

INFORME RELATIVO Á ANÁLISE SISTEMÁTICA DO RISCO DO CONFLITO DE INTERESE E A EMISIÓN DA DECLARACIÓN DE AUSENCIA DE CONFLITO DE INTERESES (DACI) EN DETERMINADOS GASTOS FINANCIADOS NO MARCO DO MECANISMO DE RECUPERACIÓN E RESILIENCIA (MRR).

O técnico da Xerencia da Universidade de Santiago de Compostela, emite o presente informe a petición da directora da Área Económica da Universidade de Santiago de Compostela.

1. OBXECTO.

O presente informe ten por obxecto analizar a cuestión relativa a si é necesario ou non realizar a *análise sistemática do risco de conflito de interese* e a emisión da *Declaración de Ausencia de Conflito de Intereses* (DACI) en relación con determinados gastos financiados con cargo a axudas outorgadas no marco do *Mecanismo de Recuperación e Resiliencia* (MRR), en particular: a) gastos relativos a aloxamento e manutención (dietas) e custos de locomoción (gastos de viaxe); b) gastos derivados da inscrición en congresos, cursos ou conferencias; c) gastos relativos ao pago de taxas aduaneiras.

2. NORMATIVA APLICABLE E DOCUMENTACIÓN FACILITADA.

Tomáronse en consideración, entre outras, as seguintes normas e documentos:

- Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeo e do Consello, do 12 de febreiro de 2021, polo que se establece o Mecanismo de Recuperación e Resiliencia («DOUE» núm. 57, do 18/02/2021, páxs. 17 a 75). (*Regulamento MRR*).
- Regulamento (UE, Euratom) 2024/2509 do Parlamento Europeo e do Consello, do 23 de setembro de 2024, sobre as normas financeiras aplicables ao orzamento xeral da Unión («DOUE» núm. 2509, do 26/09/2024, páxs. 1 a 239). (*Regulamento financeiro*).
- Orde HFP/1030/2021, do 29 de setembro, pola que se configura o sistema de xestión do PRTR («BOE» núm. 234, do 30/09/2021).
- Lei 31/2022, do 23 de decembro, de orzamentos xerais do Estado para o ano 2023 («BOE» núm. 308, do 24/12/2022).
- Orde HFP/55/2023, do 24 de xaneiro, relativa á análise sistemática do risco de conflito de interese nos procedementos que executan o PRTR («BOE» núm. 21, do 25/01/2023).
- Lei 40/2015, do 1 de outubro, do réxime xurídico do sector público («BOE» núm. 236, do 02/10/2015).
- Lei 9/2017, do 8 de novembro, de contratos do sector público («BOE» núm. 272, do 09/11/2017).

- Plan de Medidas Antifraude e Prevención de Riscos de Xestión da Universidade de Santiago de Compostela (aprobado polo acordo do Consello de Goberno do 28/12/2022, modificado polos acordos do 26/01/2023 e 10/06/2024).
- Real decreto lexislativo 5/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o texto refundido da Lei do estatuto básico do empregado público («BOE» núm. 261, do 31/10/2015).
- Real decreto 462/2002, do 24 de maio, sobre indemnizacións por razón do servizo («BOE» núm. 129, do 30/05/2002).
- Regulamento de indemnizacións por razón do servizo da Universidade de Santiago de Compostela (acordo do Consello de Goberno do 29/12/2020, modificado polo acordo do 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», do 8 de marzo de 2024, da «Unidad Especializada en Asesoramiento Conflicto de Interés» da IGAE.

3. CONSIDERACIÓNS XURÍDICAS E TÉCNICAS.

3.1. *Contextualización.*

Con data do 21 de xullo de 2020 o Consello Europeo acordou a creación dun instrumento excepcional de recuperación temporal para a emisión de ata 750.000 millóns de euros de débeda para a inversión nun futuro *común*. O dito fondo de recuperación, *NextGenerationUE*, está composto por dous instrumentos principais: o REACT-EU e o Mecanismo para a Recuperación e a Resiliencia.

O Mecanismo para a Recuperación e a Resiliencia (MRR), núcleo do fondo de recuperación, que entrou en vigor o 1 de febreiro de 2021, ten como finalidade, a través de transferencias directas e préstamos, apoiar as reformas sostíbeis e as inversións públicas – e privadas a través de programas de inversión pública – conexas nos Estados membros, co obxecto de facer fronte aos efectos e consecuencias adversas derivadas da crisis da COVID-19 na Unión (considerando 8 do *Regulamento MRR*).

