

CATÁLOGOS AVAF

**Riesgos contrarios a la
integridad en la función pública.
Especial referencia a las becas**



AGENCIA VALENCIANA ANTIFRAUDE
AGENCIA DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN DE LA COMUNITAT VALENCIANA



Se emite el presente catálogo, en cumplimiento de las funciones atribuidas en el artículo 4.e) de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana consistentes en realizar estudios y análisis de riesgos previos.

València, 13 de marzo de 2024

Documento aprobado por Resolución del director de la AVAF en fecha 13 de marzo de 2024

La versión digital de este documento está accesible en la web: www.antifraucv.es



This work is licensed under the Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional License. No se permite el uso comercial de la obra original ni la generación de derivadas. Para ver una copia de esta licencia <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

La Agencia AVAF

Nos encontramos en:

C/ Navellos, 14-3 | 46003 València
96.27.74.50

<https://www.antifraucv.es>

Portal de Transparencia:

<https://www.antifraucv.es/portal-de-transparencia/>

Buzón de Denuncias:

<https://www.antifraucv.es/buzon-de-denuncias-2/>

Servicio de Prevención:

prevencion@antifraucv.es

Departamento de comunicación:

comunicacion@antifraucv.es

Redes sociales:



Tabla de contenidos

1	El contexto
2	Riesgos generales
2.1	Riesgo de vulnerar los principios constitucionales de acceso a la función pública y su ejercicio
2.2	Riesgo de incumplir el principio de legalidad y del resto de principios de buena administración pública (eficacia, eficiencia, planificación, etc.)
2.3	Riesgos por obsolescencia legal y tecnológica: desconocer el marco normativo aplicable o insuficiencia de sistemas tic y falta de implementación de la contratación electrónica. ciberataques y fugas de información. falta de trazabilidad y controles.
2.4	Riesgo por posible litigiosidad o de responsabilidad patrimonial.
2.5	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.
2.6	Riesgos derivados de la falta de transparencia o de transparencia cosmética y ausencia de datos abiertos y reutilizables.
2.7	Riesgos derivados de la inexistente o insuficiente planificación de la actividad.
2.8	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.
3	Riesgos sectoriales en función pública
3.1	Vinculados a la selección de personal.
3.2	Vinculados al nombramiento y contratación de personal.
3.3	Vinculados a la formación y evaluación del desempeño.
3.4	Vinculados a las incompatibilidades y conflictos de intereses
3.5	Vinculados a las retribuciones.
3.6	Vinculados a la masa salarial
3.7	Vinculados a las indemnizaciones por razón del servicio
3.8	Otros riesgos contrarios a la integridad en la función pública.
4	Riesgos vinculados a la convocatoria y gestión de becas y al ejercicio de prácticas profesionales
4.1	Riesgos generales
4.2	Riesgos vinculados al procedimiento de concesión



5	Marcos de integridad y mecanismos de prevención
5.1	Marcos de integridad.
5.2	Mecanismos de prevención generales.
5.3	Mecanismos de prevención específicos en materia de convocatoria y gestión de becas y ejercicio de prácticas profesionales.
5.4	Mecanismos de detección en materia de convocatoria y gestión de becas y ejercicio de prácticas profesionales
6	Bibliografía, informes y fuentes de consulta
7	ANEXO I Jurisprudencia de consulta



01

El contexto

Tras la entrada en vigor de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana en la que se establece que, en el ámbito de la administración de la Generalitat, el Consell impulsará el diseño e implantación de un sistema de integridad institucional como marco para la gestión de la integridad y la mejora de la cultura ética de la organización, queda patente que se aboga por fomentar la integridad, la ética pública y el buen gobierno.

Desde la Agencia Valenciana Antifraude (en adelante AVAF o Agencia), tal y como queda reflejado en documentos anteriores, se está trabajando en asentar una cultura de integridad en todas las instituciones públicas mediante el impulso de un sistema de integridad institucional en el que la piedra angular la constituyan los Planes de Integridad Pública confeccionados por cada una de las administraciones valencianas.

Los principales marcos objeto de toda estrategia de integridad pública requieren: la implicación de los órganos de gobierno mediante la política de integridad institucional; la información y formación práctica en toda la organización, especialmente en las áreas de mayor riesgo; la preceptiva autoevaluación de riesgos en cada institución; la existencia de órganos internos que asesoren sobre la aplicación y cumplimiento del plan de integridad; el seguimiento y evaluación de los planes de integridad.

El instrumento idóneo para aglutinar los aludidos marcos de integridad pública es el plan de integridad que, en síntesis, estará formado por:



- El autodiagnóstico de riesgos contrarios a la integridad que realizará cada entidad. Es la piedra angular del sistema preventivo que, fruto de una revisión interna de políticas, procesos y controles y su cotejo con factores contextuales (externos e internos), sacará a la luz los cimientos para la autoevaluación de riesgos y los mecanismos integrantes del plan. Aquí resulta conveniente la existencia de un catálogo que contenga los principales riesgos como base de este.
- La autoevaluación de riesgos que abarque todos los riesgos posibles, no sólo de corrupción, fraude o irregularidades contrarias a la integridad sino también todos los riesgos a los que esté expuesta la organización en el desarrollo de su actividad y que obstaculicen la consecución de sus objetivos. Sus resultados serán visibles, como una foto estática, en el denominado mapa de riesgos institucional. Parte esencial de la evaluación es la propuesta de controles atenuantes o medidas adicionales a las existentes en la entidad que permitan reducir la graduación de los riesgos (su probabilidad de ocurrencia y su gravedad o impacto en caso de ser contingentes) a un nivel de tolerancia aceptable.
- Los códigos éticos y de conducta, como instrumentos internos de autorregulación que recogen los principios y valores de conducta que deben orientar la actuación y organización de altos cargos y servidores públicos. Resulta esencial que tales códigos no sean meramente enunciativos o programáticos, sino que contengan verdaderos marcos de integridad para la efectividad de los principios y valores (procedimiento para la detección, prevención, corrección y control de los conflictos de interés, las incompatibilidades, un órgano que vele por la aplicación del código, su revisión periódica, etc).
- Los canales de denuncia o sistemas de información: Tras la publicación de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción (BOE número 44, de fecha 21 de febrero de 2023) se ha reconocido la importancia de otro de los marcos de integridad con la implementación de los canales internos y externos de denuncias como mecanismos de detección y prevención de amenazas contra el interés público (en el ámbito de la Ley citada, ilícitos penales e infracciones administrativas graves en un contexto laboral o profesional del sector público o privado). Desde la AVAF reiteramos la conveniencia de ampliar el ámbito objetivo de los planes de integridad a situaciones constitutivas de cualquier tipo de irregularidad contraria a la integridad institucional, esto es a la misión de servir los intereses generales en el ámbito de las



respectivas competencias, protegiendo así todo tipo de fondos públicos destinados a dicha misión.

