



**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: 1545/2022**

**Asunto: ORDEN IEM/1003/2022, de 3 de agosto, por la que se establecen las bases reguladoras dirigidas a las subvenciones del Programa de Orientación, Formación e Inserción (OFI) / disconformidad con algunos aspectos / 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 la ORDEN IEM/1003/2022, de 3 de agosto, por la que se establecen las bases reguladoras dirigidas a las subvenciones del Programa de Orientación, Formación e Inserción (OFI).

En primer término la solicitud de actuación se refería a los criterios establecidos para el otorgamiento de dichas ayudas desarrollados en la base 5ª de la mencionada Orden y, en concreto, hacía hincapié en dos de ellos, los recogidos en los puntos 1.a.2) y 1.a.3) relativos a la contribución del proyecto a la mejora de los resultados de inserción laboral previstos para el programa y a la mejora del impacto en las ocupaciones profesionales derivado de las actuaciones de cualificación profesional respectivamente.

En segundo lugar se aludía al carácter voluntario de los compromisos de inserción asumidos por las entidades de formación y su posterior repercusión en la concesión de estas subvenciones. Se entendía que aunque la admisión de estos compromisos es voluntaria su incumplimiento puede acarrear importantes penalizaciones para la entidad solicitante de la ayuda.

En tercer lugar se señalaba la conveniencia de que fuera el Servicio Público de Empleo quien seleccionara a los alumnos participantes en las acciones formativas objeto de estas subvenciones.



Con el fin de centrar la cuestión objeto de la solicitud de actuación que motiva la tramitación de este expediente, debemos señalar que la Orden IEM/1003/2022 establece las bases reguladoras de las subvenciones que tienen como 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.

De acuerdo con dichas bases reguladoras y por Resolución de 3 de octubre de 2022, del Presidente del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, se convocan subvenciones, cofinanciadas por la Unión Europea con cargo al Fondo Social Europeo Plus (FSE+), en el Programa de orientación, formación e inserción.

Esta resolución tiene por objeto convocar para el año 2023, en régimen de concurrencia competitiva, subvenciones con finalidad de financiar proyectos de itinerarios integrados de orientación, formación e inserción, dirigidos a trabajadores desempleados, inscritos como demandantes de empleo en el Servicio Público de Empleo de Castilla y León y que tengan acreditados los requisitos de titulación y/o experiencia profesional exigidos por la normativa reguladora en la especialidad formativa incluida en el itinerario de que se trate.

Para ello se conceden subvenciones a personas físicas o jurídicas, de carácter público o privado, con o sin ánimo de lucro, así como a comunidades de bienes, con la finalidad de financiar los gastos ocasionados en el desarrollo de los itinerarios integrados.

La subvención concedida para la financiación de cada proyecto de itinerario integrado incluye el coste económico de las acciones de orientación profesional, el coste de cada acción formativa del proyecto y, por último, el coste de las acciones para la inserción laboral.

Las entidades beneficiarias, además de la obligación de realizar todas las actuaciones del itinerario, asumen el compromiso obligatorio de inserción en el mercado de trabajo de los participantes en el proyecto.

Analizado tanto el contenido de la reclamación como la información remitida por esa Consejería y partiendo de la base de que no se han detectado irregularidades en la actuación objeto de nuestra supervisión, 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 las personas demandantes de empleo. 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, intención que se desprende además, del contenido de la información remitida.

Centrada la cuestión, es necesario analizar el primero de los aspectos de los que el autor de la reclamación manifestaba su disconformidad: la base 5ª de la Orden IEM/1003/2022, que establece las bases reguladoras de estas subvenciones y recoge los criterios objetivos para su otorgamiento.

La señalada base indica que los proyectos que presenten las entidades solicitantes para la realización de los itinerarios de orientación, formación e inserción objeto del programa, serán valorados técnicamente en base a criterios de solvencia técnica y financiera.

Como ya hemos dicho, en la solicitud de actuación se ponían en tela de juicio dos de estos criterios. El primero, el recogido en el punto 1 apartado a.2) *“Contribución del proyecto a la mejora de los resultados de inserción laboral previstos en el programa”*.

Con relación al mismo se dice que se considera que contribuyen a la mejora de los resultados de inserción laboral previstos para el programa, los proyectos que propongan alcanzar unos objetivos de inserción laboral superiores al mínimo obligatorio establecido en la resolución convocatoria.

