



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: 469/2022

Asunto: Subvenciones oferta formativa dirigida a desempleados / criterios de incorporación de nuevos alumnos / 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 eran las supuestas deficiencias que presenta la convocatoria pública de subvenciones destinadas a la financiación de la oferta formativa dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados en la Comunidad de Castilla y León, para los años 2021 y 2022.

El autor de la reclamación muestra su disconformidad con aspectos relativos tanto a las bases reguladoras y a la convocatoria de las mencionadas ayudas como a su posterior liquidación.

En primer lugar señala que las bases que deben regir estas subvenciones no deben ser matizadas por la interpretación verbal de los técnicos del EcyL conforme a unos criterios internos que no son conocidos por los solicitantes de dichas ayudas, tal y como viene sucediendo en muchas ocasiones.

Considera que en las conversaciones mantenidas con los técnicos de las gerencias del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, muchas veces telefónicamente, se está haciendo referencia a instrucciones de régimen interior que no han sido comunicadas ni puestas en conocimiento de los responsables de los centros de formación solicitantes de las subvenciones por medio alguno.



En segundo término hace referencia al hecho de que la administración convocante se compromete a facilitar alumnos para la realización de las acciones formativas objeto de estas ayudas pero no los proporciona. Deben ser los propios centros docentes quienes asuman por su propia cuenta y riesgo su captación.

Se refiere en tercer lugar a las situaciones que se producen por el abandono de alumnos que han iniciado una acción formativa. Considera que el Servicio Público de Empleo, además de no proporcionar alumnos ni iniciales ni posteriores para su incorporación a los cursos, en contra de lo establecido en la Ley 28/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones que regula este tipo de ayudas, si se acoge a ella en lo relativo a los criterios de liquidación de las subvenciones destinadas a la financiación de la oferta formativa dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados en la Comunidad de Castilla y León a las que venimos aludiendo.

Destaca por un lado que esta situación genera perjuicios económicos a las entidades de formación ya que el coste es el mismo para una acción que se realiza con 15 alumnos (máximo permitido) que para la que se lleva a cabo únicamente con 8 (mínimo permitido) pero la cuantía de la subvención que recibe la entidad de formación no. En el caso de que antes del 25% de ejecución de la acción formativa un alumno decide abandonarla, ya sea por voluntad propia sin justificación; por haber encontrado empleo; por enfermedad o por cualquier otra razón, el importe de la subvención a justificar se minorará respecto de ese alumno. Además, cada entidad de formación debe destinar al menos un 30% de la subvención concedida a la retribución de los formadores, tenga para justificar únicamente 8 alumnos o pueda hacerlo con 15.

Por otro lado, hace hincapié en la necesidad de que se sustituya a los alumnos que abandonan la acción formativa.

La ORDEN EEI/988/2020, de 25 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones públicas destinadas a la financiación de la oferta formativa dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados en la Comunidad de Castilla y León, en el punto 12, recoge que:

“La sustitución de alumnos en caso de abandonos, y en iguales condiciones la incorporación de alumnos a las acciones formativas hasta completar el número máximo de plazas previsto, se efectuará en los términos del artículo 10.3 de la Orden TMS/368/2019, de 28 de marzo”.

Por su parte, la Orden TMS/368/2019, de 28 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, en relación con la oferta formativa de las administraciones competentes



y su financiación, y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación (BOE nº 78 de 1 de abril de 2019), en el punto 3 de su artículo 10. Criterios objetivos para el otorgamiento de la subvención y su cuantificación, establece que:

“Si se produjeran abandonos de los trabajadores, se podrán incorporar otros a la formación en lugar de aquellos. Esta sustitución se admitirá siempre que se produzca dentro del 25 por ciento, de la duración de la acción formativa, salvo cuando se trate de acciones formativas vinculadas a certificados de profesionalidad, en cuyo caso únicamente se admitirá la sustitución, siempre que no se haya superado dicho porcentaje, si se produce durante los primeros cinco días lectivos desde el inicio de la acción formativa. Cuando se programen certificados de profesionalidad completos a impartir de forma modular, con el fin de facilitar el acceso a cada uno de los módulos que integran el certificado, se podrán incorporar alumnos durante los primeros cinco días lectivos desde el inicio de cada uno de los módulos programados o no se haya superado el 25 por ciento de su duración, teniendo en cuenta la opción que primero se cumpla de entre las dos anteriores, siempre que el alumno que se va a incorporar cumpla con los requisitos de acceso a la formación requeridos en el artículo 20.2 del Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad”.

