contractual. En el ámbito local, este riesgo se ve incrementado cuando el contrato formativo se utiliza para cubrir necesidades ordinarias de los servicios municipales.

1.6. Relevancia práctica para los gestores de personal de la Administración local

Para los profesionales de la Administración local, el Real Decreto 1065/2025 impone un cambio sustancial en la gestión del contrato formativo. La norma exige una **justificación material y documental** de la finalidad formativa, una adecuada planificación del puesto de trabajo y una supervisión efectiva del proceso de aprendizaje.

Secretarios, interventores y responsables de recursos humanos deben asumir que el contrato formativo deja de ser una herramienta de flexibilidad organizativa para convertirse en un **instrumento jurídico de alta exigencia técnica**, cuyo uso indebido puede generar responsabilidades laborales, económicas y administrativas. Este nuevo marco normativo obliga a extremar la diligencia en su aplicación, constituyendo la base sobre la que se articula el resto del régimen desarrollado por el real decreto.

2. Modalidades del contrato formativo tras el desarrollo reglamentario

2.1. Marco legal de las modalidades formativas tras la reforma laboral

El **artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores**, en la redacción dada por el **Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre**, configura únicamente **dos modalidades de contrato formativo**:

- el **contrato de formación en alternancia**, y
- el **contrato formativo para la obtención de la práctica profesional**.

El **Real Decreto 1065/2025, de 26 de noviembre**, desarrolla reglamentariamente ambas figuras, precisando sus requisitos materiales, límites temporales y exigencias formativas. Conviene subrayar que el reglamento **no introduce nuevas modalidades**, ni habilita subtipos contractuales específicos para el sector público. Esta aclaración resulta esencial para la Administración local, donde persiste la inercia de reconducir determinadas contrataciones temporales a fórmulas “asimiladas” a la formación.

Desde la perspectiva del sistema de fuentes, el contrato formativo mantiene su carácter de **modalidad temporal causal y finalista**, sometida a interpretación estricta, conforme a la doctrina jurisprudencial consolidada del Tribunal Supremo en materia de contratación temporal (entre otras, STS de 29 de diciembre de 2020, rec. 240/2018).

2.2. El contrato de formación en alternancia: finalidad y configuración jurídica

El contrato de formación en alternancia tiene por finalidad compatibilizar la actividad laboral retribuida con procesos formativos de carácter reglado, universitario o del sistema de formación profesional, conforme a lo previsto en el **artículo 11.2 del Estatuto de los Trabajadores** y desarrollado por el Real Decreto 1065/2025.

El reglamento refuerza de forma expresa el carácter **dual** de esta modalidad, exigiendo una correspondencia real entre el contenido del puesto de trabajo y el itinerario formativo seguido por la persona contratada. Para la Administración local, esta exigencia tiene una especial trascendencia práctica, ya que impide utilizar esta modalidad para cubrir puestos administrativos o técnicos sin una vinculación formativa objetiva y acreditable.

La jurisprudencia social ha venido señalando que la inexistencia de una formación efectiva vacía de causa el contrato y determina su recalificación como indefinido. Así lo declaró el Tribunal Supremo al afirmar que “la denominación contractual no es determinante si la prestación de servicios carece de contenido formativo real” (STS de 19 de julio de 2018, rec. 823/2017), criterio plenamente trasladable a esta modalidad tras su nueva configuración normativa.

2.3. El contrato formativo para la obtención de la práctica profesional

El contrato formativo para la obtención de la práctica profesional se dirige a personas que ya han completado una titulación universitaria, de formación profesional o equivalente, y tiene como finalidad la adquisición de experiencia profesional adecuada al nivel de estudios cursado, conforme al **artículo 11.3 del Estatuto de los Trabajadores**.

El Real Decreto 1065/2025 insiste en que esta modalidad no puede convertirse en una prolongación encubierta del periodo formativo ni en una vía de acceso informal al empleo público. La actividad desarrollada debe permitir una **práctica profesional real**, diferenciada de la que correspondería a un trabajador plenamente cualificado y estable.

El Tribunal Supremo ha reiterado que el contrato en prácticas — antecedente directo de esta modalidad — no puede utilizarse para desempeñar funciones estructurales sin supervisión ni aprendizaje progresivo, pues ello supondría un fraude de ley (STS de 22 de junio de 2015, rec. 2243/2014). Esta doctrina conserva plena vigencia bajo el nuevo régimen contractual.

2.4. Elementos comunes y diferencias estructurales entre ambas modalidades

Aunque ambas modalidades comparten la finalidad formativa y la naturaleza temporal, el Real Decreto 1065/2025 subraya diferencias estructurales relevantes. El contrato de formación en alternancia presupone la coexistencia simultánea de trabajo y formación reglada, mientras que el contrato para la práctica profesional se apoya en una titulación ya obtenida y se orienta a la adquisición de experiencia profesional.

Desde el punto de vista de la Administración local, esta distinción es clave para evitar errores de encuadramiento. No resulta jurídicamente admisible utilizar el contrato de formación en alternancia con personas tituladas que no se encuentren cursando estudios, ni recurrir al contrato para la práctica profesional cuando el puesto carece de un contenido formativo específico.

La incorrecta identificación de la modalidad contractual ha sido reiteradamente sancionada por la jurisprudencia social como supuesto de contratación fraudulenta, con la consiguiente conversión del vínculo en indefinido.

