

Catálogo

AVAF

Riesgos en materia de personal laboral en el sector público valenciano



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

Catálogo AVAF

Riesgos en materia de personal laboral en el sector público valenciano

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

València, septiembre de 2025

La versión digital de este documento está accesible en el sitio 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/>



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 Comunitat Valenciana consistentes en realizar estudios y análisis de riesgos previos.



Agencia Valenciana Antifraude

Nos encontramos en:

C/ Navellos, 14-3ª | 46003 València

962 787 450

<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/>

Redes sociales:





Tabla de Contenidos

1	Introducción.
2	Principales problemas del personal laboral en el Sector Público Valenciano.
2.1.	Procedimientos selectivos de personal laboral.
2.2.	Irregularidades en la contratación de personal laboral.
2.3.	Bolsas de trabajo de personal laboral.
2.4.	Procesos de estabilización.
2.5.	Indefinidos no fijos.
2.6	Ejercicio de funciones reservadas a personal funcionario por personal laboral.
3	Principales riesgos en materia de personal laboral en el sector público valenciano.
3.1.	Riesgos y Controles Atenuantes.
3.2.-	Autodiagnóstico previo y mapa de riesgos, como medida preventiva en la evaluación de Riesgos.
4	Conclusión.
5	Bibliografía y fuentes de consulta.
6	Anexo I. Jurisprudencia de consulta.

La excesiva temporalidad en el conjunto de las administraciones públicas, en la que se incluye el **personal laboral**, tanto en el ámbito estatal como en el ámbito autonómico y local, arroja unos **datos alarmantes**. El presente Catálogo se centra, como es lógico, en el Sector Público Valenciano:

1.- En la Administración de la Generalitat casi la mitad de su personal es temporal.

2.- En su Sector Público Instrumental, **casi su totalidad** es personal laboral y no funcional.

3.- Y en las entidades locales, hay una temporalidad excesiva, siendo en las Entidades Locales, de hasta 5000 habitantes, **una temporalidad del 76 %**.

Un 40% de las denuncias recibidas en la Agencia en el ejercicio 2024, tienen relación con la gestión de recursos humanos y muchas de ellas tienen que ver con los sistemas de selección, lo que exige una respuesta urgente de los responsables públicos.

- Se han detectado casos en el que el personal laboral afectado carece de la **titulación universitaria de Grado o Licenciatura exigida** al personal funcionario del mismo subgrupo. En otros casos, no ha habido pruebas de acceso o solo una entrevista y una valoración por parte de otro personal laboral preexistente en la institución.
- Estas plazas, además, han servido como cauce de **consolidación de personal temporal en indefinido no fijo**, sin haber superado procesos selectivos basados en los principios de **igualdad, mérito y capacidad**.
- El fenómeno descrito plantea indicios de **instrumentalización política** de las plantillas y Relaciones de Puestos de Trabajo, (en adelante RPT), debilitando los principios constitucionales de acceso al empleo público.
- La inclusión de plazas de **personal laboral en subgrupo A1** con funciones de dirección, jefatura o ejercicio de **potestades públicas** es **contraria a los arts. 23.2 y 103 CE, al TREBEP y a la jurisprudencia del TC y TS**.
- Estas prácticas suponen una **vulneración frontal de los principios de igualdad, mérito y capacidad**, configurando vías de acceso privilegiadas al empleo público y debilitando la profesionalización administrativa.

- No es una cuestión de mera clasificación de puestos: se trata de un **mecanismo estructural de clientelismo político**.
- Se sustituyen oposiciones y procedimientos abiertos por consolidaciones que generan **desigualdad, opacidad y desprofesionalización**.
- El resultado es una **administración colonizada**, más débil y con pérdida de legitimidad ante la ciudadanía.

El personal laboral **no puede ejercer potestades públicas** porque ello vulnera la CE y el TREBEP. Las RPT que incluyen plazas laborales A1 con estas funciones **son nulas de pleno derecho** y favorecen **redes clientelares**. La administración debe reservar para funcionarios todos los puestos con **autoridad, fe pública, sanción o decisión unilateral** sobre derechos ciudadanos.

- La configuración discrecional de RPTs para consolidar personal laboral en A1 constituye un **instrumento de clientelismo político**, con consecuencias institucionales graves:
 - ✓ Desprofesionalización de la administración.
 - ✓ Inseguridad jurídica en las decisiones adoptadas.
 - ✓ Pérdida de confianza ciudadana en la imparcialidad de los poderes públicos.
- Resulta necesario:
 - ✓ Revisar de oficio las RPTs afectadas y anular las plazas laborales en A1 que incumplan reserva funcional.
 - ✓ Establecer procesos de selección ajustados a mérito, capacidad y titulación exigida. Con pruebas de acceso objetivas y evitando consolidaciones automáticas.
 - ✓ Implantar mecanismos de auditoría externa e inspección de servicios que impidan el uso clientelar de las RPTs.

En síntesis: la consolidación de laborales en A1 sin base en mérito y capacidad **no es una irregularidad técnica**, sino una **patología de corrupción institucionalizada** que erosiona la esencia del Estado de Derecho en el ámbito administrativo.



01

Introducción

1.- Introducción

Abordamos, desde la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción en la Comunitat Valenciana, (en adelante AVAF), el análisis de los principales riesgos contrarios a la integridad en materia de personal laboral en el sector público valenciano que viene a implementar los diferentes materiales elaborados desde la Agencia, en materia de **función pública**.

De esta forma, para evitar conductas contrarias a la integridad, debemos interiorizar en todo el sector público las normas ya previstas en el ordenamiento jurídico que diseñan un sistema de **integridad pública** como los principios de funcionamiento de las Administraciones en el artículo 103 de la Constitución Española y desarrollados en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, (BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015, en adelante LRJSP); también en el ámbito internacional, la importante Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (Nueva York, 31 de octubre de 2003), que forma parte de nuestro ordenamiento jurídico al haber sido ratificada por el Estado Español (BOE núm. 171, de 19 de julio de 2006). En el contexto europeo, el Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en adelante, MRR) incorporando sendas medidas obligatorias para proteger el presupuesto de la Unión, en particular, las vinculadas al ciclo antifraude. En el ámbito estatal, el IV Plan de Gobierno Abierto (2020-2024) del Ministerio de Política Territorial y Función Pública está orientado a la construcción de un sistema de Integridad Pública. En la actualidad, el V Plan de Gobierno Abierto se encuentra en trámite para el período comprendido 2025-2029.

Y es que, en la Comunitat Valenciana, disponemos de instrumentos valiosos que contribuyen a la prevención y lucha contra el fraude y la corrupción. Así, podemos tomar como referencia, la creación mediante Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción (DOGV núm. 7928, de 30 de noviembre de 2016, en adelante Ley 11/2016) y su Reglamento de funcionamiento y régimen interior, aprobado por Resolución de 27 de junio de 2019, del director de la Agencia.

Este trabajo tiene por objeto facilitar la detección de los riesgos existentes en materia de personal laboral en el sector público valenciano, así como la propuesta de diferentes **controles atenuantes a instaurar puesto que los controles existentes se considera que no son suficientes para hacer frente a los supuestos de fraude, corrupción, irregularidades, en definitiva, de actos contrarios a la integridad pública**.

Para conseguir este objetivo se pretende ofrecer un **catálogo de riesgos** contrarios a la integridad en materia de personal laboral, así como un conjunto de controles atenuantes cuya finalidad es la de minimizar el impacto negativo que tales conductas tienen en nuestro sector público.

Para prevenir y evitar estas situaciones contrarias al interés general y a la **integridad pública**, se aborda este estudio desde la AVAF que, deseamos sirva de marco de referencia para evitar la repetición de los errores del pasado y, de esta forma, caminar en la senda de la implementación de la **Integridad Pública** en todo el Sector Público.

Tal y como se recoge en la última Memoria de la AVAF, la principal categoría de denuncias - por ámbito material - **al final del año 2024** es, con mucha diferencia y al igual que en ejercicios anteriores, la gestión de los recursos humanos, **representando casi el 40% del total de las recibidas**. Así, la mayor parte de los expedientes de investigación de la AVAF que se han tramitado tienen que ver con la **selección de los empleados públicos** y los **procesos de provisión de puestos**.

Con carácter general los empleados públicos de las distintas Administraciones se clasifican en los artículos 8 a 13 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de julio, (en adelante TREBEP), en **funcionarios de carrera, interinos, personal laboral, personal eventual y personal directivo**, centrándonos en el presente trabajo en un tipo de empleado público, **el personal laboral**. En el ámbito de la Comunitat Valenciana, la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana, regula las clases de personal, en su artículo 16, y el artículo 159 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana, lo hace en el ámbito de las entidades locales.

Siendo que tal y como sentó el **Tribunal Constitucional en su Sentencia 99/1987, de 11 de junio, la regla general en las Administraciones Públicas debería ser el régimen funcionarial y la excepción el régimen jurídico laboral**. Pero la realidad es que esta tesis del Tribunal Constitucional no se ha seguido en el conjunto de administraciones públicas, siendo como la propia Sindicatura de Cuentas ha dicho en su informe **“Auditoría de los Gastos de Personal de la Administración de la Generalitat. Especial énfasis en el personal docente, correspondiente al ejercicio 2023”**, en el que se constata el elevado número de personal contratado laboral en el conjunto del sector público valenciano.



Siendo el número de **estatutarios temporales**, (pueden ser de interinidad, de carácter eventual o de sustitución, artículo 9 del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud) un total de **44.158**, **laborales temporales 4.107** y **laborales fijos 3.216**. Destacando el nivel de temporalidad del empleo público de la Administración de la Generalitat a 31 de diciembre de 2023, que se situaba en una media del **49,6%** considerando los funcionarios interinos, el personal estatutario temporal y el personal laboral respecto al total de empleados. Resaltando el nivel de temporalidad del **71,7%** del personal sanitario y, en menor proporción el **28,4%** del personal docente.

