



Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilmo. Sr. Director General de Relaciones con la Sociedad Civil
C/ Santiago Alba, 1
47008 – VALLADOLID

Expediente: 563/2022

Asunto: Subvenciones del Programa de Orientación, Formación e Inserción (OFI) en la Comunidad de Castilla y León para los años 2020 y 2022 / actuación del Servicio Público de Empleo / disconformidad / Resolución
Centro directivo: Consejería de Industria, Comercio y Empleo

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja era la disconformidad de su autor con algunos aspectos de las bases reguladoras dirigidas a las subvenciones del Programa de Orientación, Formación e Inserción (OFI) para los años 2020 y 2022 y con la posterior actuación del Servicio Público de Empleo de Castilla y León en la tramitación de los expedientes de solicitud de dichas ayudas.

Señalaba el reclamante que se han convocado subvenciones para la orientación, formación e inserción de desempleados, en cuya tramitación las entidades beneficiarias asumen una serie de compromisos, entre los que se encuentra el de lograr un mínimo de 6 inserciones laborales por cada 20 participantes en cada uno de los proyectos presentados.

Para la ejecución de esos proyectos, la normativa reguladora establece que la entidad beneficiaria debe seleccionar a los candidatos facilitados por los sondeos del Servicio Público de Empleo. Estos sondeos se realizan entre los trabajadores desempleados inscritos en una oficina de empleo que estén interesados en estos servicios y/o que hayan asumido los compromisos de actividad que requiere la búsqueda activa de empleo por ser perceptores de algún tipo de ayuda.



Según la persona que se ha dirigido a esta Procuraduría, el Servicio Público de Empleo de Castilla y León a veces no facilita esos sondeos y, en ocasiones, cuando los facilita se detectan en ellos muchas deficiencias.

Considera que se exige a las entidades beneficiarias de estas subvenciones que alcancen la inserción de los trabajadores desempleados a los que se comprometieron, no teniendo en cuenta que para ello se requiere que tanto esa administración autonómica como los trabajadores desempleados cumplan con los compromisos y obligaciones legalmente establecidos.

Manifiesta que existen una serie de obligaciones tanto para la administración como para los beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo inscritos en los servicios públicos de empleo. El incumplimiento de estas obligaciones por una de las partes condiciona el cumplimiento del resto. Una entidad beneficiaria no va a poder cumplir sus compromisos de inserción si el EcyL no le proporciona candidatos adecuados y suficientes, la información necesaria o le garantiza el cumplimiento de los compromisos asumidos. Tampoco si finalmente los beneficiarios de las prestaciones no quieren participar y/o cumplir con sus compromisos.

Al presentar la solicitud de subvenciones, las entidades beneficiarias asumen un compromiso de inserción numérico de destinatarios de la actividad subvencionable. Ese compromiso conlleva una serie de penalizaciones en caso de incumplimiento y una mala ejecución supone una peor valoración de la entidad para futuras convocatorias

Por otro lado, el autor de la reclamación destaca el hecho de que no se garantiza el cumplimiento por parte de los trabajadores de los compromisos de actividad que han suscrito. Compromisos que deben ser entendidos como el conjunto de acciones encaminadas tanto a la puesta en práctica de estrategias de búsqueda de empleo como a la mejora de la empleabilidad con objeto de que la persona demandante de empleo incremente sus posibilidades de inserción y/o de mejora de su situación en el mercado laboral.

No se establece ninguna medida para asegurar el cumplimiento de los compromisos de actividad de los candidatos incluidos en los sondeos ni tampoco se plantea consecuencia alguna derivada de su incumplimiento.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a esa Consejería en solicitud de información correspondiente a la problemática que constituye el objeto de aquélla.

En base al informe remitido por esa administración autonómica y como cuestión previa, debemos señalar que en la Orden EEI/735/2020, de 30 de julio, se establecen las Bases Regulatorias dirigidas a las subvenciones del Programa de Orientación, Formación



e Inserción (OFI), publicada en el BOCYL nº 157, de 4 de agosto de 2020, y que por Resolución de 11 de septiembre de 2020, de la Presidenta del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, se convocan subvenciones, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, en el programa OFI. Esta resolución, tienen por objeto convocar para el año 2020, en régimen de concurrencia competitiva, la concesión de subvenciones que tienen por finalidad la financiación de proyectos de itinerarios integrados de orientación, formación e inserción, dirigidos a trabajadores desempleados, que contribuyan a mejorar su cualificación profesional y su capacidad de inserción laboral, a través del Programa de Orientación, Formación e Inserción (OFI).

Este programa plantea la realización de proyectos de “itinerario integrado”, lo que supone el establecimiento de un itinerario completo para cada uno de los participantes que comprende dos tipo de acciones:

1. Acciones para la orientación profesional y para la inserción laboral.

La finalidad de las acciones para la orientación profesional es mejorar la empleabilidad del destinatario, mientras que las acciones para la inserción laboral tienen como finalidad la prospección del mercado laboral con el objetivo de alcanzar la inserción laboral del destinatario.

2. Acciones de formación para el empleo.

Cada proyecto programado incluye un compromiso de inserción laboral obligatorio, adquirido por la entidad beneficiaria. Las características que deben tener las inserciones laborales para dar por cumplido y justificado el compromiso adquirido son las siguientes:

- El destinatario debe iniciar una relación laboral por cuenta ajena o una actividad por cuenta propia.

- Deberá mantenerse la contratación por cuenta ajena, o el alta en la Seguridad Social como trabajador autónomo, durante al menos 3 meses ininterrumpidos desde su formalización.

- La jornada establecida en los contratos de trabajo deberá ser al menos del 50% de la que recoja el convenio colectivo correspondiente como ordinaria, o en su defecto, la fijada como jornada máxima ordinaria de trabajo por el Estatuto de los Trabajadores.

Según la Orden EEI/735/2020 y la Resolución de 11 de septiembre de 2020 por las que se establecen las bases reguladoras y la convocatoria de las subvenciones indicadas, el beneficiario es el responsable de seleccionar a los destinatarios de las acciones subvencionadas (punto 2, base 4ª de la Orden EEI/735/2020) y de solicitar al



Servicio Público de Empleo de Castilla y León los sondeos para completar el número máximo de participantes programados para realizar un proyecto.

Por su parte, el Servicio Público de Empleo de Castilla y León es el responsable de facilitar dichos sondeos para que aquellas entidades beneficiarias que no hayan logrado completar el número máximo de participantes programados para la realización de un proyecto puedan hacerlo (punto 5, apartado 7º, de la Resolución de 11 de septiembre de 2020).

Una vez centrada la cuestión, debemos aludir a la primera de las menciones que se recoge en el escrito de queja relativa al hecho de que *“las entidades beneficiarias asumen una serie de compromisos entre los que se encuentra lograr un mínimo de 6 inserciones laborales por cada 20 participantes de cada proyecto”*; al respecto se debe tener presente lo que establece la normativa reguladora de este programa.

El compromiso de inserción laboral se regula en el punto 2.2 del apartado decimoprimer de la mencionada Resolución de 11 de septiembre de 2020, que establece:

“2.2.- Compromiso de inserción laboral, adquirido en los proyectos programados.

La entidad beneficiaria asumirá un compromiso de inserción laboral obligatorio, que será como mínimo, el resultado de multiplicar por 2 el número de acciones formativas incluidas por la entidad en el conjunto de proyectos programados.

Asimismo, adquirirá el carácter de compromiso de obligado cumplimiento desde el momento del otorgamiento de la subvención, el compromiso de inserción laboral superior al mínimo establecido en el párrafo anterior que los beneficiarios hayan propuesto, en los términos establecidos en el punto 1.a.2) del apartado octavo de la presente resolución, como contribución a la mejora de los resultados de inserción laboral previstos para el programa”.

Las acciones formativas que pueden incluir las entidades en cada proyecto que soliciten se recogen en el punto 7 del apartado decimosegundo de la Resolución de convocatoria, donde se prevé que:

“(…). En cada proyecto solicitado se podrán incluir como máximo 3 acciones formativas de especialidades formativas diferentes, siempre que no se superen 1.050 horas de formación”.

El número mínimo y máximo de usuarios a atender en cada proyecto viene establecido en los puntos 1.2 y 1.3 del apartado decimoprimer de la citada resolución:

“1.2.- Cada proyecto se programará para un mínimo de 12 usuarios participantes por cada acción formativa programada.1.3.- Cada proyecto se programará para un



máximo de 20 usuarios participantes por cada acción formativa programada con 15 alumnos”.

Por otra parte, la normativa reguladora del programa establece, entre los criterios de valoración de las solicitudes, el de la contribución a la mejora de los resultados de inserción laboral previstos para el programa en el punto 1.a2 del apartado octavo de la Resolución de convocatoria diciendo:

“a.2) Contribución a la mejora de los resultados de inserción laboral previstos para el programa: (hasta 15 puntos).

Se considera que contribuyen a la mejora de los resultados de inserción laboral previstos para el programa, los proyectos con los que se proponga alcanzar unos objetivos de inserción laboral superiores al mínimo obligatorio establecido en el punto 2.2 del apartado decimoprimer de la presente resolución, los cuales se valorarán conforme se indica:

Proyectos que propongan un compromiso de inserción de 4 o más participantes sobre el mínimo establecido en el punto 2.2 del apartado decimoprimer de la presente resolución: 15 puntos.

Proyectos que propongan un compromiso de inserción de 3 participantes sobre el mínimo establecido en el punto 2.2 del apartado decimoprimer de la presente resolución: 10 puntos.

Proyectos que propongan un compromiso de inserción de 2 participantes sobre el mínimo establecido en el punto 2.2 del apartado decimoprimer de la presente resolución: 6 puntos.

Proyectos que propongan un compromiso de inserción de 1 participante sobre el mínimo establecido en el punto 2.2 del apartado decimoprimer de la presente resolución: 2 puntos.

Proyectos que no propongan un compromiso inserción laboral superior al mínimo obligatorio establecido en el punto 2.2 del apartado decimoprimer de la presente resolución: 0 puntos”.

De ello se puede concluir, en el mismo sentido que esa Consejería lo hace en su informe, que no es precisa la afirmación que se realiza en la queja sobre el compromiso de inserciones que asumen las entidades de formación, puesto que el mínimo obligatorio que deben asumir las entidades será de 2 inserciones por cada acción formativa que propongan y que deben ser para un mínimo de 12 usuarios.



A partir de este mínimo, las entidades pueden solicitar la subvención incluyendo proyectos en los que propongan un compromiso de inserción superior al mínimo obligatorio, para contribuir a la mejora de los resultados de inserción laboral previstos para el programa, y por lo que obtienen una valoración (de hasta 15 puntos) en la concurrencia competitiva, que no obtendrían de otro modo.

En segundo lugar, debemos destacar que en la queja se menciona que *“para la ejecución de estos proyectos, la normativa reguladora establece que la entidad beneficiaria seleccionará a los candidatos facilitados por los sondeos del Servicio Público de Empleo de Castilla y León”*.

En este sentido, la Consejería de Industria, Comercio y Empleo nos ha manifestado que la afirmación del autor de la queja no es veraz a tenor de lo previsto en la base 4 letra a) de la Orden EEI/735/2020 de 30 de julio, donde se regulan obligaciones de los beneficiarios de las subvenciones, que en su apartado 2 e) establece la de:

“Seleccionar a los destinatarios de las acciones subvencionadas, conforme a lo que se establezca en la resolución de convocatoria, observando los criterios de preferencia establecidos en el apartado 3 de la base 5ª de esta orden respecto a los colectivos considerados prioritarios, y procurando la composición de grupos homogéneos de destinatarios, que cumpliendo los requisitos de la titulación y/o experiencia profesional exigidas por la normativa reguladora de las especialidades formativas incluidas en el correspondiente proyecto de itinerario integrado, permita un mejor desarrollo y aprovechamiento de la misma”.