La Resolución de 14 de julio de 2021, de la Presidenta del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, por la que se convocan subvenciones públicas destinadas a la financiación de la oferta formativa dirigida prioritariamente a personas trabajadoras desempleadas en la Comunidad de Castilla y León, para los años 2021 y 2022, en el punto 4 de su resuelto séptimo. Condiciones de realización de la acción subvencionable, señala que:

“La entidad de formación solicitará a la Gerencia Provincial, con una antelación mínima de veinte días hábiles previos a la fecha de inicio de cada acción formativa, los candidatos necesarios, en su caso, para proceder a realizar la preselección de los alumnos. (...).

La Gerencia Provincial realizará la preselección de candidatos. La entidad de formación está obligada a colaborar con la Gerencia Provincial en el procedimiento de selección de alumnos. Realizada la selección de candidatos, las entidades de formación comunicarán dicho listado a la Gerencia Provincial y grabarán los candidatos en la aplicación informática SEGUIFOR (“<https://seguifor.jcyl.es>”). Cada Gerencia Provincial validará los alumnos propuestos, facilitando el listado de alumnos a la entidad formativa antes o junto con la notificación de la autorización del inicio de la acción formativa.



En el caso de planes formativos integrados por varias acciones formativas se dará preferencia a los alumnos que hayan finalizado con evaluación positiva acciones en el mismo plan formativo. En la segunda y sucesivas acciones formativas del plan formativo la entidad comunicará a la Gerencia Provincial los datos de los alumnos que habiendo finalizado con evaluación positiva la primera y/o anteriores acciones formativas del plan, se proponen como candidatos preferentes para dicha acción formativa, solicitando en su caso candidatos para las plazas de formación que queden vacantes”.

En su punto 5, señala que: *“En el caso de incorporación de nuevos alumnos a un curso ya iniciado, la comunicación del alta para su conformidad por el Gerente Provincial, se realizará con carácter previo a la incorporación del alumno al curso. Las bajas de los alumnos que se produzcan durante la impartición del curso se comunicarán en el plazo de los cinco días hábiles siguientes a dicha baja.*

A los efectos de completar o continuar su formación en el certificado de profesionalidad, aquellas personas trabajadoras que con anterioridad tuviesen superado al menos un módulo formativo de dicho certificado de profesionalidad podrán incorporarse al segundo o posteriores módulos de una acción formativa durante los primeros cinco días lectivos desde el inicio de cada uno de los módulos programados y no se haya superado el 25 por ciento de su duración, teniendo en cuenta la opción que primero se cumpla de entre las dos anteriores, siempre que cumpla los requisitos de acceso a la formación requeridos. En este caso, la persona trabajadora tendrá la obligación de asistir hasta la finalización de la acción formativa, con la salvedad de los supuestos de exención del módulo de prácticas en centro de trabajo”.

De lo que, en su opinión, se deduce que cada gerencia provincial proporcionará inicialmente los alumnos y que, en el segundo y sucesivos módulos según las condiciones indicadas, se podrán incorporar otros alumnos a efectos de completar o continuar su formación para la obtención del certificado de profesionalidad.

Manifiesta que en el citado punto 5, resuelvo séptimo de la Resolución de 14 de julio de 2021, de la Presidenta del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, por la que se convocan las subvenciones públicas, no se indica en ningún momento que “sólo” se puedan incorporar *“personas trabajadoras que con anterioridad tuviesen superado al menos un módulo formativo de dicho certificado de profesionalidad”* aspecto que se relaciona con lo señalado en el último párrafo del punto 4, dónde se indica que se dará preferencia a los alumnos que tengan ya aprobados módulos del mismo certificado de profesionalidad durante los dos años anteriores; por lo que según el punto 12, base 6 de la ORDEN EEI/988/2020, de 25 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones públicas:



“La sustitución de alumnos en caso de abandonos, y en iguales condiciones la incorporación de alumnos a las acciones formativas hasta completar el número máximo de plazas previsto, se efectuará en los términos del artículo 10.3 de la Orden TMS/368/2019, de 28 de marzo”.

Continúa argumentando que la mencionada Orden TMS/368/2019, de 28 de marzo, en su artículo 10, punto 3, no establece limitación alguna a que, en el caso de que se produjeran vacantes, sólo se puedan cubrir alumnos que con anterioridad hubiesen superado al menos un módulo formativo de dicho certificado de profesionalidad, sino una simple prioridad a favor de los alumnos que ya tuvieran aprobados otros módulos.

En base a todo ello, el autor de la queja interpreta que no existe ni en las bases reguladoras ni en la resolución de convocatoria de estas ayudas limitación alguna a la incorporación de nuevos alumnos. Y no quedan excluidos aquellos que con anterioridad no tuviesen superado al menos un módulo formativo del certificado de profesionalidad.

