

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" Art. 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos
"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)" Art. 1 de la Declaració Universal dels Drets Humans

Queja 2601868
Materia Empleo
Asunto Realización de cursos formativos en Labora

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Tramitación de la queja

El 17/04/2026 registramos un escrito que identificamos con el número de queja 2601868. La persona interesada presentaba una queja por la actuación de LABORA en relación con el curso formativo realizado para obtener certificado profesional.

La interesada explicaba que había tenido que abandonar el curso por haber padecido bullying por parte de compañeras sin que la profesora lo impidiera. En este contexto, la interesada se había dirigido a LABORA el 04/05/2025 mediante escrito en el que daba cuenta de la situación vivida y solicitaba poder continuar el certificado de profesionalidad en el punto donde lo tuvo que dejar y que se reconocieran los módulos ya aprobados.

Aportaba documentación que acreditaba que LABORA emitió respuesta el 01/08/2025 en la que se informaba sobre la posibilidad de obtener diploma y el reconocimiento de certificados de competencia correspondientes a los módulos superados, además de poder participar en otros que tuviera pendientes de realizar mediante inscripción en nueva convocatoria.

La interesada señalaba que esta información no era correcta porque, tras solicitarlo, no le fueron reconocidos los módulos que tenía superados. Ello motivó que el 04/12/2025 presentara otro escrito ante LABORA, el cual recibió respuesta el 29/01/2026 mediante escrito en el que se indicaba que la finalización del curso era requisito indispensable para obtener el certificado.

Ante la discrepancia en las respuestas emitidas por LABORA (en la primera se indica la posibilidad de obtener certificado de los módulos formativos superados mientras que en la segunda se exige haber finalizado el curso para poder obtener certificado), el 20/04/2026 le solicitamos que, en el plazo de un mes, nos enviara un informe sobre este asunto.

La solicitud de informe fue notificada el 27/04/2026, sin que dentro del plazo concedido se haya recibido en esta institución el informe solicitado.

La falta de informe nos impide contrastar las alegaciones realizadas por la persona promotora de la queja que, por tal razón, habrán de tenerse por ciertas.

2 Conclusiones de la investigación

La actuación administrativa investigada se concreta en las respuestas dadas por LABORA a las cuestiones planteadas por la persona interesada mediante escritos presentados en fechas 04/05/2025 y 04/12/2025 en relación con la obtención de certificados sobre módulos formativos superados dentro de un curso para la obtención de certificado de competencia profesional. Esas respuestas aparecen como contradictorias, pues en la primera —emitida el 01/08/2025— se informaba de la posibilidad de obtener certificados de los módulos superados, en la segunda —de 29/01/2026— se añadía que para ello era necesario finalizar el curso.

LABORA no nos ha remitido el informe que le solicitamos. Esta circunstancia nos impide valorar si existe alguna razón que pueda justificar la aparente contradicción que se desprende de las dos respuestas ofrecidas a la interesada, contradicción que entendemos ha lesionado su derecho a obtener asesoramiento sobre los requisitos necesarios para obtener los certificados pretendidos.

El artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, señala los principios a los que deben sujetar su actuación las Administraciones Públicas, encontrándose entre ellos los de servicio efectivo a los ciudadanos, claridad, buena fe y confianza legítima.

A través de tales principios se genera certidumbre sobre las actuaciones administrativas y se garantiza que los interesados puedan confiar en que sus derechos serán diligentemente observados.

El principio de buena fe o confianza legítima constituye un principio rector de la actuación de las Administraciones Públicas que expresa la confianza de los ciudadanos en que la actuación de las Administraciones Públicas no puede ser alterada arbitrariamente.

Si la administración desarrolla una actividad de tal naturaleza que pueda inducir razonablemente a los ciudadanos a esperar determinada conducta por su parte, resultaría quebrantada la buena fe en que ha de inspirarse la actuación de la misma y defraudadas las legítimas expectativas engendradas en el administrado en torno a la futura conducta de la administración si dicha conducta se altera sin justificación ni explicación ninguna.

El concepto de confianza legítima constituye en la actualidad un principio general de Derecho Comunitario que comporta que la autoridad pública no pueda adoptar medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad en las decisiones de aquélla, y en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones.

Tras la investigación que hemos llevado a cabo, concluimos que se han vulnerado los derechos de la persona titular. En concreto:

- Su derecho a obtener una respuesta certera y unívoca sobre la obtención de certificado relativo a los módulos formativos superados en el curso que estaba realizando para la obtención de certificado de competencia profesional.
- Con ello se ha vulnerado su derecho a la buena administración plasmado en el artículo 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

El Tribunal Constitucional, nos dice en la Sentencia número 27/1981 que:

(...) lo fundamental que hay que proteger es la confianza, ya que el no hacerlo es atacar a la buena fe que, ciertamente, se basa en una coherencia de comportamiento en las relaciones humanas y negociales (...).