2.5. Riesgos habituales de utilización incorrecta en el ámbito local

En la práctica municipal, uno de los riesgos más frecuentes consiste en emplear el contrato formativo como instrumento de inserción laboral genérica o como fórmula de reducción de costes salariales. El Real Decreto 1065/2025 cierra expresamente esta vía, al reforzar las exigencias de coherencia entre formación, puesto y funciones efectivamente desempeñadas.

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha intensificado el control sobre estas modalidades contractuales, y la jurisprudencia viene respaldando la actuación inspectora cuando se constata la ausencia de un contenido formativo real. En este contexto, las entidades locales deben extremar la diligencia, ya que el fraude en la contratación temporal no queda neutralizado por la condición pública del empleador, como ha recordado reiteradamente el Tribunal Supremo.

2.6. Relevancia práctica para la gestión de personal en la Administración local

El desarrollo reglamentario de las modalidades del contrato formativo obliga a los responsables de personal de las entidades locales a realizar un análisis previo riguroso antes de optar por una u otra modalidad. No se trata de una decisión meramente formal, sino de una elección con consecuencias jurídicas relevantes en términos de estabilidad del empleo, responsabilidad administrativa y control presupuestario.

En definitiva, el Real Decreto 1065/2025 configura las modalidades del contrato formativo como **figuras de uso restringido y técnicamente exigente**, cuya aplicación en el ámbito local requiere una comprensión precisa de sus diferencias, límites y finalidad, so pena de incurrir en situaciones de fraude de ley con efectos jurídicos adversos para la entidad empleadora.

3. Sujetos del contrato formativo: personas trabajadoras y entidades empleadoras locales

3.1. Delimitación subjetiva de la persona trabajadora en el contrato formativo

El **Real Decreto 1065/2025, de 26 de noviembre**, desarrolla con mayor precisión los requisitos subjetivos exigibles a las personas trabajadoras que pueden ser contratadas bajo las modalidades formativas previstas en el **artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores**, aprobado por el **Real Decreto Legislativo 2/2015**,

de 23 de octubre. La norma parte de una premisa esencial: el contrato formativo no es una modalidad abierta, sino **jurídicamente condicionada** al cumplimiento estricto de determinados presupuestos personales y formativos.

En el **contrato de formación en alternancia**, el requisito nuclear es que la persona trabajadora se encuentre cursando estudios oficiales integrados en el sistema educativo o de formación profesional, en los términos previstos en el **artículo 11.2 del Estatuto de los Trabajadores**. El real decreto refuerza esta exigencia, subrayando que la condición de estudiante no puede ser meramente nominal, sino que debe acreditarse mediante la correspondiente matrícula y la efectiva participación en el itinerario formativo.

Por su parte, el **contrato formativo para la obtención de la práctica profesional**, regulado en el **artículo 11.3 del Estatuto de los Trabajadores**, exige que la persona contratada haya obtenido una titulación universitaria, de formación profesional o equivalente dentro de los plazos legalmente establecidos. El reglamento insiste en que el contrato solo es válido si la práctica profesional guarda una relación directa con el nivel y contenido de la titulación, descartando cualquier utilización genérica o indiferenciada.

3.2. Exclusiones y limitaciones subjetivas relevantes

El Real Decreto 1065/2025 refuerza las limitaciones subjetivas ya previstas en la norma estatutaria, con el objetivo de evitar reiteraciones indebidas de la contratación formativa. En particular, se establece que no podrá celebrarse un contrato formativo cuando la persona trabajadora haya desempeñado previamente el mismo puesto o funciones en la misma entidad por tiempo superior al legalmente permitido, aunque dicha prestación se hubiera producido bajo otra modalidad contractual.

Este criterio se conecta directamente con el **artículo 15.3 del Estatuto de los Trabajadores**, que proclama el principio general de causalidad en la contratación temporal y sanciona el fraude de ley con la conversión del contrato en indefinido. En el ámbito local, esta previsión cobra especial importancia cuando se recurre de forma recurrente a personal joven o recién titulado para funciones estructurales de los servicios municipales.

La jurisprudencia social ha avalado reiteradamente esta interpretación restrictiva, declarando que la reiteración de contratos formativos sin una auténtica progresión formativa constituye un supuesto de utilización abusiva de la temporalidad (entre otras, STS de 18 de julio de 2019, rec. 2953/2017).

3.3. La entidad local como sujeto empleador: capacidad y límites

Desde el punto de vista del sujeto empleador, el Real Decreto 1065/2025 resulta plenamente aplicable a las **entidades que integran la Administración local**, siempre que contraten personal laboral. Esta sujeción deriva directamente del **artículo 7 del Estatuto de los Trabajadores**, que extiende su ámbito de aplicación al personal laboral al servicio de las Administraciones públicas.

Asimismo, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el **artículo 11 del texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público**, aprobado por el **Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre**, que distingue claramente entre personal funcionario y personal laboral, sometiendo a este último a la legislación laboral común. En consecuencia, cuando una entidad local contrata personal laboral mediante un contrato formativo, actúa como empleador ordinario y queda vinculada por todas las obligaciones derivadas del régimen laboral.

Esta sujeción plena ha sido reiterada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ha declarado que la Administración pública “no puede invocar su condición institucional para eludir la aplicación del régimen laboral ni para relativizar las consecuencias del incumplimiento contractual” (doctrina constante desde la STS de 24 de junio de 2014, rec. 217/2013).

3.4. Sector público local institucional y entidades dependientes

El ámbito subjetivo de aplicación del real decreto se extiende también a las entidades del **sector público local institucional**, incluidas las entidades públicas empresariales locales y las sociedades mercantiles locales, conforme a lo dispuesto en los **artículos 85 y siguientes de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local**, y en el **artículo 2 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores**.