Cita también el resuelto decimoprimer de la Resolución de 14 de julio de 2021, de la Presidenta del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, por la que se convocan las subvenciones públicas, que en su punto 3 contempla la liquidación por los participantes que se hubieran incorporado en el segundo o sucesivos módulos de la acción formativa, pero no determina que se refiera a alumnos que ya tuvieran módulos anteriores aprobados:

“Una vez ejecutada la subvención, la cuantía máxima a percibir para cada plan formativo, se determinará por cada acción formativa mediante el producto del número de alumnos considerados como finalizados a efectos de liquidación por el número de horas de cada acción formativa y por el importe del módulo económico correspondiente, de acuerdo con lo establecido en el anexo de oferta formativa de la presente convocatoria. En el caso de los alumnos que se incorporen en el segundo o sucesivos módulos de la acción formativa el cálculo del número de horas se efectuará sobre el número de horas de los módulos a los que puede asistir el alumno”.

Manifiesta que, teniendo en cuenta los principios generales que deben regir la gestión de las subvenciones y que según el punto 3 del artículo 8 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, son, entre otros, el de *“Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante”* y el de *“Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos”*, se debe concluir que la subvención concedida a las entidades de formación se regirá por la normativa indicada, excluyendo interpretaciones formuladas de forma verbal técnicos de la Administración Pública gestora.



Atendiendo al principio de eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados, la interpretación correcta sería primar la incorporación en los segundos y sucesivos módulos de alumnos que ya cuenten con otros módulos superados y, acto seguido, por cualquier otro interesado.

En cuarto lugar, el escrito de queja plantea la disconformidad de su autor con las penalizaciones establecidas para las entidades de formación. Se hace referencia a los criterios de valoración de las entidades solicitantes para sucesivas convocatorias y señala que si el EcyL concede una subvención para ejecutar una acción formativa y debe proporcionar alumnos y no los proporciona, no puede establecerse por dicho motivo una peor valoración de la entidad de formación.

Considera que se está generando una nueva discriminación entre centros, similar a la que se planteó con bases de convocatorias anteriores en las que algunos criterios de valoración fueron declarados nulos por los tribunales, dado que favorecían a las grandes entidades de formación frente a las de menor tamaño. La situación se repite con esta interpretación dado que un pequeño centro de formación, especialmente en el medio rural, tiene más dificultades que los centros ubicados en las ciudades para obtener, por sus propios medios, candidatos con módulos aprobados en convocatorias anteriores.

En un quinto punto alude al hecho de que en aquellos casos en los que las entidades de formación no disponen de candidatos suficientes para iniciar la acción formativa, el Servicio Público de Empleo autoriza a esos centros a realizar gastos de publicidad pero limitados a 800€. Considera que esta cuantía resulta insuficiente para realizar cualquier plan de difusión mínimamente efectivo.

Insiste en sexto lugar y en relación con lo antes aludido, que las academias del medio rural disponen de una menor posibilidad de captación de alumnos. *“Lo que conlleva un resultado discriminatorio hacia el medio rural en contra de lo que tantas veces difunde la Junta de Castilla y León de que todos los ciudadanos son iguales con independencia del lugar de su residencia; ya que una entidad de formación de una capital de provincia resulta compensada por sus costes de impartición de formación con un % superior a las del medio rural”*.

Finalmente y en último término, el autor de la queja solicita a esa Consejería:

“1.- Que ya que las propias gerencias provinciales no facilitan candidatos cuando según sus propias normas son las responsable de ello, no realicen una interpretación más restrictiva de la Orden TMS/368/2019, de 28 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, así como de la Resolución de 14 de julio de 2021, por la que se



convocan las subvenciones públicas, permitiendo que se incorporen nuevos alumnos en los 5 primeros días o el 25% de cada módulo, facilitando el cumplimiento con los objetivos que deben perseguir las subvenciones formación, de Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados y de Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos; no penalizando a las entidades de formación por la falta de alumnos en unas acciones formativas que ella misma ha programado y por las propias decisiones de los alumnos, además de la imposibilidad “comunicada verbalmente” de incorporar nuevos alumnos como así permitió en la convocatoria del curso 2020-2021.

II.- Que para próximas convocatorias se revisen los criterios de liquidación de alumnos, dado que, si antes del completarse el 25% de la duración de la acción formativa un alumno abandona por causas justificadas o no justificadas, ajenas a la Entidad de Formación, el alumno no se puede liquidar, mientras el propio Ecycl, que debería facilitar los candidatos para sus acciones programadas, no los facilita ni al inicio y para las sustituciones. Por lo que es el propio centro de formación quien asume los costes de mala gestión y de incumplimiento de los propios deberes del Ecycl, no pudiendo liquidar los costes en los que realmente incurre dado que se deben liquidar por los alumnos que:

- superan el 25% y esta situación depende de los propios alumnos,

- superan el 25% y esta situación depende de las propias gerencias provinciales que deberían proporcionar los alumnos, tanto al inicio como para sustitución, mientras la entidad de formación debe destinar un mínimo del 30% del importe concedido, se pueda justificar o no en su integridad, a los docentes.