Este subcriterio se aplicará conforme se indica:

- Proyectos que propongan un compromiso de inserción laboral de 4 o más participantes sobre el mínimo establecido en la resolución de convocatoria: 15 puntos.
- Proyectos que propongan un compromiso de inserción laboral de 3 participantes sobre el mínimo establecido en la resolución de convocatoria: 10 puntos.
- Proyectos que propongan un compromiso de inserción laboral de 2 participantes sobre el mínimo establecido en la resolución de convocatoria: 6 puntos.



– Proyectos que propongan un compromiso de inserción laboral de 1 participante sobre el mínimo establecido en la resolución de convocatoria: 2 puntos.

– Proyectos que no propongan un compromiso inserción laboral superior al mínimo obligatorio establecido en la resolución convocatoria: 0 puntos.

El segundo criterio es el que figura en punto 1 apartado a.3) de la base 5ª de la Orden *“Contribución del proyecto a la mejora del impacto en las ocupaciones profesionales derivado de las actuaciones de cualificación profesional previstas en el programa”*.

Se dice que contribuyen a la mejora del impacto en las ocupaciones profesionales derivado de las actuaciones de cualificación profesional previstas en el programa, los proyectos que propongan alcanzar unos objetivos de inserción laboral con un valor añadido por estar los compromisos de inserción laboral asumidos vinculados a ocupaciones profesionales relacionadas con las especialidades con que se identifiquen las acciones formativas incluidas en aquellos.

Este subcriterio se aplicará conforme se indica:

– Proyectos que propongan insertar a todos los participantes integrantes del compromiso de inserción laboral asumido en ocupaciones profesionales relacionadas con las especialidades formativas en que hayan obtenido cualificación como alumnos: 10 puntos.

– Proyectos que no propongan insertar a todos los participantes integrantes del compromiso de inserción laboral asumido en ocupaciones profesionales relacionadas con las especialidades formativas en que hayan obtenido cualificación como alumnos: 0 puntos.

El compromiso de inserción laboral asumido que se indica en este subcriterio se refiere tanto al establecido obligatoriamente en convocatoria como al asumido voluntariamente por la entidad, y por el que hubiera obtenido puntuación en el subcriterio a.2) precedente.

Las ocupaciones profesionales relacionadas con cada una de las especialidades formativas a impartir, sean o no conducentes a la obtención de certificados de profesionalidad, serán las que figuren asociadas a las mismas en el Catálogo de Especialidades Formativas.

Para valorar la contribución de los proyectos a cada uno de los apartados de este criterio a) se atenderá a los compromisos declarados expresamente por la entidad solicitante en el modelo normalizado de Memoria de proyecto, que se establezca como anexo a la resolución de convocatoria.



En este sentido, debemos señalar que el Programa de orientación, formación e inserción (OFI) es una línea de actividad subvencionable que tiene por finalidad la mejora de la capacidad de inserción de los trabajadores desempleados y su cualificación profesional, mediante el desarrollo de itinerarios integrados de orientación, formación e inserción laboral a través de los cuales se realiza un acompañamiento integral y continuo al trabajador desempleado, basado en una orientación profesional adecuada y una búsqueda activa de empleo, siendo la formación una parte más de este acompañamiento y comprometiéndose la entidad beneficiaria a la consecución de un número mínimo de inserciones laborales.

Los criterios recogidos en la base 5 de la Orden IEM/1003/2022, de 3 de agosto, en concreto los enumerados como a.2) y a.3), se establecen para puntuar positivamente los proyectos que promuevan la integración laboral, la cual se configura, junto con la cualificación, como el objeto de la propia subvención previsto en la base 1ª Orden IEM/1003/2022, y su cumplimiento depende de la actividad subvencionable que desarrolle la entidad beneficiaria de acuerdo con las siguientes características, recogidas en el apartado octavo de la Resolución de convocatoria de la subvención:

- Los proyectos que se presenten deben estar constituidos por un itinerario completo para cada usuario participante, incluyendo tanto acciones para la orientación profesional, como acciones de formación para el empleo y acciones para la inserción laboral.
- Los itinerarios integrados se desarrollarán siguiendo un protocolo de trabajo, que se concretará en un plan personal para cada participante que, partiendo de un diagnóstico de su perfil profesional, incorpore estrategias y proporcione habilidades y competencias para su inserción en el mercado laboral.
- Las acciones para la orientación profesional, la inserción laboral y del compromiso de inserción laboral comprenderán la prestación de servicios de orientación relacionados con el empleo, tanto vinculados a la mejora de la empleabilidad, como vinculados a la prospección e intermediación del mercado laboral, así como la efectiva realización de las inserciones laborales comprometidas por la entidad beneficiaria.
- 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 e intermediación del mercado laboral con el objetivo de alcanzar la inserción laboral del destinatario.
- Se desarrollarán siguiendo el protocolo de trabajo definido por la entidad beneficiaria, que se concretará en un plan personal para cada trabajador desempleado participante, en el que se diseñará la agenda de acciones para la orientación profesional y