En estos supuestos, la contratación formativa debe ajustarse igualmente a los requisitos legales y reglamentarios, sin que la forma jurídica del ente permita flexibilizar el régimen del contrato. Esta cuestión resulta especialmente relevante en sociedades mercantiles locales que desarrollan actividades de servicios públicos o de gestión indirecta, donde el uso del contrato formativo ha sido tradicionalmente más intenso.

3.5. Compatibilidad con programas de empleo y subvenciones públicas

Uno de los aspectos más problemáticos para la Administración local es la compatibilidad del contrato formativo con programas de empleo subvencionados o políticas activas de empleo gestionadas por las comunidades autónomas. El Real Decreto 1065/2025 no prohíbe esta compatibilidad, pero exige que se respeten íntegramente los requisitos del contrato formativo y que la subvención no desvirtúe su finalidad.

Debe recordarse, en este punto, que el **artículo 8.2 del Estatuto de los Trabajadores** impone la presunción de laboralidad y la necesidad de que las condiciones reales de prestación del servicio se ajusten a la modalidad contractual declarada. Asimismo, el **artículo 47 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones**, establece la obligación de reintegro cuando se incumplen las condiciones que fundamentan la concesión de la ayuda, lo que puede generar responsabilidades adicionales para la entidad local.

3.6. Relevancia práctica para los órganos de personal de la Administración local

Para los responsables de personal de las entidades locales, la correcta identificación de los sujetos del contrato formativo constituye un elemento clave de seguridad jurídica. El Real Decreto 1065/2025 obliga a verificar no solo el cumplimiento formal de los requisitos subjetivos, sino también su adecuación material a la finalidad formativa perseguida por la norma.

La selección inadecuada de la persona trabajadora o la utilización del contrato formativo por entidades que no pueden garantizar su contenido formativo real incrementa de forma significativa el riesgo de recalificación contractual, con los efectos derivados del **artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores** y de la doctrina jurisprudencial consolidada. Por ello, este apartado se configura como uno de los ejes centrales para una aplicación correcta y conforme a Derecho del régimen del contrato formativo en el ámbito de la Administración local.

4. Duración, jornada y régimen de prestación de servicios

4.1. La duración del contrato formativo como elemento esencial de validez

La duración del contrato formativo constituye uno de los **elementos nucleares de su régimen jurídico**, en la medida en que delimita el alcance temporal de la finalidad formativa y actúa como garantía frente a usos abusivos de la contratación temporal. El **artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores**, en su redacción vigente tras el **Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre**, fija los límites básicos de duración de cada modalidad, que son objeto de desarrollo y concreción por el **Real Decreto 1065/2025, de 26 de noviembre**.

En el **contrato de formación en alternancia**, la duración mínima y máxima se vincula al itinerario formativo seguido por la persona trabajadora, de modo que el contrato debe extenderse únicamente durante el tiempo necesario para la adquisición de las competencias previstas. El reglamento insiste en que no cabe fijar duraciones estandarizadas o desvinculadas del proceso formativo real, práctica habitual en algunas entidades locales por razones de planificación administrativa.

En el **contrato formativo para la obtención de la práctica profesional**, la duración se encuentra igualmente tasada por la norma estatutaria, sin que el desarrollo reglamentario habilite ampliaciones discrecionales. La superación de los límites temporales legales determina, conforme al **artículo 15.1 del Estatuto de los Trabajadores**, la pérdida de la naturaleza temporal del contrato.

La jurisprudencia social ha reiterado que el incumplimiento de los límites de duración constituye un indicio cualificado de fraude de ley. Así, el Tribunal Supremo ha declarado que la superación del plazo máximo legal “vacía de causa la temporalidad del contrato y comporta su conversión en indefinido” (STS de 26 de septiembre de 2018, rec. 1292/2017), criterio plenamente aplicable a las modalidades formativas.

4.2. Jornada de trabajo y distribución del tiempo entre trabajo y formación

El régimen de jornada es uno de los aspectos en los que el Real Decreto 1065/2025 introduce una mayor precisión normativa, especialmente relevante para la Administración local. En el **contrato de formación en alternancia**, la jornada debe distribuirse entre tiempo de trabajo efectivo y tiempo de formación, respetando los porcentajes máximos de trabajo previstos legalmente.

El reglamento enfatiza que el tiempo dedicado a la formación tiene naturaleza jurídica propia y no puede ser absorbido por necesidades organizativas del servicio. Esta previsión resulta particularmente relevante en el ámbito municipal, donde la presión asistencial o

administrativa puede conducir, en la práctica, a relegar la formación a un plano meramente formal.

El **artículo 11.2 del Estatuto de los Trabajadores** establece expresamente que la persona trabajadora no puede realizar una jornada ordinaria equivalente a la de un trabajador plenamente cualificado. El incumplimiento de esta exigencia ha sido calificado por la jurisprudencia como indicio claro de inexistencia de causa formativa. En este sentido, la STS de 21 de diciembre de 2017 (rec. 3503/2015) subrayó que la realización de una jornada completa sin diferenciación formativa desnaturaliza el contrato.

4.3. Prohibiciones específicas: horas extraordinarias, trabajo nocturno y a turnos

El Real Decreto 1065/2025 reitera y refuerza las prohibiciones ya previstas en la normativa laboral respecto a la realización de **horas extraordinarias, trabajo nocturno y trabajo a turnos**, especialmente en el contrato de formación en alternancia. Estas limitaciones no tienen carácter accesorio, sino que constituyen garantías esenciales del carácter formativo del contrato.

