

## INFORME RELATIVO AL ANÁLISIS SISTEMÁTICO DEL RIESGO DE CONFLICTO DE INTERÉS Y LA EMISIÓN DE LA DECLARACIÓN DE AUSENCIA DE CONFLICTO DE INTERESES (DACI) EN DETERMINADOS GASTOS FINANCIADOS EN EL MARCO DEL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA (MRR).

---

El técnico jurídico de la Gerencia de la Universidad de Santiago de Compostela emite el presente informe a petición de la directora del Área Económica de la Universidad de Santiago de Compostela-

### 1. OBJETO.

El presente informe tiene como objetivo analizar la cuestión relativa a si es necesario o no realizar el *análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés* y la emisión de la *Declaración de Ausencia de Conflicto de Intereses* (DACI) en relación con determinados gastos financiados con cargo a ayudas otorgadas en el marco del *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia* (MRR), en particular: a) gastos relativos a alojamiento y manutención (dietas) y costes de locomoción (gastos de viaje); b) gastos derivados de inscripción en congresos, cursos o conferencias; c) gastos relativos al pago de tasas aduaneras.

### 2. NORMATIVA APLICABLE Y DOCUMENTACIÓN FACILITADA.

Se han tomado en consideración, entre otras, las siguientes normas y documentos:

- 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 («DOUE» núm. 57, de 18/02/2021, págs. 17 a 75) (*Reglamento MRR*).
- Reglamento (UE, Euratom) 2024/2509 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2024, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión («DOUE» núm. 2509, de 26/09/2024, págs. 1 a 239) (*Reglamento financiero*).
- Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del PRTR («BOE» núm. 234, de 30/09/2021).
- Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2023 («BOE» núm. 308, de 24/12/2022).
- Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis de riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el PRTR («BOE» núm. 21, del 25/01/2023).
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público («BOE» núm. 236, de 02/10/2015).
- Ley 9/2017, del 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público («BOE» núm. 272, de 09/11/2017).

- Plan de Medidas Antifraude y Prevención de Riesgos de Gestión de la Universidad de Santiago de Compostela (aprobado por acuerdo del Consejo de Gobierno de 28/12/2022, modificado por los acuerdos de 26/01/2023 y 10/06/2024).
- Real Decreto Legislativo 5/2015, del 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público («BOE» núm. 261, de 31/10/2015).
- Real Decreto 462/2002, del 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio («BOE» núm. 129, de 30/05/2002).
- Reglamento de indemnizaciones por razón del servicio de la USC (acuerdo del Consejo de Gobierno de 29/12/2020, modificado por el acuerdo de 27/12/2023).
- «Informe relativo a la consulta formulada por la Universidad de Santiago de Compostela sobre la necesidad de emisión de DACI y consulta en Minerva en determinados supuestos», de 8 de marzo de 2024, de la «Unidad Especializada en Asesoramiento Conflicto de Interés» de la IGAE.

### 3. CONSIDERACIONES JURÍDICAS Y TÉCNICAS.

#### 3.1. *Contextualización.*

Con fecha de 21 de julio de 2020 el Consejo Europeo acordó la creación de un instrumento excepcional de recuperación temporal para la emisión de hasta 750.000 millones de euros de deuda para la inversión en un futuro *común*. Dicho fondo de recuperación, *NextGenerationUE*, está compuesto por dos instrumentos principales: el REACT-EU y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), núcleo del fondo de recuperación, que entró en vigor el 1 de febrero de 2021, tiene como finalidad, a través de transferencias directas y préstamos, apoyar las reformas sostenibles y las inversiones públicas – y privadas a través de programas de inversión pública – conexas en los Estados miembros, con el objeto de hacer frente a los efectos y consecuencias adversas derivadas de la crisis de la COVID-19 en la Unión (considerando 8 del *Reglamento MRR*).

Para acogerse al MRR, España aprobó su Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), y para alcanzar sus objetivos, el PRTR establece una serie de políticas y componentes que, a su vez, se estructuran en medidas (reformas/inversiones) y estas se descomponen en proyectos y subproyectos.

Los *proyectos* y *subproyectos* antedichos – tal es el caso de aquellos en cuya ejecución interviene la USC – están sujetos a una serie de principios y criterios específicos de gestión que son de obligada consideración. Entre estos principios y criterios está el «*refuerzo de mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de interés*».

### 3.2. ***El conflicto de interés. La independencia, imparcialidad y objetividad en el ejercicio de facultades decisorias.***

No es objeto de este informe analizar el conflicto de interés desde la perspectiva de cuáles son las razones, circunstancias o motivos que determinan su existencia (v.gr. razones familiares, afectivas, de afinidad política, de interés económico, etc.). Lo que se analiza es el elemento relativo a la existencia o no de la toma de decisiones en relación con los gastos, sobre los que después volveremos, referidos en el punto «1. Objeto» de este informe, y si estas competencias decisorias, en el caso de existir, se ejercen de forma independiente, imparcial y objetiva. A todos estos elementos se refiere la normativa aplicable.

Así, el Reglamento (UE, Euratom) 2024/2509, al tratar el *conflicto de interés*, menciona la «capacidad para ejecutar un contrato de manera independiente, imparcial y objetiva» (considerando 167). A estos elementos – independencia, imparcialidad y objetividad –, que implican el ejercicio de una facultad decisoria («capacidad para ejecutar un contrato»), también se refiere el artículo 2.56) del *Reglamento financiero UE 2024* cuando define el conflicto de intereses profesionales, y el artículo 61 del mismo texto normativo cuando habla de la imparcialidad y objetividad en el ejercicio de funciones.

En el ámbito normativo nacional, al ejercicio de competencias decisorias en términos de imparcialidad, objetividad e independencia es al que también se refiere la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, cuando en su artículo 23 regula las causas por las que se «abstendrán de intervenir» las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones, que no podrán intervenir – y en consecuencia, no podrán ejercer facultades decisorias – en caso de concurrir en ellos los motivos que el artículo relaciona.

En el mismo sentido, la Ley 9/2017, del 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, al regular el conflicto de interés, infiere el *elemento decisorio* cuando exige que no pueda verse comprometida la «imparcialidad e independencia» en la toma de decisiones en los procedimientos de licitación (artículo 64 LCSP).

Para mayor abundamiento, siguiendo con ejemplos de la normativa nacional, e incidiendo en la necesaria existencia de un elemento decisorio como elemento imprescindible del instituto del *conflicto de interés*, la Ley 3/2015, del 30 de marzo, reguladora del ejercicio de alto cargo de la Administración General del Estado, al tratar el conflicto de interés y el ejercicio de funciones con dedicación exclusiva, habla de la «decisión que – en este caso, el alto cargo – vaya a adoptar (...), pueda afectar a sus intereses (...)», de tal modo que pueda verse comprometida su imparcialidad o independencia.

No puede obviarse que la independencia, imparcialidad y objetividad forman parte de los principios que rigen la actuación de los empleados públicos (artículos 52 y siguientes del Estatuto Básico del Empleado Público – RDL 5/2015, de 30 de octubre).

### 3.3. *La prevención y detección del riesgo de conflicto de interés en el marco del PRTR.*

Partiendo de la regulación que del conflicto de interés hace el artículo 61 del *Reglamento financiero UE 2024*, así como la recogida en el artículo 23 de la Ley 40/2015, del 1 de octubre, la Orden HFP/1030/2021, del 29 de septiembre, por la que configura el sistema de gestión del PRTR, hace una regulación de carácter general para el supuesto del conflicto de interés: recoge en su artículo 6 el principio y criterio específico de gestión relativo al «refuerzo de mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de interés», expone medidas de carácter general en este ámbito que deben concretarse en los planes de medidas antifraude a aprobar por las entidades decisoras y gestoras del PRTR<sup>1</sup>, y prevé un modelo genérico de Declaración de Ausencia de Conflicto de Interés (DACI).

La DACI es un documento que deben firmar las personas que intervienen en los procedimientos de ejecución del PRTR, cuya actuación pueda influir en el desarrollo o en la resolución del procedimiento. La DACI, parte esencial del sistema de prevención de riesgo de conflicto de interés, supone una manifestación explícita por parte de quien la suscribe (autoevaluación) de su compromiso de imparcialidad y objetividad en su intervención, en su desempeño profesional o, lo que es el mismo, en la *toma de decisiones*.

Además, en la concreción de la prevención y detección del conflicto de interés en España, deben mencionarse dos normas más:

Por un lado, la Ley 31/2022, de presupuestos generales del Estado para el año 2023. Esta norma establece en su disposición adicional 112<sup>a</sup> un procedimiento específico de prevención y detección y reglas relativas a como realizar *el análisis sistemático y automatizado del riesgo de conflicto de interés* en los procedimientos que ejecutan el PRTR, basándose en una herramienta informática de *data mining* (Minerva), con sede en la AEAT.

