

Expte. DI-54/2009-1

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE ECONOMÍA,
HACIENDA Y EMPLEO**

**Plaza de los Sitios, 7
50001 ZARAGOZA**

21 de abril de 2009

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 19 de enero de 2009 tuvo entrada en esta Institución una queja relativa a la concesión de becas para alumnos discapacitados participantes en cursos de formación a distancia dentro del Plan de Formación e Inserción Profesional de Aragón. El presentante de la queja indicaba que, como alumno de uno de dichos cursos y dada su condición de discapacitado, solicitó beca al INAEM al amparo de la legislación aplicable, resultando que solamente se le reconoció la cantidad de 19,20 euros en concepto de beca (a razón de 6,40 euros/día) por los tres días en los que asistió de manera presencial al curso; días que correspondían a la presentación del mismo y a los de realización de pruebas intermedia y final. El interesado considera que deberían habersele abonado en concepto de beca todos los días de duración del curso (desde el 10 de septiembre de 2008 hasta el 24 de octubre de 2008), con independencia de que éste fuera en modalidad presencial o a distancia.

SEGUNDO.- A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a supervisión, efectuando la oportuna asignación del expediente para su instrucción. Con tal objeto, se envió con fecha 27 de enero de 2009 -reiterado el 20 de marzo de 2009- escrito al Consejero de Economía, Hacienda y Empleo recabando información acerca de la cuestión planteada.

TERCERO.- La respuesta de la Consejería se recibió el 15 de abril de 2009, y en ella hace constar, textualmente, lo siguiente:

“En relación con el informe solicitado por esa Institución, Expediente n° de referencia DI-5412009-1, con motivo de la queja formulada por D. Tomás García López y el abono de la beca por asistencia al curso que ha realizado, a continuación le doy traslado del informe emitido por el Instituto Aragonés de Empleo sobre la cuestión planteada:

"D. XXX, fue alumno del curso "ADMINISTRATIVO POLIVALENTE PARA PYMES, N° de Expediente: -----", del Plan de Formación e Inserción Profesional de Aragón, dicho curso se realizó en el Centro de Formación: RANDOM FORMACIÓN SLU, sito en C/ Menéndez Pelayo, n° 30, CP 50009 — Zaragoza, y pertenece al Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP).

El curso se ha realizado en la modalidad de "a distancia" entre las fechas, de 8 de septiembre a 24 de octubre de 2008. El citado alumno se incorporó al curso el día 08-09-2008, asistiendo físicamente al mismo los días 10-09-2008 (1a tutoría), 03/10/2008 (2 a tutoría) y 24/10/2008 (3a tutoría) y solicitando la beca el día 10 de septiembre de 2008.

La normativa que regula el Plan de Formación e Inserción Profesional de Aragón es el Decreto 51/2000, de 14 de marzo, del Gobierno de Aragón, mientras que la normativa que regula la concesión de las Ayudas y/o Becas a los alumnos de los cursos es el Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo por el que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional y las Ordenes de desarrollo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 13 de Abril de 1994, así como las de 20 de septiembre de 1995 y de 14 de octubre de 1998, que modifican la anterior de 13 de abril.

El artículo 6 del Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, que regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, establece:

"1. Las personas participantes en las acciones formativas del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional gozarán de la gratuidad de la formación, tendrán cubierto el riesgo de accidente derivado de la asistencia a los cursos, y podrán tener derecho a las siguientes ayudas:

De transporte, manutención y alojamiento.

Becas, cuando se trate de desempleados minusválidos.

2. Los alumnos tendrán la obligación de asistir y seguir con aprovechamiento los cursos de formación profesional ocupacional, siendo causa de exclusión de los mismos y de pérdida, en su caso, de la correspondiente ayuda económica el incurrir en tres faltas de asistencia no justificada en un mes o no seguir el curso con aprovechamiento a criterio del responsable del mismo".

La Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 13 de Abril de 1994, que desarrolla el Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, establece en el artículo 17 apartados 5 y 6:

"5 En todo caso, para tener derecho a la beca o a la ayuda será necesario

que la duración del curso no sea inferior a cuatro horas diarias, pudiendo computarse a este efecto los tiempos de práctica profesional en una empresa que sean simultáneos al desarrollo del curso."

"6 Los alumnos no percibirán las becas correspondientes a los días lectivos que sin causa justificada hayan dejado de asistir al curso."

A la vista de lo expuesto, se informa que el criterio adoptado por el Instituto Aragonés de Empleo, y aplicado por la Dirección Provincial de Zaragoza, es el de vincular en todos los casos el percibo de becas con la efectiva y comprobada asistencia al curso. En base a ello, se procedió a abonar al interesado la cantidad de 19,20 euros que corresponde a las tres asistencias que realizó físicamente al curso."

