



Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilma. Sra. Directora General de Relaciones Institucionales
C/ Santiago Alba, 1
47008 VALLADOLID

Expediente: 523/2025

Asunto: Inadmisión de solicitud de participación en programa público mixto de empleo-formación / Resolución

Centro directivo: Consejería de Industria, Comercio y Empleo

Ilma. Sra.:

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 la no admisión de don XXX a un programa Mixto de Formación y Empleo.

Según las manifestaciones del autor de la reclamación registrada en esta Institución, el Sr. XXX se encuentra en situación de desempleo, motivo por el cual el ECYL se puso en contacto con él, con fecha XXX, para que solicitara su participación en el Programa Mixto AFE “Ávila Zonas Verdes Duplo III”, organizado conjuntamente por el Ayuntamiento de Ávila y el ECYL (oferta 08-2024-3260), con un total de 15 plazas ofertadas. En esa comunicación, se le aseguró que reunía los requisitos y que podría ser seleccionado para formar parte del programa, cuya fecha de inicio estaba prevista para el 6 de abril de 2024.

El interesado presentó la documentación requerida el día XXX en la Gerencia Provincial del Servicio Público de Empleo de Ávila, donde le informaron “*que sería contactado para su incorporación al taller*”.

Ante la ausencia de noticias, el Sr. XXX se personó en la Oficina de Empleo del Ayuntamiento de Ávila, donde le informaron que se encontraba “*dentro del plazo establecido*” y que “*aún quedaban dos plazas por cubrir*”, por lo que le indicaron que debía acudir de inmediato a las oficinas de la Gerencia Provincial del Servicio Empleo para ser incluido en el taller.

En dichas dependencias, le comentaron que no era posible su acceso, “*ya que había sido excluido del taller por no haber aportado la misma documentación que el*



resto de solicitantes (había aportado menos), pero en ningún momento recibió comunicación alguna sobre la exclusión del taller por lo que ve una clara falta de transparencia en el proceso”.

Asimismo, se menciona que este tipo de talleres se programan con una periodicidad semestral y que en el mes de noviembre de 2024 se realizó una nueva convocatoria. No obstante, don XXX no recibió notificación alguna al respecto, a pesar de estar inscrito como demandante de empleo y de cumplir con el perfil requerido para participar en dicha acción formativa. Al pedir aclaraciones verbales en la Oficina de Empleo del Ayuntamiento de Ávila, se le informó que todas las plazas ya estaban cubiertas.

Por último, el interesado pone de manifiesto que le consta que algunas de las personas seleccionadas para ese programa ya habían participado previamente en la formación solicitada, por lo que entiende que se agrava aún más la situación de desigualdad de don XXX en el acceso a estas oportunidades.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a V.I. en solicitud de información correspondiente a la problemática que constituye el objeto de aquélla, que una vez analizada nos lleva a señalar lo siguiente.

En relación con la exclusión del procedimiento de selección del Programa Mixto de Formación y Empleo “Ávila Zonas Verdes Duplo III”, desarrollado a partir del mes de abril de 2024 por el Ayuntamiento de Ávila, conviene, como trámite previo, hacer referencia a la normativa aplicable a dicho programa, concretamente a la Orden EMP/535/2017, de 22 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a la financiación del Programa Mixto de Formación y Empleo de Castilla y León, modificada por la Orden EEI/665/2021, de 26 de mayo, y por la Orden IEM/974/2022, de 27 de julio.

Asimismo, resulta aplicable a este caso concreto la Resolución de 21 de julio de 2023, del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, por la que se convocan las subvenciones destinadas a financiar el Programa Mixto de Formación y Empleo en Castilla y León, para el ejercicio 2023-2024.

Para centrar la cuestión objeto de la queja, es necesario señalar que en la mencionada convocatoria resultó beneficiario, entre otros, el Ayuntamiento de Ávila, con el Programa “Ávila Zonas Verdes Duplo III”, expediente MIXTO/23/AV/0025.

La Base 10ª de la Orden EMP/535/2017 antes citada dispone en su apartado 4 que: *“Las acciones en alternancia de formación y empleo incluirán un Plan Formativo cuyo contenido estará vinculado a los módulos formativos de los Certificados de Profesionalidad en los términos del Real Decreto 34/2008, de 18 de enero (norma*



derogada y sustituida por el R.D. 659/2023 de 18 de julio, a excepción de su Anexo IV), y de los Reales Decretos por los que se aprueban los certificados de profesionalidad correspondientes”.

Atendiendo a lo señalado, el Ayuntamiento de Ávila vinculó el Plan formativo del Programa “Ávila Zonas Verdes Duplo III” al Certificado de Profesionalidad con código AGAO0208, “*Instalación y mantenimiento de jardines y zonas verdes*”, catalogado como de NIVEL 2.

El apartado 7 de la citada Base 10ª, relativo a la selección de los participantes, establece los requisitos mínimos que estos deben reunir, entre los que se incluye: “*Cumplir los requisitos formativos mínimos exigidos en los Certificados de Profesionalidad*”. Este requisito de acceso guarda relación directa con los niveles de cualificación profesional (1, 2 o 3) del o de los certificados de profesionalidad incluidos en el plan formativo a impartir, así como con lo dispuesto en la normativa específica que regula dichos certificados en cuanto a los requisitos de titulación necesarios para la admisión.

Los requisitos de acceso a un certificado profesional vienen determinados por el Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional, cuyo artículo 75 recoge que “*Para un certificado profesional de nivel 2 se requiere el graduado en Educación Secundaria Obligatoria o equivalente a efectos de acceso, un certificado profesional de nivel 2, un certificado de competencia incluido en la oferta a realizar, o un certificado profesional de nivel 1 de la misma familia profesional*”, sin perjuicio de los previstos en la disposición adicional quinta, cuyo contenido, para el supuesto que nos ocupa, es el siguiente:

“Además de las titulaciones requeridas para el acceso al Grado C de nivel 2 recogidas en el apartado b) del artículo 75, se considerará equivalente para dicho acceso el cumplimiento de alguno de los siguientes requisitos:

a) Haber superado un curso de formación específico preparatorio para el acceso a ciclos de grado medio en centros públicos o privados autorizados por la Administración educativa.

b) Haber superado una prueba de acceso a ciclos formativos de grado medio.

c) Estar en posesión del título de Técnico Básico.

d) Estar en posesión de un certificado de profesionalidad de nivel 2.

e) Tener superada la prueba de acceso a la universidad para mayores de veinticinco años y/o de cuarenta y cinco años.



f) *Tener acreditadas las competencias clave necesarias, de acuerdo con lo recogido en el anexo IV del Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, para cursar con aprovechamiento la formación correspondiente al certificado de profesionalidad”.*

Volviendo al contenido de la queja relativa a la situación de D. XXX, el informe remitido en lo que se refiere a la primera de las cuestiones planteadas, en concreto, su exclusión del procedimiento de selección del Programa Mixto e Formación y Empleo “Ávila Zonas Verdes Duplo III”, indica que el interesado presentó solicitud de participación en el citado Programa y que una vez analizada esta y el resto de la documentación aportada, se constató que no reunía los requisitos de titulación determinados por el R.D. 659/2023 antes citado, motivo por el cual resultó excluido, al tratarse de un Certificado de Profesionalidad de catalogado como de NIVEL 2.

La segunda de las cuestiones que se recoge en la reclamación presentada es que el Sr. XXX no fue llamado a participar en otro taller similar convocado posteriormente. En la información recibida, se pone de manifiesto que únicamente puede tratarse del Programa Mixto denominado “Ávila Patrimonio IV” cuyo desarrollo se inició el pasado mes de abril.

La normativa aplicable a este Programa Mixto está integrada por la Orden IEM/821/2024, de 13 de agosto, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a la financiación del Programa Público Mixto de Empleo-Formación de Castilla y León, desarrollado a través de la modalidad de programas experienciales de empleo y formación, así como por la Resolución de 29 de agosto de 2024, del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, por la que se convocan las subvenciones destinadas a la financiación del Programa Público Mixto de Empleo-Formación en Castilla y León, para el ejercicio 2024-2025, desarrollado a través de la modalidad de programas experienciales de empleo y formación.

La Base 5ª de la Orden IEM/821/2024 dispone que *“Podrán ser destinatarios de los programas experienciales de empleo y formación subvencionados, las personas desempleadas e inscritas como demandantes de empleo y servicios en situación laboral de no ocupadas”.*

En esta línea, el apartado 7 de la Base 10ª de la misma Orden, en su referencia al procedimiento de selección de las personas participantes, indica que la selección *“...irá precedida de la presentación, por parte de la entidad beneficiaria, de una oferta de empleo ante la correspondiente Oficina de Empleo según el perfil establecido. Se deberá observar en la gestión de la oferta como requisitos mínimos de las personas participantes los siguientes: 1o Estar desempleada e inscrita como persona demandante de empleo en situación laboral de no ocupada, en el Servicio Público de Empleo de Castilla y León, en la oficina de empleo que por domicilio le corresponda. ”*



El informe remitido contempla expresamente que la gestión de la correspondiente oferta, a la que se asignó el código 08/2025/3140, fue realizada por la Oficina de Empleo de Ávila y que de acuerdo con los datos que facilita la aplicación SICAS, en la fecha en la que se realizó el sondeo de búsqueda de candidatos de la Oferta de Empleo 08/2025/3140, correspondiente al Programa Mixto “Ávila Patrimonio Duplo IV” (19/02/2025), la demanda de empleo del Sr. XXX se encontraba en situación de baja por no renovación, no cumpliendo, en consecuencia, el requisito primero y principal de participación en este tipo de Programas que es estar desempleado e inscrito como demandante de empleo y servicios en situación laboral de no ocupado.

