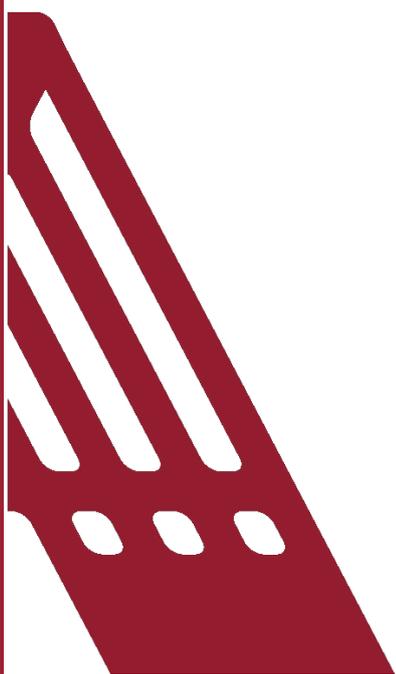


# **Informes prevención AVAF**

## **INFORME CONSULTIVO**

**Integridad pública en la actividad  
de fomento de los órganos y  
organismos públicos  
autonómicos vinculada a la  
convocatoria y gestión de becas  
y al ejercicio de prácticas  
profesionales.**





# **Informes prevención AVAF**

## **INFORME CONSULTIVO**

**Integridad pública en la actividad de fomento de los órganos y organismo públicos autonómicos vinculada a la convocatoria y gestión de becas y al ejercicio de prácticas profesionales**

**17 enero de 2023**

Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de  
la Comunitat Valenciana

València, enero de 2023

Documento aprobado por resolución del director de la AVAF en fecha 17 de enero de 2023.

La versión digital de este documento está accesible en la web: [www.antifraucv.es](http://www.antifraucv.es)



**Reconocimiento – No comercial – Sin obra derivada:** No se permite el uso comercial de la obra original ni la generación de derivadas.

Se emite el presente informe consultivo, en cumplimiento de las funciones de consulta y asesoramiento atribuidas en el artículo 27 del Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia (aprobado por Resolución de 27 de junio de 2019, del director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana).



# La Agencia

**Nos encontramos en:**

C/ Navellos, 14-3 | 46003 València  
96.278.74.50  
<https://antifraucv.es>

**Servicio de Prevención:**

[prevencio@antifraucv.es](mailto:prevencio@antifraucv.es)

**Gabinete de comunicación:**

[comunicacion@antifraucv.es](mailto:comunicacion@antifraucv.es)

**Redes sociales:**



La Agencia Valenciana Antifraude *“se crea para prevenir y erradicar el fraude y la corrupción de las instituciones públicas valencianas y para el impulso de la integridad y la ética pública, además del fomento de una cultura de buenas prácticas y de rechazo del fraude y la corrupción en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas, así como en la gestión de recursos públicos”*, de acuerdo con el artículo 1.3 de su norma fundacional, Ley 11/2016, de 28 de noviembre.

Resultando que el artículo 19.i) del Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia (aprobado por Resolución de 27 de junio de 2019, del director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana) atribuye a esta Dirección de Prevención, Formación y Documentación, entre otras, la función de *“Dar respuesta a las consultas no vinculantes en materia de prevención del fraude, la corrupción y las buenas prácticas”*; incluyéndose esta asimismo entre las *“actuaciones de prevención”* (art. 27 de la norma reglamentaria citada) y, por tanto, debiendo participar en la función de consulta y asesoramiento el Servicio de Prevención, bajo la dirección, coordinación y supervisión de esta Dirección.

En particular, el artículo 27.1 del mencionado Reglamento de funcionamiento y régimen interior establece que *“Las actuaciones de prevención se desarrollan en colaboración con las personas y entidades interesadas, así como con los órganos y organismos de control interno y externo competentes en materia de conflictos de interés e incompatibilidades y con el resto de los organismos y entidades vinculadas a la prevención y lucha contra el fraude y la corrupción”*. Se asigna a la Dirección de Prevención, Formación y Documentación asimismo, en la letra j) del artículo 19 de dicha norma reglamentaria, la función de *“Elaborar y gestionar acciones y guías formativas especializadas en materia de integridad y ética pública, así como de prevención del fraude y de la corrupción”*.

Considerando que el Plan Estratégico del Servicio de Prevención aprobado por Resolución del director de la Agencia Valenciana Antifraude el día 11 de diciembre de 2019, dentro de la línea estratégica 10 *“Prestar asesoramiento y dar respuesta a consultas sobre prevención del fraude, la corrupción y el fomento de la integridad pública”*, recoge como objetivo estratégico 10.1 *“Contribuir a disipar dudas en materia de prevención de fraude, corrupción e integridad pública”*.

Delimitadas las funciones arriba indicadas y, en ejercicio de las mismas, por el presente se emite **INFORME CONSULTIVO** partiendo, exclusivamente, de los hechos recogidos en la comunicación presentada por Confederación Sindical de Comisiones Obreras (en adelante, CCOO) en fecha 30 de junio de 2022 en la que se exponía la detección de múltiples situaciones presuntamente irregulares en la adjudicación de prácticas profesionales y/o becas en el ámbito de la administración autonómica, así como en los posteriores correos electrónicos.



Se hace constar que, por parte del servicio de Prevención, para la elaboración del presente informe, en ningún caso se han realizado actuaciones de investigación y/o comprobación de los hechos denunciados, ciñéndonos a la finalidad preventiva y de evitación de mala praxis competencia de este servicio, en particular, en materia de ***integridad pública en la actividad de fomento de los órganos y organismos públicos autonómicos vinculada a la convocatoria y gestión de becas y al ejercicio de prácticas profesionales.***



## **OBJETO DEL INFORME**

Es **objeto** del presente informe consultivo proceder a:

- I. Determinar si las situaciones denunciadas constituirían riesgos contrarios a la integridad pública;
- II. Identificar las banderas rojas (*red flags*) que alerten de las prácticas potencialmente constitutivas de irregularidades objeto del presente informe, como mecanismos de detección;
- III. Proponer marcos de integridad como mecanismos de prevención, generales y específicos, para evitar y/o minimizar la contingencia de los riesgos e irregularidades detectados contrarios a la integridad pública, que contribuyan a la buena praxis administrativa;
- IV. Formular conclusiones.



## **ANTECEDENTES DE HECHO**

En fecha 30 de junio de 2022, por parte de la organización sindical CCOO-PV, fueron comunicadas a esta Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción en la Comunitat Valenciana (en adelante, AVAF), determinadas situaciones potencialmente irregulares fruto del seguimiento que habían realizado de sendas becas o prácticas profesionales convocadas por la Presidencia y por diferentes Consellerias y organismos autónomos de la Generalitat Valenciana.

Analizada por el sindicato referenciado la situación actual de este tipo de prácticas o becas en las citadas administraciones públicas de la Comunitat Valenciana, el **motivo central de todas las denuncias** es la sustitución de las actividades formativas que serían propias de las becas/prácticas formativas convocadas por la utilización de las personas becadas como trabajadores/as de la Generalitat Valenciana “en precario” (relaciones laborales fraudulentas). Todo ello desnaturalizando el objetivo de las becas o prácticas profesionales: la formación y especialización profesional de los jóvenes debidamente tutelada, planificada y proyectada, con el fin de ofrecerles una oportunidad formativa tanto teórica como práctica relacionada con los estudios en curso o cursados, vinculadas a un itinerario formativo y proyecto pedagógico. La entidad denunciante señala asimismo otros perjuicios derivados de lo anterior, tales como: El coste económico directo de estas deficiencias que acaba recayendo sobre los presupuestos de la Generalitat Valenciana; el coste indirecto en procesos judiciales; así como el coste reputacional, referente al mal funcionamiento de nuestra administración autonómica. No se aportan datos económicos sobre el montante de tales perjuicios, si bien se significa que resulta muy preocupante.

Buena parte de dichas presuntas irregularidades fueron asimismo denunciadas por CCOO-PV ante la Inspección de Trabajo, los grupos parlamentarios y en sede judicial. Así, se presentó denuncia ante la Inspección de Trabajo que, tras las actuaciones de comprobación pertinentes, dictó sendas resoluciones de declaración de fraude en la contratación que afectaron en total a más de 80 jóvenes “becarios”, con las correspondientes modificaciones de alta en seguridad social de las personas afectadas y el levantamiento de la oportuna acta de liquidación de cotizaciones.

Se detectaron asimismo por la organización sindical denunciante presuntas irregularidades en el **desarrollo normativo autonómico** de las becas y prácticas formativas. Debido a la gran dispersión normativa y a la falta de unificación de estas normas en las diferentes convocatorias, desde CCOO se incide en la necesidad de actualizar la normativa en la que se basa el sistema de becas en la Generalitat Valenciana, con la finalidad de evitar agravios comparativos y diferencias significativas por el hecho de estar becado o realizando prácticas profesionales en una Conselleria u otra, o en diferentes Direcciones Generales.



**INFORME PREVENCIÓN AVAF – INFORME CONSULTIVO: INTEGRIDAD EN PRÁCTICAS  
PROFESIONALES Y/O BECAS EN ORGANISMOS PÚBLICOS**

Por todo lo expuesto, se emite el presente informe consultivo abordando la problemática global (no singularizada de cada convocatoria) desde la perspectiva de la prevención, esto es, con la finalidad de evitar nuevas irregularidades y mala praxis en la materia objeto del informe y establecer una serie de mecanismos que fomenten la integridad pública en la regulación y ejecución de las convocatorias de prácticas profesionales y/o becas formativas.



## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **A) NORMATIVA APLICABLE**

- Constitución Española de 1978. (arts. 23.2, 35 y 103)
- Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. (art. 11)
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. (arts. 1, 8, 9.2, 52 a 56, 69 y 74)
- Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. (art. 281 y D.A. 6ª)
- Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo. (Art. 1º y D.A. 2ª)
- Ley 27/2011 de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social. (D.A. 3ª)
- Real Decreto 1493/2011, de 24 de octubre, por el que se regulan los términos y las condiciones de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de las personas que participen en programas de formación, en desarrollo de lo previsto en la disposición adicional tercera de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social. (arts. 1, 2, 5 y D.A. 3ª)
- Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre, por el que se regulan las prácticas no laborales en empresas. (art. 3)
- Real Decreto 592/2014, 11 de julio, por el que se regulan las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios. (arts. 2, 3, 6, 9 y 11)
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. (arts. 2.1, 8, 14, 15, 17, 20, 22 a 26, 30 a 32, 34 y 44)
- Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. (arts. 30, 55, 58 a 63, 69 a 71, 84, 85, 88 y 89)
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. (art. 129)
- Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones. (arts. 113 a 116, 160, 164 a 166, 169, 171)
- Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana. (arts. 17, 19, 44, 45, 51 y 52)
- Ley 1/2022, de 13 de abril Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana. (arts. 2, 14, 23 y 59)
- Decreto 132/2009, de 4 de septiembre, del Consell, por el que se regula la concesión de becas. (arts. 17 y 20)

### **B) ANÁLISIS JURÍDICO**

Con carácter previo a la determinación de los eventuales riesgos contrarios a la integridad pública que pudieran derivarse de las situaciones denunciadas, se ha de



hacer una somera **referencia a la necesidad de unificación normativa alegada en la solicitud presentada por el sindicato CCOO.**

En primer lugar, resulta obligado traer a colación la **disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 32/2021**, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, que mandataba al Gobierno central – como es conocido – a convocar, en el plazo de seis meses, *“a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas para, en el ámbito del diálogo social, abordar el Estatuto del Becario”*.

Iniciadas el pasado mes de abril las reuniones convocadas al efecto, en las que participó la organización sindical CCOO, se encuentra todavía **pendiente** la tramitación normativa del referido **Estatuto del Becario**, cuyo objeto debía ser - según el citado Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre - *“la formación práctica tutorizada en empresas u organismos equiparados, así como la actividad formativa desarrollada en el marco de las practicas curriculares o extracurriculares previstas en los estudios oficiales”*. Por lo tanto, esta nueva norma estaría llamada a completar o sustituir la escasa y dispersa normativa existente sobre la materia a la que se refiere este informe en el siguiente punto.

Por otra parte, en relación con la observada **dispersión normativa a nivel autonómico** que denuncia el sindicato CCOO, se aprecia del análisis de las convocatorias afectadas que, al margen de diferencias en su redacción y estructura, en todos los casos se hace alguna referencia a la necesaria adecuación de las actividades prácticas al fin primordial de la formación. Además, se incluyen en las correspondientes **bases reguladoras** las siguientes **obligaciones del órgano o entidad concedente** prescritas en el artículo 20 del Decreto 132/2009, de 4 de septiembre, del Consell, por el que se regula la concesión de becas:

- Proporcionar el apoyo necesario y facilitar la utilización de los medios, instrumentos y equipos que resulten necesarios por el ejercicio normal de la actividad objeto de las becas de prácticas profesionales.
- Designar una tutora o tutor, empleado o empleada al servicio de la Generalitat, para coordinar y orientar las actividades que deban realizar las personas becadas, asignar las funciones a realizar en el curso de sus prácticas, hacer el seguimiento y dar el apoyo necesario, resolviendo las dudas que puedan surgir y evaluando su aprovechamiento.
- Velar por el desarrollo adecuado del programa de formación
- Expedir, finalizado el periodo de disfrute de las becas y con el informe favorable del tutor o tutora, un certificado de aptitud y aprovechamiento en favor de cada persona beneficiaria.



De igual manera, en las bases reguladoras analizadas se recoge la previsión de tramitar el alta en el régimen general de la Seguridad Social y efectuar las cotizaciones de las personas beneficiarias de las becas de conformidad con el Real Decreto 1493/2011, de 24 de octubre, ut supra.

De lo anterior cabría extraer que, si bien la falta de unificación normativa **podría afectar la necesaria seguridad jurídica** que nace de la propia Constitución y se configura como principio de buena regulación, tanto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas como en la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, **las irregularidades denunciadas traerían causa, en primer lugar, del propio incumplimiento de las bases reguladoras** y de las obligaciones allí ya contenidas, particularmente las referidas a la naturaleza formativa de las becas.

**I. Determinación de si las situaciones denunciadas constituirían riesgos contrarios a la integridad pública.**

Para proceder a determinar si las situaciones denunciadas constituirían riesgos (o factores de riesgo) contrarios a la integridad pública, debemos, en primer lugar, definir qué entendemos por prácticas académicas externas, prácticas no laborales en empresas que formalicen contratos con Servicios Públicos de Empleo y prácticas no laborales ofrecidas por entidades públicas mediante convocatoria de beca. Y ello con una doble finalidad: de un lado, para determinar qué normativa se aplicará según el tipo de práctica o beca que se convoque y, de otro, para que la entidad pública convocante aplique la figura correspondiente a la finalidad pretendida, evitando incurrir en riesgo de fraude por obsolescencia legal y tecnológica (desconocer el marco normativo aplicable a la decisión) o por posible litigiosidad o de responsabilidad patrimonial derivados de dicho desconocimiento, entre otros que abordaremos en el apartado correspondiente de este informe.

- La normativa reguladora de las **prácticas académicas externas** viene establecida en el Real Decreto 592/2014, de 11 de julio, que dispone en su artículo 2.1 que *“constituyen una actividad de naturaleza formativa realizada por los estudiantes universitarios y supervisada por las Universidades, cuyo objetivo es permitir a los mismos aplicar y complementar los conocimientos adquiridos en su formación académica, favoreciendo la adquisición de competencias que les preparen para el ejercicio de actividades profesionales, faciliten su empleabilidad y fomenten su capacidad de emprendimiento.”*

Continúa el referido precepto señalando que:

*“2. Podrán realizarse en la propia universidad o en entidades colaboradoras, tales como, empresas, instituciones y entidades públicas y privadas en el ámbito nacional e internacional.*



**3. Dado el carácter formativo de las prácticas académicas externas, de su realización no se derivarán, en ningún caso, obligaciones propias de una relación laboral, ni su contenido podrá dar lugar a la sustitución de la prestación laboral propia de puestos de trabajo.**

4. Asimismo, y en el caso de que al término de los estudios el estudiante se incorporase a la plantilla de la entidad colaboradora, el tiempo de las prácticas no se computará a efectos de antigüedad ni eximirá del período de prueba salvo que en el oportuno convenio colectivo aplicable estuviera expresamente estipulado algo distinto.

5. En el ámbito de las Administraciones Públicas, Entidades de Derecho Público y demás Organismos Públicos, la realización en los mismos de las prácticas académicas externas no podrá tener la consideración de mérito para el acceso a la función pública ni será computada a efectos de antigüedad o reconocimiento de servicios previos”.

De la norma citada y de la jurisprudencia aplicable (por todas, las SSTS de 11 de febrero de 1993 y de 2 de julio de 1993) extraemos que la **finalidad** esencial que persiguen estas prácticas externas es eminentemente **formativa** pues se pretende que los conocimientos adquiridos con anterioridad por el interesado se apliquen en la práctica, consiguiendo con ello su consolidación y perfeccionamiento. Se proporciona a los estudiantes un plus de preparación, una cualificación profesional, que les facilite su acceso al mercado de trabajo, *“es decir, proveer de la formación profesional práctica a quienes solamente tienen conocimientos teóricos”* previamente adquiridos *“mediante la obtención de un título habilitante para el ejercicio de determinada profesión”*, por lo que *“el puesto de trabajo en el que se realicen las prácticas deberá permitir la obtención de la práctica profesional adecuada al nivel de estudios cursados”* (STS de 29 de diciembre de 2000, F.J. 3º). Por tanto, será primordial que las tareas desempeñadas por el trabajador contratado en prácticas guarden relación con su formación académica y le permitan adquirir una experiencia práctica coherente con su nivel de estudios o de formación, **apreciándose fraude de ley cuando las actividades realizadas son completamente ajenas a la titulación académica que habilita la suscripción de tales prácticas.**

- En cuanto a las **prácticas no laborales en empresas que formalizan convenios con los Servicios Públicos de Empleo**, se regulan en el Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre, y van dirigidas a personas jóvenes que, debido a su falta de experiencia laboral, tienen **problemas de empleabilidad**, *“con el fin de contribuir a mejorar su empleabilidad y ofrecerles un primer contacto con la realidad laboral a través del acercamiento a la misma, al tiempo que contribuye a completar la formación alcanzada por la persona joven”* tal y como reza su artículo 2. Dicho precepto continúa aclarando que *“Las prácticas no laborales en las empresas no supondrán, en ningún caso, la existencia de relación laboral entre la empresa y la persona joven”*.