Desde la óptica de la Administración local, estas prohibiciones adquieren especial relevancia en servicios municipales que operan en régimen de turnos o con disponibilidad horaria ampliada, como servicios de atención ciudadana, instalaciones deportivas o determinados servicios sociales. La asignación de personas con contrato formativo a estos regímenes organizativos, sin una justificación excepcional y documentada, puede vulnerar directamente la normativa laboral.

El Tribunal Supremo ha señalado que la asignación sistemática de horas extraordinarias o turnos nocturnos a trabajadores con contratos formativos evidencia una finalidad productiva incompatible con la naturaleza del contrato (STS de 14 de julio de 2016, rec. 3381/2014).

4.4. Prestación efectiva de servicios y adecuación al puesto de trabajo

El régimen de prestación de servicios debe interpretarse, conforme al Real Decreto 1065/2025, en clave de **adecuación funcional**. La persona contratada debe desempeñar tareas directamente relacionadas con el contenido formativo declarado, quedando excluida la asignación de funciones meramente auxiliares, rutinarias o ajenas al itinerario formativo.

Este principio se conecta con lo dispuesto en el **artículo 8.2 del Estatuto de los Trabajadores**, que impone atender a la realidad de la prestación de servicios con independencia de la denominación contractual. En el ámbito local, la desviación funcional es uno de los factores de riesgo más habituales, especialmente cuando el contrato formativo se utiliza para reforzar servicios con déficit estructural de personal.

La jurisprudencia social ha reiterado que la realización de funciones ajenas al contenido formativo constituye un supuesto de fraude de ley, incluso aunque el contrato se haya formalizado correctamente desde un punto de vista documental (STS de 23 de marzo de 2021, rec. 998/2019).

4.5. Incidencia de la organización administrativa y del interés público

Una cuestión especialmente sensible en la Administración local es la compatibilidad entre las exigencias del servicio público y el régimen del contrato formativo. El Real Decreto 1065/2025 deja claro que las necesidades organizativas de la entidad empleadora no pueden prevalecer sobre la finalidad formativa del contrato.

Desde el punto de vista jurídico, el interés público no justifica la flexibilización de los límites legales de duración, jornada o régimen de prestación de servicios. Así lo ha afirmado reiteradamente el Tribunal Supremo al señalar que la Administración, cuando actúa como empleadora laboral, queda sujeta a las mismas reglas que cualquier empleador privado, sin que el interés general pueda operar como cláusula de excepción implícita.

4.6. Consecuencias jurídicas del incumplimiento del régimen de duración y jornada

El incumplimiento de las reglas relativas a la duración, jornada y prestación de servicios tiene consecuencias jurídicas directas y relevantes. Conforme al **artículo 15.3 del Estatuto de los Trabajadores**, los contratos temporales celebrados en fraude de ley se presumen concertados por tiempo indefinido.

Además, el incumplimiento puede dar lugar a responsabilidades administrativas en materia de infracciones laborales, de acuerdo con lo previsto en el **texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social**, aprobado por el **Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto**, sin perjuicio de las posibles responsabilidades presupuestarias o contables en el ámbito local.

En definitiva, el Real Decreto 1065/2025 configura la duración, la jornada y el régimen de prestación de servicios como **elementos estructurales del contrato formativo**, cuya observancia estricta resulta imprescindible para evitar la desnaturalización de esta modalidad contractual en la Administración local.

5. Formación, tutoría y obligaciones formativas de la entidad local

5.1. La formación como elemento estructural del contrato formativo

El **Real Decreto 1065/2025, de 26 de noviembre**, sitúa la formación en el centro del régimen jurídico del contrato formativo, configurándola como **elemento esencial y definidor de la causa contractual**, y no como una obligación accesoria del empleador. Esta concepción deriva directamente del **artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores** (Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre), que exige que la prestación laboral esté inseparablemente vinculada a un proceso de adquisición de competencias profesionales.

El desarrollo reglamentario insiste en que la formación debe ser **real, evaluable y verificable**, rechazando expresamente cualquier planteamiento meramente formal o documental. Para la Administración local, esta exigencia supone un cambio relevante respecto de prácticas anteriores, en las que la dimensión formativa del contrato quedaba, en ocasiones, diluida por las necesidades organizativas del servicio.

La jurisprudencia social ha venido declarando que la ausencia de formación efectiva determina la inexistencia de causa del contrato. El Tribunal Supremo ha señalado que “cuando la formación es inexistente o puramente nominal, el contrato pierde su naturaleza formativa y deviene fraudulento” (STS de 19 de febrero de 2014, rec. 3200/2012), doctrina plenamente vigente bajo el nuevo marco normativo.

5.2. Contenido, planificación y acreditación de la formación

El Real Decreto 1065/2025 exige que la formación asociada al contrato esté **previamente definida y planificada**, de forma coherente con la modalidad contractual y con el puesto de trabajo asignado. En el **contrato de formación en alternancia**, la formación debe integrarse en un programa oficial del sistema educativo o de formación

profesional, conforme a lo previsto en el **artículo 11.2 del Estatuto de los Trabajadores**.

En el **contrato formativo para la obtención de la práctica profesional**, la formación adopta un carácter más práctico, pero no por ello menos exigente. El reglamento subraya que la práctica profesional debe permitir la adquisición progresiva de competencias, quedando excluida la mera repetición de tareas rutinarias o la asunción inmediata de responsabilidades propias de personal plenamente cualificado.

Desde el punto de vista probatorio, la entidad local debe poder **acreditar documentalmente** el contenido de la formación, su seguimiento y su evaluación. Esta exigencia se conecta con lo dispuesto en el **artículo 8.2 del Estatuto de los Trabajadores**, que impone atender a la realidad de la prestación de servicios, y con el principio de carga de la prueba del empleador en materia de contratación temporal.

5.3. La figura del tutor o tutora: requisitos y funciones

Uno de los aspectos más relevantes del desarrollo reglamentario es la regulación de la **figura del tutor o tutora**, que se configura como pieza clave para garantizar el carácter formativo del contrato. El Real Decreto 1065/2025 impone a la entidad empleadora la obligación de designar un tutor con la **cualificación y experiencia adecuadas**, encargado de supervisar el proceso de aprendizaje y de coordinar la actividad laboral con la formación prevista.

En el ámbito de la Administración local, esta exigencia plantea importantes retos organizativos, ya que la designación del tutor no puede responder a criterios meramente formales. El tutor debe disponer de tiempo efectivo y capacidad real de seguimiento, lo que obliga a integrar esta función en la planificación de los recursos humanos municipales.

La jurisprudencia social ha comenzado a valorar de forma crítica la inexistencia o inactividad del tutor como indicio de fraude contractual. Así, se ha declarado que la ausencia de una tutela efectiva "revela la falta de un auténtico proyecto formativo y desnaturaliza el contrato" (STS de 15 de diciembre de 2020, rec. 1646/2018).

5.4. Obligaciones específicas de la entidad local como empleadora formativa

El Real Decreto 1065/2025 impone a la entidad local una serie de **obligaciones formativas específicas**, que exceden del mero

cumplimiento formal del contrato. Entre ellas se incluyen la garantía de que la persona trabajadora disponga de los medios necesarios para la formación, la adaptación progresiva de las tareas asignadas y la coordinación con los centros formativos o servicios públicos de empleo cuando resulte procedente.

Estas obligaciones deben interpretarse en conexión con el **artículo 4.2.b) del Estatuto de los Trabajadores**, que reconoce el derecho de la persona trabajadora a la promoción y formación profesional en el trabajo, así como con el **artículo 40.2 de la Constitución Española**, que impone a los poderes públicos el deber de fomentar una política orientada a la formación y readaptación profesionales.

En el ámbito local, el incumplimiento de estas obligaciones no solo tiene consecuencias laborales, sino que puede generar responsabilidades administrativas derivadas de una gestión inadecuada del personal, especialmente cuando se trata de contratos financiados parcial o totalmente con fondos públicos.

5.5. Control administrativo y actuación de la Inspección de Trabajo

El carácter reforzado de las obligaciones formativas se traduce en un mayor protagonismo de la **Inspección de Trabajo y Seguridad Social**, que puede verificar no solo la existencia formal del contrato, sino también la realidad y calidad del proceso formativo. Esta facultad de control encuentra su fundamento en el **texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social**, aprobado por el **Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto**, que tipifica como infracción grave o muy grave la utilización fraudulenta de la contratación temporal.

La experiencia inspectora y la doctrina judicial coinciden en que la Administración pública no queda al margen de este control. El Tribunal Supremo ha reiterado que la actuación inspectora es plenamente aplicable a las Administraciones cuando actúan como empleadoras laborales, sin que el interés público pueda operar como causa exoneradora de responsabilidad.

5.6. Consecuencias jurídicas de la falta de formación o tutoría efectiva

La falta de formación real, la inexistencia de tutor o la asignación de funciones incompatibles con el itinerario formativo constituyen supuestos típicos de **fraude de ley**, con las consecuencias previstas en el **artículo 15.3 del Estatuto de los Trabajadores**, esto es, la presunción de que el contrato se ha concertado por tiempo indefinido.

Además, la entidad local puede verse expuesta a sanciones administrativas, a la obligación de reintegro de subvenciones conforme a la **Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones**, y a responsabilidades presupuestarias o contables si se acredita una gestión irregular de los fondos públicos.

En definitiva, el Real Decreto 1065/2025 configura la formación y la tutoría como **ejes vertebradores del contrato formativo**, imponiendo a las entidades locales un estándar elevado de diligencia y profesionalidad. El cumplimiento efectivo de estas obligaciones no solo garantiza la legalidad de la contratación, sino que constituye un elemento esencial de buena administración y correcta gestión del empleo público laboral.

6. Régimen retributivo y cotización a la Seguridad Social

6.1. Principios generales del régimen retributivo en el contrato formativo

El **régimen retributivo del contrato formativo** se articula sobre una doble premisa normativa claramente definida en el **artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores** (Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre): por un lado, la retribución debe ser **proporcionada al tiempo de trabajo efectivo**; por otro, debe respetar, en todo caso, los mínimos legales y convencionales aplicables. El **Real Decreto 1065/2025, de 26 de noviembre**, desarrolla estos principios con la finalidad de evitar prácticas de infrarremuneración que desvirtúen el carácter formativo del contrato.

La norma reglamentaria insiste en que la condición de contrato formativo **no legitima una reducción arbitraria del salario**, sino únicamente la adecuación de la retribución al menor tiempo de trabajo efectivo o al nivel de cualificación de la persona contratada, cuando así lo prevea la norma o el convenio colectivo de aplicación.