En esta misma línea destacamos la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de enero de 2019, rec. 501/2016:

Los principios de seguridad jurídica, buena fe, protección de la confianza legítima y la doctrina de los actos propios informan cualquier ordenamiento jurídico, ya sea estatal o autonómico, y constituye un componente elemental de cualquiera de ellos, al que deben someterse en todo momento los poderes públicos

Y así los principios contenidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, artículo 3.1.e., y que son predicables respecto de todas las partes, no sólo Administración, como señala entre otras la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 2014, rec. 3773/2011, cuando dispone:

la aplicación de la doctrina de los actos propios cuya contribución a la seguridad jurídica —que es un valor primario al que el Derecho ha de atender— tampoco cabe minusvalorar: en tanto que impide que los sujetos intervinientes en el tráfico jurídico puedan estar continuamente alterando su criterio y desdiciéndose de sus propias actuaciones, lo que, por el contrario, podría alimentar un caos absolutamente indeseable y, desde luego, propagaría una incertidumbre que se sitúa en las antípodas de la seguridad jurídica que, como antes decíamos, constituye un valor esencial del Derecho que el ordenamiento jurídico entero ha de tratar de preservar.

Hemos de recordar que el Tribunal Supremo ha expuesto desde antiguo que «los principios generales del Derecho, esencia del Ordenamiento jurídico, son la atmósfera en la que se desarrolla la vida jurídica, el oxígeno que respiran las normas, lo que explica que tales principios «informen» las normas - art. 1.º 4 del Código Civil - y que la Administración esté sometida no sólo a la Ley sino también al Derecho - art. 103.1 de la Constitución -. Y es claro que si tales principios inspiran la norma habilitante que atribuye una potestad a la Administración, esta potestad ha de actuarse conforme a las exigencias de los principios» (STS de 18 de febrero de 1992 - STS 1270/1992 - ECLI:ES:TS:1992:1270).

También traemos a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 2016, dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, con cita en la sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de diciembre de 2015 (270/15) que declara:

este principio de confianza legítima encuentra su fundamento último, de acuerdo con la sentencia de esta Sala de 24 de marzo de 2003 (recurso 100/1998) y 20 de septiembre de 2012 (recurso 5511/2009), «en la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno y el deber de coherencia de dicho comportamiento», y en el principio de buena fe que rige la actuación administrativa, pues como afirma la sentencia de 15 de abril de 2005 (recurso 2900/2002) y nuevamente la ya referenciada de 20 de septiembre de 2012, «si la Administración desarrolla una actividad de tal naturaleza que pueda inducir razonablemente a los ciudadanos a esperar determinada conducta por su parte, su ulterior decisión adversa

supondría quebrantar la buena fe en que ha de inspirarse la actuación de la misma y defraudar las legítimas expectativas que su conducta hubiese generado en el administrado». Ahora bien, la protección de la confianza legítima no abarca cualquier tipo de convicción psicológica subjetiva en el particular, sino que como indican las sentencias de esta Sala de 30 de octubre de 2012 (recurso 1657/2010) y 16 de junio de 2014 (recurso 4588/2011), se refiere a «la creencia racional y fundada de que por actos anteriores, la Administración adoptará una determinada decisión», y como indican las sentencias de 2 de enero de 2012 (recurso 178/2011) y 3 de marzo de 2016 (recurso 3012/2014), tan solo es susceptible de protección aquella confianza sobre aspectos concretos, «que se base en signos o hechos externos producidos por la Administración suficientemente concluyentes».

Por todo ello la buena fe como una regla de coherencia de la propia conducta de la administración por imperativos éticos se entrona en el derecho de la ciudadanía a una buena administración.

Finalmente, cabe recordar el contenido del artículo 37 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges, que dispone la obligación de los sujetos cuyas actuaciones o inactividades puedan ser objeto de nuestra investigación de facilitar el acceso a los expedientes, los datos, los informes y cuanta documentación les sea solicitada, entregando incluso copia de esa documentación si les fuera requerida para el esclarecimiento de los hechos sobre los que se esté indagando en el marco de un procedimiento determinado, con las únicas limitaciones que establezca la ley.

3 Consideraciones a la Administración

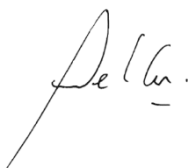
Por todo ello, formulamos las siguientes consideraciones:

A LABORA:

1. **RECORDAMOS EL DEBER LEGAL** de colaborar con el Síndic de Greuges, facilitando la información solicitada y contestando a las recomendaciones, sugerencias o recordatorios de deberes legales efectuados.
2. **RECORDAMOS EL DEBER LEGAL** de respetar los principios de buena fe y confianza legítima en las relaciones de la Administración con los ciudadanos.
3. **RECOMENDAMOS** que ofrezca a la persona promotora de la queja una respuesta en la que detallada y justificadamente se explique si existe o no posibilidad de obtener los certificados interesados, exponiendo claramente los requisitos para ello.

Según la ley que regula esta institución, las Administraciones a las que van dirigidas nuestras consideraciones están obligadas a enviarnos, en el plazo máximo de un mes, un informe donde manifiesten si aceptan estas consideraciones. Si las aceptan, deberán indicar las medidas que van a adoptar para cumplirlas. Si no las aceptan, deberán justificar su respuesta.

Finalmente, esta Resolución se notificará a todas las partes y se publicará en www.elsindic.com/actuaciones.



Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana