

Instrucción 2/2026 de la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo relativa a los criterios de graduación a aplicar en caso de incumplimientos de los compromisos adquiridos por las entidades beneficiarias en las convocatorias de subvenciones aprobadas en el ámbito de la Orden de 3 de noviembre de 2023.

Con fecha 8 de noviembre de 2023, se publicó en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía número 214, la Orden de 3 de noviembre de 2023 por la que se aprueban las bases reguladoras de concesión de subvenciones públicas, en régimen de concurrencia competitiva, en materia de Formación Profesional para el Empleo en las modalidades de formación de oferta dirigida prioritariamente a personas trabajadoras desempleadas y a personas trabajadoras ocupadas. Con fecha 16 de enero de 2024, se publica en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía número 11, corrección de errores de la Orden de 3 de noviembre de 2023.

De conformidad con el apartado 1 del cuadro resumen de las bases reguladoras *«el objeto de la citada Orden es la concesión de subvenciones regladas en régimen de concurrencia competitiva destinadas a financiar los siguientes programas de formación, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía:*

a) Oferta formativa para personas trabajadoras ocupadas constituida por: programas de formación sectoriales, programas de formación transversales y programas de cualificación y reconocimiento profesional.

b) Oferta formativa para personas trabajadoras desempleadas constituida por: programas de formación dirigidos a cubrir las necesidades detectadas por los servicios públicos de empleo y programas específicos de formación.»

De acuerdo con los apartados 2 y 3 del artículo único de la Orden de 3 de noviembre de 2023:

- «2. Las subvenciones que se concedan al amparo de la presente orden tendrán la consideración de subvenciones públicas y, por lo tanto, se regirán por lo dispuesto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y en su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, y demás normativa vigente de general aplicación.

- 3. Será parte integrante de estas bases reguladoras, el texto articulado de la Orden de 20 de diciembre de 2019, por la que se aprueban las bases reguladoras tipo y los formularios tipo de la Administración de la Junta de Andalucía para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva (BOJA núm. 249, de 30 de diciembre), y el correspondiente cuadro resumen relativo a estas subvenciones.»

Según el artículo 9.1 de la Orden de 20 de diciembre de 2019 *«El procedimiento de concesión de subvenciones se iniciará de oficio, y se tramitará y resolverá en régimen de concurrencia competitiva.»*

El artículo 2.2 del Decreto 282/2010, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de Concesión de Subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía, dispone que las subvenciones cuyo procedimiento de concesión es iniciado de oficio, *«son aquellas que se conceden en régimen de concurrencia competitiva, entendiéndose por tal el procedimiento de concesión de subvenciones que se desarrolla mediante la comparación de las solicitudes presentadas en un único procedimiento, a fin de establecer una prelación entre las mismas de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados*



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección [REDACTED] indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA EVA MELERO TORRES	13/05/2026	
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	PÁG. 1/7	

en las bases reguladoras, y de adjudicar, con el límite del crédito disponible fijado en la convocatoria, aquellas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios que habrán de tramitarse, valorarse y resolverse de forma conjunta.»

En este sentido, el artículo 15.1 del Decreto 282/2010, de 4 de mayo, establece que *«En los procedimientos de concesión en régimen de concurrencia competitiva las bases reguladoras contendrán los criterios objetivos de otorgamiento de la subvención especificando, por orden decreciente de importancia, salvo que exista un solo criterio, su correspondiente ponderación. En todo caso, incluirán los criterios establecidos por norma de rango legal.»*

A estos efectos, de acuerdo con el artículo 14.1 de la Orden de 20 de diciembre de 2019 *«Las solicitudes serán evaluadas de acuerdo con los criterios objetivos, y su ponderación, enumerados en el apartado 12.a) del Cuadro Resumen.»*

De esta manera el apartado 12.a) del cuadro resumen de las bases reguladoras define los criterios de valoración por orden decreciente de importancia, y su ponderación en el ámbito de estas bases reguladoras, especificando que *«Cada convocatoria establecerá aquellos subcriterios que serán de aplicación por la modalidad de la oferta formativa.»*

Dentro de estos criterios, en el apartado 12.a).2 del cuadro resumen de las bases reguladoras se concretan aquellos relacionados con la «Capacidad técnica» de las entidades solicitantes, entre otros:

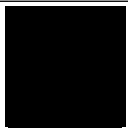
- a) Personal formador o tutor formador en plantilla previsto para la ejecución de la actividad formativa solicitada.
- b) Equilibrio en el personal formador o tutor formador en plantilla previsto para la ejecución de la actividad formativa solicitada.
- c) Formación en género e igualdad de oportunidades del personal formador o tutor formador en plantilla previsto para la ejecución de la actividad formativa solicitada.