6.2. Determinación del salario en el ámbito de la Administración local

En la Administración local, la determinación del salario de las personas contratadas bajo modalidad formativa debe realizarse conforme a lo dispuesto en el **artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores**, en relación con el **artículo 3 del mismo texto legal**, que establece la jerarquía normativa en materia laboral. En primer término, resulta de

aplicación el **convenio colectivo correspondiente**, ya sea de ámbito sectorial o específico de la entidad local, siempre que incluya previsiones expresas sobre contratos formativos.

A falta de regulación convencional específica, el Real Decreto 1065/2025 impone el respeto al **Salario Mínimo Interprofesional**, conforme a lo dispuesto en el **artículo 27 del Estatuto de los Trabajadores**. Esta exigencia adquiere una relevancia especial en el ámbito local, donde la inexistencia de convenios propios o la aplicación de acuerdos colectivos genéricos puede generar dudas interpretativas.

La jurisprudencia social ha reiterado que la infrarremuneración constituye un incumplimiento sustancial del contrato y un indicio de utilización abusiva de la modalidad formativa. El Tribunal Supremo ha declarado que el salario inferior al legal o convencionalmente previsto “no puede justificarse por la mera invocación del carácter formativo del contrato” (STS de 20 de enero de 2015, rec. 2170/2013).

6.3. Relación con los acuerdos y pactos colectivos locales

En el ámbito de las entidades locales, es frecuente la existencia de **acuerdos y pactos colectivos** que regulan condiciones de trabajo del personal laboral. El Real Decreto 1065/2025 no excluye la aplicación de estos instrumentos, pero exige que su contenido sea compatible con la normativa laboral básica y con el principio de proporcionalidad retributiva.

Debe recordarse que, conforme al **artículo 37.1 de la Constitución Española**, la negociación colectiva tiene fuerza vinculante, pero no puede vulnerar normas de derecho necesario. En consecuencia, cualquier pacto local que establezca retribuciones inferiores a las legalmente exigibles para contratos formativos carecerá de validez jurídica.

Esta doctrina ha sido reiterada por el Tribunal Supremo al afirmar que los acuerdos colectivos en el sector público “no pueden desconocer los mínimos indisponibles establecidos por la legislación laboral” (STS de 17 de marzo de 2016, rec. 36/2015).

6.4. Cotización a la Seguridad Social en los contratos formativos

El régimen de cotización a la Seguridad Social de los contratos formativos se rige por las normas generales del sistema, con las especialidades previstas legalmente. El **Real Decreto 1065/2025** remite expresamente a la normativa de Seguridad Social, en particular

al **texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social**, aprobado por el **Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre**.

Las personas contratadas bajo modalidad formativa quedan incluidas en el **Régimen General de la Seguridad Social**, con cobertura por contingencias comunes y profesionales, desempleo, formación profesional y Fondo de Garantía Salarial, en los términos legalmente establecidos. La entidad local asume, en su condición de empleadora, la totalidad de las obligaciones de cotización, sin que la finalidad formativa del contrato excluya o atenúe dichas obligaciones.

La jurisprudencia ha reiterado que la falta de cotización o la cotización incorrecta constituye una infracción grave, incluso cuando el contrato se presenta formalmente como formativo (STS de 18 de febrero de 2010, rec. 1910/2009).

6.5. Incentivos, bonificaciones y su incidencia presupuestaria

El régimen jurídico de los contratos formativos contempla la posibilidad de aplicar **incentivos y bonificaciones en la cotización**, siempre que se cumplan los requisitos legalmente establecidos. El Real Decreto 1065/2025 no crea nuevos incentivos, pero se integra en el sistema vigente de políticas activas de empleo.

En el ámbito local, la aplicación de bonificaciones debe analizarse con especial cautela, teniendo en cuenta lo dispuesto en la **Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria**, y, en su caso, en la normativa autonómica de estabilidad presupuestaria. La incorrecta aplicación de incentivos puede generar responsabilidades económicas y la obligación de reintegro, especialmente cuando se trate de fondos finalistas.

El **artículo 47 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones**, establece la obligación de reintegro de las ayudas cuando se incumplen las condiciones que fundamentan su concesión, previsión de especial relevancia para las entidades locales.

6.6. Consecuencias jurídicas del incumplimiento retributivo y de cotización

El incumplimiento de las obligaciones retributivas o de cotización tiene consecuencias jurídicas de gran alcance. Desde el punto de vista laboral, la infrarremuneración sistemática puede constituir un indicio de fraude de ley y conducir a la recalificación del contrato como

indefinido, conforme al **artículo 15.3 del Estatuto de los Trabajadores**.

Desde la perspectiva administrativa, estas conductas pueden ser sancionadas conforme al **texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social** (Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto), sin perjuicio de las responsabilidades contables o disciplinarias que puedan derivarse en el ámbito local.

En definitiva, el Real Decreto 1065/2025 refuerza la idea de que el contrato formativo no es una modalidad de empleo de bajo coste, sino un instrumento jurídico exigente que impone a la Administración local un cumplimiento riguroso de las obligaciones retributivas y de Seguridad Social, en coherencia con los principios de legalidad, transparencia y buena administración.

7. Extinción del contrato, efectos y consecuencias jurídicas

7.1. La extinción del contrato formativo por cumplimiento del término

El **Real Decreto 1065/2025, de 26 de noviembre**, parte de la consideración de que el contrato formativo es una modalidad **temporal causal**, cuya extinción ordinaria se produce por el **cumplimiento del término pactado**, cuando se haya alcanzado la finalidad formativa que justifica su celebración. Esta previsión se conecta directamente con lo dispuesto en el **artículo 49.1.c) del Estatuto de los Trabajadores** (Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre), que regula la extinción de los contratos temporales por expiración del tiempo convenido.