Aunque no hemos detectado irregularidad alguna en la actuación de esa Consejería, el contenido de la información facilitada y un análisis detenido de la situación de la persona a la que alude la queja nos anima a hacer una serie de consideraciones con el propósito de mejorar las posibilidades de acceso a los certificados de profesionalidad de los demandantes de empleo.

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 actuaciones como los certificados de profesionalidad que son titulaciones oficiales emitidas por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) o por los organismos competentes de las comunidades autónomas. Acreditan que una persona posee las competencias necesarias para desempeñar una determinada actividad laboral conforme al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, tienen validez en todo el territorio nacional y certifican que el titular posee los conocimientos y habilidades necesarios para ejercer una profesión. Esto aporta confianza a los empleadores sobre la cualificación del candidato.

Los certificados de profesionalidad constituyen una herramienta clave para mejorar la inserción laboral, especialmente para personas que no tienen una titulación académica formal pero sí experiencia o vocación en un sector. También permiten recualificar a trabajadores que necesitan adaptarse a nuevas demandas del mercado.

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.

Sin embargo, son numerosos los demandantes de empleo, que como en el caso que venimos abordando, son excluidos del acceso a estos programas por no cumplir los



requisitos legalmente establecidos. Esta situación limita las posibilidades de inserción laboral de las personas que lo requieren y supone una pérdida de potencial humano y económico.

En base a ello, es necesario tener en cuenta que de lo expuesto parece deducirse que no ha resultado suficiente la información facilitada por la Oficina de Empleo de Ávila al Sr. XXX para mejorar sus posibilidades de acceso al empleo a través de la formación.

Por tal motivo, cabe señalar al interesado, en este momento, que para participar en futuros Programas Mixtos organizados o no por el Ayuntamiento de Ávila o para conseguir cualquier otro módulo formativo que le ayude a encontrar un trabajo, es fundamental que en los periodos en los que no se encuentre ocupado, mantenga su demanda de empleo en alta.

Debe tener en cuenta además que existe una amplia oferta de Cursos de Formación Profesional para el Empleo dirigidos a personas desempleadas, muchos de los cuales son de Nivel 1, para cuyo acceso no se requiere ningún tipo de titulación, y cuya superación supondría la obtención del correspondiente Certificado Profesional, acreditación oficial para el desarrollo de una actividad laboral que certifica que la persona que lo posee está cualificada para desarrollar una actividad laboral determinada al poseer los conocimientos y habilidades necesarios para ello. Dentro de esta programación de cursos dirigidos a personas desempleadas, con frecuencia se incluyen los denominados “Competencias Clave Nivel 2”, a los que se menciona específicamente por la importancia que adquieren ya que su superación y la obtención del correspondiente Certificado habilitaría para acceder a cualquier Programa Mixto o curso en los que se impartan los contenidos de un Certificado Profesional de Nivel 2.

Ahora bien, al margen de todo ello y con un carácter general, la situación analizada nos lleva a solicitar a esa Consejería que se redoblen los esfuerzos de cara a facilitar la inserción laboral de todas las personas, por tanto consideramos que se debe reflexionar sobre qué medidas deben implementarse de cara a conseguir una mejor difusión de la información que necesitan las personas que, figurando como demandantes de empleo, deseen obtener un certificado de profesionalidad y lo soliciten careciendo de los requisitos necesarios para ello.

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:**

PRIMERA: Analizar si se está facilitando información suficientemente clara, concreta y utilizando un lenguaje sencillo y comprensible a los demandantes de empleo en las convocatorias de certificados de profesionalidad, con una especial mención a los requisitos que se exijan para la participación en cada uno de ellos.



SEGUNDA: Valorar la posible creación de folletos visuales, en formato físico y digital, por familias profesionales, que incluyan de forma muy destacada tanto los requisitos de acceso como la duración y módulos planteados así como sus concretas salidas profesionales.

TERCERA: Reflexionar si se está realizando una adecuada orientación personalizada a aquellas personas que, como en la coyuntura que se describe en esta queja, solicitan certificados de profesionalidad sin contar con los requisitos legalmente establecidos para ello y, en su caso, implementarla a través de los medios que se consideren más adecuados.

CUARTA: Estudiar la implantación de un eventual refuerzo en el seguimiento de aquellas personas que solicitan, como en este supuesto, en más de una ocasión, certificados de profesionalidad sin contar con las exigencias legalmente establecidas.

QUINTA: Tener en todo momento presente la desigualdad digital de aquellos desempleados que carecen de las competencias digitales básicas para la realización de muchas gestiones básicas en materia de formación para el empleo.

SEXTA: Aclarar a la persona interesada en esta reclamación su situación personal y orientarla con el fin de que, de cara al futuro, pueda solicitar acciones formativas para las que pueda ser seleccionada, más allá de lo indicado en el cuerpo de 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 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