Mientras tanto, los propios criterios de valoración de las solicitudes de subvención favorecen a las entidades del medio urbano frente a las del medio rural (con menos posibilidades de alumnos y por tanto menor posibilidad de cumplimiento del grado de ejecución y de inserción de alumnos) por lo que muchas academias van a seguir el camino emprendido por otras muchas en los últimos años de tener que cerrar su actividad, liquidando activos, despidiendo empleados y teniendo que dejar sin nuevos servicios muchas áreas del medio rural de nuestra tierra.

III.- Se facilite a las entidades de formación o publique convenientemente esas instrucciones internas de gestión que les afectan y de las que sólo tienen conocimiento mediante información verbal cuando surge una discrepancia”.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos solicitando información relativa a la problemática planteada en la misma a esa Consejería de Industria, Comercio y Empleo, quien ha puesto de manifiesto ante esta Procuraduría los siguientes extremos.



“El tenor literal del Resuelvo Séptimo, apartado 5, último párrafo, de la Resolución de 14 de julio de 2021, de la Presidenta del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, por la que se convocan subvenciones públicas destinadas a la financiación de la oferta formativa dirigida prioritariamente a personas trabajadoras desempleadas en la Comunidad de Castilla y León, para los años 2021 y 2022, es el siguiente:

“A los efectos de completar o continuar su formación en el certificado de profesionalidad, aquellas personas trabajadoras que con anterioridad tuviesen superado al menos un módulo formativo de dicho certificado de profesionalidad podrán incorporarse al segundo o posteriores módulos de una acción formativa durante los primeros cinco días lectivos desde el inicio de cada uno de los módulos programados y no se haya superado el 25 por ciento de su duración, teniendo en cuenta la opción que primero se cumpla de entre las dos anteriores, siempre que cumpla los requisitos de acceso a la formación requeridos. En este caso, la persona trabajadora tendrá la obligación de asistir hasta la finalización de la acción formativa, con la salvedad de los supuestos de exención del módulo de prácticas en centro de trabajo”.

El artículo 3.1 del Código Civil preceptúa que “Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas”..

El espíritu y finalidad del precepto objeto de queja están definidos con total claridad por lo que se indica al comienzo del mismo: “A los efectos de completar o continuar su formación en el certificado de profesionalidad (...)”; por lo tanto, ha de concluirse que sólo los trabajadores que tengan superado al menos un módulo formativo del correspondiente certificado de profesionalidad pueden incorporarse al segundo o posteriores módulos de la acción formativa. Y esto es así porque sólo quien tiene al menos una parte del certificado de profesionalidad, es decir, al menos un módulo formativo, puede completarlo o continuarlo; quien no tenga al menos un módulo formativo podrá iniciar el certificado, pero no continuarlo ni completarlo.

En consecuencia, se considera que la actuación del Servicio Público de Empleo de Castilla y León no permitiendo la incorporación en segundos y sucesivos módulos de una acción formativa a quien no tenga superado con anterioridad al menos un módulo formativo del mismo certificado de profesionalidad es plenamente ajustada a Derecho.

3. La no discriminación de los Centros de Formación ubicados en las localidades de menos población



Con el fin de prestar un mejor servicio a los destinatarios potenciales de las acciones formativas objeto de subvención atendiendo las necesidades formativas de todos ellos con independencia de su lugar de residencia, las convocatorias de subvenciones FOD definen las acciones formativas que pueden ser objeto de subvención identificando el ámbito territorial en el que dichas acciones deben impartirse.

En el caso de las acciones formativas en modalidad teleformación se territorializan a nivel provincial, y en el caso de las acciones formativas en modalidad presencial se territorializan a nivel de oficina de empleo (salvo en los casos de municipios que cuentan con más de una oficina de empleo, en cuyo supuesto se unifican a estos efectos todas las oficinas ubicadas en dicho municipio), (si en alguno de estos ámbitos no existieran centros de formación acreditados en el momento de efectuarse la convocatoria, no se convocarían acciones en dicho ámbito, dado que no podrían concederse).

Ha de aclararse que los destinatarios de las acciones formativas no están limitados por esta territorialización, es decir, los residentes en el ámbito territorial de una oficina de empleo pueden cursar formación en cualquier centro de la Comunidad de Castilla y León. El objetivo de esta territorialización es acercar la formación a los desempleados, no limitar sus opciones de formación.