Para acollerse ao MRR, España aprobou o seu Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia (PRTR), e para alcanzar os seus obxectivos, o PRTR establece unha serie de políticas e compoñentes que, a súa vez, se estruturan en medidas (reformas/inversións) e estas descompoñense en proxectos e subproxectos.

Os *proxectos* e *subproxectos* anteditos – tal é o caso daqueles en cuxa execución intervéñ a USC – están suxeitos a unha serie de principios e criterios específicos de xestión que son de obrigada consideración. Entre estes principios e criterios está o «*refuerzo de mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de interés*».

3.2. O conflito de interese. A independencia, imparcialidade e obxectividade no exercicio de facultades decisorias.

Debe sinalarse que non é obxecto deste informe analizar o instituto do *conflito de interese* desde a perspectiva de cales son as razóns, circunstancias ou motivos que determinan a súa existencia (v.gr. razóns familiares, afectivas, de afinidade política, de interese económico, etc.). O que é obxecto de análise é o elemento relativo á existencia ou non dunha toma de decisións en relación cos gastos, sobre os que despois volveremos, referidos no punto «1.Obxecto» deste informe, e se estas competencias decisorias, no caso de existir se exercen de forma independente, imparcial e obxectiva. A todos estes elementos se refire a normativa aplicable.

Así, o Regulamento (UE, Euratom) 2024/2509, ao tratar o *conflito de interese* menciona á «capacidad para executar un contrato de maneira independente, imparcial y objetiva» (considerando 167). A estes elementos – independencia, imparcialidade e obxectividade –, que implican o exercicio dunha facultade decisoria («capacidade para executar un contrato»), tamén se refire o artigo 2.56) do *Regulamento financeiro UE 2024* cando define o conflito de intereses profesionais, e o artigo 61 do mesmo texto normativo cando fala da imparcialidade e obxectividade no exercicio de funcións.

No ámbito normativo nacional, ao exercicio de competencias decisorias en termos de imparcialidade, obxectividade e independencia é ao que tamén se refire a Lei 40/2015, do 1 de outubro, do réxime xurídico do sector público, cando no seu artigo 23 regula as causas polas que se *«abstendrán de intervinir»* as autoridades e o persoal ao servizo das Administracións, que non poderán intervir – e en consecuencia, non poderán *exercer facultades decisorias* – no caso de concorrer neles os motivos que o artigo relaciona.

No mesmo sentido, a Lei 9/2017, do 8 de novembro, de contratos do sector público, ao regular o conflito de interese, infire o *elemento decisorio* cando esixe que non poida verse comprometida a «imparcialidad e independencia» na toma de decisións nos procedementos de licitación (artigo 64 LCSP).

Para maior abastanza, seguindo con exemplos da normativa nacional, e incidindo na necesaria existencia dun *elemento decisorio* como elemento imprescindible do instituto do *conflito de interese*, a Lei 3/2015, do 30 de marzo, reguladora do exercicio de alto cargo da Administración Xeral do Estado, ao tratar o conflito de interese e o exercicio de funcións con dedicación exclusiva, fala da «decisión que – neste caso, o alto cargo – vaya a adoptar (...), pueda afectar a sus intereses (...)», de tal xeito que poida verse comprometida a súa imparcialidade ou independencia.

Non pode obviarse que a independencia, imparcialidade e obxectividade forman parte dos principios que rexen a actuación dos empregados públicos (artigos 52 e seguintes do Estatuto básico do empregado público - RDL 5/2015, do 30 de outubro).

3.3. A prevención e detección do risco de conflito de interese no marco do PRTR.

Partindo da regulación que do conflito de interese fai o antedito artigo 61 do *Regulamento financeiro UE 2024*, así como a recollida no artigo 23 da Lei 40/2015, do 1 de outubro, a Orde HFP/1030/2021, do 29 de setembro, pola que se configura o sistema de xestión do PRTR, fai unha regulación de carácter xeral para o suposto do conflito de interese: recolle no seu artigo 6 o principio e criterio específico de xestión relativo ao «*refuerzo de mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de interés*», expón medidas de carácter xeral neste ámbito que deben concretarse nos *planes de medidas antifraude* a aprobar polas entidades decisoras e xestoras do PRTR¹, e prevé un modelo xenérico de Declaración de Ausencia de Conflito de Interese (DACI).

A DACI é un documento que deben asinar as persoas que interveñen nos procedementos de execución do PRTR, cuxa actuación poida influír no desenvolvemento ou na resolución do procedemento. A DACI, parte esencial do sistema de prevención de risco de conflito de interese, supón unha manifestación explícita por parte de quen a subscribe (auto-avaliación) do seu compromiso de imparcialidade e obxectividade na súa intervención, no seu desempeño profesional ou, o que é o mesmo, na toma de decisións.