En el ámbito de la Administración local, resulta especialmente relevante que la finalización del contrato no puede responder a una decisión discrecional del órgano empleador, sino que debe venir precedida de la efectiva culminación del proceso formativo. La extinción anticipada sin causa legal puede ser calificada como despido improcedente o, en determinados supuestos, nulo, con las consecuencias jurídicas correspondientes.

La jurisprudencia social ha reiterado que la expiración del término solo es válida cuando el contrato ha sido correctamente celebrado y ejecutado conforme a su causa. En caso contrario, la extinción por

vencimiento constituye un despido improcedente encubierto (STS de 27 de marzo de 2019, rec. 3970/2016).

7.2. Transformación del contrato formativo en indefinido

Uno de los aspectos más relevantes del régimen jurídico del contrato formativo es la posibilidad —y, en determinados supuestos, la presunción— de su **transformación en contrato indefinido**. El **artículo 11.4 del Estatuto de los Trabajadores** establece que el incumplimiento de las exigencias legales del contrato formativo determina su conversión en indefinido, previsión que es reforzada por el desarrollo reglamentario.

Asimismo, el **artículo 15.3 del Estatuto de los Trabajadores** consagra el principio general de que los contratos temporales celebrados en fraude de ley se presumen concertados por tiempo indefinido. En la Administración local, esta conversión tiene efectos jurídicos especialmente sensibles, al generar una relación laboral estable no prevista en la planificación de recursos humanos ni en los instrumentos presupuestarios.

El Tribunal Supremo ha reiterado que la conversión en indefinido opera “ipso iure” cuando concurren los presupuestos del fraude, sin que sea necesaria una declaración administrativa previa (STS de 2 de diciembre de 2020, rec. 3660/2018).

7.3. Indemnización y efectos económicos de la extinción

En los contratos formativos válidamente extinguidos por expiración del término, la normativa laboral no reconoce, con carácter general, el derecho a indemnización, conforme a lo dispuesto en el **artículo 49.1.c) del Estatuto de los Trabajadores**, salvo que el convenio colectivo establezca lo contrario.

No obstante, si la extinción se produce tras la conversión del contrato en indefinido —por fraude de ley o incumplimiento de los requisitos formativos—, la finalización del vínculo puede generar derecho a indemnización por despido improcedente, de acuerdo con lo previsto en el **artículo 56 del Estatuto de los Trabajadores**. Esta consecuencia económica resulta especialmente gravosa para las entidades locales, al implicar costes no previstos presupuestariamente.

La jurisprudencia ha subrayado que la Administración pública no queda exenta de estas consecuencias económicas, aun cuando la contratación indefinida resultante no se ajuste a los principios de acceso al empleo público. Así lo ha declarado el Tribunal Supremo al reconocer la figura del trabajador indefinido no fijo como respuesta a la contratación

irregular en el sector público (doctrina consolidada desde la STS de 7 de octubre de 1996).

7.4. Extinción anticipada y despido disciplinario

El Real Decreto 1065/2025 no establece un régimen específico de extinción anticipada del contrato formativo, por lo que resulta de aplicación la normativa laboral general. En particular, el contrato puede extinguirse por causas disciplinarias o por causas objetivas, conforme a los **artículos 52 y 54 del Estatuto de los Trabajadores**, siempre que concurran los presupuestos legales y se respeten las garantías procedimentales.

En el ámbito local, la extinción anticipada debe analizarse con especial cautela, ya que la falta de adecuación entre la causa alegada y la realidad de la prestación de servicios puede dar lugar a la declaración de improcedencia o nulidad del despido. La jurisprudencia social ha insistido en que la condición de contrato formativo no atenúa las garantías del trabajador frente al despido (STS de 30 de septiembre de 2014, rec. 1768/2013).

7.5. Riesgos jurídicos específicos en la Administración local

La extinción de contratos formativos en la Administración local presenta riesgos jurídicos específicos derivados de la frecuente utilización de estas modalidades para cubrir necesidades estructurales. La finalización automática del contrato por expiración del término, sin un análisis previo de su correcta ejecución, incrementa el riesgo de litigiosidad y de condenas judiciales.

Además, la conversión en indefinido puede generar conflictos con los principios de igualdad, mérito y capacidad recogidos en el **artículo 23.2 de la Constitución Española**, lo que ha dado lugar a una abundante jurisprudencia sobre la figura del indefinido no fijo. No obstante, el Tribunal Supremo ha reiterado que la vulneración de estos principios no legitima a la Administración para desconocer los derechos laborales derivados de la contratación irregular.

7.6. Relevancia práctica para los gestores locales

Para los profesionales de la Administración local, el régimen de extinción del contrato formativo exige una **planificación rigurosa y una evaluación previa** del cumplimiento de las exigencias legales y formativas antes de proceder a la finalización del vínculo. La extinción automática, sin este análisis, puede tener consecuencias económicas y jurídicas de gran impacto para la entidad.

En definitiva, el Real Decreto 1065/2025 refuerza la idea de que la extinción del contrato formativo no es un trámite automático, sino un acto jurídicamente relevante que debe sustentarse en la correcta ejecución del contrato y en el respeto a la normativa laboral vigente.