Y, por otro lado, 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 PRTR, que desarrolla la disposición adicional citada previendo el ámbito y la forma de aplicación de la herramienta informática Minerva a ese análisis del riesgo. En esta Orden, según lo previsto en la disposición adicional 112<sup>a</sup> de la Ley 31/2022, se delimitan los instrumentos jurídicos, las fases de gestión y las personas que, interviniendo en esas fases, están sometidas a ese análisis específico de riesgo, debiendo firmar un modelo DACI previsto en el Orden.

Estas dos normas delimitan el ámbito objetivo y subjetivo del análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en el marco del PRTR.

---

<sup>1</sup> Plan de Medidas Antifraude y Prevención de Riesgos de Gestión de la Universidad de Santiago de Compostela (aprobado por el acuerdo del Consejo de Gobierno de 28/12/2022, modificado por los acuerdos de 26/01/2023 y 10/06/2024).

### 3.4. **Ámbitos objetivo y subjetivo del análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés.**

#### 3.4.1. *Ámbito objetivo.*

El artículo 2 de la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, remite al apartado 2 da disposición adicional 112ª de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, para la determinación de los supuestos en los que se exige el análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés.

Según el apartado 2 de la disposición adicional «*el análisis sistemático y automatizado del riesgo de conflicto de interés es de aplicación a los siguientes procedimientos vinculados a la ejecución del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia:*

- a) *En los procedimientos de adjudicación de los contratos.*
- b) *En los procedimientos de concesión de subvenciones salvo aquellas de concurrencia masiva, entendiéndose por tal las que tengan más de cien solicitudes. En estos casos de concurrencia masiva se realizará el análisis sobre una muestra.»*

#### 3.4.2. *Ámbito subjetivo.*

El artículo 3.1 del Orden HFP/55/2023 prevé que el análisis sistemático y automatizado del riesgo de conflicto de interés se llevará a cabo, en los procedimientos de adjudicación de contratos y de concesión de subvenciones referidos en el apartado anterior, para las personas que realicen las siguientes funciones o asimilables, como «*decisores de la operación:*

- a) *Contratos: órgano de contratación unipersonal y miembros del órgano de contratación colegiado, así como miembros del órgano colegiado de asistencia al órgano de contratación que participen en los procedimientos de contratación en las fases de valoración de ofertas, propuesta de adjudicación y adjudicación del contrato.*
- b) *Subvenciones: órgano competente para la concesión y miembros de los órganos colegiados de valoración de solicitudes, en las fases de valoración de solicitudes y resolución de concesión.»*

Conforme a lo expuesto, son dos los elementos determinantes de la necesidad de realizar un análisis del conflicto de interés: un elemento subjetivo, que implica el ejercicio de facultades o competencias decisorias, y un elemento objetivo, necesario para ejercer dichas facultades, que es la existencia de un procedimiento u operación de naturaleza concurrente sobre los que tomar una decisión de elección.

Si no existe una pluralidad de potenciales o posibles oferentes, o existiendo estos, si no existe la posibilidad de ejercer ningún tipo de facultades decisorias, o si estas no pueden verse comprometidas en su independencia, imparcialidad y objetividad, no sería necesario realizar un análisis de conflicto de interés y, en consecuencia, no sería necesaria la emisión de la Declaración de Ausencia de Conflicto de Interés.

### 3.5. **Los gastos relativos a dietas (ayudas de coste: alojamiento y manutención) y los gastos de viaje (costes de locomoción).**

Las dietas y gastos de viaje son gastos que derivan de la relación laboral o estatutaria del personal al servicio de la Universidad. Se integran en los derechos económicos de los empleados públicos, formando parte de su sistema retributivo, reconocido legalmente (artículo 28 del RDL 5/2015) y objeto de desarrollo por normas reglamentarias.

El artículo 9 del Real decreto 462/2002, de 24 de mayo – en el mismo sentido el artículo 8 del Reglamento de indemnizaciones por razón del servicio de la USC –, define las distintas clases de indemnizaciones por razón de servicio, entre otras:

- a) Las «dietas» – *ayudas de coste* en el reglamento de la USC –, que se definen como las cantidades que se devengan para satisfacer los gastos (de alojamiento y manutención) originados por la estancia fuera de la residencia habitual.
- b) Los «gastos de viaje» – *costes de locomoción* en el reglamento de la USC –, que se definen como las cantidades que se abonan por la utilización de cualquier medio de transporte por razón del servicio.

Estas indemnizaciones retribuyen gastos o mermas patrimoniales – previa justificación (artículos 9.5 o 14 del Reglamento de la USC; 10 y 18 del Real decreto 462/2002)<sup>2</sup> – que el personal de la Universidad sufre o abona por razón del servicio. Son compromisos jurídicos de naturaleza compensatoria del referido decrecimiento patrimonial. Son compensaciones a los empleados públicos por gastos realizados por ellos, que tradicionalmente se conciben como instrumentos y procesos puramente operativos e internos, que salvaguardan un derecho individual de tales empleados con un procedimiento que combina elementos económicos y de gestión de personal.

En cualquier caso, debe señalarse que los dichos gastos, aun formando parte del sistema retributivo de los empleados, en ningún caso tienen la naturaleza de gastos de personal. Su naturaleza de gasto operativo implica su contabilización como gasto corriente en el «Capítulo II. Gastos en bienes corrientes y servicios» y no en el «Capítulo I. Gastos de personal», según la clasificación económica por capítulos del presupuesto de gastos (DL 1/1999, de 7 de octubre, y Anexo II del Orden de 29 de mayo de 2019 – «DOG» núm. 106, de 06/06/2019). La relevancia de esta clasificación radica en que si la naturaleza de estos gastos

---

<sup>2</sup> Los gastos por dietas y gastos de viaje, con carácter general, son satisfechos previamente por los empleados de la USC, siéndoles reembolsados con posterioridad y una vez justificados debidamente los gastos realizados: el importe de las *ayudas de coste* «será el realmente gastado y justificado documentalmente» (artículo 9.5 del reglamento de la USC); justificación que también exige el artículo 14 para las indemnizaciones por gastos de viaje. En el mismo sentido el Real decreto 462/2002, de 24 de mayo, prevé en su artículo 10 que la indemnización por dietas sea «por el importe exacto gastado justificado»; o el artículo 18 que, respecto a los gastos de viaje, establece el derecho a que «el importe a percibir por gastos de viaje sea el realmente gastado y justificado», o el artículo 21 que establece que para el pago de las indemnizaciones, su reclamación deberá acompañarse «en todos los casos de la correspondiente documentación justificativa».

fuese la de *gastos de personal* del Capítulo I, sí podría ser preciso el análisis de riesgo y la emisión de la DACI, tal y como, de forma congruente, se prevé expresamente para los gastos de personal en el protocolo interno de la USC para la gestión de fondos MRR («Procedimiento para la gestión de los gastos y de la documentación asociada a fondos del MRR»). Pero no es el caso.

Este tipo de gastos quedan al margen del ejercicio de competencias decisorias de las personas incluidas en el ámbito subjetivo del artículo 3.1 del Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, sin que nada tengan que ver con la realización de evaluación de ofertas o propuestas de adjudicación o evaluación de solicitudes o concesión de subvenciones. Respecto de estos gastos solo se ejerce una mera función ejecutiva (se ejecuta el pago), que no comporta ningún tipo de decisión, de elección, implicando el mero cumplimiento de una obligación legalmente impuesta (la satisfacción del gasto realizado previamente por el empleado). Y esto con independencia, además, de que estos gastos, como muchos otros de los realizados con cargo a planes, programas, proyectos o subproyectos financiados en el marco del MMR, puedan ser elegibles según lo previsto en cada una de las convocatorias y con independencia, también, de cómo, formalmente, pueda articularse su pago según los procedimientos establecidos, internamente, por la USC.

### **3.6. Los gastos derivados de la inscripción en congresos, cursos o conferencias.**

En el supuesto de gastos derivados de la inscripción en congresos, cursos o conferencias, impartidos por otras entidades, estamos hablando del pago de una cuota de precio único de un determinado congreso, curso o conferencia al que se asiste en el marco de un proyecto o subproyecto de investigación, financiado en el marco del MMR, y en el que explícitamente se considera este gasto como elegible.

Por un lado, dichos congresos, cursos o conferencias implican una especificidad técnica que determina su exclusividad y la ausencia de todo tipo de concurrencia competitiva. No existe una pluralidad de oferentes en el mercado que implique el ejercicio de competencias decisorias por parte de la USC entre diferentes opciones (cursos) posibles. Por otro lado, además, la realización o intervención en el curso por parte del personal de la USC resulta necesaria para garantizar la continuidad y desarrollo de los proyectos o subproyectos financiados.

Pero la cuestión que ahora nos ocupa relativa a la existencia o no de un conflicto de interés no es respecto de la entidad que imparte el curso, sino respecto de los terceros con los que dicha entidad contrata la organización del curso o determinados servicios para su realización.

En este contexto, el pago de los gastos que implican las cuotas de inscripción del personal de la USC se viene articulando de dos formas:

- a) Se abona directamente al personal de la USC. Aquí, aplica en su integridad lo expuesto para las indemnizaciones por razón de servicio en el apartado anterior. No hay elección del gasto a realizar, y su ejecución (pago) se tramita al igual que una dieta o un coste de viaje.
- b) Se satisface a la empresa-tercero con la que la entidad que imparte el curso contrató su

organización, o parte de esta. Piénsese, por exemplo, en un curso específico que imparte la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona (UPF) en el que un miembro de un equipo de investigación de la USC necesita, para continuar con el subproyecto que está desarrollando, participar, intervenir o cursar. Al realizar la inscripción a través de la plataforma de la UPF, ésta le reenvía a la web del tercero con la que la UPF tiene contratada la organización del curso (v.gr. agencia de viajes, empresa de gestión de eventos, etc.). Y, además, al cubrir los datos de la inscripción, también es necesario informar de los datos de facturación a ese tercero. Para que este gasto pueda ser elegible, la empresa-tercero tendrá que emitir la factura a nombre de la USC.

La USC no ejerce ningún tipo de facultad decisoria sobre la empresa-tercero con la que la entidad organiza su curso, congreso o conferencia. La USC se limita a ejecutar un pago a un tercero, que le viene impuesto; se limita a la ejecución del pago de una factura que necesariamente va emitida a nombre de la USC para su elegibilidad.

Además, en ambas opciones, a) y b), desde un punto de vista material o sustantivo, estamos hablando del mismo tipo de gasto, sin que cambie su naturaleza por el hecho de seguir, formalmente, un procedimiento de pago u otro.

En definitiva, respecto de los gastos derivados de la inscripción en congresos, cursos o conferencias en los términos expuestos, no concurren ni los elementos objetivos ni los subjetivos previstos en la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, ni en la disposición adicional 112ª de la Ley 31/2022.

### **3.7. Gastos relativos al pago de tasas aduaneras.**

En el marco de determinados *proyectos* y *subproyectos* la USC necesita la adquisición de equipamiento, necesario para el desarrollo de dichos proyectos o subproyectos. Siendo así, se tramita el correspondiente procedimiento de licitación para el suministro del equipamiento que en cada caso corresponda. En estos supuestos, resulta evidente la necesidad de realizar el correspondiente análisis del conflicto de interés y emisión de la DACI respecto de la empresa que resulte adjudicataria.

En ocasiones, el suministro por el contratista del equipamiento implica una serie de gastos derivados de su envío (v.gr. tasas aduaneras). Por una parte, y como es obvio, estos gastos se incluyen en el precio de los contratos y deben satisfacerse por la USC. Por otro lado, y al igual que antes se mencionaba para los cursos, las facturas que reflejan dichos gastos pueden emitirse por empresas-terceros, diferentes del contratista, con los que éste ha contratado el transporte del equipamiento, o las actividades de intermediación aduanera, etc., sin que la USC intervenga de ningún modo en los procedimientos para su selección.

#### 4. CONCLUSIÓN.

Conforme a lo expuesto, a modo de conclusión, debe resaltarse que para que sea necesario la realización da análisis sistemático del conflicto de interés, es preciso que concurren dos elementos de forma conjunta: un elemento objetivo, que estemos en el contexto de un procedimiento de concurrencia competitiva; y un elemento subjetivo, consistente en que en dicho contexto puedan ejercitarse facultades o competencias decisorias, y que el ejercicio de estas no pueda verse comprometido en su imparcialidad, independencia y objetividad.

En relación con los gastos analizados, relativos a dietas y gastos de viaje, derivados de inscripciones en cursos, conferencias y congresos, y los relativos al pago de tasas aduaneras, articulados en los términos expuestos y financiados con cargo a ayudas otorgadas no marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), no concurren os elementos anteriores.

Esto nos lleva a concluir que **NO ES NECESARIO REALIZAR EI ANÁLISIS SISTEMÁTICO DEL CONFLICTO DE INTERÉS EN RELACIÓN CON DICHS GASTOS Y, EN CONSECUENCIA, NO ES NECESARIO EMITIR LA DACI.**

Y para os efectos oportunos, se emite el presente informe en Santiago de Compostela, en la fecha da firma electrónica.

El técnico de la Gerencia de la USC.

## Sinatura dixital / Firma digital / Digital signature

Asinante/Firmante/Signer: FELIX NAVAZA ALLER, NIF \*\*\*9602\*\*, 18/09/2025 15:03:46.

CSV: 5803-849B-4185-AEC8