Ademais, na concreción da prevención e detección do conflito de interese en España, deben mencionarse dúas normas máis:

Por un lado, a Lei 31/2022, de orzamento xerais do Estado para o ano 2023. Esta norma establece na súa disposición adicional 112ª un procedemento específico de prevención e detección e regras relativas a como realizar a *análise sistemática e automatizada do risco de conflito de interese* nos procedementos que executan o PRTR, baseándose nunha ferramenta informática de *data mining* (Minerva), con sede na AEAT.

E, por outro lado, a Orde HFP/55/2023, do 24 de xaneiro, relativa á análise sistemática do risco de conflito de interese nos procedementos que executan o PRTR, que desenvolve a disposición adicional citada prevendo o ámbito e a forma de aplicación da ferramenta informática Minerva a esa análise do risco. Nesta Orde, segundo o previsto na disposición adicional 112ª da Lei 31/2022, delimitanse os instrumentos xurídicos, as fases da súa xestión e as persoas que, intervindo nesas fases, están sometidas a esa análise específica de risco, debendo asinar un modelo DACI previsto na Orde.

Estas dúas normas delimitan o ámbito obxectivo e subxectivo da análise sistemática do risco de conflito de interese no marco do PRTR.

¹ Plan de Medidas Antifraude e Prevención de Riscos de Xestión da Universidade de Santiago de Compostela (aprobado polo acordo do Consello de Goberno do 28/12/2022, modificado polos acordos do 26/01/2023 e 10/06/2024).

3.4. **Ámbitos obxectivo e subxectivo da análise sistemática do risco de conflito de interese.**

3.4.1. *Ámbito obxectivo.*

O artigo 2 da Orde HFP/55/2023, do 24 de xaneiro, remite ao apartado 2 da disposición adicional 112ª da Lei 31/2022, do 23 de decembro, para a determinación dos supostos nos que se esixe a análise sistemática do risco de conflito de interese.

Segundo o apartado 2 da 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 subxectivo.*

O artigo 3.1 da Orde HFP/55/2023 prevé que a análise sistemática e automatizada do risco de conflito de interese levarase a cabo, nos procedementos de adxudicación de contratos e de concesión de subvencións referidos no apartado anterior, para as persoas que realicen as seguintes funcións ou 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.»*

Consonte ao exposto, debe partirse da premisa de que son dous os elementos determinantes da necesidade de realizar unha análise do conflito de interese: un *elemento subxectivo*, que implica o exercicio de facultades ou competencias decisorias, e un *elemento obxectivo*, necesario para exercer as ditas facultades, que é a existencia dun procedemento ou operación de natureza concorrente sobre os que tomar unha decisión de elección.

Se non existe unha pluralidade de potenciais ou posibles oferentes, ou existindo estes, se non existe a posibilidade de exercer ningún tipo de facultades decisorias, ou se estas non poden verse comprometidas na súa independencia, imparcialidade e obxectividade, non sería necesario realizar unha análise de conflito de interese e, en consecuencia, non sería necesaria a emisión da Declaración de Ausencia de Conflito de Interese.

3.5. Os gastos relativos a dietas (axudas de custo: aloxamento e manutención) e os gastos de viaxe (custos de locomoción).

As dietas e gastos de viaxe son gastos que derivan da relación laboral ou estatutaria do persoal ao servizo da Universidade. Intégranse nos dereitos económicos dos empregados públicos, formando parte do seu sistema retributivo, recoñecido legalmente (artigo 28 do RDL 5/2015) e obxecto de desenvolvemento por normas regulamentarias.

O artigo 9 do Real decreto 462/2002, do 24 de maio – en igual sentido o artigo 8 do Regulamento de indemnizacións por razón do servizo da USC –, define as distintas clases de indemnizacións por razón de servizo, entre outras:

- a) As «dietas» – *axudas de custo* no regulamento da USC –, que se definen como as cantidades que se devindican para satisfacer os gastos (de aloxamento e manutención) orixinados pola estancia fóra da residencia habitual.
- b) Os «gastos de viaxe» – *custos de locomoción* no regulamento da USC –, que se definen como as cantidades que se abonan pola utilización de calquera medio de transporte por razón do servizo.

Estas indemnizacións retribúen gastos ou diminucións patrimoniais – previa xustificación (artigos 9.5 ou 14 do Regulamento da USC; 10 e 18 do Real decreto 462/2002)² – que o persoal da Universidade sofre ou abona por razón do servizo. Son compromisos xurídicos de natureza compensatoria do antedito decrecemento patrimonial. Son compensacións aos empregados públicos por gastos realizados por eles, que tradicionalmente se conciben como instrumentos e procesos puramente operativos e internos, que salvagardan un dereito individual de tales empregados cun procedemento que combina elementos económicos e de xestión de persoal.

En calquera caso, debe sinalarse que os ditos gastos, aínda formando parte do sistema retributivo dos empregados, en ningún caso teñen a natureza de gastos de persoal. A súa natureza de gasto operativo implica a súa contabilización como gasto corrente no «Capítulo II. Gastos en bens correntes e servizos» e non no «Capítulo I. Gastos de persoal», segundo a clasificación económica por capítulos do orzamento de gastos (DL 1/1999, do 7 de outubro, e Anexo II da Orde do 29 de maio de 2019 - «DOG» núm. 106, do 06/06/2019). A relevancia desta clasificación radica en que se a natureza destes gastos fora a de *gastos de persoal* do Capítulo I, si podería ser precisa a análise do risco e emisión da DACI, tal e como, de forma congruente, se prevé expresamente para

² Os gastos por dietas e gastos de viaxe, con carácter xeral, son satisfeitos previamente polos empregados da USC, séndolle reembolsados por esta con posterioridade e unha vez xustificadas debidamente os gastos realizados: o importe das axudas de custo «será o realmente gastado e xustificado documentalmente» (artigo 9.5 do regulamento da USC); xustificación que tamén esixe o artigo 14 para as indemnizacións por gastos de viaxe. En igual sentido o Real decreto 462/2002, do 24 de maio, prevé no seu artigo 10 que a indemnización por dietas sexa «por el importe exacto gastado justificado»; ou o artigo 18 que, respecto aos gastos de viaxe, establece o dereito a que «el importe a percibir por gastos de viaje sea el realmente gastado y justificado», ou o artigo 21 que establece que para o pago das indemnizacións, a súa reclamación deberá acompañarse «en todos los casos de la correspondiente documentación justificativa».

os gastos de persoal no *protocolo interno da USC para a xestión de fondos MRR* («Procedemento para a xestión dos gastos e da documentación asociada a fondos do MRR»). Pero non é o caso.

Este tipo de gastos quedan ao marxe do exercicio de competencias decisorias das persoas incluídas no ámbito subxectivo do artigo 3.1 da Orde HFP/55/2023, do 24 de xaneiro, sen que nada teñan que ver coa realización de avaliación de ofertas ou propostas de adxudicación ou avaliación de solicitudes ou concesión de subvencións. Respecto destes gastos só se exerce unha mera función executiva (execútase o pago), que non comporta ningún tipo de decisión, de elección, implicando o mero cumprimento dunha obriga legalmente imposta (a satisfacción do gasto realizado previamente polo empregado). E isto con independencia, ademais, de que estes gastos, como moitos outros dos realizados con cargo a plans, programas, proxectos ou subproxectos financiados no marco do MMR, poidan ser elixibles segundo o previsto en cada unha das convocatorias e con independencia, tamén, de como, formalmente, poida articularse o seu pago segundo os procedementos establecidos, internamente, pola USC.

3.6. Os gastos derivados da inscrición en congresos, cursos ou conferencias.

No suposto de gastos derivados da inscrición en congresos, cursos ou conferencias, impartidos por outras entidades, estamos a falar do pago dunha cota de prezo único dun determinado congreso, curso ou conferencia ao que se asiste no marco dun proxecto ou subproxecto de investigación, financiado no marco do MMR, e no que explicitamente se considera este gasto como elixible.

Por un lado, os ditos congresos, cursos ou conferencias implican unha especificidade técnica que determina a súa exclusividade e a ausencia de todo tipo de concorrencia competitiva. Non existe unha pluralidade de oferentes no mercado que implique o exercicio de competencias decisorias por parte da USC entre diferentes opcións (cursos) posibles. Por outro lado, ademais, a realización ou intervención no curso por parte do persoal da USC resulta necesaria para garantir a continuidade e desenvolvemento dos proxectos ou subproxectos financiados.

Pero a cuestión que agora nos ocupa relativa a existencia ou non dun conflito de interese non é respecto da entidade que imparte o curso, senón respecto dos terceiros cos que a dita entidade contrata a organización do curso ou determinados servizos para a súa realización.

Neste contexto, o pago dos gastos que implican as cotas de inscrición do persoal da USC véñense articulando de dúas formas:

- a) Abónase directamente ao persoal da USC. Aquí, aplica na súa integridade o exposto para as indemnizacións por razón de servizo no apartado anterior. Non hai elección do gasto a realizar, e a súa execución (pago) tramítase do mesmo xeito que unha dieta ou un custo de viaxe.

- b) Satisfáise á empresa-terceiro co que a entidade que imparte o curso contratou a súa organización, ou parte desta. Pénsese, por exemplo, nun curso específico que imparte a Universidade Pompeu Fabra de Barcelona no que un membro dun equipo de investigación da USC necesita, para continuar co subproxecto que está a desenvolver, cursar, participar ou intervir. Ao realizar a inscrición a través da plataforma da UPF, esta remítenos á web do terceiro coa que a UPF ten contratada a organización do curso (v.gr. axencia de viaxes, empresa de xestión de eventos, etc.). E, ademais, ao cubrir os datos da inscrición, tamén é necesario informar dos datos de facturación a ese terceiro. Para que este gasto poida ser elixible, a empresa-terceiro terá que emitir a factura a nome da USC.

A USC non exerce ningún tipo de facultade decisoria sobre a empresa-terceiro coa que a entidade organiza o seu curso, congreso ou conferencia. A USC limitase a executar un pago a un terceiro que lle vén imposto; limitase á execución do pago dunha factura que necesariamente vai emitida a nome da USC para a súa elixibilidade.

Para maior abastanza, en ambas as dúas opcións, a) e b), desde un punto de vista material ou substantivo estamos a falar do mesmo tipo de gasto, sen que mude a súa natureza polo feito de seguir, formalmente, un procedemento de pago ou outro.

En definitiva, respecto dos gastos derivados da inscrición en congresos, cursos ou conferencias nos termos expostos, non concorren os elementos obxectivos nin os subxectivos previstos na Orde HFP/55/2023, do 24 de xaneiro, ni na disposición adicional 112ª da Lei 31/2022,

3.7. Os gastos relativos ao pago de taxas aduaneiras.

No marco de determinados *proxectos* e *subproxectos* a USC precisa da adquisición de equipamento, necesario para o desenvolvemento dos ditos proxectos ou subproxectos. Sendo así, tramítase o correspondente procedemento de licitación para a subministración do equipamento que en cada caso corresponda. Nestes suposto, resulta evidente a necesidade de realizar a correspondente análise do conflito de interese e emisión da DACI respecto da empresa que resulte adxudicataria.

En ocasións, a subministración polo contratista do equipamento implica unha serie de gastos derivados do seu envío (v.gr. taxas aduaneiras). Por un lado, e como é obvio, estes gastos inclúense no prezo dos contratos e deben satisfacerse pola USC. Por outro lado, e do mesmo xeito que antes se mencionaba para os cursos, as facturas que reflicten os ditos gastos poden emitirse por empresas-terceiros, diferentes do contratista, cos que este ten contratado o transporte do equipamento, as actividades de intermediación aduaneira, etc., sen que a USC interveña de ningún modo nos procedemos para a súa selección.

4. CONCLUSIÓN.

Consonte ao exposto, a modo de conclusión, debe resaltarse que para que sexa necesario a realización da análise sistemática do conflito de interese, é preciso que concorran dous elementos de forma conxunta: un elemento obxectivo, que esteamos no contexto dun procedemento de concorrencia competitiva; e un elemento subxectivo, consistente en que no dito contexto poidan exercitarse facultades ou competencias decisorias, e que o exercicio destas non poida verse comprometido na súa imparcialidade, independencia e obxectividade.

En relación cos gastos analizados, relativos a dietas e gastos de viaxe, derivados de inscricións en cursos, conferencias e congresos, e os relativos ao pago de taxas aduaneiras, articulados nos termos expostos e financiados con cargo a axudas outorgadas no marco do Mecanismo de Recuperación e Resiliencia (MRR), non concorren os elementos anteditos.

Isto lévanos a concluír que **NON É NECESARIO REALIZAR A ANÁLISE SISTEMÁTICA DO CONFLITO DE INTERESE EN RELACIÓN COS DITOS GASTOS E, EN CONSECUENCIA, NON É NECESARIO EMITIR A DACI.**

E para os efectos oportunos, emítese o presente informe en Santiago de Compostela, na data da sinatura electrónica.

O técnico da Xerencia da USC.

Sinatura dixital / Firma digital / Digital signature

Asinante/Firmante/Signer: FELIX NAVAZA ALLER, NIF ***9602**, 08/08/2025 17:33:29.

CSV: E21B-0B4D-44A2-A0DB