- La planificación y puesta en práctica de actividades formativas generales y específicas a cada persona servidora pública para posibilitar la efectiva comprensión e implementación de los marcos de integridad institucional en el día a día de la gestión y control de las políticas públicas.

El objetivo de los catálogos de riesgos es servir como uno de los elementos facilitadores del autodiagnóstico y de la autoevaluación de riesgos que realizará cada entidad como piedra angular de su sistema preventivo.

En este caso, se trata de un catálogo centrado en el **ámbito de la función pública** y, en especial, en la gestión de becas. No en vano, la gestión de los recursos humanos representó el 44% de las alertas presentadas en la Agencia (201 denuncias), tal y como consta en la Memoria de la AVAF del ejercicio 2022. En el presente documento, **se hace especial referencia a la convocatoria y gestión de becas y al ejercicio de prácticas profesionales** y, está basado en las recomendaciones en materia de integridad que constan en el 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”*, aprobado por Resolución del Director de la AVAF número 24, de 17 de enero de 2023.

Es importante que la administración pública que opte por elaborar, adaptar e implementar este catálogo de riesgos lo haga basándose en la idiosincrasia de su propia organización. En ese sentido, desde la AVAF recomendamos que, con carácter previo, analicen tanto los aspectos externos (normativos, técnicos, sociales, económicos, transformaciones tecnológicas, etc.) como aquellos aspectos internos (organizativos, profesionales, reputacionales, forma jurídica y estructura orgánica de la entidad, modo de asignación de responsabilidades) y aquéllos que puedan tener incidencia en la organización, planificación y gestión de sus recursos humanos como brazo ejecutor de su misión de servicio público.



02

Riesgos generales.

Como consecuencia de estudios y trabajos previos realizados por el servicio de Prevención de la AVAF, se abordan a continuación sintéticamente los riesgos catalogados como generales por ser los que aparecen con carácter recurrente en la generalidad de entes y procesos decisorios del sector público valenciano. Tales riesgos tienen su reflejo en el ámbito sectorial de la función pública y, en especial, de las prácticas contrarias a la integridad derivadas de malas praxis en el recurso a personas becarias en el sector público valenciano.

No obstante lo anterior, cada administración o entidad, en función de su tipología y de su idiosincrasia, deberá adaptarlos a los procesos de autodiagnóstico y evaluación de riesgos.

Como fuentes de consulta adicionales, se recomienda la lectura de los catálogos AVAF sobre riesgos comunes y específicos en los procesos de toma de decisiones y sobre riesgos contrarios a la integridad en el sector público instrumental valenciano, aprobados por Resoluciones del director de la AVAF de 16 de julio de 2021 y de 3 de mayo de 2022, respectivamente.

2.1. 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).



RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD EN LA FUNCIÓN PÚBLICA. ESPECIAL REFERENCIA A LAS BECAS

En ocasiones, la indebida aplicación de las normas que regulan las funciones del personal eventual (de confianza de los cargos políticos) o las propias medidas contenidas en normas recientes para reducir la temporalidad en el empleo público (como, por ejemplo, las que regulan el proceso de estabilización de empleo público) pueden poner en jaque tanto los principios constitucionales de acceso a la función pública (igualdad, mérito, capacidad, etc) como los rectores de su ejercicio (objetividad, imparcialidad, neutralidad) y, en general, los de buena administración. Lo mismo puede suceder cuando se ordena y/o permite que personas becarias realicen funciones que impliquen el ejercicio de potestades públicas (reservadas al funcionariado de carrera y, temporalmente, al funcionariado interino ante causa legal justificada). Realidades las descritas que pueden suponer riesgos de fraude y/o corrupción tales como:

- Riesgo por clientelismo o gratitud de las personas empleadas públicas con respecto a la autoridad que les nombra. El clientelismo político y la “devolución de favores” se han venido realizando por medio del otorgamiento irregular de contratos públicos o a través del nombramiento directo para ocupar algún alto cargo “disponible”, normalmente de carácter directivo, buena parte de los cuales se encuentran en el sector público instrumental. En estos nombramientos directos o, en el mejor de los casos, pseudoprocesos de selección, prima mucho más la afinidad política o personal que el verdadero mérito o la experiencia acreditada, siendo este el escenario ideal para que las personas así nombradas desarrollen una gestión no acorde con los principios de buena administración pública.
- A sensu contrario, la aludida “devolución de favores” puede producir el conocido fenómeno de las puertas giratorias, esto es, la entrada desde la administración o el sector público instrumental a una empresa privada con la que se tuvo relación mientras se ejerció el cargo público.
- Riesgo de confusión de funciones del personal eventual o becario con las reservadas al funcionariado,
- Riesgo de no asignar las funciones a través de la plantilla.
- Riesgo de que participen en la emisión de informes en el seno de expedientes administrativos en lugar de los informes técnicos.
- Riesgo de falta de profesionalización, formación y conocimientos en la función pública.



RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD EN LA FUNCIÓN PÚBLICA. ESPECIAL REFERENCIA A LAS BECAS

- Riesgo de no controlar la información privilegiada a la que acceden y su uso posterior a su cese; Distorsión o Spoil System; a veces, pase al mundo empresarial.
- Riesgo de modificaciones retributivas discrecionales.

2.2. RIESGO DE INCUMPLIR EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y DEL RESTO DE PRINCIPIOS DE BUENA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EFICACIA, EFICIENCIA, PLANIFICACIÓN, ETC.)

Las mala praxis el acceso y ejercicio de la función pública y, en particular, el uso de becarios como “músculo” y recurso humano recurrente en el sector público conculca flagrantemente la Constitución Española y la normativa estatal y autonómica en la materia, incurriendo en clara infracción del principio de legalidad y del resto de principios de buena administración pública previstos en el artículo 103 CE y desarrollados en sendas normas, entre otras, en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Principios que adquieren su máxima relevancia práctica en el modo y manera en que se planifican, estructuran, organizan, gestionan y controlan los recursos humanos en el sector público.

2.3. RIESGOS POR OBSOLESCENCIA LEGAL Y TECNOLÓGICA: DESCONOCER EL MARCO NORMATIVO APLICABLE O INSUFICIENCIA DE SISTEMAS TIC Y FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA. CIBERATAQUES Y FUGAS DE INFORMACIÓN. FALTA DE TRAZABILIDAD Y CONTROLES.

La Administración actúa con pleno sometimiento a la Ley y al Derecho; los significativos y complejos cambios tanto normativos como tecnológicos, pueden implicar riesgos contrarios a la integridad por obsolescencia legal o tecnológica (no actualización de los expedientes o informes a la normativa aplicable, errónea motivación de las decisiones públicas con base en legislación derogada o no adaptar las medidas de seguridad de nuestros sistemas de información y comunicación a la normativa existente implementando medidas legales, organizativas y técnicas que permitan prevenir, detectar y dar respuesta a los ciberataques o fugas de información). Todo ello resulta crucial cuando está en juego la protección de los intereses generales y las personas que deben realizar las funciones públicas en cuestión son becarias.

La función pública debe ser eficiente, rastreadable y fiscalizable, por ello es necesario, la cultura del OPEN DATA, de los datos abiertos y reutilizables, con la necesaria protección de la información en un escenario de ciberataques.



Entre los factores vinculados a **los riesgos (y/o factores de riesgo) por obsolescencia tecnológica** podemos citar los siguientes:

- Falta de un análisis funcional previo, que puede devenir en una ineficiencia de las aplicaciones por no incorporan las funcionalidades a las aplicaciones informáticas existentes;
- Inadecuada limitación de la gestión de usuarios y privilegios de las aplicaciones, lo que representa un riesgo alto para la seguridad de los datos;
- Versiones obsoletas, fuera del periodo de soporte del fabricante, incrementándose el riesgo de que se produzca un incidente de seguridad;
- Cumplimiento parcial de la legalidad en materia Esquema Nacional de Seguridad (ENS), del Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) y de la normativa sobre Protección de Datos (Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y Garantía de Derechos Digitales y Reglamento General- RGPD);
- Desarrollo de aplicaciones sin una revisión previa de los procedimientos existentes;
- Ausencia de una adecuada formación del personal, la escasez del mismo y la elevada rotación y la falta de cultura de la organización en la “Administración sin papel”;
- No disposición de un plan de continuidad para recuperar la actividad tras un ciberataque;
- Insuficiencia del control interno sobre la actividad de los centros gestores, orientado a mitigar riesgos como el de prescripción de derechos e incumplimientos de plazos.

Entre los riesgos vinculados a la **obsolescencia legal** en el ámbito de la gestión de becas, nos remitimos a los citados en el apartado de Riesgos específicos de este Catálogo, habida cuenta que, desconocer y/o inaplicar la normativa en materia de función pública por parte de la Administración así como la normativa específica del sector de actividad en el que se encomienden funciones públicas a personas becarias por su parte, conduce inexorablemente a irregularidades de toda índole contrarias a la integridad.



2.4. RIESGO POR POSIBLE LITIGIOSIDAD O DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.

No tomar en consideración este tipo de riesgos derivados de un fallo judicial pendiente de ejecución o de una eventual responsabilidad o la no dotación de un fondo de contingencia u otros mecanismos similares lleva aparejada, con frecuencia, un riesgo de despilfarro de recursos públicos, así como una pérdida de la conocida hipoteca reputacional.

La consecuencia más habitual del incumplimiento de la legalidad formal es la vulneración o menoscabo de derechos e intereses legítimos, dando pie a que, evidentemente, quienes se sienten perjudicados por el resultado de una actuación ilegal, recurran judicialmente con muchas probabilidades de éxito.

Señalamos aquí una práctica contraria a la integridad y que se produce en aquellas administraciones que, eludiendo la normativa aplicable, encomiendan funciones que implican el ejercicio de potestades públicas a personas becarias, pudiendo dar lugar a sendas responsabilidades y recursos.

De entre los **riesgos (y factores de riesgo)** vinculados al mismo destacamos:

- Riesgo de omitir en el diagnóstico previo a la planificación de políticas y acciones los riesgos por posible litigiosidad (penal, laboral o contencioso-administrativa) o de responsabilidad patrimonial y/o civil.
- Riesgo de no prever una dotación económica como fondo de contingencia.
- Riesgo de no analizar las causas que los motivan y tomar medidas (formación a servidores/as públicos/as y a personas becarias adecuada a las bases rectoras de la concesión de dicha subvención; rectificación de procesos y procedimientos).
- Riesgo de control insuficiente.
- Riesgo de desconsideración a medio-largo plazo.
- Hipoteca reputacional.



2.5. 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.

Es inevitable encontrarnos en situaciones en que la que los intereses particulares entren en conflicto con el deber público, de forma que su actuación se vea influida real, potencial o aparentemente por aquellos intereses (por ejemplo, facilitar información de un expediente de contratación o de otro tipo a una empresa de la que es socio un familiar de la persona becaria).

La situación no es un problema. El problema es no reconocerla y no gestionarla adecuadamente.

De entre los **riesgos (y factores de riesgo)** vinculados a la contratación que derivan del conflicto de interés, destacamos:

- Inexistencia de una unidad antifraude u órgano similar, encargado de la detección, análisis, y supervisión de conductas que puedan suponer un conflicto de interés.
- Ausencia de procedimientos de prevención, detección y control de posibles situaciones de conflictos de interés en la función pública.
- Participación y/o influencia de un determinado operador económico en actuaciones públicas que impliquen procedimientos de reparto de fondos públicos (contratos, subvenciones) u otros de pública concurrencia (procesos de selección o provisión de puestos de trabajo, etc).
- Riesgos vinculados al enriquecimiento injusto previa existencia de un conflicto de interés.

Recomendamos la lectura de la Recomendación general de esta Agencia *“Reflexiones sobre el conflicto de interés: su desconocimiento, la antesala de la corrupción.”* Así como la lectura del Manual didáctico visual AVAF *“Los conflictos de interés en clave de integridad”*, que contienen un análisis pormenorizado de las distintas situaciones y ejemplos de conflictos de interés como riesgos contrarios a la integridad institucional en las principales áreas de práctica en el día a día del servicio público.



2.6. RIESGOS DERIVADOS DE LA FALTA DE TRANSPARENCIA O DE TRANSPARENCIA COSMÉTICA Y AUSENCIA DE DATOS ABIERTOS Y REUTILIZABLES.

La entrada en vigor de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, contempla nuevas obligaciones de publicidad activa en todos los ámbitos de la actividad pública. La falta de transparencia o la publicidad de datos incompletos o “maquillados” relativos a la convocatoria y gestión de becas (ámbitos de subvenciones y función pública) que suele hacerse en formatos no abiertos o no reutilizables (como un pdf) puede acarrear, entre otros, los siguientes riesgos de fraude y/o corrupción:

- Riesgo de impedir el control democrático al no rendir cuentas a la ciudadanía del modo en que se satisfacen las necesidades públicas.
- Riesgo de ocultar información necesaria a los órganos de control (interno y externo).
- Riesgo de descoordinación con otras entidades públicas con objetivos similares; pérdida de oportunidades de colaborar.
- Riesgo de desaprovechar sinergias con la ciudadanía y los operadores económicos en detrimento del interés general.
- Riesgo de publicar “por cumplir” sin rigor, incurriendo en una transparencia cosmética.
- Riesgo de ocultación de situaciones de conflicto de interés.

2.7. RIESGOS DERIVADOS DE LA INEXISTENTE O INSUFICIENTE PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD.

La planificación de los recursos humanos se considera una prioridad para minimizar la corrupción en las entidades públicas asegurar el respeto de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública y en el desempeño de la misma. Una adecuada dotación de personal es especialmente relevante en el contexto actual, en el que, con carácter general, en el sector público destacan factores especialmente preocupantes tales como: plantillas envejecidas sin previsión de relevo generacional; elevadas tasas de temporalidad, tanto de funcionariado interino como de personal laboral temporal; elevado número de personal indefinido no fijo de plantilla (por concatenación de contratos temporales en fraude de ley; presunción de laboralidad o sucesión de empresas);



RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD EN LA FUNCIÓN PÚBLICA. ESPECIAL REFERENCIA A LAS BECAS

falta de especialización; carencia de personal técnico en bastantes entidades locales de hasta 20.000 habitantes y su sector público instrumental; escasa planificación de una formación continua y de sistemas internos de evaluación de la carrera profesional; escasa o nula planificación de puestos de trabajo ajustados a las cambiantes necesidades legales y las nuevas tecnologías; etc. Las herramientas de planificación y ordenación de los recursos humanos, tales como los Planes de Ordenación de los Recursos Humanos o las Relaciones de Puestos de Trabajo permiten optimizar y adaptar su capital humano a las cambiantes necesidades de toda organización, repensando perfiles profesionales, y valorando adecuadamente cada puesto, posibilitando mejorar los procesos de gestión y optimizar el dinero público asignado al mismo. Una adecuada planificación de sus recursos humanos detectará situaciones de riesgo potencial de corrupción, siendo las más frecuentes (algunas judicializadas) las siguientes:

- - Riesgo de situaciones de incompatibilidad, con posibles consecuencias de conflicto de interés;
- - Personal becario o indefinido no fijo de plantilla desempeñando funciones reservadas a funcionarios de carrera, con posibles consecuencias de falta de imparcialidad y objetividad;
- - Riesgo de uso inadecuado de procedimientos de libre designación;
- - Riesgo de asignación del complemento de productividad al margen de los requisitos legales;
- - Riesgo de inadecuada intromisión por personal de confianza en funciones reservadas a funcionarios de carrera;
- - Riesgo de infradotación de recursos humanos en funciones públicas necesarias (por ejemplo puestos de intervención ocupados por personal accidental o interinidad)

La cualificación del personal en toda organización contribuye a evitar irregularidades fortaleciendo la actuación administrativa y reduciendo los riesgos arriba abordados de litigiosidad por errores, así como la responsabilidad patrimonial de la Administración, directa o como consecuencia de la responsabilidad del personal a su servicio. Por ello, les recomendamos que fomenten nuevos Planes de Formación que posibiliten entidades más competitivas, maximizando el valor de lo público al servicio de la ciudadanía. Es de consulta



pública la Recomendación general AVAF: «**La planificación: herramienta clave para prevenir los riesgos de corrupción en las organizaciones**».

2.8. 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.

Estos riesgos son inherentes a la estructura, régimen jurídico e idiosincrasia de cada organización y pueden variar en cada una de ellas. No obstante, entre los factores más comunes conducentes a los mismos, podríamos destacar los siguientes:

- Relaciones inapropiadas con el personal empleado público así como con los proveedores o clientes,
- 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 en cualquier fase del procedimiento de contratación.
- Falta de compromiso de los órganos de dirección y de gobierno en implementar una estructura de integridad en materia contractual.
- Ausencia de tutorización y formación de las personas becarias.