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- La dicción literal del artículo 59 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que regula las disposiciones generales relativas a la Institución de El Justicia de Aragón establece lo siguiente:

"1.- El Justicia de Aragón, sin perjuicio de la institución prevista en el artículo 54 de la Constitución y su coordinación con la misma, tiene como misiones específicas:

- a) La protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en este Estatuto.*
- b) La tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.*
- c) La defensa de este Estatuto."*

La nueva redacción del segundo párrafo del artículo 59 del Estatuto de Aragón regula, además, su ámbito competencial, disponiendo:

"2.- En el ejercicio de su función, el Justicia de Aragón podrá supervisar:

- a) La actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma, constituida a estos efectos por el conjunto de órganos integrados en el Gobierno de Aragón, así como por la totalidad de los entes dotados de personalidad jurídica dependientes del mismo.*
- b) La actividad de los entes locales aragoneses y de las comarcas, sus organismos autónomos y demás entes que de ellos dependan, en los términos que establezca la ley del Justicia.*

c) Los servicios públicos gestionados por personas físicas o jurídicas mediante concesión administrativa, sometidos a control o tutela administrativa de alguna institución de la Comunidad Autónoma de Aragón.

3.- El Justicia rendirá cuentas de su gestión ante las Cortes de Aragón.”

Las funciones de esta Institución son plasmadas de idéntica forma en los artículos 1 y 2 de la Ley 4/1985, reguladora del Justicia de Aragón.

Al amparo de esta disposición, y en cumplimiento de las funciones que el texto estatutario le encomienda, es por lo que se procede al estudio de la pretensión que se expone en la queja.

SEGUNDA.- El objeto de la queja aquí tratada se circunscribe a determinar si, en el caso de desempleados discapacitados que participen en programas de formación e inserción laboral, las becas que por disposición legal se les reconocen han de limitarse a los cursos realizados de manera presencial o son extensibles a los cursos a distancia, incluidos los días en los que no hay asistencia a tutorías o a actos presenciales (v.g. realización de pruebas de control).

En el ámbito autonómico, la materia se encuentra regulada en el Decreto 51/2000, de 14 de marzo, del Plan de Formación e Inserción Profesional de Aragón. Dicha regulación derivó en su origen del Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, por el que se regulaba el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional. En la actualidad, la regulación estatal aplicable -que complementa en todo caso al Decreto 51/2000, del Plan de Formación e Inserción Profesional de Aragón-, se encuentra en el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo. Esta última norma derogó el Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo. A su vez, el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, ha sido desarrollado por la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo en la que, entre otras cuestiones, se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la financiación de la formación profesional de empleo. Tanto el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, como la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo se dictaron al amparo del art. 149.1.7ª CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación laboral.

TERCERA.- Determinada la normativa aplicable, y en relación con la concreta queja suscitada, observamos cómo el art. 13 Decreto 51/2000, del Plan de Formación e Inserción Profesional de Aragón establece que las acciones de formación profesional podrán ser de carácter presencial o a distancia. Ello es concorde tanto con el hoy derogado Real Decreto

631/1993, sobre el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional como con el vigente Real Decreto 395/2007, cuyo art. 8.1 párrafo primero dispone que la formación podrá impartirse de forma presencial, a distancia convencional, mediante teleformación o mixta.

Por su parte, el art. 18 Decreto 51/2000, en cuanto a las becas y ayudas a alumnos que participen en este tipo de cursos, y, en concreto y por lo que aquí interesa, respecto de los desempleados minusválidos, prevé que estos concretos alumnos puedan solicitar becas y/o ayudas de transporte, manutención y/o alojamiento. Requisitos en todo caso para su obtención son la acreditación de su condición de discapacitados así como que la duración diaria de los cursos no sea inferior a cuatro horas.

Esta regulación también es acorde con el RD. 395/2007, cuyo art. 25.4 dispone que:

“Los trabajadores desempleados que participen en las acciones formativas reguladas en el presente real decreto podrán percibir ayudas en concepto de transporte, manutención y alojamiento, en la cuantía y condiciones que se determinen mediante Orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales. Asimismo, podrán establecerse ayudas que permitan conciliar su asistencia a la formación con el cuidado de los hijos menores de 6 años o de familiares dependientes.

Además de las ayudas anteriores, la citada Orden Ministerial contemplará la concesión de becas a las personas discapacitadas(...).”

CUARTA.- La concreción de dichas ayudas y becas para desempleados discapacitados, aplicables tanto en el ámbito estatal como en el autonómico aragonés, se encuentra en la ya indicada Orden TAS/718/2008 de 7 de marzo, cuyo art. 25 dispone, en cuanto a las becas, que éstas las podrán percibir -entre otras- las personas desempleadas con discapacidad en la cuantía señalada en el Anexo III de la misma Orden. Por su parte, el art. 26 regula el resto de ayudas de transporte, manutención y alojamiento.

Llegando ya al punto central de la cuestión, la Orden TAS/718/2008, en su Anexo III, sobre la cuantía de las becas, es del siguiente tenor: *“1. La beca prevista en el artículo 25 tendrá una cuantía máxima de 9 euros por día de asistencia”*.

En este sentido, por parte del INAEM, se interpreta que el abono de estas becas sólo cabe en cursos presenciales o, en el caso de cursos de formación a distancia, respecto de aquellos días en los que el alumno haya tenido actividades presenciales. Así también parece resultar de una interpretación literal del Anexo III de la Orden TAS/718/2008 cuando en su apartado primero se cuantifica cada “día de asistencia” a razón de 9

euros/día.