Se puede advertir en numerosas instituciones, sobre todo pertenecientes al sector público instrumental, en el que, en las Relaciones de Puestos de Trabajo la totalidad de sus puestos se desempeña por personal en régimen laboral. Son múltiples los ejemplos que se pueden analizar al observar las diferentes **Relaciones de Puestos de Trabajo**, en el que se aprecia que el conjunto de su personal es laboral y no funcionario, generando una huida del derecho administrativo y generando problemas de gestión pública y por tanto de precarización del empleo público y de calidad democrática de nuestras instituciones.

En el ámbito del sector público instrumental de la Generalitat Valenciana existe una infinidad de instituciones en las que, sus Relaciones de Puestos de Trabajo, se estructuran casi en exclusiva con **personal laboral**. También en el **ámbito local** existen numerosos puestos de trabajo que se desarrollan por personal laboral, lo que obliga a un control de las funciones desarrolladas por este tipo de personal y su adecuación a la legalidad vigente, así como en el sector público instrumental local encontramos múltiples puestos ocupados por personal laboral.

02

Principales problemas del personal laboral en el sector público valenciano

2.- Principales problemas del personal laboral en el sector público valenciano

La excesiva temporalidad en el empleo público en la administración pública genera importantes problemas de difícil solución, analizando diferentes cuestiones que tienen un impacto negativo en la administración como son los que a continuación se relacionan:

2.1.- Procedimientos selectivos de personal laboral

En materia de selección de personal temporal, a raíz de las modificaciones llevadas a cabo en el TREBEP ya desde la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 14/2021, de 6 de julio, se recoge en el artículo 11 la obligación expresa de que sus procedimientos de selección del personal laboral sean públicos, rigiéndose en todo caso por los **principios de igualdad, mérito y capacidad**, aun cuando se requiera igualmente la celeridad, teniendo por finalidad atender razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia. Detectándose situaciones en los que tales procedimientos, o son inexistentes o bien no garantizan los principios de acceso lo que puede provocar graves consecuencias que atenten contra la integridad y que generan puestos y, algunos casos, plantillas enteras integradas por personal laboral lo que compromete seriamente la imparcialidad y objetividad. La jurisprudencia constitucional ha sido constante en afirmar **que el acceso a la función pública no puede verse sustituido por mecanismos discrecionales o de consolidación privilegiada**, pues ello vulnera la igualdad.

2.2.- Irregularidades en la contratación de personal laboral

El recurso a la contratación de temporal, en sus diversas formas, trae causa directa de la falta de planificación en las administraciones y entes del sector público, en ocasiones, sin respetar el procedimiento establecido o sin ajustarse a los principios rectores de acceso al empleo público. En este sentido, son diversas las irregularidades denunciadas ante la AVAF en relación con la **contratación en fraude de ley**, la falta de motivación de las causas de necesidad o urgencia o, incluso, la ausencia total de proceso selectivo.

De acuerdo con las numerosas denuncias recibidas por la AVAF en materia de contratación temporal, un ámbito de especial riesgo es el referido al personal, incluido el de alta dirección, del sector público instrumental. No solo organismos públicos sino también sociedades mercantiles y fundaciones públicas. De conformidad con lo prescrito en la D.A. 1ª TREBEP y, tal y como ha sentado la jurisprudencia, se ha de extender a todo el sector público el cumplimiento de los principios constitucionales de **igualdad, mérito y capacidad**, así como de los establecidos en el artículo 55.1 del TREBEP (publicidad, transparencia e imparcialidad, entre otros) trasladados a su vez al artículo 60 de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana (LFPV). Ello incluye a las empresas públicas y fundaciones, puesto que con ello se *“trata de salvaguardar el derecho de los ciudadanos a poder acceder en condiciones de igualdad al empleo público en dichas entidades”* (por todas, **STS 633/2021, de 16 de junio**).

El TREBEP, establece la reserva de funciones públicas a funcionarios, artículo 9. De esta forma la utilización de personal laboral para desempeñar funciones propias de funcionarios A1, contraviene el artículo 9.2. Siendo los principios rectores del acceso al empleo público, los establecidos en el artículo 55 del TREBEP, de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

A tal fin, la AVAF ha recomendado dictar las instrucciones que garanticen la efectiva aplicación de dichos principios en todo tipo de entidades, así como establecer la obligatoriedad de adaptar los instrumentos de regulación de puestos de trabajo, o Estatutos de la entidad, con carácter previo a la dotación o provisión de los concretos contratos. Se estima además la necesidad de contar, en su caso, con programas de cumplimiento normativo. Todo ello, para evitar las situaciones detectadas de arbitrariedad o de ausencia de control legal en el acceso al empleo público en este tipo de entidades y las consecuencias económicas negativas que se derivan.

2.3.- Bolsas de trabajo de personal laboral

Consecuencia de la falta de planificación se ha generalizado el uso de las denominadas “bolsas” de trabajo o empleo, reconocidas por la D.A. 4ª del ya mencionado Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público y, que, para el caso de la Comunitat Valenciana, se prevén en los artículos 18 y 19 de la LFPV como sistema de selección de personal funcionario interino y, en su caso, del personal laboral temporal.

En todos los supuestos, la ley exige respetar en su selección los principios constitucionales de **igualdad, mérito y capacidad**, así como los de publicidad, libre concurrencia y transparencia debiendo constituirse preferentemente dichas bolsas vinculadas al desarrollo de las ofertas de empleo público y, solo podrán inscribirse quienes hayan aprobado al menos alguna de las pruebas del proceso selectivo o hayan superado alguna prueba de conocimiento.

De igual manera, en cuanto a la utilización de esas bolsas de empleo temporal por las entidades locales, la AVAF ya ha recomendado convocatorias específicas para cubrir las necesidades urgentes e inaplazables de personal de cada ayuntamiento, evitando así el recurso a los convenios interadministrativos para la vinculación a las bolsas de otras entidades. Sobre este particular, se ha de traer a colación, además, la interpretación del **TSJ de la Comunitat Valenciana (Sentencia núm. 580/2021, de 20 de julio)** que, amén de exigir que estos convenios estén justificados siempre por razones de urgencia, recuerda que del artículo 37.1 del Reglamento de selección, provisión de puestos de trabajo y movilidad del personal de la función pública valenciana, aprobado por Decreto 3/2017, de 13 de enero, requiere que dichas bolsas sean objeto de negociación en la respectiva mesa con las organizaciones sindicales.

2.4.- Procesos de estabilización

En cuanto a los procesos de estabilización, en atención a las denuncias presentadas ante la AVAF referidas al establecimiento de criterios de valoración discriminatorios y la jurisprudencia existente al respecto, esta Agencia recomienda la motivación de las puntuaciones otorgadas, dejando su trazabilidad en el expediente y estableciendo en las bases generales y específicas de las convocatorias de provisión una baremación de puntos en la fase de concurso, que no implique una discriminación.

En este sentido cabe recordar que la jurisprudencia, a raíz de la **Sentencia del Tribunal Supremo 1519/2024, de 26 de septiembre**, ha señalado que el mayor valor que cabe atribuir a la experiencia en la Administración convocante del proceso “*no puede superar el límite de lo tolerable*” y ha de ser, en todo caso, justificado con expresión de las razones específicas.

2.5.- Indefinidos no fijos

Como ya se advirtió en el “Catálogo AVAF de Riesgos contrarios a la integridad en la función pública. **Especial referencia a las becas**”, publicado en 2024, otro de los riesgos derivados generalmente de una inexistente o insuficiente planificación es el elevado número de contrataciones encubiertas y temporales que provoca riesgos de concatenación ilegal y su conversión en indefinidas no fijas de plantilla, como resultado de la reiterada doctrina jurisprudencial dictada al respecto.

Como ha destacado la doctrina, el reconocimiento jurisprudencial en “**indefinidos no fijos**” del personal temporal, contratado en numerosas ocasiones en fraude de ley, ha **permitido sortear las exigencias constitucionales y la necesidad de convocar procesos selectivos legales, constituyendo una práctica recurrentemente utilizada en sociedades y fundaciones públicas, particularmente afectadas por el riesgo de “clientelismo”**.

2.6.- Ejercicio de funciones reservadas a personal funcionario por personal laboral.

El TREBEP, regula dos regímenes jurídicos (laboral y funcionarial), coexistiendo el régimen de derecho privado para el personal laboral y el del derecho público para el personal funcionario. Y es que el TREBEP, en su artículo 8.1 define a los empleados públicos como, <<..*quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales*>>. Produciéndose de esta forma una regulación conjunta para todo el personal empleado público en cuestiones de calado como son: la negociación colectiva, derechos individuales, responsabilidad disciplinaria, acceso al empleo público entre otros. No obstante, existen importantes diferencias entre un régimen y otro como las derivadas del nombramiento, que en el caso de funcionarios, tiene carácter unilateral y está sujeta al derecho administrativo, artículo 9.1, y el personal laboral, sujeto a un contrato de trabajo, de forma bilateral, y su régimen jurídico, además del EBEP, será el derecho laboral, tal y como precisa el artículo 11 del TREBEP.

En este punto resalta que existe una **reserva de funciones** que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas y en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas, corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, artículo 9.2 TREBEP. El incumplimiento de esta delimitación puede poner en riesgo la propia actividad de la institución, pudiendo viciar de legalidad el acuerdo adoptado, cuando intervenga personal laboral, en el ejercicio de potestades públicas. Debiendo preverse mecanismos de planificación de los recursos humanos que determinen y delimiten funciones y competencias a ejercer por cada uno de los empleados públicos, diferenciando claramente las que pueden ejercerse por personal laboral, de las que se deben asumir por el personal funcionario.

03

Principales riesgos en materia de personal laboral en el sector público valenciano



3.- Principales riesgos en materia de personal laboral en el sector público valenciano.

Desde la AVAF se han realizado diferentes trabajos que ahondan en el estudio y sistematización de los riesgos potenciales del Sector Público Valenciano, siendo todos ellos lectura recomendada y sobre los cuales reiteramos su interés por cuanto contribuyen a la implantación efectiva del sistema de integridad en el ámbito de la Comunitat Valenciana.

Desde la propia AVAF se han realizado diferentes informes finales de investigación, en relación con las denuncias recibidas, **representando casi el 40% del total**. Así, la mayor parte de los expedientes de investigación de la AVAF que se han tramitado tienen que ver con la selección de los empleados públicos y los procesos de provisión de puestos.

3.1.- Riesgos y controles atenuantes.

Para evitar situaciones contrarias a la integridad y con carácter preventivo, se extractan de forma sucinta los siguientes riesgos contrarios a la integridad pública, en materia de personal laboral del sector público, así como controles atenuantes que intenten evitar los riesgos detectados:

RIESGO	CONTROL ATENUANTE
1.- Incumplimiento de los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público.	C.1.- Velar por el cumplimiento de los principios regulados en el TREBEP para el acceso al empleo público, implementar la transparencia en los procedimientos de sección.
2.- Riesgo por falta de imparcialidad en los tribunales de selección de personal o de provisión de puestos de trabajo.	C.2.- Reforzar la imparcialidad de los tribunales mediante la rotación de los miembros del tribunal, su composición plural y la supervisión del órgano de control interno.

3.- Riesgo de insuficiente dotación de recursos humanos y/o inadecuación del perfil técnico al ejercicio de las funciones públicas.	C.3.- Adecuar los procesos de selección o pruebas selectivas a las funciones a desempeñar en los puestos ofertados.
4.- Inadecuación de los procesos selectivos a los requisitos del puesto.	C.4.- Establecer en los procesos selectivos, exámenes precisos para las funciones a desarrollar.
5.- Riesgo de ausencia de planificación y de ordenación del personal.	C.5.- Elaborar un documento de planificación de los recursos humanos de la entidad y las necesidades a cubrir.
6.- Falta de previsión del relevo generacional y de la captación y retención del talento. Inadecuación de la RPT a las necesidades de personal.	C.6.- Evaluaciones periódicas de la Plantilla de Personal o RPT, así como apoyarse en el documento de planificación de los recursos humanos de la entidad.
7.- 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.	C.7.- Elaboración de un documento de planificación de recursos humanos. Elaborar un organigrama para cada departamento que los puestos y sus funciones y su revisión y actualización periódica.



8.- Elevado número de contrataciones temporales que provoca riesgos e incidencias como sobrepasar la duración máxima de estas contrataciones que suponga la conversión de estas en indefinidas no fijas.	C.8.- Elaboración de un documento de planificación de recursos humanos. Revisar la vigencia de las bolsas de empleo.
9.- Sucesión de contratos temporales, sin realizar proceso selectivo, teniendo como consecuencia la adquisición de contratado laboral fijo.	C.9.- Incrementar los controles internos.
10.- Contratación laboral encubierta por la realización de contratos de asistencia técnica.	C.10.- Implementar los controles en la fase preparatoria de los contratos, que eviten Pliegos de Cláusulas Administrativas, que no eviten estas situaciones.
11.- Ejercicio de funciones públicas, por personal que presta servicio en las asistencias técnicas.	C.11.- Evaluar riesgos por departamentos y servicios, en los que se analicen los diferentes expedientes y la intervención del diferente personal funcionario o laboral.
12.- Utilización de la figura de encargo a medios propios, que encubren la contratación de personal laboral.	C.12.- Incrementar los controles internos en la tramitación de encargo a medios propios.
13.- Opacidad y falta de transparencia en procedimientos selectivos.	C.13.- Publicación de toda la información en los diferentes portales de transparencia.

14.-Valoración singular de méritos, sin justificación, que determinan el resultado de los procesos selectivos.	C.14.- Análisis de las diferentes bases de convocatoria, en las que se justifiquen los criterios de selección establecidos.
15.- Realización de contratos laborales que no se ajustan a la normativa vigente.	C.15.- Revisión y análisis del conjunto de personal laboral, que presta servicios en las diferentes instituciones.
16.- Funciones reservadas a funcionarios, realizadas por personal laboral.	C.16.- Aprobación de Reglamentos de Organización y Funcionamiento que desarrollen las funciones a realizar por cada tipo de empleado público.
17.- Falta de aprobación, publicación y ejecución de la Oferta de Empleo Público.	C.17.- Análisis, aprobación, publicación y seguimiento de la Oferta de Empleo Público.
18.- Ausencia, de Relación de Puestos de Trabajo, sin aprobar o sin publicar.	C.18.- Valoración, negociación sindical, aprobación y publicación de la Relación de Puestos de Trabajo.
19.- Relación de Puestos de Trabajo, que no cumplen con la publicación de la información activa.	C.19.- Cumplir con las obligaciones de publicidad activa.
20.- Ausencia de Plantillas de Personal.	C.42.- Aprobación de las correspondientes Plantillas de Personal.
21.- Anexo de personal incompleto, así como incoherencias con el presupuesto.	C.20.- Aprobación de Anexo de Personal, coordinado con el presupuesto.



22.- Ausencia de registro de personal.	C.21.- Creación de Registro de Personal.
23.- 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.	C.22.- Adecuación y cumplimientos de los principios de acceso a la función pública previstos en la normativa.
24.- Riesgo de incumplimiento de valores como la integridad, transparencia, objetividad, imparcialidad, confidencialidad.	C.23.- Formación periódica del personal al servicio de la administración en materia de integridad y ética pública.
25.-Incrementos retributivos no previstos en la normativa presupuestaria.	C.24.- Formación y actualización del personal con competencias en gastos de personal, elaboración y aprobación de nóminas y control del gasto para que tenga clara la normativa aplicable en cada caso. C.25.- Establecer controles internos sobre el pago de retribuciones.

26.- Pagos indebidos de complementos retributivos no contenidos en el convenio colectivo aplicable o normativa aplicable o cuando no se reúnen los requisitos para ello.	C.24.- Formación y actualización del personal con competencias en gastos de personal, elaboración y aprobación de nóminas y control del gasto para que tenga clara la normativa aplicable en cada caso. C.25.- Establecer controles internos sobre el pago de retribuciones.
27.- Pagos de complementos de productividad con carácter fijo y periódico.	C.24.- Formación y actualización del personal con competencias en gastos de personal, elaboración y aprobación de nóminas y control del gasto para que tenga clara la normativa aplicable en cada caso.
28.- Incumplimiento de la Ley de incompatibilidades por parte del personal laboral al servicio de la Administración.	C.27.- Formación periódica del personal en materia de integridad, incompatibilidades. C.28.- Elaboración de un código ético que contenga referencias básicas y principios que sean de aplicación.
29.- Riesgo de fugas de información: utilización de información privilegiada obtenida por razón del puesto desempeñado o funciones realizadas.	C.29.- Elaborar una declaración de confidencialidad que tenga que ser firmada necesariamente por el personal que presta servicios en la administración.
30.- Inexistencia de convenio colectivo de aplicación o convenios colectivos aplicados no informados por las consellerias competentes. (SPI)	C.30.- Solicitar el informe preceptivo y favorable a la Conselleria competente en materia de hacienda para la aplicación del Convenio colectivo del personal laboral al servicio de la administración de la Generalitat.



31.- Desarrollar la actividad sin el informe preceptivo favorable sobre la masa salarial de la Dirección General de Presupuestos (SPI)	C.31.- Solicitar y obtener el correspondiente informe favorable de la DGP para la masa salarial.
32.- Realizar contrataciones temporales por encima de las limitaciones establecidas. (SPI)	C.32.- Personal cualificado y suficiente para verificar que las contrataciones temporales no sobrepasen los límites fijados por la DGP de la Conselleria de Hacienda. C.8.- Elaboración de un documento de planificación de recursos humanos.
33.- Ausencia de un registro de personal unificado en las entidades que permita conocer tipología de los puestos, salario medio. (SPI)	C.33.- Elaboración de una herramienta informática que recoja toda esta información y que se nutre de la información suministrada por los entes para configurar un registro de personal unificado, actualizado y enviado a la Dirección General de Sector Público (DGSP)
34.- Incumplimientos de límites y requisitos vinculados a las indemnizaciones por razón de servicio.	C.34.- Cumplimiento de la normativa sobre indemnizaciones por razón del servicio y gratificaciones por servicios extraordinarios

35.- En relación con las indemnizaciones por razón del servicio la inexistencia de autorización previa del gasto a la comisión de servicios.	C.35.- En el procedimiento administrativo previsto para las indemnizaciones por razón del servicio incluir la autorización previa del gasto por la comisión.
36.- Falta de autorización del gasto por parte del Consell en relación con de puestos del personal funcionario y contratado docente e investigador y del personal de administración y servicios en las Universidades.	C.36.- Solicitar autorización al Consell del coste de las retribuciones para que exista congruencia entre las cantidades fijadas en el presupuesto para ese personal y el coste autorizado.
37.- Incidencias en el cálculo de las indemnizaciones por despido y finiquitos satisfechos.	C.37.- Establecer mecanismos de control interno del gasto por estos para verificar que se ajusta a la legalidad. C.38.- Cualificación adecuada del personal encargado del desarrollo de las funciones.
38.- Ausencia de reglamentos internos de organización y funcionamiento, que determinen las funciones a desarrollar por personal laboral y personal funcionario.	C.39.- Aprobación de Reglamentos internos de Organización y Funcionamiento.
39.- Sobredimensión de departamentos sin justificación.	C.40.- Planificación de la Gestión de Recursos Humanos.
40.- Ausencia de organigrama detallado de funciones asignadas a cada puesto, con distinción entre personal funcionario y laboral.	C.41.- Aprobación de organigrama detallado con las funciones asignadas a cada puesto.



3.2.- Autodiagnóstico previo y mapa de riesgos, como medida preventiva en la evaluación de riesgos.

Los problemas derivados de una gestión deficiente en la gestión de los recursos humanos, ha sido objeto de abusos y de desfases, en todos los niveles: en la selección, en las retribuciones, en la promoción..., generando un impacto negativo para la hacienda pública. Por este motivo, y a raíz de las múltiples denuncias gestionadas desde la AVAF, se recuerda la importancia de practicar la cultura de la integridad pública a todos los niveles de cada organización y ello pasa, necesariamente, por contar con los principales marcos de integridad: planes de integridad, códigos éticos, canales de comunicaciones y denuncias y prácticas formativas. Todos ellos tendentes a 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.

Los **planes de integridad institucional** son una de las principales herramientas para prevenir la corrupción. 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 Área de Prevención.

Estos marcos han de partir, en primer lugar, de la necesaria **implicación de los órganos de gobierno** de cada entidad que ha de basarse en un compromiso claro por la integridad con carácter general y, en particular, en el ámbito de la gestión del personal laboral que venga acompañado de los recursos suficientes para su implantación efectiva.

De igual manera, resulta esencial que dicho compromiso por la integridad se haga extensivo a todo el personal de la entidad a través de las oportunas **acciones de difusión y formación**, haciendo especial hincapié en aquellos empleados públicos que participen en el ámbito de las decisiones urbanísticas, al tratarse de un sector de especial riesgo que requiere además de una alta profesionalización.

Con carácter general, es importante contar en cada entidad con **códigos éticos o de conducta** que recojan los principios y valores de conducta que deben orientar la actuación y organización de los cargos y servidores públicos, también en este ámbito.

Sobre este particular, se hace preciso recordar que el artículo 55 de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, impone a todas las entidades incluidas en su ámbito de aplicación la **obligación de elaborar** dichos códigos que deberán, además de incluir un contenido mínimo, concretar y desarrollar los principios de actuación recogidos en el artículo 54 de la misma norma legal. La Ley autonómica prevé, tanto para el diseño y adopción de los marcos de integridad derivados de estos códigos éticos y de conducta como para la implantación de planes de prevención de riesgos para la integridad, que las entidades cuenten con el asesoramiento y colaboración de la AVAF, sin perjuicio de las medidas de apoyo que prevé la propia ley a las entidades locales por parte de la Generalitat, las diputaciones o la FVMP.

Por otra parte, junto al **control interno institucional** y las medidas necesarias dirigidas a la prevención y gestión de aspectos esenciales como los **conflictos de interés**¹, otro marco de integridad con el que debe contar toda entidad, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, es el correspondiente **canal interno de recepción de informaciones**, de uso preferente y, la **identificación de un canal externo**. Sobre este aspecto, se ha publicado la **“Guía AVAF: Ley 2/2023: Principales obligaciones y recursos de la AVAF”** para facilitar dicho cumplimiento legal y una adecuada implementación de estos marcos de integridad o mecanismos de detección de irregularidades contrarias a la integridad, pudiendo además las entidades incluidas en su ámbito de actuación suscribir un Protocolo de colaboración funcional con la Agencia.

¹ Vid. 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 “Los conflictos de interés en clave de integridad”.



04

Conclusión

4.- Conclusión

A modo de conclusión, queremos señalar que la situación creada en las instituciones públicas valencianas es alarmante y un problema que no encuentra su fin. Esta situación, en parte, se deriva de la escasa efectividad de los controles internos y externos.

Problema que se acrecienta si analizamos situaciones como la del personal funcionario interino, el personal directivo, las “consolidaciones”...siendo intención de esta Agencia analizar en otros informes - por sectores y tipo de empleados públicos- los riesgos contrarios a la integridad y, por ende, el fraude y la corrupción en la Comunitat Valenciana.

Se han delimitado de forma sucinta un total de **40 riesgos contrarios a la integridad**, extractados de las diferentes denuncias recibidas en la AVAF. De ellas y de los estudios y análisis de riesgos detectados, los problemas se extienden a la selección y contratación, al ejercicio por personal laboral de funciones reservadas a funcionarios, a los tribunales de selección, al régimen retributivo, a incompatibilidades y a los conflictos de interés, a la Relación de Puestos de Trabajo, al encargo a medios propios, a la perpetuación de contratos laborales en fraude de ley y un largo etc... Todo ello hace insostenible el modelo actual.

Queremos también resaltar que los controles internos existentes, en cada uno de los ámbitos - autonómico, local, universidades públicas, sector público instrumental - deben entenderse como básicos y fundamentales en el buen funcionamiento de las instituciones públicas, para lo que requieren reforzar los medios materiales, económicos y técnicos, que redunden en mayor control interno, dado que con los controles realizados hasta la actualidad han resultado insuficientes e ineficaces.

Desde la AVAF abogamos por una adecuada **planificación** de los recursos humanos existentes en las diferentes instituciones públicas, acudiendo **exclusivamente** a la figura del empleado público en régimen laboral, ya sea temporal o fijo, cuando **esté motivada** suficientemente. Hay que huir de situaciones de fraude y corrupción, derivadas de una – muchas veces buscada - errática planificación, con un ingente número de personal laboral contratado de forma irregular y que se perpetúa en el tiempo sin justificación ni motivación alguna.

Tampoco hay que dejar de lado los múltiples supuestos de inactividad en la planificación administrativa, no siempre casuales, que también tienen impacto negativo en nuestro sector público, tales como la ausencia de aprobación de Ofertas de Empleo Público, ausencia de aprobación y actualización de Relación de Puestos de Trabajo, incoherencias entre anexos de personal y presupuesto...

Los informes de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana y las actuaciones de la Intervención General de la Comunitat Valenciana, pese a su contundencia, tampoco han surtido efecto en muchas de las instituciones analizadas, que han hecho caso omiso a sus recomendaciones y a las conclusiones de sus informes.

Es preciso destacar que se debe ser más exigente con la **transparencia**, entendiendo la misma como mecanismo de prevención y no como una mera obligación formal. Son múltiples las instituciones públicas – ya se ha explicado- que o no tienen una Relación de Puestos de Trabajo o no está actualizada desde hace 10 años, lo que denota una inactividad pública carente de justificación en nuestro ordenamiento jurídico, existiendo mecanismos de reacción frente a tales incumplimientos, como los previstos en la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, que deben activarse con **contundencia por el organismo responsable**.

Como se ha indicado, los deficitarios controles internos, así como hacer caso omiso a los controles externos, la utilización partidista de procesos selectivos, el clientelismo, la ausencia de instrumentos de planificación... pueden acarrear importantes consecuencias para los responsables públicos **desde el ámbito administrativo al penal**. Estas conductas son casi siempre antesala del fraude y la corrupción, así como de ilícitos penales: prevaricación, malversación de caudales públicos, negociaciones prohibidas a funcionarios públicos...

Que **el 40% de las denuncias presentadas ante esta agencia** tengan relación directa con la gestión de los recursos humanos, y que muchas tengan que ver con sistemas de selección, debe hacer saltar las alarmas de todos los responsables públicos, puesto que advierte del riesgo de no adoptar medidas concretas tendentes a solucionar la situación actual y evitar que se perpetúen en el tiempo las situaciones del personal laboral que accedió sin mérito alguno, a veces sin la titulación requerida y con el único mérito de conocer a algún responsable público que agilizó su contratación.

Es este un problema tan enquistado en nuestra administración que resulta alarmante y que obliga a esta Agencia a llevar esta materia al Plan de Inspección correspondiente al ejercicio 2026.

05

Bibliografía, informes y fuentes de consulta



-  [AVAF "Reflexiones sobre conflictos de interés: su desconocimiento, la antesala de corrupción".](#)
-  [Catálogos AVAF: "Riesgos contrarios a la integridad en la función pública. Especial referencia a las becas".](#)
-  [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". Catálogo de riesgos SPI.](#)
-  [Catálogos AVAF: "Riesgos contrarios a la integridad pública en materia de contratación pública"](#)
-  [Decreto 3/2017, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de selección, provisión de puestos de trabajo y movilidad del personal de la función pública valenciana](#)
-  [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.](#)
-  [Guía AVAF: "El plan de integridad pública: hoja de ruta y anexos facilitadores".](#)
-  [Guía AVAF "Ley 2/2023: Principales obligaciones y recursos de la AVAF"](#)
-  [Informe de auditoría de los gastos de personal de la Administración de la Generalitat. Especial énfasis en el personal docente. Ejercicio 2023. Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.](#)
-  [Instrumento de ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003](#)
-  [Manual Didáctico visual AVAF: "Los conflictos de interés en clave de integridad pública".](#)
-  [Manual AVAF "El ejercicio del cargo público con integridad: Antes, durante y después del proceso electoral".](#)
-  [Memoria de Actividad de la AVAF 2024.](#)
-  [Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana.](#)
-  [Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana.](#)
-  [Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana.](#)
-  [Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana](#)
-  [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.](#)
-  [Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.](#)
-  [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".](#)

-  [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, por la que se aprueba Reglamento de funcionamiento y régimen interior de esta, en desarrollo de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Generalitat.](#)
-  [Reglamento \(UE\) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.](#)
-  [IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024. Gobierno de España.](#)
-  [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.](#)
-  [Informe de fiscalización de la cuenta general de las Entidades Locales. Ejercicio 2023. Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.](#)
-  [Informe de fiscalización de la cuenta general de la Generalitat. Ejercicio 2023 Volumen I. Introducción general, resumen general de las conclusiones e informes de fiscalización de la Administración de la Generalitat. Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.](#)
-  [Informe de fiscalización de la cuenta general de la Generalitat. Ejercicio 2023 Volumen II. Informes de fiscalización de los organismos autónomos de la Generalitat. Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.](#)
-  [Informe de fiscalización de la cuenta general de la Generalitat Ejercicio 2023 Volumen III. Informes de fiscalización de las sociedades mercantiles, entidades públicas empresariales y otras entidades de derecho público de la Generalitat. Sincatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.](#)
-  [Informe de fiscalización de la cuenta general de la Generalitat Ejercicio 2023 Volumen IV. Informes de fiscalización de las fundaciones del sector público de la Generalitat. Sincatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.](#)
-  [Informe de fiscalización de la cuenta general de la Generalitat Ejercicio 2023 Volumen V. Informes de fiscalización de los consorcios adscritos a la Generalitat. Sincatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.](#)
-  [Auditoría de los gastos de personal de la Administración de la Generalitat. Ejercicio 2023. Especial énfasis en el personal docente. Sincatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.](#)
-  [Informe general del artículo 96.2 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero Plan Anual de Auditorías de Sector Público 2024 \(Ejercicio 2023\) Conselleria de Hacienda, Economía y Administración Pública- Intervención General.](#)



06

Anexo I

Jurisprudencia de consulta



- [Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio](#)
- Sentencia del Tribunal Supremo número 633/2021, de 16 de junio.
- Sentencia del Tribunal Supremo número 1519/2024, de 26 de septiembre
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana número 580/2021, de 20 de julio.