Con frecuencia esta batería de riesgos son consecuencia de un conflicto de interés que otorga la prioridad a un interés particular, pervirtiendo la cadena de toma de decisiones y actuaciones en ejecución de estas, generándose situaciones de presión, desinterés por la buena gestión, falta de respeto por la legalidad en general y por el procedimiento en particular, incumplimiento sistemático de los principios de objetividad, eficiencia y transparencia, opacidad funcional, y antipatía por las funciones de control o supervisión.



03

Riesgos sectoriales en función pública.

Es objeto del presente aportado la compilación de manera no exhaustiva de los principales riesgos (o factores de riesgos) contrarios a la integridad institucional en el ámbito material de la función pública. A tal efecto, se ha procedido a la selección, partiendo de previos trabajos de esta Agencia, así como de fuentes y anuarios públicos (administrativos y judiciales), de los mismos agrupándolos en virtud de su vinculación con: la selección del personal empleado público; su nombramiento y contratación; la formación y evaluación del desempeño profesional; las incompatibilidades y los conflictos de intereses; las retribuciones; la masa salarial ; las indemnizaciones por razón del servicio; otros riesgos contrarios a la integridad en la función pública.

3.1. VINCULADOS A LA SELECCIÓN DE PERSONAL.

- Riesgo de incumplimiento de los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público. Riesgo por falta de imparcialidad en los tribunales de selección de personal o de provisión de puestos de trabajo.
- Riesgo de insuficiente dotación de recursos humanos y/o inadecuación del perfil técnico al ejercicio de las funciones públicas. Falta de suficiencia, capacitación y/o



habilidades del personal para el cumplimiento de las funciones asignadas.
Inadecuación de los procesos selectivos a los requisitos del puesto.

- Riesgo de ausencia de planificación y de ordenación del personal; falta de previsión del relevo generacional y de la captación y retención del talento. Inadecuación de la RPT a las necesidades de personal.
- Riesgo de falta de homogeneidad de la información contenida en la RPT (Relación de puestos de trabajo), 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. Ausencia de un sistema claro de delimitación de competencias y funciones por áreas.

3.2. VINCULADOS AL NOMBRAMIENTO Y CONTRATACIÓN DE PERSONAL.

- Elevado número de contrataciones encubiertas y temporales que provoca riesgos de concatenación ilegal y su conversión en indefinidas no fijas de plantilla.
- Realización de contrataciones temporales sin autorización previa de la DGP (Dirección General de la Función Pública).
- 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.
- Realización por becarios de funciones propias de funcionarios (ejercicio de potestades públicas) y/o prácticas autónomas sin la supervisión de un tutor.



3.3. VINCULADOS A LA FORMACIÓN Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.

- Ausencia de formación y capacitación práctica del personal becario o inadecuación de la misma con sus previos estudios teóricos.
- Ausencia, inadecuación u obsolescencia 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 del personal empleado público

3.4. VINCULADOS A LAS 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 y/o por personal externo que preste servicios en la institución. Ausencia o insuficiencia de medidas de control de fugas de información pública.
- Ejercicio simultáneo de otros puestos de trabajo o realización de tareas profesionales para otros organismos, empresas o particulares.
- Aceptación de invitaciones o regalos en contra de las previsiones legales y del código ético y/o políticas institucionales aprobadas al efecto.
- Gestión de información confidencial relevante sobre personas y organizaciones.

3.5. VINCULADOS A LAS 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.



3.6. VINCULADOS A LA MASA SALARIAL.

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

3.7. VINCULADOS A LAS 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 incluya los límites del Decreto 24/1997.

3.8. OTROS RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD EN LA FUNCIÓN PÚBLICA.

- Falta de sensibilización sobre ética e integridad pública.
- Ausencia de un sistema efectivo de alertas tempranas y de mecanismos de detección de irregularidades.
- Ausente o insuficiente motivación de las personas empleadas públicas que fomente su compromiso institucional.
- Inexistencia de una regulación del teletrabajo que evalúe la consecución de objetivos y no los fichajes horarios.
- Riesgos psicosociales que puedan derivar en situaciones de acoso (laboral, sexual, etc).



04

Riesgos vinculados a la convocatoria y gestión de becas y al ejercicio de prácticas profesionales.

En primer lugar, debemos 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.

- 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...”

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



RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD EN LA FUNCIÓN PÚBLICA. ESPECIAL REFERENCIA A LAS BECAS

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.

Una vez realizada la distinción conceptual de las principales situaciones, pasamos a abordar los riesgos contrarios a la integridad que, con mayor frecuencia, se dan en la práctica cotidiana de la gestión de becas.

4.1. RIESGOS GENERALES.

4.1.1 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).

En los casos de **inexistencia de un programa formativo o de escasa entidad** cuando la normativa o la convocatoria establezcan como una de las obligaciones de la entidad concedente velar por el desarrollo adecuado del programa de formación, este hecho puede conllevar **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 implica 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, 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.

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 algunos casos, las bases reguladoras pueden distinguir entre la **dirección técnica** de las personas adjudicatarias de las becas a realizar por el **tutor o tutora** asignada 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, dedicación y aprovechamiento adecuados. Por tanto, debe existir la figura del tutor que tenga la **formación adecuada para ejercer la referida**



dirección técnica y las obligaciones derivadas para evitar la atribución al becario de funciones de naturaleza laboral o incluso funcionarial.

4.1.2 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 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 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.

Otro riesgo que puede darse es la **concatenación de becas en un mismo beneficiario** consecuencia de sucesivas prorrogas. 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 conlleva además el ya señalado **riesgo de incumplimiento de las bases reguladoras para la concesión de becas**.

En este sentido, otro riesgo contrario a la integridad sería 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**. 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**.



4.1.3 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:

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.

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.

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, 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.**

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

Las aludidas 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 (obligación de guardar el debido secreto y confidencialidad de los asuntos en que intervenga) y eventualmente la existencia de conflictos de interés.

4.2 RIESGOS VINCULADOS AL 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 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



05

Marcos de integridad y mecanismos de prevención.

Los Planes de Integridad pública pueden ser considerados como uno de los marcos más importantes para prevenir la corrupción y velar por la integridad de la entidad.

La AVAF aconseja que todas las administraciones públicas cuenten con su propio Plan de Integridad Institucional para ello, pone a disposición una serie de materiales que coadyuvan en esta tarea y que están a disposición en la web de la AVAF (<https://www.antifraucv.es/actuaciones-de-prevencion-2/>)

- Las Recomendaciones generales AVAF sobre enriquecimiento injusto, planificación, conflicto de interés y ejecución de contratos en las que, además de analizar los riesgos, se proponen mecanismos de prevención en dichas áreas.



- El Manual didáctico visual: “los conflictos de interés en clave de integridad pública”, con sendos ejemplos de las principales situaciones vinculadas a dicho riesgo en general y en cada una de las principales áreas de práctica.
- La Guía AVAF: “El Plan de Integridad Pública: Hoja de ruta y anexos facilitadores”, y sus correspondientes actualizaciones y anexos de ayuda para su adecuada elaboración.
- La Guía AVAF: “Ley 2/2023: Principales obligaciones y recursos de la AVAF”, que incide en algunos de los principales mecanismos de detección y alerta de irregularidades.
- El Manual AVAF: “El ejercicio del cargo público con integridad: Antes, durante y después del proceso electoral”.
- Los Catálogos AVAF de riesgos contrarios a la integridad en el sector público instrumental, así como a los riesgos comunes en los procesos de toma de decisiones.
- Los Catálogos AVAF: “Riesgos contrarios a la integridad pública en materia de contratación pública”
- El Código de integridad en la Comunitat Valenciana, que selecciona y sistematiza las principales normas internacionales, europeas, nacionales y autonómicas vinculadas a la integridad pública, incluyendo un práctico glosario que hace las veces de índice analítico.

5.1. MARCOS DE INTEGRIDAD.

Como hemos comentado, los Planes de Integridad no son la única herramienta para la prevención de la corrupción. Existen otros marcos de integridad que podrán formar parte del Plan o, en su caso, elaborarse, aprobarse y aplicarse por separado. Destacamos someramente entre ellos:

A. LA POLÍTICA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL. Su aprobación pretende ser fiel reflejo de la implicación de los órganos de gobierno, su compromiso político con la integridad, incluyendo la adecuada dotación de recursos suficientes y la asignación de roles y responsabilidades a todos los actores implicados.



B. INFORMACIÓN Y FORMACIÓN. Es importante que se trabaje en la información y formación en toda la organización y, especialmente, en aquellas áreas de práctica en las que el riesgo es mayor. Se propone una formación mixta que combine teoría, práctica y talleres sobre dilemas éticos, además de formación teledirigida a los sectores que, tras realizar la autoevaluación, exista riesgo de fraude o corrupción.

C. EL AUTODIAGNÓSTICO PREVIO. Resulta imprescindible realizar el autodiagnóstico previo de la organización como piedra angular del sistema preventivo para considerar las contingencias de la entidad como sentencias judiciales desfavorables o pendientes de ejecución, reclamaciones de responsabilidad patrimonial, recursos, información obtenida de diversas fuentes como los canales de denuncias, código ético, registros, comunicaciones, etc. Se trata de realizar un diagnóstico previo e inicial, similar a un control ex ante, antes de implementar la herramienta para realizar la evaluación de riesgos que determine la idoneidad de los instrumentos de control de los que ya disponga cada entidad promotora del plan de integridad.

D. AUTOEVALUACIÓN DE RIESGOS. Comprende todos los riesgos existentes en las diferentes áreas de práctica de la organización, no sólo los riesgos de fraude, corrupción o conflicto de interés sino todos aquellos a los que esté expuesta la entidad como consecuencia del desarrollo de su actividad y que impidan u obstaculicen la consecución de sus fines, funciones y objetivos.

Una vez identificados los riesgos existentes en la organización, el proceso requerirá proceder a su graduación, esto es, la combinación de **la probabilidad de ocurrencia** y el **impacto sobre los objetivos de cada uno de ellos.**

La graduación de la probabilidad del riesgo se realizará teniendo en cuenta la mayor o menor intensidad de la presencia de las variables de la frecuencia y las medidas ex ante de las que ya dispone la organización. Los factores de graduación de establecerán una vez determinados los riesgos y las áreas.

Respecto del impacto, habrá que realizar una valoración de la gravedad del riesgo teniendo en cuenta la intensidad en los daños institucionales.

Tras analizar cada uno de los diferentes riesgos que afecten a la entidad, se graduarán en niveles de impacto alto, medio o bajo. En función de su impacto y de su probabilidad se propondrán controles atenuantes (o medidas adicionales). Toda esta información nos permitirá conformar el mapa de riesgos de la organización. La finalidad óptima de la



autoevaluación será conseguir un resultado o niveles de riesgo “aceptables”, esto es, que permitan la consecución de los objetivos institucionales.

La evaluación de los riesgos nos puede ser útil para elaborar el catálogo de riesgos de la entidad y con ello:

- Determinar las áreas de actividad susceptibles de incurrir en riesgos contrarios a la integridad, incluidos los de fraude y corrupción;
- Conocer los principales riesgos vinculados a la actividad;
- 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;
- 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.

E. CÓDIGOS ÉTICOS Y DE CONDUCTA. Se trata de otro marco de integridad relevante que podrá formar parte del Plan de Integridad de la institución donde se regularán los valores, normas de conducta y principios rectores de las actuaciones de la administración y de sus servidores/as públicos/as, los mecanismos para garantizar la efectividad de dichos valores, la política de regalos, la regulación del Comité de Ética como órgano consultivo y de seguimiento de denuncias y respuesta a las mismas, consecuencias del incumplimiento del código, acciones de comunicación y formación, revisión del código.



La aprobación del código ético contribuirá asimismo a dar cumplimiento a la obligación ya exigible, en el ámbito de la Comunitat Valenciana, en el Título III de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, (DOGV de 22/04/2022) de elaborar un código ético o de conducta que concrete y desarrolle los principios de actuación con un contenido mínimo para las entidades incluidas en su ámbito subjetivo de aplicación.

F. CANALES DE COMUNICACIÓN Y DENUNCIA. Mediante la **Ley 2/2023**, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, se ha incorporado al ordenamiento interno español la Directiva 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión. La finalidad de la norma es la de proteger frente a represalias a las personas que, en un contexto laboral o profesional, detecten infracciones penales o administrativas graves o muy graves y las comuniquen mediante los mecanismos regulados en la misma.

La Ley establece la **obligación de implementar un canal interno de recepción de informaciones** (Sistema Interno de Información o SII), de uso preferente frente al canal externo. No obstante, el informante puede elegir el cauce a seguir, interno o externo, según las circunstancias y los riesgos de represalias que considere. Todos los sujetos obligados, de acuerdo con lo dispuesto en esta ley, a disponer de un canal interno de informaciones, con independencia de que formen parte del sector público o del sector privado, deberán contar con un libro-registro de las informaciones recibidas y de las investigaciones internas a que hayan dado lugar. Con relación al sector público, la ley ha extendido en toda su amplitud la obligación de contar con un SII. En consecuencia, han de configurar tal Sistema las Administraciones públicas, ya sean territoriales o institucionales, las autoridades independientes u otros organismos que gestionan los servicios de la Seguridad Social, las universidades, las sociedades y fundaciones pertenecientes al sector público, así como las corporaciones de Derecho Público.

La Directiva excluye de la obligación de contar con un SII a los municipios de menos de diez mil habitantes, sin embargo, esta ley no contempla esta excepción. Por tanto, todos los municipios tienen la obligación de contar con un SII con la posibilidad de que aquellos municipios cuya población no supere los diez mil habitantes puedan compartir medios para la recepción de informaciones con otras Administraciones que ejerzan sus competencias en la misma Comunidad Autónoma. Esta posibilidad no exime de que cada administración local tenga un responsable de su SII.



Además, la Ley también obliga a los órganos de gobierno de las entidades a **designar un responsable del SII**, así como a **establecer, publicar y actualizar una política o estrategia del SII y defensa del informante, un procedimiento de gestión de informaciones recibidas y el establecimiento de las garantías para la protección de los informantes en el ámbito de la propia entidad.**

El **canal externo de información** se regula como medio complementario al canal interno. Esta ley procede a la implementación de un canal externo cuya llevanza corresponde a la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I. prevista en el título VIII.

Es importante hacer referencia a la posibilidad que contempla la Ley de implantar canales externos de información por parte de las Comunidades Autónomas. La llevanza de dichos canales externos será asumida por autoridades independientes autonómicas análogas a la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I.

Los canales internos (SII) y los canales externos de comunicación constituyen una de las principales herramientas para la detección de riesgos ya que permiten la elaboración de banderas rojas o *red flags* de cada entidad, la idoneidad de la autoevaluación de riesgos de fraude, corrupción y conflictos de interés y la adopción de las medidas necesarias para minimizar esos riesgos.

Para facilitar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, la AVAF permite a las entidades incluidas en su ámbito de actuación la posibilidad de suscribir un Protocolo de colaboración funcional con la Agencia que incluye:

- el reconocimiento como canal externo de denuncias del Buzón de la AVAF y su adhesión al mismo.
- en cumplimiento de los plazos fijados por la señalada Ley 2/2023 en su disposición transitoria segunda, la puesta en marcha por la entidad correspondiente de su canal de denuncias interno, debiendo remitir a la AVAF el nombramiento del Responsable del Sistema interno de información.

Por otro lado, además de contar con los canales de comunicación y denuncia, como mecanismo de detección de posibles casos de fraude o corrupción, la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia hace mención a otras herramientas de



detección ya que las medidas de prevención no son suficientes para obtener una protección completa contra el fraude:

- 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).
- El desarrollo de indicadores de fraude (banderas rojas) y comunicación de los mismos al personal en posición de detectarlos.
- El establecimiento de mecanismos adecuados y claros para informar de las posibles sospechas de fraude por quienes los hayan detectado.

Respecto a las herramientas de prospección de datos (data mining) es importante tener presente la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en relación con el análisis sistemático de este riesgo en los procedimientos que ejecutan el citado Plan basado, precisamente, en una herramienta informática de data mining, MINERVA o cualquier otra que la sustituya en el futuro, con sede en la Agencia Estatal de Administración Tributaria de España.

G. COMISIÓN ANTIFRAUDE. Entre los mecanismos preventivos será crucial el papel de la **Comisión antifraude** como impulsora y garante de la efectividad del Plan y de los marcos de integridad. En caso de que sea posible, se sugiere que sea un órgano colegiado que tenga garantizada su autonomía e independencia funcional. Sería conveniente que las personas integrantes de la misma contaran con experiencia previa en la gestión de riesgos en las principales áreas de práctica de la organización (especialmente, en materia de contratación, subvenciones, recursos humanos, urbanismo y gestión presupuestaria). Sin embargo, en caso de que esto no sea posible, puede establecerse el llamamiento a las sesiones de trabajo de la Comisión a personal ajeno a la misma que cuente con los conocimientos y experiencia que se requieran. A tales efectos, quizás sería interesante el papel de las Diputaciones provinciales en la prestación de la asistencia requerida a las entidades con menos recursos y/o el recurso a la colaboración y cooperación interadministrativa (otras entidades locales, mancomunidades, y otras administraciones territoriales en el marco de sus respectivas competencias). Recomendamos la lectura de la Guía del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA), en cuanto a las funciones de dicha Comisión.