La puntuación de estos criterios, que se recogen en el formulario de solicitud y que se cumplimentan con su presentación, hacen referencia a circunstancias que las entidades se comprometen a cumplir durante el periodo de ejecución de la actividad subvencionable y a mantener hasta el final de dicha ejecución.

Tal y como se desprende de su redacción y finalidad, se trata de criterios cuya valoración se basa, por un lado, en compromisos futuros de ejecución asumidos por la entidad solicitante en caso de resultar beneficiaria y, por otro, en la apreciación que de dichos compromisos debe realizar el órgano instructor a efectos de asignar la correspondiente puntuación en el momento de la concesión, así como una vez finalizada la ejecución.

Se debe tener en cuenta, además, que una entidad cuando presenta una solicitud de subvención pide un número de acciones formativas a impartir, que posteriormente puede que no sean las que se le concedan. La entidad debe, por tanto, puntuar estos criterios con una antelación e incertidumbre considerables, dado que resultan indeterminados en ese momento procedimental.



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección [REDACTED] indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA EVA MELERO TORRES	13/05/2026	
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	PÁG. 2/7	

En este contexto, se prevé una afluencia significativa de expedientes donde se produzcan posibles incumplimientos en los compromisos relativos a dichos criterios de baremación. Esta situación obedece tanto al considerable lapso de tiempo entre la solicitud inicial y la finalización de la ejecución, como a la complejidad inherente a la previsión de criterios planteados a futuro.

Dicho todo lo cual, hay que señalar que el artículo 24.1 a) y b) de la Orden de 20 de diciembre de 2019 fija como obligaciones de las entidades beneficiarias, entre otras:

«a) Cumplir el objetivo, ejecutar el proyecto, realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de las subvenciones en la forma y plazos establecidos.

b) Justificar ante el órgano concedente o, en su caso, la entidad colaboradora, el cumplimiento de los requisitos y condiciones, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención.»

Igualmente, de acuerdo con el 23.b).3º.4 del cuadro resumen de las bases reguladoras, las entidades beneficiarias deben *«Desarrollar las acciones formativas autorizadas de conformidad con la normativa de aplicación y con las directrices específicas que pudieran establecerse desde la Dirección General competente en Formación Profesional para el Empleo y en la propia resolución de concesión.»*

Dicho todo lo cual, por parte de los diversos órganos competentes en la instrucción y resolución de las diferentes convocatorias de subvenciones aprobados en el ámbito de estas bases reguladoras, han surgido dudas en cuanto al tratamiento que hay que dar a los posibles incumplimientos por parte de las entidades beneficiarias durante la ejecución de la actividad subvencionada, de los anteriormente citados compromisos asumidos en el momento de la solicitud, con ocasión de la puntuación de los criterios establecidos en las letras a), b) y c) del apartado 12.a).2 relacionados con la «Capacidad técnica» de las entidades.

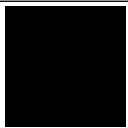
A este respecto, parece razonable acudir al régimen regulatorio de los procedimientos de reintegro y sancionadores en el ámbito de estas bases reguladoras. De este modo, en cuanto a los reintegros hay que señalar que el artículo 28.1.f) y h) de la Orden de 20 de diciembre de 2019 establece que:

«1. Además de los casos de nulidad y anulabilidad de la resolución de concesión previstos en el artículo 36 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, procederá también el reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia del interés de demora correspondiente desde el momento del pago de la subvención hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro, o la fecha en que el deudor ingrese el reintegro si es anterior a ésta, en los siguientes casos:

(...)

f) Incumplimiento de las obligaciones impuestas por el órgano concedente a las personas o entidades beneficiarias y a las entidades colaboradoras, así como de los compromisos por éstas asumidos, con motivo de la concesión de la subvención, siempre que afecten o se refieran al modo en que se han de conseguir los objetivos, realizar la actividad, ejecutar el proyecto o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención.



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección [REDACTED] indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA EVA MELERO TORRES	13/05/2026	
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	PÁG. 3/7	

(...)

h) Incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Administración a las personas o entidades beneficiarias, y a las entidades colaboradoras, así como de los compromisos por éstas asumidos, con motivo de la concesión de la subvención, distintos de los anteriores, cuando de ello se derive la imposibilidad de verificar el empleo dado a los fondos percibidos, el cumplimiento del objetivo, la realidad y regularidad de las actividades subvencionadas, o la concurrencia de subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.»

Por otra parte, el artículo 29.1 de la Orden de 20 de diciembre de 2019, en cuanto al régimen sancionador, señala que «Las infracciones administrativas cometidas en relación con las subvenciones se sancionarán conforme a lo establecido en el artículo 129 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.», mientras que el citado artículo 129.1 nos traslada a que «El régimen sancionador en materia de subvenciones aplicable en el ámbito de la Junta de Andalucía será el previsto en el Título IV de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, siendo competentes para acordar e imponer las sanciones las personas titulares de las respectivas Consejerías.»

Dicho todo lo cual, con objeto de obtener un pronunciamiento que ayudara a esclarecer cual de los dos regímenes, el de reintegro o el sancionador, aplicar y en qué condiciones, por parte de este centro directivo se solicitó informe a la Asesoría Jurídica de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo.

Como respuesta a esta petición, con fecha 13 de enero de 2026 la citada Asesoría Jurídica emite «INFORME AJ-CEETA 2025/132 SOBRE LOS CRITERIOS DE VALORACIÓN ESTABLECIDOS EN LA ORDEN DE 3 DE NOVIEMBRE DE 2023 Y LOS EFECTOS DERIVADOS DE SU INCUMPLIMIENTO.» donde concluye, a modo resumen, lo siguiente:

«Primera.- A pesar de que las bases reguladoras de la subvención no fijan los criterios de graduación correspondientes a los incumplimientos de los criterios de valoración señalados en el oficio de consulta, no por ello debe impedirse la aplicación del principio de proporcionalidad si en efecto se ha apreciado un cumplimiento por parte del beneficiario que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37.2 de la LGS, se aproxima de modo significativo al cumplimiento total, acreditándose por éstos una actuación inequívocamente tendente a la satisfacción de sus compromisos, lo cual exige la valoración de las circunstancias particulares concurrentes.

Segunda.- Si, efectivamente, se ha producido un incumplimiento de determinados criterios de valoración que debían mantenerse por parte de beneficiarios hasta el final de la ejecución de las acciones formativas, aunque no pueda ofrecerse una solución apriorística a la situación fáctica descrita en el oficio de consulta, a la vista de la información suministrada, no existen indicios que permitan declarar el reintegro total, por cuanto no se discute la ejecución efectiva de las acciones formativas programadas.

Por el contrario, deberá examinarse el posible reintegro por incumplimiento de los compromisos exigidos en virtud del artículo 37. 1 f) de la LGS, valorando la procedencia de un reintegro parcial, para el cual debe ponderarse el grado de incidencia que debe tener esos compromisos en la consecución de los objetivos perseguidos (lo que no se considera decisiva o relevante, según se razona en la consideración jurídica



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección [REDACTED] indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA EVA MELERO TORRES	13/05/2026	
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	PÁG. 4/7	

tercera), el tiempo durante el cual se ha cumplido con la obligación exigida y la voluntad o negligencia en que pudo incurrir el beneficiario.

Tercera.- El incumplimiento de los criterios de valoración no constituye un incumplimiento de las condiciones establecidas que alteren sustancialmente los fines para los que la subvención fue concedida, por lo que no podría ser calificada como infracción grave (a tenor del artículo 57 b) de la LGS) a los efectos de poder imponer la correspondiente sanción, sin perjuicio además que sería necesario demostrar la conducta al menos negligente del beneficiario en el incumplimiento, lo que quedaría excluido si dicho incumplimiento vino motivado por circunstancias no imputables al mismo.»

Finalmente, señalar que de acuerdo con el apartado 27.c) del cuadro resumen de las bases reguladoras y las respectivas convocatorias, los órganos competentes para iniciar y resolver los procedimientos de reintegro son la persona titular de la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo o las personas titulares de las Delegaciones Territoriales de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo, respectivamente, en sus correspondientes ámbitos de actuación.

Según el artículo 6.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público «*Los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio.*»

El artículo 98.1 de la Ley 9/2007, de 22 octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, establece que «*Los órganos superiores y directivos impulsarán y dirigirán la actividad administrativa mediante circulares, instrucciones y órdenes de servicio.*». El apartado 3 del citado artículo 98 define las instrucciones como «*normas internas dirigidas a establecer pautas o criterios de actuación por los que han de regirse las unidades dependientes del órgano que las dicta.*».

De acuerdo con la disposición adicional segunda de la Orden de 3 de noviembre de 2023, «*Se habilita a la persona titular de la Dirección General competente en Formación Profesional para el Empleo a adoptar las medidas que sean precisas para la ejecución e interpretación de esta orden y dictar cuantas resoluciones e instrucciones fuesen necesarias para el desarrollo, seguimiento y control de las acciones formativas subvencionadas.*»

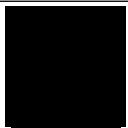
Por todo ello, con el objetivo de establecer las pautas y criterios de actuación para el tratamiento de los posibles incumplimientos de los compromisos adquiridos por las entidades beneficiarias en relación con los criterios establecidos en las letras a), b) y c) del apartado 12.a).2 del cuadro resumen de las bases reguladoras, desde esta Dirección General de Formación Profesional para el Empleo se dictan las presentes

INSTRUCCIONES

Primera.- Objeto y ámbito de aplicación.

Esta instrucción tiene por objeto establecer la forma adecuada y homogénea en la que los órganos competentes en el régimen de reintegro y sancionador en el ámbito de la Orden de 3 de noviembre de 2023, deben realizar el tratamiento de los supuestos de incumplimiento por parte de las entidades beneficiarias de subvenciones de los criterios de valoración que sirvieron de fundamento para la concesión de la subvención.



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección [REDACTED] indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA EVA MELERO TORRES	13/05/2026	
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	PÁG. 5/7	

La presente instrucción será de aplicación en todas aquellas convocatorias que se hayan aprobado o aprueben en el ámbito de la citada Orden de 3 de noviembre de 2023 donde se produzcan los citados incumplimientos.

Segunda. Criterios de graduación de los incumplimientos.

En virtud de las conclusiones del informe de la Asesoría Jurídica, este centro directivo considera oportuno que, aquellos supuestos en que los órganos competentes, en cada convocatoria de subvenciones en el ámbito de la Orden de 3 de noviembre de 2023, constaten que por parte de las entidades beneficiarias se incurren en incumplimientos relacionados con las obligaciones asumidas por estas y referidos a los compromisos de los criterios establecidos en el apartado 12.a).2 sobre «Capacidad técnica» (personal formador o tutor formador en plantilla previsto para la ejecución de la actividad formativa solicitada., equilibrio del mismo y su formación en género e igualdad de oportunidades), se actúe de la siguiente manera:

a) En primer lugar, habrá que comprobar la proporcionalidad del cumplimiento por parte de las entidades beneficiarias de los compromisos adquiridos en la solicitud y valorados en la concesión en relación con los criterios citados anteriormente, respecto de las acciones formativas concedidas.

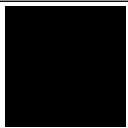
Es decir, se deberá verificar, el cumplimiento de los compromisos adquiridos y valorados relativos a los apartados, porcentaje de personal formador o tutor formador que se va a contratar por cuenta ajena, porcentaje de hombres y mujeres que van a impartir las acciones formativas concedidas y porcentaje de personal formador o tutor formador con formación en género e igualdad de oportunidades, de acuerdo con el Anexo I de la resolución de concesión sobre las puntuaciones ponderadas y el apartado cuatro del Anexo I Bis de la solicitud, pero en proporción a las acciones formativas concedidas finalmente.

Ejemplo: Si una entidad solicitó 4 especialidades formativas y obtuvo la máxima puntuación en el apartado PERSONAL FORMADOR/TUTOR FORMADOR PREVISTO porque el 100 % del personal previsto se contrataría por cuenta ajena (consignó en su solicitud 4 personas formadoras por cuenta ajena y 0 externos), pero finalmente resulta beneficiaria únicamente de una acción formativa, parece razonable que, para cumplir con su compromiso en esa única acción, contrate solo a una persona formadora por cuenta ajena, sin que ello pueda considerarse como un incumplimiento, porque el 100% del personal contratado es por cuenta ajena.

b) Una vez realizada la comprobación anterior, en los casos en los que la proporción no se hubiera cumplido o fuese inferior a la prevista, se procederá a recalcular la puntuación correspondiente según las condiciones reales. Si la puntuación resultante fuera inferior a la obtenida por la entidad, los órganos competentes, a los efectos de valorar un supuesto caso de incumplimiento parcial con consecuencias económicas, deberán ponderar el grado de incumplimiento de la entidad, considerando la incidencia que el incumplimiento de esos compromisos haya tenido en la consecución de los objetivos perseguidos

c) Si como resultado de la ponderación anterior, se considera adecuado y procedente concluir que la entidad beneficiaria incurre en causa de reintegro, entonces, procedería tramitar el correspondiente procedimiento de reintegro parcial, con fundamento en el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 37.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre. En este caso el importe concedido se podrá reducir



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección [REDACTED] indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA EVA MELERO TORRES	13/05/2026	
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	PÁG. 6/7	

proporcionalmente a la pérdida de puntuación resultante, de la siguiente manera: al importe concedido se le aplicará el porcentaje resultante de la diferencia entre la puntuación inicial y la puntuación final rebaremada, respecto de la puntuación máxima posible que podría obtenerse en la baremación según la convocatoria:

$$\text{Porcentaje de reducción} = \frac{\text{Puntuación inicial} - \text{Puntuación final rebaremada}}{\text{Baremación máxima según convocatoria}} \times 100$$

$$\text{Importe de la minoración} = \text{Importe justificado} \times \text{Porcentaje de reducción}$$

Este criterio garantiza la igualdad de trato entre entidades participantes ante incumplimientos de idéntica naturaleza, evita penalizaciones desproporcionadas vinculadas al resultado individual y se apoya en un parámetro objetivo relacionado con la baremación recogida por la convocatoria.

En Sevilla, a fecha de la firma electrónica.

La Directora General de Formación Profesional para el Empleo.



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección [REDACTED] indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA EVA MELERO TORRES	13/05/2026	
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	PÁG. 7/7	

Corrección de errores de la Instrucción 2/2026 de la Dirección General de Formación Profesional para el Empleo relativa a los criterios de graduación a aplicar en caso de incumplimientos de los compromisos adquiridos por las entidades beneficiarias en las convocatorias de subvenciones aprobadas en el ámbito de la Orden de 3 de noviembre de 2023.

Advertido error en la instrucción arriba citada dictada con fecha 13 de mayo de 2026, se procede a su rectificación en los términos que a continuación se indican, permaneciendo inalterable el contenido restante:

Donde dice:

«c) Si como resultado de la ponderación anterior, se considera adecuado y procedente concluir que la entidad beneficiaria incurre en causa de reintegro, entonces, procedería tramitar el correspondiente procedimiento de reintegro parcial, con fundamento en el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 37.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre. En este caso el importe concedido se podrá reducir proporcionalmente a la pérdida de puntuación resultante, de la siguiente manera: al importe concedido se le aplicará el porcentaje resultante de la diferencia entre la puntuación inicial y la puntuación final rebaremada, respecto de la puntuación máxima posible que podría obtenerse en la baremación según la convocatoria:»

debe decir:

«c) Si como resultado de la ponderación anterior, se considera adecuado y procedente concluir que la entidad beneficiaria incurre en causa de reintegro, entonces, procedería tramitar el correspondiente procedimiento de reintegro parcial, con fundamento en el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 37.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre. En este caso el importe justificado se podrá reducir proporcionalmente a la pérdida de puntuación resultante, de la siguiente manera: al importe justificado se le aplicará el porcentaje resultante de la diferencia entre la puntuación inicial y la puntuación final rebaremada, respecto de la puntuación máxima posible que podría obtenerse en la baremación según la convocatoria:»

En Sevilla, a fecha de la firma electrónica.
La Directora General de Formación Profesional para el Empleo.



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección [REDACTED] indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	MARIA EVA MELERO TORRES	15/05/2026	
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	PÁG. 1/1	