Asimismo, el punto 5 del apartado séptimo de la Resolución de convocatoria, refiere que;

“5.- Los destinatarios serán seleccionados por la entidad beneficiaria. Aquellas entidades beneficiarias que no hayan logrado completar el número máximo de participantes programados para realizar un proyecto, podrán solicitar al Servicio Público de Empleo de Castilla y León sondeos de trabajadores desempleados que figuren inscritos en el mismo como demandantes de empleo y requieran servicios relacionados con las actuaciones previstas en el proyecto. El Servicio Público de Empleo de Castilla y León facilitará dichos sondeos en los términos señalados en la Orden EMP/450/2016, de 20 de mayo, por la que se crean y suprimen ficheros de datos de carácter personal en el Servicio Público de Empleo de Castilla y León, sin perjuicio de la responsabilidad de la entidad beneficiaria en relación con el cumplimiento de los requisitos establecidos en este apartado por parte de aquellos destinatarios incluidos en el sondeo que finalmente resulten seleccionados por la misma”.



Continúa señalando el informe enviado que *“la competencia del Servicio Público de Empleo en este tema es la de colaborar en el procedimiento de preselección de los destinatarios, cuando las entidades beneficiarias no hayan logrado completar el número máximo de participantes y lo soliciten, como así se determina en el punto 3 de la base 5ª de la Orden EEI/735/2020 de 30 de julio.*

Si se parte, como se ha aclarado en el punto anterior, de que la obligación de seleccionar a los destinatarios del programa es de la entidad de formación beneficiaria, las penalizaciones que se le impongan serán consecuencia de los incumplimientos de las obligaciones, requisitos y/o condiciones a que están sujetas las subvenciones objeto de este programa y que están tipificadas en la base 30ª de la Orden EEI/735/2020, de 30 de julio.

Del seguimiento y comprobaciones que realiza el Servicio de Programas Autonómicos de Formación e Inserción Profesional durante el desarrollo de las sucesivas programaciones no se han detectado incumplimientos en las realizaciones de sondeo a las solicitudes presentadas por las entidades beneficiarias de las subvenciones.

Las Gerencias Provinciales del EcyL colaboran con las entidades beneficiarias que no hayan logrado completar el número máximo de participantes, realizando los sondeos de entre los trabajadores desempleados que figuren inscritos en el Servicio Público de Empleo de Castilla y León como demandantes de empleo y requieran servicios relacionados con las actuaciones previstas en el proyecto.

El resultado de los sondeos puede no ser satisfactorio para la entidad que lo solicita y ello puede ser debido a que cuando se solicita la subvención para un proyecto formativo no se haya realizado un análisis de las necesidades formativas de los demandantes de empleo inscritos en ese ámbito territorial”.

En último lugar, en relación a las discrepancias que señalaba la queja sobre la forma de elaborarse los sondeos en las distintas provincias de Castilla y León, el informe remitido ha puesto de manifiesto que todas las Gerencias Provinciales hacen el sondeo siguiendo el mismo procedimiento, es decir, utilizando la base de datos que existe en el Sistema de Información de Intermediación (SICAS) del EcyL con demandantes de empleo que tienen perfiles que se ajusten a la oferta formativa propuesta por la entidad. Ahora bien, puede haber diferencias en la forma en que se comuniquen los resultados de los sondeos a las entidades, pero el contenido de dicho sondeo es el mismo.

Se menciona también que los sondeos darán resultados diferentes dependiendo de la fecha en que se realicen, pues los ficheros de SICAS sufren variaciones continuas debido a que lo integran trabajadores demandantes de empleo que pueden alternar situaciones sucesivas de alta y baja dependiendo de su situación laboral y personal.



A la vista de todo ello y con independencia de que no se aprecien irregularidades en la actuación administrativa examinada que demande la intervención de esta Institución, la trascendencia que las subvenciones del Programa de Orientación, Formación e Inserción pueden llegar a tener para los trabajadores desempleados de nuestra Comunidad nos obliga a hacer una serie de consideraciones a esa Consejería.

En primer lugar debemos señalar que las subvenciones del Programa de Orientación, Formación e Inserción (OFI) son ayudas dirigidas a la financiación de proyectos integrados dirigidos a demandantes de empleo que contribuyan a mejorar su cualificación profesional y sus posibilidades de inserción laboral.

A nuestro juicio, evitar eventuales perjuicios a las entidades que solicitan estas ayudas, en los términos que pudiera entenderse que se desprenden de esta queja, evitando que algunas de ellas pudieran resultar perjudicadas o excluidas del acceso a las mismas, redundaría en un incremento de las posibilidades de lograr el acceso al trabajo para los desempleados de Castilla y León, lo que sin duda alguna justifica sobradamente la supervisión de esta Procuraduría.

Dicho lo cual, tenemos que mostrar, como ya hemos hecho en ocasiones anteriores, nuestro posicionamiento más decidido a favor de la formación como medio para eliminar el desempleo y mejorar las condiciones laborales de los trabajadores. La formación se configura como uno de los mecanismos más determinantes para tratar de escapar de esa situación laboral. No existe duda alguna de que la base para la inserción en el mercado laboral de los parados pasa por mejorar su cualificación y sus competencias, a través de programas de formación orientados a su inserción.

Debemos destacar también que el conocimiento del mercado laboral es un factor determinante para paliar el desempleo. Es un hecho que dentro del colectivo de estos parados se hallan personas que no encuentran la forma de buscar trabajo en otras actividades profesionales fuera de las que han venido desempeñando, bien por falta de iniciativa o por no saber plantearse otras alternativas. Conocer el mercado de trabajo y adaptarse a sus demandas puede resultar de gran ayuda para encontrar una oportunidad profesional en el menor tiempo posible. Por ello la orientación profesional constituye otro elemento determinante en dicho proceso.

En este sentido, mostramos nuestra conformidad con iniciativas públicas como la que estamos analizando, en las que se abordan conjuntamente medidas para erradicar el desempleo, tales como: la formación, la inserción y la orientación laboral, por lo que instamos al Servicio Público de Empleo a continuar trabajando en esa línea.

En segundo término y como ya hemos señalado, se destaca como cuestión muy relevante para las entidades solicitantes de estas ayudas contar con sondeos



adecuadamente realizados por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León, por lo que no resulta justificado que, ni siquiera excepcionalmente, algunas oficinas de empleo no faciliten los citados sondeos.

Por otra parte parece ser que dichos sondeos pudieran no responder a la finalidad pretendida ya que pueden llegar a incluir a personas ya jubiladas; personas que han trasladado su domicilio; personas que ya están trabajando; personas que llegado el momento rehúsan participar en el proyecto o con las que resulta imposible para las entidades beneficiarias contactar mediante los datos que se les ha facilitado.

Finalmente, consideramos necesario analizar con todo rigor si el rechazo injustificado a los compromisos de actividad por parte de aquellos candidatos que han sido seleccionados y cumplen las condiciones y el perfil requerido debería suponerles algún tipo de consecuencia negativa o sanción.

Creemos que el Servicio Público de Empleo debe realizar un seguimiento del cumplimiento del compromiso de actividad para la búsqueda activa de empleo de los trabajadores desempleados, así como valorar tanto la adopción de medidas para evitar que los trabajadores incluidos en sus sondeos renuncien a participar en las acciones propuestas como, en su caso, establecer medidas sancionadoras ante dichos incumplimientos.

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**:

-Que por parte de esa Consejería y para próximas convocatorias se compruebe de una forma fehaciente que por parte de la totalidad de las oficinas de empleo de nuestra Comunidad se elaboran y facilitan los citados sondeos a las entidades de formación solicitantes de las ayudas del Programa OFI.

- Que se evalúe la posibilidad de dictar instrucciones y criterios de actuación a las diferentes oficinas de empleo con el fin de que los futuros sondeos se elaboren correctamente y de una forma similar en todas las provincias de nuestra Comunidad evitando, de esta manera, que se vulnere el principio de igualdad.

-Que se estudie la forma de trabajar del Servicio Público de Empleo e, incluso, las necesidades del mismo, con el fin de mejorar en próximas convocatorias la elaboración de los sondeos a los que nos venimos.

- Que se reflexione sobre la conveniencia de establecer medidas para evitar los incumplimientos injustificados de los compromisos de actividad suscritos por candidatos que hayan sido seleccionados y, en su caso, habilitar medidas



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

sancionadoras con la finalidad de impedir este tipo de conductas de cara a nuevas convocatorias de estas ayudas.

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 Industria, Comercio y Empleo 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