Para las entidades solicitantes de subvención la territorialización descrita tiene dos resultados fundamentales: primero, deben contar con centro de formación en el ámbito territorial de que se trate; y, segundo, la concurrencia con otras entidades solicitantes se produce en el nivel territorial.

Centrándonos en las acciones formativas en modalidad presencial, que en la convocatoria FOD 2021 suponen el 83,33% de las convocadas, sirvan los siguientes ejemplos, tomados de la Resolución de concesión de subvenciones de la provincia de Valladolid.

Es decir, mientras que en el ámbito territorial de las Oficinas de Empleo de Valladolid capital se desestima (sin aplicación de ningún criterio corrector) una solicitud de la especialidad ADGG0408 con 61,23 puntos, en el ámbito territorial de la Oficina de Empleo de Íscar se concede subvención para esa misma especialidad con 58,76 puntos; o, mientras que en el ámbito territorial de las Oficinas de Empleo de Valladolid capital se desestima (sin aplicación de ningún criterio corrector) una solicitud de la especialidad FCOV27 con 59,12 puntos, en el ámbito territorial de la Oficina de Empleo de Tordesillas se concede subvención para esa misma especialidad con 56,88 puntos.



Expediente	Especialidad formativa	Ámbito geográfico	Denominación del Centro	Puntuación Total	Resolución
1661/FOD/47/2021	ADGG0408	O.E. VALLADOLID - CAPITAL Y ALFOZ	IBECON ASPASIA	61,23	Desestimatoria
2801/FOD/47/2021	ADGG0408	O.E. ISCAR	CYBER LICEO, S.L.	58,76	Estimatoria

Expediente	Especialidad formativa	Ámbito geográfico	Denominación del Centro	Puntuación Total	Resolución
1981/FOD/47/2021	FCOV27	O.E. VALLADOLID - CAPITAL Y ALFOZ	TRAFFIC FORMACIÓN	59,12	Desestimatoria
3491/FOD/47/2021	FCOV27	O.E. TORDESILLAS	ACADEMIA DUERO	56,88	Estimatoria

Por lo tanto, en modalidad presencial cualquier supuesto efecto discriminatorio negativo que pudieran tener los criterios de valoración sobre los centros ubicados en el medio rural queda compensado por la concurrencia territorializada descrita, dado que dichos centros no concurren con los centros ubicados en la capital de la correspondiente provincia para dicha modalidad, sino sólo con los centros ubicados en su ámbito territorial.

A mayor abundamiento ha de tenerse en cuenta que la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en la interpretación que de la misma realizó la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en las conclusiones de su Informe de 12 de julio de 2016 sobre la reclamación presentada, al amparo del artículo 26 de la Ley de garantía de la unidad de mercado, contra la exigencia de inscripción de instalaciones en el registro de la Comunidad Autónoma otorgante de subvenciones para la realización de acciones de formación profesional para el empleo, en su modalidad de oferta, dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados (UM/080/16), impone que los criterios de valoración se configuren y apliquen por entidad de formación, no por centro de formación:

“(…) el establecimiento de criterios de valoración de los recursos humanos, la experiencia formativa y la experiencia de gestión en función de los “centros” y no en función de las “entidades” de formación de las letras d), e) y f) del sub apartado 1 del apartado séptimo, resultan contrarios a los principios de no discriminación y eficacia nacional de los artículos 18 y 20 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado”.



Ha de señalarse que el Informe citado no se refiere expresamente a otros criterios de valoración porque no fueron objeto de impugnación, pero los argumentos utilizados por la CNMC en relación con los criterios impugnados resultan plenamente aplicables al resto de criterios de valoración.

Por lo tanto, no resulta posible diferenciar dichos criterios entre centros ubicados en el medio rural y centros ubicados en el medio urbano.

4. Las posibilidades de acceder a lo solicitado por el autor de la Reclamación.

I . Que ya que las propias gerencias provinciales no facilitan candidatos cuando según sus propias normas son las responsables de ello, no realicen una interpretación más restrictiva de la Orden TMS/368/2019, de 28 de marzo (...)

No resulta posible atender esta solicitud, toda vez que, por los motivos antes expuestos, se considera que la interpretación del Servicio Público de Empleo de Castilla y León no permitiendo la incorporación en segundos y sucesivos módulos de una acción formativa a quien no tenga superado con anterioridad al menos un módulo formativo del mismo certificado de profesionalidad es plenamente ajustada a Derecho.

II .- Que para próximas convocatorias se revisen los criterios de liquidación de alumnos, dado que, si antes del completarse el 25% de la duración de la acción formativa un alumno abandona por causas justificadas o no justificadas (...)

No resulta posible atender esta solicitud, debido a que los criterios de liquidación a los que se refiere la queja encuentran su regulación en la normativa estatal aplicable, en concreto el artículo 10.3 de la Orden TMS/368/2019, de 28 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, en relación con la oferta formativa de las administraciones competentes y su financiación, y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación.

Por lo tanto, la Comunidad de Castilla y León carece de competencia para efectuar la revisión solicitada.

III .-Se facilite a las entidades de formación o publique convenientemente esas instrucciones internas de gestión que les afectan y de las que sólo tienen conocimiento mediante información verbal cuando surge una discrepancia.

En el apartado de la sede electrónica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León correspondiente a la convocatoria de subvenciones FOD de que se trate (en el caso de la convocatoria FOD 2021 puede accederse a través del siguiente enlace:



<https://www.tramitacastillayleon.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionElectronica/es/Plantilla100Detalle/1251181050732/Ayuda012/1285077443261/Propuesta>) ya se encuentra publicada la *Guía de gestión de cursos, que contiene toda la información que se considera de utilidad para los beneficiarios de estas subvenciones*".

A la vista de todo ello y dada la trascendencia de la actividad relativa a las subvenciones objeto de esta queja en relación con la población desempleada de nuestra Comunidad, con la voluntad de aportar ideas que contribuyan a mejorar la gestión de aquellas, procedemos a efectuar las siguientes consideraciones a esa Consejería.

En primer lugar y como cuestión previa, debemos señalar que en la ORDEN EEI/988/2020, de 25 de septiembre, se establecen las bases reguladoras de las subvenciones públicas destinadas a la financiación de la oferta formativa dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados en la Comunidad de Castilla y León, publicada en el BOCYL nº 204, de 1 de octubre de 2020, y que por la Resolución de 7 de octubre de 2020, de la Presidenta del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, se convocan subvenciones, públicas destinadas a la financiación de la oferta formativa dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados en la Comunidad de Castilla y León, para los años 2020 y 2021.

Se trata de ayudas públicas destinadas a la realización de acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados en la Comunidad de Castilla y León para los años 2020 y 2021, convocadas en régimen de concurrencia competitiva y agrupadas en planes formativos, con la finalidad de impulsar una formación que mejore la empleabilidad de los trabajadores destinatarios a través de la adquisición de competencias profesionales requeridas en el mercado de trabajo, así como favorecer su desarrollo profesional y personal.

El programa de formación para desempleados FOD está sujeto a la normativa estatal sobre formación profesional para el empleo. FOD da respuesta en Castilla y León a lo previsto 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, que establece que, dentro de la competencia normativa del Estado, las comunidades autónomas son las responsables de la programación, gestión, control y evaluación de la formación profesional para el empleo. Así, las acciones formativas deben estar referidas a especialidades formativas del Catálogo de Especialidades Formativas y las entidades beneficiarias de las subvenciones deben estar inscritas en el Registro Estatal de Entidades de Formación. Además, FOD debe ajustarse a la estrategia de empleo de Castilla y León vigente y a la normativa estatal y regional de subvenciones. Al ECYL le corresponde programar una oferta formativa para trabajadores desempleados ajustada tanto a las necesidades formativas individuales como a las necesidades del sistema productivo.



Las comunidades autónomas son los agentes principales de la ejecución de las políticas activas de empleo, para lo que se financian con fondos propios, fondos del Servicio Público de Empleo Estatal y fondos de la Unión Europea, entre otros.

Según la definición de la OCDE, estas políticas incluyen cualquier gasto social que se dirija a la mejora de las posibilidades de sus beneficiarios de asegurar empleo o mejorar sus ingresos, ya sea generando incentivos o subsidios al empleo, desarrollando ofertas de formación de capacidades o entrenamiento en el trabajo, creando empleo directo o distribuyendo ayudas al emprendimiento privado.

A Castilla y León se la considera la sexta Comunidad Autónoma en cantidad de gasto ejecutado en políticas activas de empleo y la quinta en cuanto a gasto por demandante de empleo, por lo que debemos destacar una vez más su importancia.

En nuestra Comunidad las políticas activas de empleo (PAE) están a cargo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León (ECYL), que gestiona el 70% del gasto en dichas políticas. La mayor parte del gasto ejecutado por el ECYL se corresponde con el programa de empleo y formación, con más de 169,5 millones en 2020.¹

Debemos manifestar en primer lugar que, 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, sin duda podría redundar en un incremento de las posibilidades de lograr el acceso al trabajo para los desempleados de Castilla y León, por lo que, en esa medida, se justifica la supervisión de esta Procuraduría en los términos de la presente resolución.

