



Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilmo. Sr. Director General de Relaciones Institucionales
C/ Santiago Alba, N.º 1
47008 - VALLADOLID

Expediente: 3761/2020

Asunto: Bases reguladoras de las subvenciones del Programa de Orientación, Formación e Inserción (OFI) / Resolución

Centro directivo: Consejería de Empleo e Industria

Ilmo. Sr.:

En esta Procuraduría se tramita el expediente registrado con el número de referencia arriba indicado, con relación a los criterios para el otorgamiento de las subvenciones del Programa de Orientación, Formación e Inserción (OFI) conforme a las Bases establecidas en el Anexo de la Orden EEI/735/2020, de 30 de julio.

Dicho expediente se inició con una queja en la que se hacía alusión concreta a los apartados d) y g) de la Base 6ª de la Orden, referidos a la “*evaluación de la calidad de la formación*” (hasta 15 puntos) y a la “*eficiencia acreditada de la entidad solicitante en la utilización de los recursos públicos asignados al Programa OFI*” (hasta 10 puntos), respectivamente.

Más concretamente, respecto a la calidad de la formación, la Base dispone:

“A las entidades solicitantes, respecto de las que no existan Informes de evaluación de la calidad por no haber sido beneficiarias de subvenciones al amparo del Programa de orientación, formación e inserción (OFI) en el período que determine la resolución de convocatoria, se les asignará la misma puntuación que la puntuación más baja de las entidades que puntúen por este criterio”.

Y, en cuanto a la eficiencia acreditada en la utilización de los recursos públicos asignados, la Base establece:

“A las entidades solicitantes que no hayan sido beneficiarias de subvenciones para la ejecución de las actuaciones del Programa de orientación, formación e inserción (OFI), al amparo de la normativa reguladora que establezca la



correspondiente convocatoria, se les asignará la misma puntuación que la puntuación más baja de las entidades que puntúen por este criterio”.

Según los términos de la queja, la puntuación asignada a las entidades que no hayan sido beneficiarias de las subvenciones con anterioridad implica para ellas una situación de inferioridad respecto a las que ya han sido beneficiarias de dichas subvenciones, siendo estas últimas, además, entidades con importantes recursos personales que se han visto beneficiadas a través de los criterios de las Bases establecidas con anterioridad a las últimas publicadas (la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Valladolid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 2 de julio de 2020, anuló las letras b.2) y d) del apartado 1 del artículo 5 de la Orden EMP/873/2018, de 27 de julio, que modificó la Orden EMP/674/2017, de 27 de julio, concernientes dichas letras a la valoración de la “*experiencia formativa*” y de “*recursos humanos*”). Además, la Orden EMP/674/2017, de 27 de julio, por la que se establecían las Bases reguladoras de las subvenciones OFI, respecto al criterio de la evaluación de la “*calidad de la formación*” que se mantiene en las actuales Bases, disponía:

“A las solicitudes de subvención de las entidades de formación respecto de las que no se haya emitido Informe de evaluación de la calidad en los cuatro años inmediatamente anteriores a la publicación del extracto de la convocatoria se les asignará la puntuación correspondiente a la media de los informes de calidad de los cursos impartidos por cada entidad de formación correspondientes a la última convocatoria evaluada, ponderada en función de la duración de la acción formativa”.

Con relación a ello, el 23 de octubre de 2020, se registró en esta Procuraduría el escrito remitido de fecha 22 de octubre de 2020, al que se adjuntó el informe solicitado al Servicio Público de Empleo de Castilla y León (Ecyl) sobre el objeto de la queja.

Mediante dicho informe se hace hincapié en que el Programa OFI, no es un mero programa de cursos de formación para el empleo, puesto que supone la necesidad de desarrollar itinerarios integrados que finalizan con la inserción en el mercado de trabajo de una parte de los participantes del mismo.

Asimismo, por parte del Ecyl, y sobre la base de la normativa aplicable (Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral; Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la mencionada Ley; Orden TMS/368/2019, de 28 de marzo, que, en relación con la ejecución de la formación mediante subvenciones, desarrolla el Real Decreto; así como la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León), señala que la Orden EEI/735/2020, de 30 de julio, fija unos criterios de



valoración, más concretamente los referidos a la “*evaluación de la calidad de la formación*” y a la “*eficiencia acreditada de la entidad solicitante en la utilización de los recursos públicos asignados al Programa OFI*”, que tienen en cuenta el compromiso de evaluación permanente establecido en el artículo 22.2 de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre.

Así, el criterio de la “*evaluación de la calidad de la formación*” está referido, conforme a las Bases, al “*grado de adecuación a la consecución de los indicadores de calidad, establecidos en la normativa reguladora del Programa de orientación, formación e inserción (OFI), al amparo de la normativa reguladora que establezca la correspondiente convocatoria, alcanzado por parte de las acciones formativas que hayan sido subvencionadas a la entidad solicitante*”; mientras que, a través del criterio de “*eficiencia acreditada de la entidad solicitante en la utilización de los recursos públicos asignados al Programa de orientación, formación e inserción*”, se valora “*el grado de eficiencia, en términos porcentuales, alcanzado por la entidad solicitante en la aplicación de las subvenciones que le hayan sido concedidas para la ejecución de las actuaciones del Programa de orientación, formación e inserción (OFI)*”.

Con todo, se concluye en el informe emitido por el EcyL que “*La Orden EEI/735/2020, de 30 de julio, ha tenido en cuenta los principios regulatorios establecidos en 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, relacionados con la evaluación de la calidad de las entidades de formación y la eficiencia en la utilización de los recursos públicos mediante la fijación de criterios de valoración que responden a la concreta finalidad prevista en el artículo 22.2. de la Ley*”.

Dicho precepto establece:

“2. Las entidades de formación que impartan la oferta formativa para trabajadores ocupados y desempleados deberán suscribir, con carácter previo a la percepción de financiación pública, un compromiso verificable de calidad en la gestión, transparencia y eficiencia en la utilización de recursos públicos. Este compromiso estará referido al seguimiento de la impartición y asistencia de todos los participantes, a su satisfacción con el desarrollo de la acción formativa, sus contenidos, sus resultados, la calidad del profesorado y las modalidades de impartición”.

Con todo, el objeto de la queja presentada en esta Procuraduría no es la existencia de los criterios de valoración técnica para el otorgamiento de las subvenciones establecidos en la normativa dictada dentro de las competencias de gestión de la Comunidad de Castilla y León, en el ejercicio de sus funciones ejecutivas en materia laboral, conforme a lo establecido en el artículo 28.13 del Estatuto de



Autonomía de Castilla y León, y dentro del marco de desarrollo de la normativa básica estatal; sino que el motivo de la queja se refiere a la puntuación que se atribuye a aquellas entidades solicitantes de las subvenciones que no han sido beneficiarias con anterioridad de las mismas en los dos criterios a los que se ha hecho referencia.

Con relación a este punto, cabe destacar del informe remitido por el Ecyll el argumento de que los criterios de evaluación relativos a la *“calidad de la formación”* (hasta 15 puntos) y a la *“eficiencia acreditada de la entidad solicitante en la utilización de los recursos públicos asignados al Programa OFI”* (hasta 10 puntos), no son los únicos criterios que se valoran, en cuanto también se valoran otros seis, que, permiten alcanzar un total de 85 puntos. De este modo, los criterios de valoración cuya puntuación se cuestiona suponen un máximo de 25 puntos (15 puntos de la *“evaluación de la calidad de la formación”* y 10 puntos de la *“eficiencia acreditada de la entidad solicitante en la utilización de los recursos públicos asignados al Programa OFI”*) de los 85 posibles a obtener por todos los criterios valorables. También se incide en que la puntuación fijada no resulta discriminatoria, dado que valora a los solicitantes de subvención que no hayan sido beneficiarios de las subvenciones convocadas hasta el momento con *“la puntuación más baja de las entidades que puntúen por este criterio”*. Por tanto, ninguna de estas entidades obtendrá una puntuación inferior a 5 puntos por *“evaluación de la calidad de la formación”*, y de 6 puntos por *“eficiencia acreditada de la entidad solicitante en la utilización de los recursos públicos asignados al Programa OFI”*.

Por otro lado, respecto a la Orden EMP/674/2017, de 27 de julio, que establecía una puntuación más ventajosa en el apartado de *“calidad de la formación”* para las entidades que no habían obtenido subvenciones (valor de la puntuación media, en lugar de la puntuación más baja de las concurrentes), se pone de manifiesto en el informe remitido por el Ecyll que la nueva regulación ha sustituido el valor de la puntuación media, por el de la puntuación más baja, para las entidades que no hayan obtenido subvenciones con anterioridad, conforme a la observación de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Empleo e Industria N.º 198/IJ/20, de 27 de julio de 2020, según la cual: *«Podría valorarse la puntuación que la base 6, apartados d) y g) otorga a las entidades solicitantes que no hayan sido beneficiarias en convocatorias anteriores puesto que, aun respetando que éstas no se vean perjudicadas, quizá sea más razonable otorgarlas la puntuación más baja de las entidades que puntúen por estos criterios y no la máxima (existe un error tipográfico puesto que debería decir “media” donde dice “máxima”) como se establece. Esta misma consideración puede predicarse del apartado h) para quienes carezcan de trabajadores por cuenta ajena»*.



El término “razonable” es un concepto jurídico indeterminado que, por sí mismo, no explica el cambio de criterio que se ha producido a la hora de aplicar unos criterios de valoración a las entidades solicitantes de las subvenciones que no las han recibido con anterioridad; y, por otro lado, el criterio de lo “razonable” casa mal con el principio de comprensión recogido en el artículo 5 f) de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, según el cual, “*Las normas y procedimientos administrativos han de ser claros y comprensibles para los ciudadanos*”.

Pudiera pensarse que, dado que las entidades que no han obtenido subvenciones con anterioridad no pueden acreditar ni la calidad de la formación impartida, ni eficiencia alguna en la utilización de los recursos públicos asignados, lo más razonable fuera que no deberían obtener puntuación alguna por dichos conceptos. Sin embargo, ya sea acudiendo a la puntuación media, ya sea a través de la puntuación más baja de la obtenida por la entidades que ya han obtenido subvenciones, a aquellas se les garantiza un mínimo de puntuación, quizá porque, en el marco del principio de libre concurrencia en la gestión de las convocatorias públicas para la financiación de la actividad formativa que menciona el artículo 13.3 de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, debe facilitarse la participación de aquellas entidades que se encuentren en situaciones menos ventajosas que otras, y en particular la de aquellas que no hubieran obtenido subvenciones en convocatorias anteriores. Asimismo, el principio de concurrencia competitiva, abierta a todos los proveedores de formación acreditados y/o inscritos, ha sido introducido, sin duda alguna, en el artículo 6 de la misma Ley como así se señala en su Exposición de Motivos.

Con todo, ello podría haber justificado y seguir justificando, respecto a las entidades solicitantes que no han obtenido subvenciones con anterioridad, la aplicación de la puntuación media en los criterios a los que se ha hecho referencia. En efecto, ante el precedente que al respecto supuso la Orden EMP/674/2017, de 27 de julio, no se ha justificado por la Administración el motivo que ha llevado a la sustitución de la puntuación media, por la puntuación más baja de las concurrentes, en las nuevas Bases establecidas en la Orden EEI/735/2020, de 30 de julio.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

Los apartados d) y g) de la Base 6ª de la Orden EEI/735/2020, de 30 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras dirigidas a las subvenciones del Programa de Orientación, Formación e Inserción (OFI), referidos dichos



apartados a la “*evaluación de la calidad de la formación*” y a la “*eficiencia acreditada de la entidad solicitante en la utilización de los recursos públicos asignados al Programa OFF*”, respectivamente, deberían asignar, para las entidades solicitantes que no hayan obtenido subvenciones del Programa con anterioridad, la puntuación media (y no la más baja) de la obtenida por las entidades que puntúen por dichos criterios. A tal efecto, procedería la oportuna modificación de la Orden en consideración a los argumentos expuestos en esta Resolución.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Empleo e Industria en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López