para la inserción laboral que se llevarán a cabo con el mismo, y que, partiendo de un diagnóstico de su perfil profesional, incorpore estrategias y proporcione habilidades que posibiliten su inserción en el mercado laboral.

A la vista de ello, se puede concluir que el cumplimiento del compromiso de inserción laboral que asume, voluntariamente, la entidad beneficiaria aparece asociado al desarrollo por esta de una actividad de orientación profesional y de prospección del mercado laboral de las personas desempleadas, estando vinculada la cantidad otorgada en concepto de subvención al cumplimiento de la actividad descrita.

No obstante, consideramos, en los mismos términos que el autor de la queja, que los alumnos pueden decidir que sólo quieren realizar la formación pero no incorporarse a su finalización al mercado laboral, por el motivo que sea. Asimismo, pueden no desear incorporarse al mercado laboral en alguna de las ocupaciones relacionadas con el área formativa de la formación recibida pues una vez conocida la materia no les convence su decisión o incluso recibir una buena oferta de trabajo y retornar a su anterior ocupación. En virtud de este derecho de libre voluntad de decisión de los trabajadores participantes no parece adecuado que la entidad de formación resulte penalizada por una decisión que le es ajena, siempre que, en efecto, quede acreditado que la decisión de no incorporarse es ajena a la entidad de formación.

El cumplimiento de los compromisos de la base 5ª. 1, a2) y a3) escapan al control de la entidad solicitante, quedando condicionado su cumplimiento a la voluntad de un tercero, es decir, el alumno. Pensamos que no resulta suficientemente justificada una peor valoración del centro de formación para futuras convocatorias de ayudas en aquellas circunstancias que tenga su origen en causas ajenas a la actuación de la entidad de formación.

Por ello debemos instar a esa Consejería a reflexionar sobre la conveniencia de mantener este criterio en los términos descritos en futuras convocatorias de estas subvenciones.

En relación con el segundo de los aspectos a los que aludía la queja, es decir el carácter voluntario de los compromisos de inserción asumidos por las entidades de formación y su posterior repercusión en la concesión de las subvenciones, hay que señalar que el compromiso de inserción laboral se desarrolla en el punto 2.2 del apartado octavo de la Resolución de 3 de octubre de 2022, en el que se establece que:

*“La entidad beneficiaría 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 y en los términos que figurarán en la resolución de concesión, el compromiso de inserción laboral superior al mínimo establecido en los párrafos anteriores de este punto 2.2 del apartado octavo de la convocatoria, que los beneficiarios hayan propuesto, de acuerdo con lo establecido en el punto 1.a.2) del apartado quinto de la presente resolución, como contribución a la mejora de los resultados de inserción laboral previstos para el programa”.*

Por tanto, las entidades solicitantes de la subvención podrán proponer un compromiso de inserción adicional que determinará la atribución de mayor puntuación a efectos de valoración de solicitudes, cuyo otorgamiento se prevé en régimen de concurrencia competitiva.

A juicio del autor de la queja, se trata de unos compromisos que pueden ser asumidos voluntariamente por las entidades de formación solicitantes pero debe considerarse que *“conllevan un vicio oculto derivado de la dinámica que ha generado en el sector la propia Administración Pública”.*

En el caso de que una entidad no asuma esos compromisos, desaparece su opción de ser beneficiaria de las ayudas del Programa de Orientación, Formación e Inserción. En la solicitud de actuación que se nos presenta se recoge expresamente que *“si no eres beneficiario no tienes trabajo lo que acarrea tener que despedir al personal contratado y no poder cumplir con tus obligaciones y compromisos empresariales”.*

En la queja se recoge expresamente que en la última convocatoria 2020-2022 en la provincia de Ávila, se concedieron 11 acciones formativas, todas las entidades beneficiarias optaron por el compromiso máximo; en la provincia de Burgos, se concedieron 25 acciones formativas, todas las beneficiarias optaron también por el compromiso máximo; en la provincia de León, se concedieron 37 acciones formativas, de las cuales 32 optaron por el compromiso máximo y 5 optaron por un compromiso del 66%; y así se puede constatar en las resoluciones definitivas del resto de provincias. Por lo que queda demostrado que aunque el compromiso de inserción es una opción voluntaria de cada entidad de formación que desea participar en la convocatoria, realmente se convierte una obligación de todas las entidades de formación que opten a las ayudas.