El artículo 3 de la referida norma reglamentaria determina que las prácticas se desarrollarán bajo la dirección y supervisión de un tutor, tendrán una duración entre tres y nueve meses y, a la finalización de estas prácticas no laborales, *“las*



*empresas, en colaboración con los Servicios Públicos de Empleo, deberán entregar a las personas que hayan realizado las mismas un certificado en el que conste, al menos, la práctica realizada, los contenidos formativos inherentes a la misma, su duración y el periodo de realización". El acuerdo que suscriban la empresa y la persona joven que va a desarrollar las prácticas no laborales definirá, "al menos, el contenido concreto de la práctica a desarrollar, la duración de la misma, las jornadas y horarios para su realización, el centro o centros donde se realizará, la determinación del sistema de tutorías y la certificación a la que la persona joven tendrá derecho por la realización de las prácticas".*

- En lo tocante a las **prácticas no laborales ofrecidas por entidades públicas mediante convocatorias de becas, no cuentan con una regulación específica**. Únicamente les es de aplicación el Real Decreto 1493/2011, de 24 de octubre (por el que se regulan los términos y las condiciones de inclusión de cotizar cuando no exista contraprestación). Por ello, la dispersión normativa existente al respecto y la falta de unificación en las diferentes convocatorias genera agravios comparativos entre los becarios o personas beneficiarias y, en ocasiones, **el establecimiento en las bases de las convocatorias de criterios propios de relaciones laborales** más que de becas, lo que deriva en contrataciones laborales irregulares o en fraude de ley. Su oferta se puede hacer desde diferentes ámbitos: Administraciones Públicas al amparo de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS), escuelas de negocios o entidades de formación, siendo estas becas las más propicias a riesgos de fraude, debido a su falta de regulación, **y la consiguiente contratación de trabajadores en precario**.

Establecido el marco conceptual y regulatorio aplicable a los diferentes escenarios, se procede a determinar si las situaciones denunciadas constituyen riesgos o factores de riesgos contrarios a la integridad pública.

En el escrito presentado en esta Agencia por la organización sindical CCOO-PV se pone de relieve que, a través de este sistema de becas, no se ha procedido a alcanzar el objetivo de las mismas, sino que la administración convocante se ha servido de esta figura para alcanzar una finalidad distinta a la legalmente prevista para estas becas: la utilización recurrente de estas personas becadas como trabajadoras/es de la Generalitat Valenciana.

En efecto, se aprecian de entrada sendos riesgos claramente contrarios a la integridad: **el incumplimiento del principio de legalidad; de sometimiento pleno a la ley y al derecho y del resto de principios de buena administración**, como los de eficacia, eficiencia y planificación, **así como de los principios constitucionales de acceso a la función pública y su ejercicio**, pues las becas convocadas no han obedecido al objetivo básico establecido por la jurisprudencia y la ley al que se deben: la formación y especialización profesional de los jóvenes debidamente tutelada, planificada y proyectada, con el fin de ofrecerles una oportunidad formativa tanto teórica como práctica-ca relacionada con los estudios en curso o cursados, vinculadas a un itinerario formativo y proyecto pedagógico.

Como señala en su fundamento jurídico primero la Sentencia del Juzgado de lo Social nº 28 de Madrid, de 30 de diciembre de 2015, en idéntico sentido a la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de junio de 1995, *"El rasgo diferencial de la beca como percepción es su finalidad primaria de facilitar el estudio y la formación*



*del becario, y no la de apropiarse de los resultados o frutos de su es-fuerzo o estudio, obteniendo de ellos una utilidad en beneficio propio*". De igual manera, como recuerda el Tribunal Superior de Justicia de Galicia en sentencia de 7 de julio de 2016, las *"labores encomendadas al becario deben estar en consonancia con la finalidad" formativa de la beca o prácticas ya que, si las tareas que se le ordenasen se integran en "los cometidos propios de una categoría profesional, la relación entre las partes será laboral"*. (F.J. 3º)

Se ha observado que las partes han calificado jurídicamente la relación entre el becario y la administración convocante sin ser determinante la realidad de la prestación de servicios que ha tenido lugar. Por lo que existe una **capacitación deficiente en el desempeño de funciones y por tanto desconocimiento del marco legal y jurisprudencial aplicable**, así como el **riesgo de participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas, reservado exclusivamente a los funcionarios públicos**.

**a. Riesgos por litigiosidad o responsabilidad patrimonial derivadas del desconocimiento del marco legal y jurisprudencial aplicable, así como del control insuficiente.**

En efecto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de abril de 2006 establece que, independientemente de la calificación jurídica que las partes den a la relación que les vincula, lo relevante es *"la realidad de la prestación de servicios que ha tenido lugar"* (F. J. 3º). Si formalmente se suscribieron unas prácticas no laborales o becas, apreciándose indicios de una relación laboral común y no las notas características de unas prácticas formativas o becas, la relación será de trabajo. Esta capacitación deficiente en el desempeño de funciones y **el desconocimiento del marco legal y jurisprudencial aplicables conlleva asimismo el riesgo por litigiosidad o responsabilidad patrimonial** en que pudiere incurrir la entidad, ya que el falso becario podrá reclamar: diferencias por las cantidades de dinero que realmente recibió en concepto de ayuda económica por la beca y las que realmente tuvo que obtener en concepto de salario según su grupo profesional; vacaciones; pagas extras; indemnización por despido improcedente en el caso finalización de la supuesta práctica no laboral o beca, o prestación por desempleo (art. 281 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, TRLGSS, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre).

- Otros de los hechos denunciados es **la inexistencia de un programa formativo o su escasa entidad**. El ya citado artículo 20 del Decreto 132/2009, de 4 de septiembre, del Consell, al igual que las distintas bases reguladoras a las que hacen referencia las convocatorias afectadas – incluido el Decreto 20/2016, de 12 de diciembre, del presidente de la Generalitat, en su artículo 17 apartado c) – establecen como una de las obligaciones de la entidad concedente velar por el desarrollo adecuado del programa de formación. En la documentación analizada se constata que este



hecho es reiterativo y conlleva el **riesgo de incumplimiento de las obligaciones de la entidad convocante establecidas en las bases reguladoras para la concesión de becas**. A este respecto hay que señalar que los programas realizados en función de las necesidades de la empresa y no de la formación académica o profesional de los becarios, no tienen la consideración de formativos a estos efectos. Así viene reflejado en el fundamento jurídico segundo de la ya mencionada sentencia del Juzgado de lo Social nº 28 de Madrid, de 30 de diciembre de 2015, que, a su vez, cita la del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 2005.

- **La inexistencia de una tutorización en el centro de trabajo o deficitaria** es otro de los hechos denunciados y analizados que implican el **riesgo de incumplimiento de las obligaciones de la entidad convocante establecidas en las bases reguladoras para la concesión de becas derivado, a su vez, del riesgo de primar la actividad desarrollada por el becario sobre el resultado formativo**. Tanto la normativa reguladora de las prácticas profesionales o becas como la jurisprudencia establecen la tutoría como un elemento indispensable en toda práctica no laboral, y en las prácticas no reguladas. Para que la beca cumpla con la finalidad pretendida, el tutor debe contar con experiencia profesional, conocimientos, capacidad y titulación o formación reglada en la materia objeto de la beca o práctica para poder realizar una tutela efectiva. Su presencia debe ser continua, y la tutoría individualizada y personal. No tendrá la consideración de tutor el trabajador de la empresa que carezca de la formación necesaria para formar al becario, **ni tendrán la consideración de tutorías las reuniones internas para organizar el trabajo**. La ausencia de tutoría en las dependencias donde el becario preste sus funciones tal y como se ha recogido por la jurisprudencia (por todas, STSJ País Vasco 11 de abril de 2006) es un claro indicio de laboralidad, lo que a su vez implica de nuevo el referido **riesgo por posible litigiosidad o responsabilidad patrimonial**.

En relación con lo anterior, dentro de esta categoría - según la relación contenida en el “Catálogo de riesgos comunes en los procesos de toma de decisiones y algunos mecanismos de prevención” publicado por esta Agencia – cabría mencionar **la hipoteca reputacional** o mala imagen a la que alude el sindicato CCOO, junto a los **riesgos derivados de la falta de análisis de las causas** que motivan esta litigiosidad y de la **insuficiencia de los controles** existentes.

- Sobre este último aspecto, amén de los requisitos para el otorgamiento de las subvenciones establecidos en el artículo 9.4 de la LGS, las bases reguladoras de las convocatorias afectadas (por todas, el artículo 17.f) de las establecidas por Decreto 20/2016, de 12 de diciembre) recogen, entre las obligaciones del órgano o entidad concedente ya mencionadas con anterioridad, la de realizar *“una comprobación material de la efectiva realización de la actividad, existencia de la condición o cumplimiento de la finalidad, en los términos establecidos en el plan de control que se apruebe*



*conforme a lo establecido en el artículo 169.3 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de hacienda pública, del sector público instrumental y de subvenciones”.*

- De igual manera, se apreciaría como causa del mencionado riesgo de control insuficiente la falta de medidas de control fruto de una **indefinición práctica de las competencias de gestión y supervisión de la formación y de la actividad de fomento**. En este sentido, las bases reguladoras mencionadas **distinguen** entre la **dirección técnica** de las personas adjudicatarias de las becas a realizar por el **tutor o tutora** asignada (art. 13. 2 del Decreto 20/2016, de 12 de diciembre) y la **“persona responsable de la unidad administrativa, con rango mínimo de jefatura de servicio”**, en la que el becario esté desarrollado su actividad y que deberá certificar, con carácter previo al abono de las mensualidades, **“un satisfactorio nivel de dedicación y aprovechamiento”** (art. 20). No obstante, de los hechos trasladados se observa, no solo la referida inexistencia incluso de la figura del tutor sino también, de estar asignado, **la falta de formación para ejercer la referida dirección técnica y sobre las obligaciones derivadas** para evitar la atribución al becario de funciones de naturaleza laboral o incluso funcional.