Dicho lo cual, tenemos que dejar patente, como ya hemos hecho en ocasiones anteriores, nuestro posicionamiento a favor de la formación como medio para reducir el desempleo y mejorar las condiciones laborales de los trabajadores. La formación se configura como uno de los mecanismos más determinantes para salir de esa situación laboral. En efecto, 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. En este sentido, mostramos nuestra conformidad con iniciativas públicas como la que estamos analizando, por lo que animamos al Servicio Público de Empleo a continuar trabajando en esa línea, mejorando la gestión en aquello que sea susceptible de ser mejorado.

Pues bien, en relación con las dos primeras cuestiones a las que alude la queja: que se eviten las interpretaciones verbales de las bases que han de regir la convocatoria de subvenciones por parte de los técnicos del ECYL y que el Servicio Público de Empleo de

¹ Fuente: “*Políticas activas de empleo en Castilla y León*”. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). Diciembre de 2021.



Castilla y León proporcione los necesarios alumnos a las entidades de formación, procede indicar a esa Consejería que en sucesivas convocatorias se dicten instrucciones con el fin de mejorar la tramitación de estas ayudas.

En concreto, respecto de la primera de las cuestiones señaladas, consideramos que esa Consejería debe facilitar a las entidades solicitantes de las subvenciones destinadas a la financiación de la oferta formativa dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados en la Comunidad de Castilla y León, una información clara, adecuada y suficiente que evite la necesidad de posteriores interpretaciones de técnicos del EcyL durante la tramitación de los expedientes.

En relación con la segunda, creemos que resulta muy relevante para las entidades solicitantes de estas ayudas que el Servicio Público de Empleo de Castilla y León les facilite candidatos para la realización de las acciones formativas, por lo que no resulta justificado que, ni siquiera excepcionalmente, algunas oficinas de empleo no realicen la citada selección o no la realicen adecuadamente.

Es necesario reiterar a este respecto que la ORDEN EEI/988/2020, de 25 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones públicas destinadas a la financiación de la oferta formativa dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados en la Comunidad de Castilla y León, en el punto 7 de su base 6 señala que:

“La selección de los trabajadores que participen en las acciones formativas se realizará por las Gerencias Provinciales del Servicio Público de Empleo de Castilla y León en los términos que establezca la convocatoria”.

En lo relativo al ingreso de nuevos alumnos en actividades de formación ya iniciadas, aspecto puesto muy de relieve por el autor de la queja, entendemos, en los mismos términos que esa Consejería recoge en su informe, que la interpretación que viene realizando el Servicio Público de Empleo de Castilla y León no permitiendo la incorporación en segundos y sucesivos módulos de una acción formativa a quien no tenga superado con anterioridad al menos un módulo del mismo certificado de profesionalidad, es ajustada a Derecho.

Por otra parte, consideramos que esa Consejería ha de realizar el mayor esfuerzo para evitar que problemas de interpretación, aclarando expresamente en la normativa que se dicte en relación con este tipo de subvenciones todo lo relativo a la cobertura de las bajas de participantes en los cursos una vez que estos ya se han iniciado. Al hilo de lo señalado, creemos que se debería analizar la posibilidad de establecer cuantas medidas se consideren adecuadas para flexibilizar y dotar de una mayor celeridad al proceso para permitir que las plazas que queden vacantes por abandono de alumnos por causas justificadas o no en los primeros días del inicio de cada uno de los cursos se ocupen por



otros alumnos que se encuentren en idénticas condiciones y que cumplen los mismos requisitos.

Respecto a las penalizaciones que se imponen a los centros de formación a las que alude el autor de la queja, consideramos que la renuncia de un alumno a una acción formativa conlleva una penalización en exclusiva para la entidad formadora por una decisión que en principio le es ajena y sobre la que seguramente carezca de cualquier influencia o control. Pensamos que no resulta suficientemente justificada una peor valoración del centro de formación para futuras convocatorias de ayudas en aquellos supuestos en que el alumno abandona el curso subvencionado antes de su finalización por causas ajenas a la actuación de la academia.

En relación con los gastos de publicidad autorizados a las entidades de formación en aquellos casos en que no disponen de candidatos suficientes para iniciar la acción formativa subvencionada, entendemos que la cantidad de 800 euros podría resultar insuficiente para realizar una campaña que resulte efectiva, por ello recomendamos a esa Consejería que estudie la posibilidad de aumentar esa cantidad o incluso, que analice la eventualidad de que esa publicidad se realice por el Servicio Público de Empleo de una forma conjunta para todos los centros de formación de Castilla y León que se encuentren en similares circunstancias. Esta mayor difusión probablemente permitiría una mejor cobertura de las plazas vacantes con los efectos favorables que ello supondría tanto para las entidades peticionarias de las ayudas como, sobre todo, pensando en los destinatarios de la formación impartida.

Finalmente, en lo que se refiere a la situación de los centros formativos del medio rural, esa Consejería debe tener en cuenta que para lograr la efectiva igualdad de oportunidades en las zonas rurales es necesario promover su desarrollo estableciendo actuaciones destinadas a eliminar todas las carencias de lo que se considera indispensable para el desarrollo de vida de las personas en el medio rural. Esa deseada igualdad pasa por el mantenimiento de los servicios en nuestros municipios y localidades rurales, servicios entre los que se sitúan los que ofrecen las academias y centros de formación que operan en esas zonas.

El intenso desarrollo económico acontecido durante las últimas décadas, que ha dado lugar a un salto significativo en los niveles de renta y bienestar de los ciudadanos, se ha concentrado fundamentalmente, en la línea de lo ocurrido en los países de nuestro entorno, en el medio urbano. Este fenómeno desemboca en la persistencia de un atraso económico y social relativo en el medio rural, debido a causas económicas, sociales y culturales que hay que evitar, así como en una mayor tasa de paro y una menor actividad productiva.



Pues bien, los efectos económicos positivos de la pervivencia de estos centros en localidades de menores dimensiones seguramente sean apreciables, por lo que resulta necesaria una decidida apuesta de la Administración autonómica por su continuidad.

Al margen de los efectos beneficiosos que la territorialización de las acciones formativas a las que venimos aludiendo pueda suponer, creemos que se debe analizar en profundidad si las bases reguladoras de estas ayudas pueden llegar a penalizar la actividad de los centros de formación del medio rural. Es en esas zonas dónde hay menos alumnos, por lo que estas academias van a tener más dificultad para cubrir costes que las ubicadas en el medio urbano, al contar estas con una media de alumnos superior. Además, es un hecho que el coste de impartir una acción formativa en el medio rural es el mismo o puede ser superior que en el medio urbano.

Creemos que el mantenimiento de la formación destinada a paliar el desempleo en centros de formación ubicados fuera de las ciudades de nuestra Comunidad es una cuestión relevante y por ello debemos solicitar a esa Consejería de Industria, Comercio y Empleo que sea especialmente vigilante al respecto llegando, incluso, a establecer medidas de discriminación positiva para lograrlo.

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 se evalúe impartir instrucciones al personal del ECYL encargado de la tramitación de subvenciones destinadas a la financiación de la oferta formativa dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados en la Comunidad de Castilla y León, para los años 2021 y 2022 con el fin de evitar que se comunique cualquier tipo de criterio interno o instrucción a sus solicitantes vía telefónica tanto para las actuaciones que se estén realizando actualmente como de en relación con futuras convocatorias.

- Que se examine detenidamente si la Guía de gestión de cursos a la que hace referencia el informe remitido, contiene toda la información que requieren los beneficiarios de estas ayudas, reflejada con la amplitud y claridad suficiente que evite la necesidad de realizar posteriores interpretaciones por parte del personal de la Administración.

-Que para futuras convocatorias de este tipo de subvenciones se vigile que las gerencias provinciales del Servicio Público de Empleo de Castilla y León seleccionan a los trabajadores desempleados que vayan a participar en las acciones formativas subvencionadas, sin que existan diferencias apreciables entre las distintas provincias ni entre el medio rural y las ciudades de nuestra Comunidad.



- Que se revise la redacción de las bases reguladoras y de las convocatorias de las subvenciones objeto de este expediente con la finalidad de aclarar todos aquellos aspectos relativos al ingreso de nuevos alumnos en actividades de formación ya iniciadas y cualquier otro que se considere necesario con el fin de evitar discrepancias como las que se han puesto de manifiesto en la queja que ha dado lugar a la tramitación de este expediente.

- Que se valore si las penalizaciones para nuevas convocatorias de ayudas que se les imponen a las entidades de formación por actuaciones de los alumnos son adecuadas e incluso si pueden, en algún caso, generar desigualdades entre los centros situados en localidades del medio rural y los que se ubican en las ciudades.

- Que se tenga en cuenta la posibilidad de mejorar la publicidad y difusión que vienen realizando las entidades de formación en aquellos casos en que no disponen de candidatos suficientes para iniciar la acción formativa subvencionada en los términos señalados en el cuerpo de esta resolución.

-Que se analice si existe una mayor dificultad de captación de alumnos para las academias ubicadas en el medio rural frente a aquellas otras situadas en las ciudades y grandes municipios de nuestra Comunidad y las eventuales consecuencias en relación con el cumplimiento de los criterios de valoración referidos al grado de ejecución e inserción de alumnos.

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