No parece, pues, infundado solicitar a esa Consejería, en base a todo lo expuesto, la realización de un análisis que permita valorar, de cara a la concesión de las subvenciones, la asunción por parte de las entidades de formación de compromisos voluntarios o, en su caso, la trascendencia de ese compromiso a efectos de la concesión de lo solicitado.



En tercer lugar debemos destacar que la base 12ª, punto 3, de la Orden IEM/1003/2022, de 3 de agosto, en relación con el apartado séptimo de la Resolución de convocatoria de la subvención, prevé que aquellas entidades beneficiarias que no hayan logrado completar el número máximo de participantes programados para realizar un itinerario, puedan solicitar al Servicio Público de Empleo de Castilla y León sondeos de trabajadores desempleados que figuren inscritos en el mismo como demandantes de empleo, requieran servicios relacionados con las actuaciones objeto del programa y/o respondan al perfil y requisitos de los candidatos definidos por la entidad beneficiaria en su solicitud de sondeo, sin perjuicio de la responsabilidad de la entidad beneficiaria en relación con el cumplimiento de los requisitos establecidos en la convocatoria por parte de aquellos destinatarios que, incluidos en los sondeos, finalmente resulten seleccionados por la misma.

Con base a ello la reclamación que ha tenido entrada en la Procuraduría plantea la conveniencia de que sea el propio Servicio Público de Empleo el que, en base a los datos e información de que debe disponer a través otros programas de orientación laboral e inserción para los trabajadores de Castilla y León que está ejecutando, efectúe la selección de alumnos para la realización de las actividades incluidas en el Programa de Orientación, Formación e Inserción.

A nuestro juicio, la viabilidad de esta petición debe ser estudiada por esa Consejería con el fin de lograr una mayor efectividad en el logro de los objetivos de estas subvenciones.

En último término debemos destacar de forma muy relevante que en la información remitida por esa Consejería en el marco de nuestra tramitación se ha puesto en nuestro conocimiento que: *“las observaciones efectuadas en la queja no pueden ser tenidas en cuenta en este momento, ya que se trata de una convocatoria en ejecución y su modificación implicaría la imposibilidad de resolver en plazo. No obstante, se tendrán en cuenta cuando tenga lugar la modificación o redacción de unas nuevas bases”*.

Con todo, debemos solicitar a sea Consejería que analice detenidamente los aspectos que se plantean en la queja objeto de este expediente en relación tanto con los criterios de adjudicación de cara a su completa modificación o, en su caso, a la eliminación de aquellos aspectos concretos en que su cumplimiento quede condicionado a actuaciones que le son ajenas a las entidades de formación solicitantes como en lo relativo a la voluntariedad de los criterios de inserción asumidos por las entidades de formación y su posterior repercusión para la concesión de las subvenciones. Estudiando además, la eventual selección de los alumnos que participaran en las acciones formativas subvencionadas.



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, en los términos recogidos en la queja que ha motivado la tramitación de este expediente y señalados en el cuerpo de esta Resolución, se analicen las bases reguladoras dirigidas a las subvenciones del Programa de Orientación, Formación e Inserción (OFI) valorando para futuras convocatorias su eventual modificación, con el fin de mejorar la situación de las entidades de formación solicitantes de estas ayudas cuando ello pueda redundar en un aumento de las posibilidades de lograr el acceso a un puesto de trabajo por parte de los desempleados de Castilla y León.**

**- Que se reflexione sobre la oportunidad de incorporar nuevos criterios que permitan valorar de una manera efectiva la calidad y la eficiencia de la formación impartida por las entidades solicitantes, evaluándose, en su caso, su posible implantación en posteriores convocatorias de las subvenciones OFI, así sobre la supresión de aquellas circunstancias que tenga su origen en causas ajenas a la actuación de la entidad de formación.**

**- Que reflexione sobre la posibilidad de que la selección de alumnos para la realización de las actividades incluidas en el Programa de Orientación, Formación e Inserción pueda ser realizada por el Servicio Público de Empleo por su conocimiento del mercado laboral de Castilla y León.**

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