**b. Riesgos derivados de la falta de planificación, en particular en materia de ordenación del personal, e incluso mantenimiento de las ayudas sin acreditar el cumplimiento de su finalidad.**

La **sustitución por la persona becaria o en prácticas de funcionarios o personal laboral de baja, vacaciones o jubilación**, es otro de los hechos denunciados que implican un riesgo claro contrario a la integridad pública. Las personas beneficiarias de programas formativos no laborales no podrán estar sometidas al poder de dirección, ni a la organización y disciplina de la empresa, pues implica indicios de relación laboral encubierta. Este tipo de conducta manifestada por la organización sindical implica asimismo **el riesgo de ausencia de planificación y ordenación del personal**, así como un riesgo añadido **por falta de planificación del relevo generacional**. La realización por una persona becada o en prácticas de funciones inherentes a la función pública, o de tareas que integren cometidos propios de una categoría profesional esenciales para las necesidades de la entidad, o el ejercicio de actividades que no permitan diferenciar la actividad desempeñada por el becario o persona en formación, de la actividad realizada por el personal de la plantilla, implicará la existencia de **riesgo por indicio de una relación laboral encubierta entre las partes**, con el ya mencionado **riesgo por litigiosidad o responsabilidad patrimonial**, así como un **riesgo de participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas** por parte de los becarios, al que nos referiremos con posterioridad.



En relación con lo anterior, uno de los riesgos detectados en las convocatorias analizadas es la **concatenación de becas en un mismo beneficiario** consecuencia de sucesivas prórrogas. La normativa reguladora al respecto y, en particular, el artículo 14 del mencionada Decreto 132/2009, de 4 de septiembre, establece como requisitos de los beneficiarios *“No haber sido persona beneficiaria de becas de prácticas profesionales en la Generalitat por un período igual o superior a 36 meses”* no pudiendo optar a estas becas, según el apartado 3 de dicho precepto *“quienes, en el momento de publicarse la convocatoria, ya estén disfrutando de una beca de prácticas profesionales en la Generalitat, salvo que se concorra a la misma beca que se está disfrutando o que resten menos de dos meses para su finalización.”* Las becas o prácticas profesionales deben tener un plazo de duración. El incumplimiento de estos plazos podrá derivar en el **riesgo de contrataciones laborales en fraude de Ley, para cubrir necesidades existentes en las instituciones**. Este tipo de conductas analizadas conlleva además el ya señalado **riesgo de incumplimiento de las bases reguladoras para la concesión de becas**.

En este sentido, se ha detectado en las bases reguladoras para la concesión de becas otro riesgo contrario a la integridad, el de **no primar en las prórrogas de las becas o prácticas formativas el cumplimiento del programa formativo o el estado de aprendizaje y formación del becario**. Es el caso de las bases ya citadas, en particular las establecidas por el mencionado Decreto 20/2016, de 12 de diciembre, del president de la Generalitat, que vinculan - según su artículo 14.2 - la prórroga, no a la formación teórica o práctica del becario sino a la existencia de disponibilidad presupuestaria y cuando el desarrollo de la actividad que se esté efectuando así lo requiera o aconseje. Esta prórroga de las becas o prácticas formativas conlleva **el riesgo de mantenimiento de ayudas reiteradas en sucesivos ejercicios sin cumplimiento y/o acreditación de los objetivos o finalidad de las actuaciones subvencionadas**.

**c. Otros riesgos por obsolescencia legal: los riesgos de incorporar el trabajo del becario al patrimonio de la administración concedente y la falta de justificación de la beca como una ayuda a la formación.**

El artículo 19.3 del citado Decreto 132/2009, de 4 de septiembre, del Consell, por el que se regula la concesión de becas, así como las bases que regulan las convocatorias afectadas, dispone que:

*“Mediante la aceptación de las bases de la convocatoria los becarios ceden gratuitamente y de forma indefinida los resultados que se obtengan como consecuencia del desarrollo de las becas, así como la memoria final en su caso, a la entidad concedente de la beca, que se reserva el derecho de su publicación y utilización, salvo que las bases de la convocatoria, razonadamente, o la normativa aplicable en determinadas materias*



*dispongan otra cosa.”*

Este tipo de conductas conlleva el **riesgo de incorporar el trabajo del becario al patrimonio de la administración concedente haciendo suyos los frutos del becario** y, en relación con lo anterior, **el riesgo de hacer prevalecer el interés de la entidad sobre la formación del becario.**

Sobre este particular, la jurisprudencia ha aclarado **que el importe que se otorga al becario** no es una contraprestación por el trabajo que presta (STS de 7 de julio de 1998). El importe de la beca **es una ayuda económica** de cualquier tipo al becario para hacer posible una formación adecuada al título que pretende o que ya ostenta. Las tareas realizadas por el becario son como mérito para hacerse acreedor de la beca y disminuir así la carga de onerosidad que la beca representa. En la documentación analizada, tal y como se desprende de las actuaciones inspectoras de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social, el importe de la beca tendría la consideración de contraprestación por el trabajo que presta, ya que ni se ha justificado por los becarios, ni se les ha exigido por la administración actuante la justificación de las funciones que se les han encomendado o de los gastos realizados, pues dicha ayuda también la han recibido durante el periodo de vacaciones. Este tipo de conductas suponen además el **riesgo de no justificación de la ayuda percibida** y, de nuevo, el **riesgo por indicios de una relación laboral encubierta entre las partes**, al resarcir incluso a la persona en prácticas o becada, los gastos de alojamiento o manutención conforme al Decreto 24/1997, de 11 de febrero, del Gobierno Valenciano, sobre indemnizaciones por razón del servicio y gratificaciones por servicios extraordinarios; o incrementar el importe de la beca con el incremento salarial adicional previsto para los funcionarios.

El mencionado Decreto 20/2016, de 12 de diciembre, del president de la Generalitat, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de becas para la realización de prácticas profesionales en determinados órganos superiores y centros directivos, establece en su artículo 15.4, al igual que se hace en las bases que rigen otras convocatorias afectadas, que *“...a la finalización del periodo de duración de las becas, y en el plazo máximo de 30 días, las personas beneficiarias de las becas deberán entregar una memoria sobre las actividades realizadas y los conocimientos adquiridos. La entrega de la memoria y el informe favorable posterior por parte de la dirección técnica serán condiciones indispensables para el pago del importe del último mes del periodo de duración de las becas.”* Del análisis de las actuaciones inspectoras se desprende la inexistencia de informes posteriores de evaluación por parte de la dirección técnica ni entrega de memoria justificativa de los conocimientos adquiridos por el becario. Este tipo de actuaciones comporta el **riesgo de no requerir el reintegro en caso de insuficiente o falta de justificación de las subvenciones por parte de la administración concedente** o **riesgo de no realizar una correcta justificación de la subvención por el beneficiario frente a la administración, así como el riesgo de insuficiencia de las memorias justificativas del gasto subvencionado por el beneficiario.**



**d. Riesgo de confusión de funciones y participación de los becarios en el ejercicio de potestades públicas, incluido el acceso a información privilegiada.**

El mencionado Decreto 20/2016, de 12 de diciembre, y en similares términos las restantes bases reguladoras, dispone (art. 15.6) que “...*Durante el periodo de disfrute de las becas, las personas beneficiarias deberán desempeñar las prácticas en horario máximo de 30 horas semanales, que se distribuirán de la forma en que se organice por parte del tutor o tutora del órgano que ejerza la tutela.*” De los datos extraídos de las actuaciones inspectoras de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se desprende que el personal becario realizaba jornadas laborales semanales de más de 30 horas y en franjas de tiempo, no cubiertas por personal funcionario o laboral de la entidad. Este tipo de actuaciones implica los ya aludidos **riesgos de incumplimiento de la legalidad y de las bases reguladoras para la concesión de becas para la realización de prácticas profesionales**. De igual manera, existe un **riesgo adicional de autonomía en el desempeño de las funciones de los becarios sin presencia de un tutor** y, con ello, **el riesgo de participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas, las cuales corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos** que deben prestar sus servicios para la Administración tras acceder a la misma con base en los principios constitucionales de acceso.

A lo anterior habría que anudar **los riesgos de no poder controlar la información a la que acceden los becarios** y su uso con posterioridad a la finalización de su estancia, el necesario control de la confidencialidad y eventualmente la existencia de conflictos de interés. En relación con este último aspecto se ha de anotar que las bases reguladoras de las convocatorias afectadas contienen un **régimen de incompatibilidades** que, lógicamente, alcanza a los becarios únicamente para “*el desempeño de cualquier otra beca o ayuda, así como con la realización de cualquier otra actividad laboral remunerada que suponga concurrencia con el objeto y dedicación de la beca o que impida el cumplimiento de las obligaciones derivadas del normal desarrollo de la misma.*” Estas limitaciones previstas no tienen en cuenta, obviamente, la eventual realización por parte del becario de funciones de naturaleza laboral o incluso funcionarial, que se deberían encontrar prohibidas, ni el acceso a información relevante que se pudiera derivar de tal hecho si bien se contiene, con carácter general, una **obligación de guardar el debido secreto y confidencialidad** de los asuntos en que intervenga.

## **RIESGOS GENERALES**

- ✓ Riesgo de incumplir el principio de legalidad y del resto de principios de buena administración pública (eficacia, eficiencia, planificación, etc.);
- ✓ Riesgo de vulnerar los principios constitucionales de acceso a la función pública y su ejercicio (en especial, los de igualdad, publicidad, mérito y capacidad, así como el ejercicio de potestades públicas, reservado a



funcionarios, por personas perceptoras de una beca carentes de dicha condición);

- ✓ Riesgo de fraude por obsolescencia legal y tecnológica (desconocer el marco normativo aplicable a la decisión);
- ✓ Riesgo por posible litigiosidad o de responsabilidad patrimonial;
- ✓ Riesgos derivados de la no detección, prevención ni control de los conflictos de intereses reales, potenciales y aparentes o del acceso a determinada información por parte de los becarios;
- ✓ Falta de imparcialidad y objetividad en el ejercicio de funciones públicas;
- ✓ Inexistente o insuficiente planificación de la actividad;
- ✓ Riesgo por obsolescencia o insuficiencia de sistemas TIC y falta de implementación de la administración electrónica: riesgos de ciberataques y fugas de información. Falta de trazabilidad y controles;
- ✓ Riesgos internos o institucionales: insuficiencia de recursos económicos, técnicos, humanos y organizativos, falta de experiencia o de formación, posibles presiones en el ambiente laboral, inadecuada supervisión de los procedimientos y su ejecución, falta de transparencia en la toma de decisiones, etc

## **RIESGOS SECTORIALES: FUNCIÓN PÚBLICA**

### **Selección de personal**

- ✓ Riesgo de incumplimiento de los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público;
- ✓ Riesgo de inadecuación del perfil técnico al ejercicio de las funciones;
- ✓ Riesgo de ausencia de planificación y de ordenación del personal; falta de previsión del relevo generacional y de la captación y retención del talento;
- ✓ Riesgo de falta de homogeneidad de la información contenida en la RPT, registro de personal y demás instrumentos de ordenación del personal con los que cuente la entidad;
- ✓ No separación de funciones entre las competencias de gestión y las de control

### **Nombramientos y contratación de personal:**

- ✓ Elevado número de contrataciones encubiertas y temporales que provoca riesgos e incidencias como sobrepasar la duración máxima de estas contrataciones que suponga la conversión de estas en indefinidas no fijas;
- ✓ Realización por becarios de funciones propias de funcionarios (ejercicio de potestades públicas) y/o prácticas autónomas sin la supervisión de un tutor;
- ✓ Realización de contrataciones temporales sin autorización previa de la DGP;
- ✓ Realización de contrataciones sin ajustarse a los principios rectores de acceso al empleo público tal y como establece el TREBEP y la Ley 4/2021 de la Función Pública Valenciana;



- ✓ Falta de publicación de la RPT en el DOGV donde se recojan las retribuciones, características y funciones del personal, así como en la página web de la entidad.
- ✓ Falta de control del gasto en las comisiones de servicio con derecho a indemnización.

**Formación y evaluación del desempeño:**

- ✓ Ausencia de formación y capacitación práctica del personal becario o inadecuación de la misma con sus previos estudios teóricos;
- ✓ Riesgo de ausencia de un plan de formación y actualización continua del personal;
- ✓ Riesgo de capacitación deficiente e insuficiente del personal para el desempeño de sus funciones;
- ✓ Ausencia de un sistema de evaluación del desempeño.

**Incompatibilidades y conflictos de intereses:**

- ✓ Riesgo de actividades privadas posteriores y/o incompatibilidades y/o puertas giratorias;
- ✓ Riesgo de utilización o transmisión de información privilegiada obtenida por razón del ejercicio de las funciones públicas;
- ✓ Ejercicio simultáneo de otros puestos de trabajo o realización de tareas profesionales para otros organismos, empresas o particulares;
- ✓ Aceptación de invitaciones o regalos;
- ✓ Gestión de información confidencial relevante sobre personas y organizaciones.

**Retribuciones:**

- ✓ Riesgo de incrementos retributivos no previstos en las leyes de presupuestos;
- ✓ Riesgo de abono injustificado de conceptos retributivos por no estar previstos en la normativa de aplicación o por no concurrir las circunstancias exigidas para su pago;

**Masa salarial:**

- ✓ Inexistencia de masa salarial autorizada, aprobada y publicada;
- ✓ No exigencia de reintegros que de las cantidades percibidas indebidamente por los trabajadores.

**Indemnizaciones por razón del servicio:**

- ✓ Inaplicación de los límites y requisitos establecidos en el Decreto 24/1997, de 11 de febrero del Gobierno Valenciano sobre indemnizaciones por razón del servicio y gratificaciones por servicios extraordinarios en relación con gastos de alojamiento, dietas;
- ✓ Falta de adaptación de la normativa interna de las entidades a los límites del Decreto 24/1997 o ausencia de procedimiento interno para la gestión de indemnizaciones que inclu-ya los límites del Decreto 24/1997.



## **RIESGOS SECTORIALES AYUDAS ECONÓMICAS**

### **Procedimiento de concesión:**

- ✓ Riesgo de concesión sin el soporte de un plan estratégico de subvenciones;
- ✓ Riesgo de restricción del acceso a las ayudas acotando su finalidad u objeto (limitando la concurrencia);
- ✓ Riesgo de la falta de un responsable de la correcta ejecución de la beca.
- ✓ No remisión de un expediente, a efectos de informe preceptivo y vinculante del proyecto de bases reguladoras por la DG competente en materia de coordinación y control de las ayudas públicas concedidas por la Generalitat;
- ✓ Riesgo de ausencia de verificaciones sobre la concurrencia de ayudas en un mismo beneficiario;
- ✓ Riesgo de mantenimiento de las ayudas reiteradas en sucesivos ejercicios sin cumplimiento y/o acreditación de los objetivos, finalidad, utilidad o impacto de las actuaciones financiadas;
- ✓ Riesgo de aceptar como justificados gastos no subvencionables o de insuficiencia de memorias justificativas;
- ✓ Riesgo de no requerir reintegro en caso de insuficiente o falta de justificación de las subvenciones;
- ✓ Riesgo de convocatorias sin plan de control o que, teniéndolo, no se ejecuta por falta de recursos.
- ✓ Riesgo de falta de un plan de acción de medidas correctoras.

### **II. Identificación de banderas rojas (red flags) que alerten de las prácticas potencialmente constitutivas de irregularidades en la actividad de fomento de los organismos públicos autonómicos vinculada a la convocatoria y gestión de becas y al ejercicio de prácticas profesionales, como mecanismo de detección**

No existe correspondencia entre los estudios y la finalidad de la beca o práctica no laboral.

No hay un programa o itinerario formativo vinculado a las prácticas no laborales o becas o, existiendo, es de escasa entidad.

El programa formativo describe actividades de un puesto de trabajo y no concreta los objetivos del aprendizaje.

Las personas becadas o en prácticas realizan de manera permanente actividades ordinarias de la institución; o no se diferencia su actividad de la desarrollada por las personas en plantilla; o sustituyen a trabajadores de baja, o en excedencia o de vacaciones...; están sometidas al poder de dirección,



organización y disciplina de la entidad. Se cuenta con ellas para la organización de las vacaciones.

Se prorrogan de manera sucesiva las prácticas o becas sin responder a necesidades de formación.

No existe la figura del tutor, o existiendo se confunde con el responsable de un departamento que no tiene formación correspondiente y no cumple con los cometidos propios del tutor referenciados anteriormente.

No existen medidas claras de atribución de responsabilidades de gestión y de control de la ejecución de las becas.

No existe un plan de acción de medidas correctoras.

No se exige el cumplimiento y/o acreditación del cumplimiento de los objetivos o la finalidad de las actuaciones para la prórroga de las becas.

Se incorporan los frutos o esfuerzos del becario al patrimonio de la entidad.

El becario desempeña sus funciones con autonomía y participa de las mismas actividades y accede a la misma información que los funcionarios públicos.

Se considera la beca como una retribución más que como una ayuda al estudio.

**III. Proponer marcos de integridad como mecanismos de prevención, generales y específicos, para evitar y/o minimizar la contingencia de los riesgos e irregularidades detectados contrarios a la integridad pública, que contribuyan a la buena praxis administrativa.**

La disposición adicional sexta del ya citado TRLGSS señala, en su apartado 2, que las “administraciones públicas competentes llevarán a cabo planes específicos para la erradicación del fraude laboral, fiscal y a la Seguridad Social asociado a las becas que encubren puestos de trabajo”.

En este sentido, los planes de integridad institucional son uno de los principales marcos, presentes en toda estrategia de integridad pública; una de las principales herramientas para prevenir la corrupción institucional.

Con el fin de facilitar la tarea de elaboración de los planes mencionados, la AVAF pone a disposición de toda entidad o persona incluida en su ámbito subjetivo de actuación una serie de materiales elaborados por el Servicio de Prevención:

- a) las Recomendaciones generales que analizan los riesgos y proponen mecanismos de prevención en relación con las principales áreas de práctica;



- b) el Manual didáctico visual “Los conflictos de interés en clave de integridad pública”;
- c) los diferentes Catálogos de riesgos (tanto los comunes como sectoriales a cualquier proceso de toma de decisiones) y el catálogo específico referido al sector público instrumental);
- d) la GUÍA AVAF “El plan de integridad Pública: Hoja de Ruta y Anexos Facilitadores”.