5.2. MECANISMOS DE PREVENCIÓN GENERALES.

Para hacer frente a los riesgos existentes en el área de práctica de función pública señalamos algunos mecanismos de prevención como:

Apoyarse en los/as funcionarios/as de carrera, porque el principal valor de sus informes reside en la objetividad e imparcialidad.
Hacer valer tales principios en los procesos selectivos de acceso al empleo público; garantías en las bases reguladoras y plena transparencia.
El personal de elección o designación política no podrá formar parte de los Tribunales de selección, pero deben velar por la integridad de sus miembros, y su especialización; tampoco formarán parte el personal eventual, funcionarios interinos ni personal laboral no fijo
RPT con funciones adecuadas a cada puesto y no a las personas que los ocupan
Respeto de los principios de igualdad, mérito y capacidad en temarios sobre integridad y ética públicas
Considerar el encaje de perfiles tecnológicos; estamos ante un cambio de época que así lo exige.
Planificación del relevo generacional.
Tomar conciencia y planificar actuaciones sobre laborales indefinidos no fijos; especial atención a la remunicipalización de servicios.
Planes de Formación y Actualización continua.
Códigos éticos y Comités de seguimiento de los mismos.
Regular reglamentos de productividad que impidan su percepción genérica, reiterada y continuada.
Impedir influencias personales al conceder gratificaciones extraordinarias.



Adecuación a los límites legales del número y funciones del personal eventual y de las retribuciones de los cargos electos.

5.3. MECANISMOS DE PREVENCIÓN ESPECÍFICOS EN MATERIA DE CONVOCATORIA Y GESTIÓN DE BECAS DE PRÁCTICAS PROFESIONALES.

A raíz de las recomendaciones del 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**” aprobadas mediante Resolución del director de la AVAF número 24, de 17 de enero de 2023, se establecieron una serie de mecanismos de prevención específicos 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.

Siguiendo lo establecido en el “*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.



RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD EN LA FUNCIÓN PÚBLICA. ESPECIAL REFERENCIA A LAS BECAS

- 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**.

5.4. MECANISMOS DE DETECCIÓN ESPECÍFICOS EN MATERIA DE CONVOCATORIA Y GESTIÓN DE BECAS DE PRÁCTICAS PROFESIONALES.

Se trata de la **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, utilizadas 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



06

Bibliografía, informes y fuentes de consulta.

-  [Catálogos AVAF: “Riesgos comunes en los procesos de toma de decisiones y algunos mecanismos de prevención”.](#)
-  [Catálogos AVAF: “Riesgos contrarios a la integridad en el sector público instrumental valenciano”. Catalogo de riesgos SPI.](#)
-  [Catálogos AVAF: “Riesgos contrarios a la integridad pública en materia de contratación pública”](#)
-  [Catálogo de riesgos por áreas de actividad, Consello de Contas de Galicia.](#)
-  [Código de Integridad de la Comunitat Valenciana \(junio de 2023, AVAF\). Codigo_Integridad_CV](#)
-  [Directiva \(UE\) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.](#)
-  [Fichas de Sistematización. Control Interno, AVAF.](#)



RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD EN LA FUNCIÓN PÚBLICA. ESPECIAL REFERENCIA A LAS BECAS

-  [Fichas de Sistematización. Gestión de Riesgos, AVAF.](#)
-  [Fichas de Sistematización. Control Externo, AVAF.](#)
-  [Fichas de Sistematización. Marcos de Integridad, AVAF.](#)
-  [Guía AVAF: “El plan de integridad pública: hoja de ruta y anexos facilitadores”, aprobada por Resolución del Director de fecha 15 de noviembre de 2021.](#)
-  [Guía AVAF Ley 2/2023: Principales obligaciones y recursos de la AVAF](#)
-  [Guía EGESIF para la evaluación del riesgo de fraude y medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude. Fondos Estructurales y de Inversión Europeos Orientaciones para los Estados miembros y las autoridades responsables de los programas](#)
-  [Guía normativa. impacto de las últimas crisis en la contratación pública, OIRESCON, \(diciembre 2022\) Guía normativa. Impacto de las últimas crisis en la contratación pública](#)
-  [Informe Anual de Supervisión. Conclusiones y RECOMENDACIONES, OIRESCON \(diciembre 2022\)](#)
-  [Informes Prevención AVAF: Informe consultivo. Integridad pública vinculada a la convocatoria y gestión de becas y al ejercicio de prácticas profesionales.](#)
-  [Informe general del artículo 96.2 de la ley 1/2015, de 6 de febrero Plan Anual de Auditorías de sector público 2022. \(Ejercicio 2021\)](#)
-  [Informe de Fiscalización de la Cuenta de la Administración de la Generalitat, Ejercicio 2021. Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.](#)
-  [Informe de auditoría de cumplimiento de legalidad en la contratación de la Administración de la Generalitat. Ejercicio 2021. Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana](#)
-  [Informe final. Riscos per a la integritat en la contractació pública. Oficina Antifrau de Catalunya.](#)
-  [Manual Didáctico visual AVAF: “Los conflictos de interés en clave de integridad pública”.](#)



RIESGOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD EN LA FUNCIÓN PÚBLICA. ESPECIAL REFERENCIA A LAS BECAS

-  [Manual de fiscalización de la Sindicatura de Comptes \(2022\).](#)
-  [Manual de la OCDE sobre Integridad Pública, OECD Publishing, Paris.](#)
-  [Memoria de Actividad de la AVAF 2020.](#)
-  [Memoria de Actividad de la AVAF 2021.](#)
-  [Memoria de Actividad de la AVAF 2022.](#)
-  [Memoria Presupuesto de la AVAF, 2023.](#)
-  [Metodología para la Administración de Riesgos, Consello de Contas de Galicia.](#)
-  [Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana \(DOGV de 22/04/2022\).](#)
-  [Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.](#)
-  [Plan de Prevención de Riesgos de Gestión, incluidos los de corrupción, en el Consello de Contas de Galicia.](#)
-  [Recomendación AVAF: “La Ejecución de los contratos en clave de integridad pública.”](#)
-  [Recomendación AVAF: “La planificación como herramienta de prevención de la corrupción en las organizaciones”.](#)
-  [Recomendación AVAF: “Enriquecimiento injusto”.](#)
-  [Resumen ejecutivo del informe anual de supervisión de la contratación pública de España, OIRESCON \(diciembre 2022\)](#)
-  [Sistema de integridad de la Administración General del Estado \(marzo de 2023\).](#)
[Sistema de Integridad de la Administración General del Estado](#)



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)