8. Control, infracciones y responsabilidades en la Administración local

8.1. El control del contrato formativo en el sector público local

El **Real Decreto 1065/2025, de 26 de noviembre**, culmina su desarrollo reglamentario reforzando los **mecanismos de control del contrato formativo**, partiendo de la premisa de que se trata de una modalidad especialmente expuesta a usos desviados. Este control se ejerce tanto en el plano administrativo como en el jurisdiccional, y resulta plenamente aplicable a las entidades que integran la Administración local cuando actúan como empleadoras laborales.

Desde el punto de vista normativo, el control se apoya en el principio general de causalidad de la contratación temporal proclamado en el **artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores** (Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre) y en la obligación de adecuación entre la causa contractual y la realidad de la prestación de servicios establecida en el **artículo 8.2 del mismo texto legal**. El contrato formativo queda así sometido a una fiscalización material, no meramente formal.

8.2. Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

La **Inspección de Trabajo y Seguridad Social** desempeña un papel central en la vigilancia del cumplimiento del régimen del contrato formativo, con fundamento en la **Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social**. Esta función inspectora se extiende plenamente a las Administraciones públicas cuando actúan como empleadoras laborales, sin excepción por razón de su naturaleza institucional.

La actuación inspectora puede abarcar, entre otros extremos, la verificación de la existencia y contenido del plan formativo, la adecuación de las funciones desempeñadas, la efectiva designación y actuación del tutor, el respeto a la jornada y la correcta cotización a la

Seguridad Social. La falta de documentación o la incoherencia entre lo declarado y lo ejecutado constituye un indicio relevante de infracción.

La jurisprudencia social ha respaldado reiteradamente la actuación de la Inspección en el ámbito del empleo público laboral, afirmando que la Administración “no queda al margen del control inspector ni de las consecuencias sancionadoras derivadas del incumplimiento de la normativa laboral” (STS de 18 de julio de 2019, rec. 2953/2017).

8.3. Régimen de infracciones en materia de contratos formativos

El incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato formativo puede dar lugar a la comisión de infracciones administrativas tipificadas en el **texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social**, aprobado por el **Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto**. En particular, la utilización fraudulenta de contratos formativos o la ausencia de formación real puede constituir infracción grave o muy grave, según la entidad del incumplimiento.

El uso del contrato formativo para cubrir puestos estructurales, la asignación de funciones ajenas al itinerario formativo o la inexistencia de tutoría efectiva se encuadran habitualmente en los supuestos sancionables previstos en los **artículos 7 y 8 del texto refundido de la LISOS**. Estas infracciones pueden conllevar sanciones económicas, sin perjuicio de la conversión automática del contrato en indefinido.

8.4. Responsabilidades laborales y consecuencias jurídicas adicionales

Más allá del régimen sancionador, el incumplimiento del Real Decreto 1065/2025 puede generar **responsabilidades laborales directas** para la entidad local. Conforme al **artículo 15.3 del Estatuto de los Trabajadores**, los contratos temporales celebrados en fraude de ley se presumen concertados por tiempo indefinido, con los efectos económicos y jurídicos correspondientes.

En el sector público, esta conversión suele traducirse en la adquisición de la condición de **personal laboral indefinido no fijo**, figura jurisprudencialmente construida para compatibilizar la protección de los derechos laborales con los principios de acceso al empleo público recogidos en los **artículos 23.2 y 103 de la Constitución Española**. El Tribunal Supremo ha reiterado que esta solución no exonera a la Administración de las consecuencias de su actuación irregular, sino que constituye un mecanismo de corrección jurídica (doctrina consolidada desde la STS de 7 de octubre de 1996).

8.5. Responsabilidad presupuestaria, contable y de gestión

En el ámbito de la Administración local, las consecuencias del uso indebido del contrato formativo pueden trascender el plano estrictamente laboral. La conversión de contratos en indefinidos, el abono de indemnizaciones por despido improcedente o el reintegro de subvenciones pueden generar **responsabilidades presupuestarias y contables**, especialmente cuando se constate una gestión negligente de los recursos públicos.

Debe recordarse, en este sentido, que la **Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria**, y la normativa autonómica de estabilidad presupuestaria imponen a los gestores públicos el deber de una administración diligente de los fondos públicos. Asimismo, el **artículo 47 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones**, obliga al reintegro de las ayudas cuando se incumplen las condiciones que justificaron su concesión, circunstancia frecuente en supuestos de contratación formativa irregular.

8.6. Recomendaciones prácticas para una aplicación segura en la Administración local

A la luz del Real Decreto 1065/2025 y del marco normativo y jurisprudencial expuesto, resulta imprescindible que las entidades locales adopten una **estrategia preventiva** en la utilización del contrato formativo. Esta estrategia debe basarse en una planificación rigurosa de los recursos humanos, una selección adecuada de las personas contratadas y una ejecución real y documentada del proceso formativo.

Secretarios, interventores y responsables de personal deben asumir un papel activo en la supervisión de estos contratos, conscientes de que el contrato formativo no constituye una herramienta de flexibilidad organizativa, sino un **instrumento jurídico finalista y de alta exigencia técnica**. Su uso incorrecto no solo compromete la legalidad laboral, sino que puede generar responsabilidades administrativas, económicas y contables de notable impacto para la entidad local.

En definitiva, el **Real Decreto 1065/2025** cierra el régimen del contrato formativo reforzando los mecanismos de control y responsabilidad, obligando a la Administración local a aplicar esta modalidad con un nivel elevado de rigor jurídico, coherente con los principios de legalidad, buena administración y protección efectiva de los derechos laborales.