### **MARCOS DE INTEGRIDAD GENERALES:**

Practicar la cultura de la integridad pública institucional, abarca además de la elaboración, aprobación y puesta en práctica de un plan de integridad, otros marcos de integridad que podrán comprender los planes y/o aplicarse por separado para minimizar los riesgos e irregularidades (tanto penales como administrativos) derivados de prácticas contrarias al interés general, mediante la prevención y detección del fraude, la corrupción y los conflictos de interés, y la adopción de medidas tendentes a su corrección, destacando entre ellos:

- **LA IMPLICACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO: LA POLÍTICA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL.** Es esencial una **política de integridad aprobada por el conjunto de órganos de gobierno** que refleje tanto el compromiso político por aprobar el plan como el de dotarlo de los recursos suficientes para su ejecución y seguimiento, estableciéndose los roles y responsabilidades de los actores implicados.
- **LA IMPORTANCIA DE LA INFORMACIÓN Y DE LA FORMACIÓN PRÁCTICA A TODOS LOS NIVELES ORGANIZATIVOS,** especialmente haciendo hincapié en la formación en **sectores especiales de riesgo**. Sería conveniente incluir **formación mixta** que combine teoría, práctica y talleres o role playing sobre dilemas éticos, además de **formación teledirigida** a los sectores que, como consecuencia del diagnóstico previo (fase preliminar del plan) resulten como de especial riesgo de fraude o corrupción.
- **LOS CANALES DE COMUNICACIÓN Y LOS CANALES DE DENUNCIA. OTRAS MEDIDAS DE DETECCIÓN.** El Plan deberá prever su puesta en marcha (**Canales internos y externos**). Adquieren, si cabe, mayor importancia, con la reciente aprobación de la **Directiva (UE) 2019/1937 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, cuyo plazo de transposición finalizó el pasado 17 de diciembre de 2021**. Se deberán adoptar medidas para que la/s persona/s que gestionen el buzón interno sean objetivas e imparciales, debiendo exigir al efecto las correspondientes medidas preventivas del conflicto de interés.



Asimismo, la Directiva (UE) 2019/1937, recoge que los Estados miembros designarán a las autoridades competentes para recibir las denuncias externas, darles respuestas y seguirlas, y las dotarán de recursos adecuados, por lo que desde la AVAF proponemos la utilización del buzón de denuncias de la Agencia como canal de denuncias externo, como entidad competente en el ámbito de la Comunitat Valenciana.

Las herramientas de detección del fraude pueden incluir:

- A. El uso de bases de datos como la Base Nacional de Datos de Subvenciones (BNDS), herramientas de prospección de datos («data mining») o de puntuación de riesgos (ARACHNE).
- B. El desarrollo de indicadores de fraude (banderas rojas) y comunicación de estos al personal en posición de detectarlos
- C. El establecimiento de mecanismos adecuados y claros para informar de las posibles sospechas de fraude por quienes los hayan detectado.
- D. Análisis de datos. Dentro de los límites relativos a la protección de datos, cruce de datos con otros organismos públicos o privados del sector que permitan detectar posibles situaciones de alto riesgo incluso antes de la concesión de los fondos.

- **PASO PREVIO: EL AUTODIAGNÓSTICO COMO PIEDRA ANGULAR DEL SISTEMA PREVENTIVO.**

Su elaboración podrá partir de cuestionarios y una estructura de desglose de riesgos, resultando conveniente la existencia de un catálogo que contenga los principales riesgos como base de este. El autodiagnóstico podrá considerar las contingencias de la organización (*sentencias judiciales desfavorables o pendientes de ejecución, reclamaciones de responsabilidad patrimonial, recursos, resultados de auditorías previas e informes de control e información obtenida de diversas fuentes, tales como los canales de denuncias en el caso de que ya existan*).

- **LA EVALUACIÓN DE RIESGOS.** Abarca todos los riesgos posibles, no sólo corrupción o integridad sino también, cumplimiento de normas, buena administración y, en definitiva, todos los riesgos a los que esté expuesta la organización en el desarrollo de su actividad y que obstaculicen la consecución de sus objetivos. Para analizar los riesgos existentes en una organización debemos identificar los riesgos/amenazas existentes en la misma. Se trata de riesgos o amenazas “brutos” esto es, el riesgo sin tener en cuenta el efecto de las medias o controles que se prevén en el futuro.

Posteriormente, será necesaria una graduación del riesgo, de la conjunción de la probabilidad (hasta qué punto es probable que ocurra; número de veces que se produce el riesgo) e impacto (el daño que se produce con la materialización del riesgo: reputacionales, organizativos, irregularidades). Por último, hay que establecer las medidas/controles a adoptar. Sólo así, obtendremos el riesgo/amenaza “neta”. Con toda esta información, obtendríamos el mapa de



riesgos de la organización:

	Denominación del riesgo	Descripción del riesgo	Probabilidad	Impacto	Graduación	Medidas	Seguimiento. /Evaluación
Riesgo 1							
Riesgo 2							
Riesgo 3							
Riesgo 4							
Riesgo 5							
--	--	--	--	--	--	--	--

Asimismo, resulta conveniente que cada entidad apruebe su catálogo de riesgos contrarios a la integridad pública. La identificación y catalogación de riesgos posibilita una serie de beneficios asociados a su gestión, tales como:

- Objetivar las áreas de actividad susceptibles de incurrir en riesgos contrarios a la integridad, incluidos los de fraude y corrupción;
- Adecuar, reorientar y/o incrementar los controles atenuantes, así como los controles internos y auditorías sobre la actividad de fomento posibilitando la conjunción del control financiero permanente y de las auditorías operativas y de cumplimiento.
- Conocer los principales riesgos vinculados a la actividad;
- Poner en marcha mecanismos de detección, prevención y corrección de las irregularidades más frecuentes en el flujo de procesos de actividad (canales de denuncias, códigos éticos o de conducta, procedimientos de detección y prevención de los conflictos de interés, planes de mejora, etc);
- Poner en práctica una planificación estratégica de los recursos humanos y de la actividad de fomento vinculada a la consecución de objetivos realistas y flexibles, en función de la forma jurídica y funciones atribuidas a cada entidad;
- Adecuar la dotación de medios y recursos de toda índole y/o formación en las áreas que así lo requieran;
- Definir un protocolo de actuación contingente de los riesgos catalogados que se materialicen.

### **MECANISMOS DE PREVENCIÓN ESPECÍFICOS:**

En régimen de concurrencia competitiva y de acuerdo con los principios de objetividad y publicidad, la regulación y convocatoria de las prácticas profesionales o becas tiene como finalidad la formación y especialización profesional de los jóvenes debidamente tutelada, con el fin de ofrecerles una oportunidad formativa tanto teórica como práctica relacionada con los estudios en curso o cursados, vinculadas a un itinerario formativo y proyecto pedagógico. No es finalidad de la



beca, por tanto, la incorporación de los resultados o frutos del estudio o del trabajo de formación realizado por el becante al patrimonio de la entidad que la otorga. Supondría una práctica fraudulenta la contratación de trabajadores en precario y la utilización de la figura de prácticas no laborales o becas, para crear una ficción jurídica por la cual las personas beneficiarias realizaran funciones correspondientes a personal funcionario o laboral de la institución pública. En ese caso, estaríamos ante un fraude de ley, que implicaría la nulidad de pleno derecho de la actividad administrativa.

Junto con los mecanismos preventivos ya señalados, se proponen aquí algunos de los mecanismos de prevención de irregularidades y fraudes en esta área de práctica, que las entidades convocantes deberán adaptar en función de sus propias autoevaluaciones de riesgos y procedimientos de gestión y control de sus convocatorias.

Procede advertir que, cada Administración convocante, a la hora de seleccionar las medidas preventivas concretas y adecuadas a su idiosincrasia y contexto, deberá procurar que las mismas sean adecuadas, proporcionadas y ajustadas a las situaciones concretas, para reducir el riesgo residual de fraude a un nivel aceptable, dado que el riesgo cero no existe.

Siguiendo lo establecido en el ya citado “Catálogo de riesgos comunes en los procesos de toma de decisiones y algunos mecanismos de prevención” de la AVAF, podríamos señalar:

a) **Frente a los riesgos específicos por litigiosidad o responsabilidad patrimonial derivadas del desconocimiento del marco legal y jurisprudencial aplicable, así como del control insuficiente:**

i. Información y Formación:

**Planes de formación y actualización continua** que abarquen: i) formación del personal funcionario encargado de la **elaboración de las bases** de la convocatoria de las becas o prácticas no laborales con la finalidad real que se pretende con su convocatoria y evitar cubrir necesidades de personal o exceso de tareas puntuales de la entidad: ii) formación en la correcta **justificación de la ayuda** y de exigencia de los requisitos exigidos para su concesión, incluyendo la adecuada elaboración y seguimiento de un **programa formativo** y la **formación de tutores y responsables** certificadores de la unidad en sus respectivas responsabilidades y en las limitaciones derivadas de la naturaleza no laboral de las actividades a realizar

**Establecimiento de un sistema público y transparente sobre retribuciones** a los empleados públicos que ejerzan las funciones de tutor y, en su caso, de responsable de la ejecución de la actividad de fomento o miembro de órgano de seguimiento.

ii. Análisis de las convocatorias anteriores:

**Unificar el desarrollo normativo** autonómico en las convocatorias de las prácticas no laborales o becas con base en lo que se establezca con carácter general en el futuro Estatuto del Becario al que harán referencia las convocatorias.



**Identificación en las convocatorias:** i) Si son destinatarias las personas que no han finalizado sus estudios (en cuyo caso se identificara al tutor y los requisitos que debe reunir y se establecerá un convenio de colaboración con un contenido mínimo relativo a las actividades confiadas al estudiante en prácticas, duración, jornadas, gratificaciones...) o si son destinatarios personas que ya han finalizado sus estudios, en cuyo caso se identificará al encargado de realizar la tutorización y servicio correspondientes y los cometidos del tutor. En cualquiera de los dos casos, establecimiento de cláusulas de confidencialidad; ii) Definición de los objetivos generales del plan de formación que identifique el alcance y finalidad de las becas o prácticas no laborales, no debiendo definir funciones de un puesto de trabajo; iii) identificación de los estudios con la beca; iv) El seguimiento y evaluación de las prácticas a realizar con informes periódicos. V) No valorar como mérito la experiencia profesional, o la elevada cualificación académica o profesional; vi) en caso de establecerse una fase de entrevistas realizar una revisión o parametrización de la misma. Vii) Determinación de la ayuda económica a percibir por el becario para hacer posible su formación. Viii) Regulación de los derechos y obligaciones de las partes.

Solicitud de **retención de crédito** en el caso de que parte de la financiación sea con medios propios.

Ejercicio del **control financiero** de las becas concedidas conforme al plan establecido.

Elaboración por cada Consellería de un **plan de acción de medidas correctoras** (art. 112 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero) derivadas de los informes de control financiero permanente de la Intervención General.

Prever un sistema de **comprobación material del cumplimiento de los objetivos de la beca**, a través de los informes realizados por la persona encargada de la tutorización.

Elaboración de **guías y formularios** que contengan los elementos a tener en cuenta en las **certificaciones de aprovechamiento** que, más allá de referencias genéricas, detallarán los extremos que debe cumplir toda ejecución de beca (descripción y cumplimiento del programa formativo individual, funciones realizadas y relación con la citada formación, ...)

Establecimiento de una **figura equiparable a la del responsable del contrato** (art. 62 de la LCSP) que supervise su ejecución y adopte las decisiones y dicte las instrucciones necesarias con el fin de asegurar la correcta realización de la actividad formativa subvencionada.



Constitución de un **órgano colegiado de control interno y de seguimiento** tanto de los aspectos propios de la dirección técnica como del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la correcta ejecución de la actividad de fomento.

Creación en la entidad donde se realicen las becas o prácticas no laborales un **registro** en el que se inscriban a los estudiantes con sus datos identificativos, orden de llegada, tutor asignado, convocatoria por la cual acceden a realizar las prácticas en la entidad o el convenio firmado, así como un **libro de incidencias** para facilitar la evaluación posterior de las convocatorias.

Establecimiento de **canales de denuncias** de posibles irregularidades, abiertos a los becarios y a terceros, principalmente empleados públicos, que puedan comunicar situaciones como las denunciadas y permitir llevar a cabo medidas correctoras sin tener forzosamente que dejarlo todo a lo que considere la Inspección de Trabajo y, en última instancia, los Tribunales de Justicia.

- b) **Frente a los riesgos derivados de la falta de planificación, en particular en materia de ordenación del personal, e incluso mantenimiento de las ayudas sin acreditar el cumplimiento de su finalidad.**

**Planificación** del relevo generacional.

Tomar conciencia y **planificar actuaciones sobre personal laboral** temporal e indefinidos no fijos de plantilla.

Transparencia y publicación en el **BDNS**.

Control en los plazos de duración de las becas, y justificar en su caso las posibles **prórrogas** de acuerdo con las necesidades de la formación del becario o programa formativo.

- c) **Frente a otros riesgos por obsolescencia legal, como los de incorporar el trabajo del becario al patrimonio de la administración concedente y la falta de justificación de la beca como una ayuda a la formación.**

**Hacer valer** en las bases reguladoras de las becas o prácticas no laborales, **los principios** de igualdad y no discriminación, transparencia, objetividad y eficacia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

- d) **Frente al riesgo de participación de los becarios en el ejercicio de potestades públicas, incluido el acceso a información privilegiada.**

**Existencia en las RPT de funciones adecuadas a cada puesto**, de manera que el tutor designado para el seguimiento y formación de la persona becada o en prácticas tenga una capacitación adecuada, y que las funciones a



desarrollar por el becario no se confundan con las correspondientes a puestos de trabajo de la entidad a desempeñar por personal funcionario o laboral ni tenga acceso a información que no sea la estrictamente necesaria para su formación.

Atribución de funciones de **consulta y asesoramiento** para la resolución de dudas sobre las obligaciones en la ejecución de las becas al **órgano colegiado de control y seguimiento**.



## CONCLUSIONES

### Primera.-

Partiendo, exclusivamente, de los hechos recogidos en la comunicación presentada por CCOO, las irregularidades denunciadas traerían causa, en primer lugar, del propio incumplimiento por parte de los órganos concedentes de las obligaciones contenidas en las bases reguladoras de las diferentes convocatorias, debiendo estarse en todo caso - en relación con la alegada necesidad de **unificación normativa** - a lo que resulte de la tramitación del **Estatuto del Becario** previsto en la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo

### Segunda.-

De las situaciones irregulares comunicadas por CCOO cabe destacar, en primer lugar la existencia de **riesgos contrarios a la integridad pública derivados de la posible litigiosidad o responsabilidad patrimonial** de la Administración como consecuencia del **desconocimiento del marco legal y jurisprudencial** aplicables a las prácticas no laborales o becas. Así mismo, dichos riesgos traerían causa de la **falta de análisis de las causas** que motivan esta litigiosidad y de la **insuficiencia de los controles** existentes, pudiendo el becario llegar a reclamar las diferencias salariales correspondientes, así como las indemnizaciones y prestaciones propias de una relación laboral.

Estos riesgos se detectarían fundamentalmente a través de “**banderas rojas**” como la **falta de programa de formación** o, en su caso, su escasa entidad o inadecuación, así como la inexistencia de la figura del **tutor**, extremos ambos que reiteradamente trae a colación la jurisprudencia para otorgar el carácter laboral a la relación entre las personas becarias y las administraciones en las que prestarían servicios de manera similar al personal, incluso funcionarial, allí destinado. En cuanto a la falta de controles, las “red flags” que denotarían un riesgo serían la falta de medidas claras de atribución de responsabilidades o de un plan de acción de **medidas correctoras**.

Por todo ello, además de los marcos de integridad de carácter general, para disminuir los riesgos contrarios a la integridad pública en la actividad de fomento vinculada a la convocatoria y gestión de becas y al ejercicio de prácticas profesionales, se ha de partir de establecer las señaladas **medidas de formación**, tanto para la elaboración de bases y convocatorias como para la correcta justificación de las ayudas y el control de su ejecución. Entre estas medidas debería aclararse las responsabilidades de dirección técnica de los becarios y de gestión de las obligaciones derivadas de la actividad de fomento, así como el eventual establecimiento de **órganos de seguimiento, registros y canales de alerta de irregularidades**.

### Tercera.-

Buena parte de las supuestas irregularidades comunicadas en la solicitud recibida tendrían su origen en el riesgo existente en las administraciones públicas por la **falta de planificación y ordenación del personal**. Ello conduciría al uso irregular de las personas becarias o en prácticas para sustituciones o para necesidades estructurales, con concatenación de becas en un mismo beneficiario, de cuya prórroga deriva además el **riesgo de mantenimiento de las ayudas sin acreditar**



### **el cumplimiento de su finalidad.**

La propia **prórroga** sucesiva de las becas **sin atender a necesidades de formación o sin la previa acreditación del cumplimiento de los objetivos y finalidad** de las prácticas, constituyen una evidente **bandera roja** asociada a este riesgo, acrecentado en los últimos años por la falta de planificación del relevo generacional.

Sobre este particular, resulta esencial tomar conciencia de la necesaria **planificación** de los recursos humanos en la administración autonómica y llevar un control interno de las prórrogas, así como de las obligaciones legales de **transparencia y publicación** de las becas.

#### **Cuarta.-**

Como consecuencia de lo anterior aparece como **otro riesgo por obsolescencia legal el de incorporar el trabajo del becario**, asimilado al de los empleados públicos, **al patrimonio de la administración concedente**, constituyendo injustificadamente el importe de la **beca** en una suerte de **remuneración** por sus servicios, en lugar de como una ayuda a su formación.

Particularmente preocupante, dentro de esta confusión de funciones, es el **riesgo de participación de los becarios en el ejercicio de potestades públicas**, reservadas a los funcionarios, y su acceso a información privilegiada.

El desempeño por parte del becario de sus actividades con **autonomía** y su inclusión en cuadros de sustituciones y vacaciones, por ejemplo, constituyen clara **“banderas rojas”** de existencia de los riesgos descritos, frente a los que resulta esencial adoptar medidas de prevención que incluyan los ya mencionados marcos de integridad de carácter general y las acciones específicas de **formación, control y alerta**, junto al necesario **detalle en las RPT** de las funciones de cada puesto para el adecuado seguimiento por parte del tutor designado y personas responsables de las actividades que no podrá desarrollar por el becario, evitando toda confusión al respecto. Cabría complementar este aspecto con la asistencia, en caso de dudas, a los responsables de la actividad de fomento por el órgano que se cree para el control interno y seguimiento de becas.

Animamos a todas las entidades incluidas en nuestro ámbito subjetivo a establecer no sólo mecanismos de prevención específicos de los riesgos detectados en el presente informe, sino a que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1/2022, de 13 de abril, de transparencia y buen gobierno de la Comunidad Valenciana, implanten una estrategia de integridad pública en sus instituciones en la que se tenga en cuenta la identificación de los riesgos contrarios la integridad pública de mayor relevancia a partir del autodiagnóstico realizado (considerando entre los vinculados a la actividad de fomento y función pública, los identificados en el presente informe consultivo partiendo de las banderas rojas detectadas).

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley citada, y con el objetivo de fomentar la integridad, la ética pública y el buen gobierno, recordamos asimismo:

- i) la obligación de elaborar un código ético o de conducta que concrete y desarrolle los principios de actuación incluidos en su título III relativo al “buen gobierno e



integridad pública”, haciendo extensiva la aplicación de estos principios y normas de conducta del código a las personas y entidades beneficiarias de ayudas y subvenciones; en particular, en las bases de convocatoria de subvenciones, ayudas o becas como las abordadas en el presente informe;

- ii) la obligación de elaborar y aprobar planes de prevención de riesgos contrarios a la integridad a partir del autodiagnóstico e identificación de los riesgos de mayor relevancia en la organización. Entre ellos, los significados en el presente informe consultivo que, asimismo, deberán tomarse en consideración en la elaboración de los catálogos de riesgos inherentes a la actividad e idiosincrasia de cada organización.

Recordamos asimismo que esta Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana está a disposición de las organizaciones públicas para orientarles, en su caso, en esta misión, así como para atenderles en caso de que detecten posibles irregularidades constitutivas de riesgos contrarios a la integridad o factores que los maximicen.



## **ANEXO I: JURISPRUDENCIA DE CONSULTA**

**a) Sobre la finalidad formativa de la práctica o becas:**

- Sentencia del TS (Sala de lo Social) de 11 de febrero de 1993 (Recurso 227/1992)
- STS (Sala de lo Social) de 2 de julio de 1993 (Rec. 2921/1992)
- STS (Sala de lo Social) de 26 de junio de 1995 (Rec. 978/1994)
- STS (Sala de lo Social) de 7 de julio de 1998 (Rec. 2573/1997)
- STS (Sala de lo Social) de 22 de noviembre de 2005 (Rec. 4752/2004)
- STSJ del País Vasco (Sala de lo Social) de 2 de noviembre de 2005 (Rec. 1703/2005)

**b) Práctica adecuada al nivel de estudios:**

- STS (Sala de lo Social) de 15 de marzo de 1996. (Rec. 3077/1994)
- STS (Sala de lo Social) de 29 de diciembre de 2000 (Rec. 4464/1999)

**c) Sobre la puntuación de los méritos:**

- STS (Sala de lo Social) de 29 de mayo de 2008. (Rec. 4247/2006)

**d) Sobre las funciones desempeñadas y su escasa proyección para la formación del becario:**

- STS (Sala de lo Social) de 4 de abril de 2006 (Rec. 856/2005)
- STS (Sala de lo Social) de 29 de mayo de 2008 (Rec. 4247/2006)
- STS (Sala de lo Social) de 1 de junio de 2022 (Rec. 1062/2022)
- STSJ de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Social) de 23 de febrero de 2016 (Rec. 1412/2015)

**e) Principales notas que diferencian una relación laboral de la verdadera práctica no laboral:**

- STS de 2 de julio de 1996 (Roj 5631/1996)
- STS de 21 de mayo de 1992 (Roj 3516/1992)
- STS (Sala de lo Social) de 13 de abril de 1989 (Roj 11357/1989)
- STSJ de Madrid (Sala de lo Social) de 16 de julio de 2015 (Rec. 56/2015)
- STSJ del País Vasco (Sala de lo Social) de 7 de febrero de 2012 (Rec. 4/2012)
- Sentencia del Juzgado de lo Social nº 6 de Valencia de 18 de enero (Proced. 311/2020)

**f) Sobre el importe de la beca:**

- STS (Sala de lo Social) de 7 de julio de 1998 (Rec. 2573/1997)
- STS (Sala de lo Social) de 22 de noviembre de 2005 (Rec. 4752/2004)
- STSJ de Andalucía (Sala de lo Social) de 15 de enero de 2009 (Rec. 8/2008)
- STSJ de Madrid (Sala de lo Social) de 19 de noviembre de 1998 (Rec. 5917/1998)
- STSJ de Madrid (Sala de lo Social) de 26 de octubre de 2000 (Rec. 3421/2000)
- STSJ de Madrid (Sala de lo Social) de 2 de febrero de 2001 (Rec. 5390/2000)
- STSJ del País Vasco (Sala de lo Social) de 2 de noviembre de 2005 (Rec. 1703/2005)

**g) Caracteres de una relación laboral encubierta:**

- STS (Sala de lo Social) de 29 de marzo de 2007 (Rec. 5517/2005)



- STS (Sala de lo Social) de 26 de octubre de 2015 (Rec. 1524/2014)
- STSJ de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Social) de 23 de mayo de 2007 (Rec. 3069/2006)
- STSJ de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Social) de 4 de febrero de 2014 (Rec. 1693/2013)
- STSJ de Andalucía (Sala de lo Social) de 24 de abril de 2014 (Rec. 335/2013)
- STSJ de Galicia (Sala de lo Social) de 7 de julio de 2016 (Rec. 1266/2016)
- STSJ de Madrid (Sala de lo Social) de 9 de julio de 2014 (Rec. 116/2014)
- STSJ de Madrid (Sala de lo Social) de 16 de julio de 2015 (Rec. 56/2015)
- STSJ del País Vasco (Sala de lo Social) de 13 de octubre de 2009 (Rec. 1746/2009)
- STSJ del País Vasco (Sala de lo Social) de 19 de junio de 2012 (Rec. 1446/2012)
- STSJ del País Vasco (Sala de lo Social) de 29 de enero de 2013 (Rec. 3/2013)
- STSJ del País Vasco (Sala de lo Social) de 6 de noviembre de 2018 (Rec. 2078/2018)
- STSJ del País Vasco (Sala de lo Social) de 14 de mayo de 2019 (Rec. 802/2019)
- Sentencia del Juzgado de lo Social nº 28 de Madrid, de 30 de diciembre de 2015 (Rec. 517/2015)

**h) Sobre la ausencia de tutor:**

- STSJ de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Social) de 23 de febrero de 2016 (Rec. 1412/2015)
- STSJ de Galicia (Sala de lo Social) de 30 de enero de 2014 (Rec. 3609/2013)

**i) Sobre las funciones reservadas a funcionarios públicos:**

- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 9 de julio de 2012 (Rec. 216/2011)
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 26 de marzo de 2014 (Rec. 240/2013)



## **ANEXO II.- OTROS DOCUMENTOS DE INTERÉS EN MATERIA DE INTEGRIDAD PÚBLICA**

OCDE (2017) Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública.  
<https://www.oecd.org/gov/integridad/recomendacion-integridad-publica/>

OCDE (2020) Manual de la OCDE sobre Integridad Pública.  
<https://www.oecd.org/publications/manual-de-la-ocde-sobre-integridad-publica-8a2fac21-es.htm>

OCDE (2004), “OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service”, in Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences.  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-2-en>

Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana

**Guía AVAF:** El Plan de Integridad Pública: Hoja de Ruta y Anexos Facilitadores.  
[https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2022/07/13\\_220707\\_Actualizacion\\_Guia\\_avaf\\_plan\\_de\\_integridad\\_publica.pdf](https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2022/07/13_220707_Actualizacion_Guia_avaf_plan_de_integridad_publica.pdf)

Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana

**Catálogos** de riesgos comunes en los procesos de toma de decisiones y algunos mecanismos de prevención.  
<https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2021/12/Catalogo-de-riesgos.pdf>

Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana

Riesgos contrarios a la integridad pública en el sector público instrumental valenciano.  
<https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2021/12/Catalogo-de-riesgos.pdf>

Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana

**Recomendación general.** La planificación: herramienta clave para prevenir los riesgos de corrupción en las organizaciones.  
[https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2021/03/201103\\_Recomendacion\\_planificacion.pdf](https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2021/03/201103_Recomendacion_planificacion.pdf)

Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana

Reflexiones sobre conflictos de interés: su desconocimiento, la antesala de la corrupción  
[http://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2021/03/20201204\\_Reflexio\\_general\\_conflicte\\_interes\\_comunicacion.pdf](http://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2021/03/20201204_Reflexio_general_conflicte_interes_comunicacion.pdf)

Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana



**Manual** didáctico visual: Los conflictos de interés en clave de integridad.

<https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2021/11/Manual-Didactivo-Visual.pdf>

Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana

**Fichas de Sistematización:** Control Interno.

[https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2022/07/Ficha-control-interno\\_por.pdf](https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2022/07/Ficha-control-interno_por.pdf)

Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana

**Fichas de Sistematización:** Gestión de Riesgos.

[https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2022/07/Fichas-gestion-de-riesgos\\_por.pdf](https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2022/07/Fichas-gestion-de-riesgos_por.pdf)

Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana

**Fichas de Sistematización:** Control Externo.

[https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2022/07/Fichas-control-externo\\_por.pdf](https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2022/07/Fichas-control-externo_por.pdf)

Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana

**Fichas de Sistematización:** Marcos de Integridad.

[https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2022/07/Fichas-marcos-de-integridad\\_por.pdf](https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2022/07/Fichas-marcos-de-integridad_por.pdf)