Sin embargo, una interpretación sistemática y teleológica de la norma nos ha de llevar a considerar que el abono de dichas becas a participantes desempleados discapacitados ha de hacerse por el periodo íntegro de duración de la acción formativa, con independencia de que ésta se realice de manera presencial o a distancia. De esta manera se explica por qué el art. 25 TAS/718/2008 no distingue entre un tipo u otro de modalidad de los cursos a realizar para la concesión de este tipo de becas, mientras que, por el contrario, el art. 26 de la misma Orden, al tratar de la percepción de ayudas por transporte, manutención y alojamiento, a las que también pueden optar los alumnos desempleados discapacitados, expresamente excluye su abono en el caso de acciones formativas a distancia -salvo las sesiones presenciales-.

En apoyo de esta interpretación se expone también otro argumento, en este caso histórico-normativo. Así, la anterior Orden de 13 de abril de 1994 que regulaba, entre otras cuestiones, estas mismas becas y ayudas, en su art. 17.7, al tratar de las cuantías de las becas abonables a desempleados discapacitados establecía la cuantía de 6,40 euros por "día lectivo"; esto es, sin distinguir si el curso a realizar era presencial o a distancia -posibilidades de realización de las actividades formativas ambas reconocidas en el art. 4 RD 631/1993-, siendo el único criterio a computar el de su duración.

Finalmente, existe otro argumento, éste de índole social, en virtud del cual se justifica que el abono de las becas cuestionadas se haga por razón de realización de acción formativa, sin distinción de modalidad. Así, el hecho de optar a cursos de formación a distancia no necesariamente implica una disminución de dificultades en su realización dado que el esfuerzo individual para desarrollar con aprovechamiento este tipo de cursos es mayor ya que su elección se debe a dificultades horarias o entornos familiares y personales complejos de los que resultan cargas extras para los alumnos, máxime si éstos son discapacitados. Precisamente, la concesión de estas becas a favor de las personas desempleadas discapacitadas permite incentivar y facilitar su intervención en los distintos programas de formación e inserción laboral que se elaboren. Ello con independencia del carácter presencial o a distancia del curso concreto al que se opte. Con ello se eliminarían o, cuando menos, reducirían, los condicionantes de las personas discapacitadas para participar en este tipo de programas, favoreciendo así su formación e integración en el mercado de trabajo.

QUINTA.- Es por ello que, desde esta Institución, se sugiere que, por parte de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, a través de los órganos correspondientes, se concedan a las personas desempleadas discapacitadas participantes en actividades de formación e inserción laboral, íntegramente y por el periodo completo de duración de los cursos, las becas establecidas al efecto en el Decreto 51/2000, de 14 de marzo, sobre el Plan

de Formación e Inserción Profesional de Aragón, el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional, y la Orden TAS/718/2008. Ello sin distinción de la modalidad -presencial, a distancia, mixta...- en la que se lleven a cabo dichas actividades formativas.

En el caso de que se considerase por Ud. que la normativa aplicable no admite la interpretación favorable al colectivo de desempleados discapacitados que aquí se ha indicado, se sugiere también la posibilidad de que se estudie la creación de becas específicas en el ámbito autonómico con el mismo fin.

Finalmente, también se sugiere que se proceda a la actualización de las cuantías de las becas que con fundamento en el Decreto 51/2000 se otorgan a los desempleados discapacitados participantes en programas de formación e inserción laboral ya que las que a fecha de hoy se conceden lo son según cuantías reguladas en legislación derogada, como es la Orden de 13 de abril de 1994 (a razón de 6,40 euros/día), siendo que la vigente Orden TAS/718/2008 establece cuantías superiores (hasta un máximo de 9 euros/día).

III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar la siguiente **SUGERENCIA**:

1.- Que por parte de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, a través de los órganos correspondientes, se concedan a las personas desempleadas discapacitadas participantes en actividades de formación e inserción laboral, íntegramente y por el periodo completo de duración de los cursos, las becas establecidas al efecto en el Decreto 51/2000, de 14 de marzo, sobre el Plan de Formación e Inserción Profesional de Aragón, el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional, y la Orden TAS/718/2008. Ello sin distinción de la modalidad -presencial, a distancia, mixta...- en la que se lleven a cabo dichas actividades formativas.

2.- En el caso de que se considerase por Ud. que la normativa aplicable no admite la interpretación aquí indicada favorable al colectivo de desempleados discapacitados, se sugiere también la posibilidad de que se estudie la creación de becas específicas en el ámbito autonómico con el mismo fin.

3.- Que se proceda a la actualización de las cuantías de las becas que con fundamento en el Decreto 51/2000 se otorgan a los desempleados discapacitados participantes en programas de formación e inserción laboral ya que las que a fecha de hoy se conceden lo son según cuantías reguladas en legislación derogada, como es la Orden de 13 de abril de 1994 (a razón de 6,40 euros/día), siendo que la vigente Orden TAS/718/2008 establece cuantías superiores (hasta un máximo de 9 euros/día).

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE