

**II PLAN DE  
MEDIDAS  
ANTIFRAUDE DE  
LA  
UNIVERSIDAD  
DE CÁDIZ**

Comisión Antifraude, Abril de 2023

Aprobado en Consejo de Gobierno el 27 de abril de 2023



## II PLAN DE MEDIDAS ANTIFRAUDE DE LA UNIVERSIDAD DE CÁDIZ

### INDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	2
1.1. Antecedentes.....	2
1.2. Normativa aplicable.....	6
1.3. Algunas precisiones terminológicas .....	7
2. OBJETO Y ALCANCE .....	9
3. ÁMBITO DE APLICACIÓN.....	10
4. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA CAF.....	11
5. COMPROMISO DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE.....	11
6. PREVENCIÓN DE LOS POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES .....	12
7. MEDIDAS ARTICULADAS EN TORNO AL DENOMINADO CICLO ANTIFRAUDE.....	13
7.1. Prevención .....	13
7.2. Detección.....	15
7.3. Corrección y persecución .....	15
8. EVALUACIÓN DE RIESGO DE FRAUDE.....	17
9. ANÁLISIS SISTEMÁTICO DEL RIESGO DE CONFLICTO DE INTERÉS..	18

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. Antecedentes

La necesidad de que la universidad adopte un planteamiento proactivo, estructurado y específico para gestionar el riesgo de fraude responde, no sólo a la conveniencia de preservar su imagen frente a la sociedad, sino que también viene impuesta por la propia normativa, tanto interna como internacional.

La Universidad de Cádiz, consciente del desprestigio que supone la detección de casos constatados de fraude, ha implementado distintas medidas con la finalidad de hacer frente al mismo. En este sentido, nuestra Universidad dispone de un Código Ético -denominado **Código Peñalver**<sup>1</sup>- que, en su momento, fue concebido como el horizonte o modelo que debiera inspirar la conducta de los miembros de nuestra Universidad.

Más recientemente, el Consejo de Gobierno de la Universidad de Cádiz, en su sesión de 18 de febrero de 2020, aprobó el **Reglamento de la Comisión Antifraude**<sup>2</sup>, cuya específica finalidad es promover medidas de prevención y lucha contra el fraude en el seno de la Universidad de Cádiz (en adelante, UCA). Para ello preveía la creación de un órgano técnico, independiente y articulado como grupo de trabajo, que asumiría como función específica la prevención, detección, corrección y persecución del fraude en todos los procesos de los que sea responsable la UCA y, en su caso, propondría la adopción de las medidas cautelares y correctoras que procediese. La Comisión antifraude de la UCA (en adelante, CAF) actuaría bajo los principios esenciales de legalidad, objetividad, imparcialidad, confidencialidad, presunción de inocencia y rendición de cuentas.

La CAF está integrada por el Inspector General de Servicios, Gerente, Inspector de Asuntos Económicos, Inspector de Asuntos Académicos, Director de Economía, Vicegerente de Organización, Director del Área de Investigación y Transferencia y el Director del Gabinete de Auditoría y Control Interno. Éste último interviene como secretario, correspondiendo la presidencia de este órgano a quien ostente el cargo de Inspector General de Servicios.

La CAF cuenta con página propia dentro de la UCA a la que se puede acceder a través de la dirección <https://comisionantifraude.uca.es/>

Siendo la finalidad esencial de la CAF la de proponer las medidas antifraude que permitan prevenir, detectar, corregir y, en su caso, perseguir el fraude en todos los procesos de los que

---

<sup>1</sup> Aprobado por Acuerdo del Claustro Universitario en su sesión de 29 de noviembre de 2005, cuyo texto íntegro se encuentra disponible en el portal institucional de la CAF o a través del enlace:

<https://www.uca.es/wp-content/uploads/2017/01/C%C3%B3digo-%C3%89tico-UCA.pdf>

<sup>2</sup> El texto íntegro se encuentra disponible en el portal institucional de la CAF o a través del enlace:

[https://comisionantifraude.uca.es/wp-content/uploads/2020/03/REGLAMENTO\\_CAF.pdf](https://comisionantifraude.uca.es/wp-content/uploads/2020/03/REGLAMENTO_CAF.pdf)

sea responsable la UCA, sus actuaciones se proyectan en un doble plano: planificadas y sobrevenidas, entendiéndose por estas últimas aquellas actuaciones que vengan impuestas por la necesaria gestión puntual de un riesgo de fraude. En relación con éstas, se ha articulado un canal electrónico de denuncias a través del cual pueden ponerse en conocimiento de la CAF aquellos hechos que puedan implicar actuaciones del tipo citado<sup>3</sup>.

A la primera categoría pertenecen las siguientes actuaciones:

- a) La elaboración del mapa de riesgos de fraude de la UCA.
- b) La realización de campañas de formación y sensibilización sobre las consecuencias del fraude.
- c) La evaluación anual del riesgo de fraude.
- d) La realización de propuesta a los órganos de gobierno de la UCA de aquellas medidas que resulten indicadas como consecuencia del resultado de la autoevaluación anual.

Dentro de tales medidas, un lugar destacado corresponde a la primera de las enunciadas, esto es, la elaboración del **Mapa de Riesgos de Fraude de la UCA**<sup>4</sup>, que constituye un instrumento metodológico esencial en orden a la identificación de los factores que pueden generar irregularidades y errores en su funcionamiento, cuando no, hechos abiertamente delictivos. La elaboración de un mapa de riesgos permite identificar su posible presencia, al propio tiempo que facilita el diseño de estrategias y la implementación de acciones orientadas a minimizarlos. Al iniciar las tareas tendentes a su elaboración, se optó por circunscribir la primera versión del mapa de riesgos de la UCA a los siguientes bloques de actuación: contratación pública, docencia, gestión de la investigación, gestión financiera, subvenciones y personal. La selección de estos bloques no fue en modo alguno casual, sino que respondía a aquellos ámbitos que la experiencia nos había demostrado que eran más propensos a sufrir comportamientos, cuanto menos, irregulares. En cuanto a su confección, después de incluir una breve descripción sobre el posible comportamiento fraudulento, por cada uno de ellos se cumplimentaron los siguientes ítems:

- *Riesgo*, en donde de una forma sintética, se explicaba la posibilidad del fraude.
- *Controles existentes*, indicándose aquí las medidas con las que actualmente se contaría en la UCA a fin de impedir que el referido riesgo se materializase.

---

<sup>3</sup> Art. 8.3º. Reglamento de la CAF. Se encuentra disponible en <https://comisionantifraude.uca.es/formulario-de-denuncia/>

<sup>4</sup> El texto íntegro actualizado se encuentra disponible en el portal institucional de la CAF o a través del enlace: <https://comisionantifraude.uca.es/wp-content/uploads/2023/02/MAPA-de-RIESGOS-2022.pdf>

- *Valoración*, en donde se calificaría el riesgo en cuestión como alto, medio o bajo, según las posibilidades que, a juicio de quien o quienes elaboraban el correspondiente apartado, el supuesto descrito como riesgo pudiera llegar a materializarse. Esa valoración, pues, no se otorgaba en función del número de actuaciones fraudulentas del tipo descrito de las que se tuviese conocimiento o que racionalmente se entendiera que pudiera producirse, si no de la existencia actual (o no) de mecanismos de control en el seno de la UCA y el posible grado de eficacia de los mismos.
- *Recomendaciones de mejora* que, obviamente, se hallarían ligadas a la existencia o no de esos controles anteriormente indicados.

Ni que decir tiene que, junto con la delimitación de los posibles riesgos de fraude, dentro del mapa resulta fundamental el apartado relativo a las propuestas de mejoras formuladas en relación con los mismos, ya que la función del referido instrumento devendría completamente ineficaz si no se acompaña de la indicación de las acciones necesarias para eliminarlos o, cuanto menos, minimizarlos. En otras palabras, con el mapa de riesgos teníamos el diagnóstico de la situación. Ahora había que abordar aquellas actuaciones que contrarrestaran la eventualidad de su producción. Para ello, a partir del mapa de riesgos, la CAF elaboró un segundo documento en el que se establecieron cuáles eran las acciones que habría que emprender para eliminar el riesgo del fraude de modo que, si el trabajo previo estaba bien hecho, implementando todas ellas, desapareciera el riesgo de los posibles fraudes reseñados en el mapa o, cuanto menos, se minimizaran sus efectos. A este segundo documento, a falta de mejor denominación, lo llamamos **Matriz de Mejora**.

En su formulación se tuvo en cuenta una serie de ítems, de tal modo que por cada propuesta de mejora se señaló:

- *Riesgos vinculados*: con objeto de reflejar la vinculación de la acción de mejora con los posibles riesgos asociados a la misma.
- *Evaluación de riesgo*: en el que se cuantificaba la eventualidad de su producción en función de la existencia de controles dentro de la UCA o su inexistencia (o debilidad de los mismos).
- *Viabilidad*: en función de las posibilidades de implementación a medio, corto o largo plazo.
- *Prioridad asignada*: reseñándose como alta, media o baja a partir de la combinación de los dos ítems anteriores.

- *Responsable orgánico de su implementación:* ya que, como se indica en su Reglamento, la CAF carece de competencias resolutorias, por lo que, una vez determinadas las acciones de mejora necesarias, habría de trasladarlas hacia el órgano que en la Universidad tuviese competencia para su adopción, que sería distinto en función de la naturaleza de la mejora requerida.
- *Información complementaria:* indicándose aquí aquellos datos concretos que pudieran/debieran tenerse en cuenta en la implementación de la correspondiente mejora.

Ello dio como resultado un segundo documento en el que se contemplaban un total de 70 acciones de mejora<sup>5</sup> que, dado su distinto alcance, naturaleza y calado, no se podían abordar en un único curso académico. Por tal motivo, se optó por fraccionar la implementación de la Matriz de Mejora. A tal fin, se seleccionaron las mejoras que iban a intentar ejecutarse de manera más inmediata en el curso 2020-2021 utilizando dos criterios: evaluación del riesgo (que venía determinado por la inexistencia o debilidad de los controles previamente existentes) y su viabilidad (posibilidad de ejecución en corto o medio plazo).

Ello dio lugar al Plan de Actuación de la CAF 2020-2021<sup>6</sup> de cuyo grado de cumplimiento se dio cuenta en la Memoria de la Inspección General de Servicios que a finales del año 2021 se presentó al Claustro de la UCA<sup>7</sup>.

Por su parte, el Plan de Actuación de la CAF 2021-2022, contiene aquellas acciones de mejora que, por distintas razones, no han podido ser implementadas en el curso anterior, así como aquellas otras que, previstas en la Matriz de Mejora, se les ha atribuido el segundo nivel de preferencia<sup>8</sup>.

La Memoria de la Inspección General de Servicios presentada al Claustro de la UCA a finales del año 2022<sup>9</sup>, recoge el grado de cumplimiento de este Plan de Actuación de la CAF 2021-2022.

A los efectos de completar esta cronología, el Plan de Actuación de la CAF 2022-2023<sup>10</sup> contiene aquellas acciones de mejora que, a propuesta de la Comisión y de acuerdo con la

<sup>5</sup> El texto íntegro se encuentra disponible en el portal institucional de la CAF o a través del enlace: [https://comisionantifraude.uca.es/wp-content/uploads/2022/03/MATRIZ\\_DE\\_MEJORA\\_.pdf](https://comisionantifraude.uca.es/wp-content/uploads/2022/03/MATRIZ_DE_MEJORA_.pdf)

<sup>6</sup> El texto íntegro se encuentra disponible en el portal institucional de la CAF o a través del enlace: [https://comisionantifraude.uca.es/wp-content/uploads/2022/03/PLAN\\_ACTUACION\\_N\\_20\\_21.pdf](https://comisionantifraude.uca.es/wp-content/uploads/2022/03/PLAN_ACTUACION_N_20_21.pdf)

Cuyo texto íntegro se encuentra disponible en <https://inspeccion.uca.es/memorias-de-actuaciones/> <sup>8</sup> El texto íntegro se encuentra disponible en el portal institucional de la CAF o a través del enlace: [https://comisionantifraude.uca.es/wp-content/uploads/2022/03/PLAN\\_DE\\_ACTUACION\\_CAF\\_21\\_22.pdf](https://comisionantifraude.uca.es/wp-content/uploads/2022/03/PLAN_DE_ACTUACION_CAF_21_22.pdf)

<sup>9</sup> Cuyo texto íntegro se encuentra disponible en <https://inspeccion.uca.es/memorias-de-actuaciones/> <sup>10</sup> El texto íntegro se encuentra disponible en el portal institucional de la CAF o a través del enlace:

priorización establecida, se acometerán a lo largo del curso académico con objeto de seguir avanzando en el objetivo de la mejora continua del sistema de prevención y lucha contra el fraude de la UCA.

Para finalizar con esta parte introductoria, ha de indicarse que el Claustro de la Universidad de Cádiz, en su sesión de 22 de diciembre de 2021, ha aprobado la **Declaración Institucional en materia de Política Antifraude**, a partir del texto propuesto por la CAF<sup>11</sup>.

Mediante Resolución del Rector de la Universidad de Cádiz UCA/R109REC/2022, de 21 de junio<sup>12</sup>, se ha establecido el procedimiento de detección de conflicto de intereses aplicable a los procesos financiados con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, haciéndolas extensivas a todas las actuaciones de la Universidad en materia de gestión económica, de contrataciones y también a las de subvenciones y de función pública (gestión de personal).

Asimismo, habría que mencionar también el acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2022 por el que se aprueba el mecanismo para la detección del fraude (banderas rojas)<sup>13</sup>, dentro del Plan de Medidas Antifraude de la UCA.

## 1.2. Normativa aplicable

El régimen legal aplicable a esta materia está compuesto por una serie de disposiciones de distinto rango y procedencia, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción<sup>14</sup>.
- Convenio Penal sobre la Corrupción (Convenio nº 173 del Consejo de Europa)<sup>15</sup>.
- Reglamento UE, Euratom 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión.
- 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.

---

<https://comisionantifraude.uca.es/wp-content/uploads/2022/11/PLAN-DE-ACTUACION-MATRIZ-DE-MEJORA-22-23.pdf>

<sup>11</sup> El texto íntegro se encuentra disponible en el portal institucional de la CAF o a través del enlace: <https://comisionantifraude.uca.es/wp-content/uploads/2021/12/DECLARACION-EN-MATERIA-DE-POLITICA-ANTIFRAUDE-2021.pdf>

<sup>12</sup> El texto íntegro se encuentra disponible en el portal institucional de la CAF o a través del enlace: <https://comisionantifraude.uca.es/wp-content/uploads/2022/06/UCA-R109REC-2022-PROCEDIMIENTO-EN-EL-CASO-DE-DETECCION-DE-CONFLICTO-DE-....pdf>

<sup>13</sup> El texto íntegro se encuentra disponible en el portal institucional de la CAF o a través del enlace: <https://comisionantifraude.uca.es/wp-content/uploads/2023/03/BANDERAS-ROJAS.pdf>

<sup>14</sup> Nueva York, 31 de octubre de 2003. Ratificada por España el 23 de junio de 2006.

<sup>15</sup> Hecho en Estrasburgo el 27 de enero de 1999. Ratificado por España el 28 de abril de 2010.



- Directiva (UE) 2017/1371, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017 la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal.
- Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General.
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
- Ley 53/1984, de Incompatibilidades del Personal al servicio de las Administraciones Públicas.
- Ley 38/2003, General de Subvenciones.
- Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.
- Ley 3/2015, Reguladora del ejercicio del alto cargo.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Real Decreto Legislativo 5/2015, Texto Refundido Estatuto Básico del Empleado Público.
- Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público.
- Real Decreto-Ley 36/2020, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de La Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.
- Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por el que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Reglamento de la Comisión Antifraude la Universidad de Cádiz
- Normas de ejecución del Presupuesto de la Universidad de Cádiz.

### **1.3. Algunas precisiones terminológicas**

Los comportamientos contra los que se pretende luchar mediante la implementación del presente Plan abarcan un elenco que va desde la simple irregularidad, hasta el fraude propiamente dicho. A ellos se suman otras nociones tales como el conflicto de intereses y la corrupción. Conceptuar de manera adecuada cada una de estos elementos no siempre es tarea sencilla. En el ámbito de nuestro Derecho interno, el art. 436 del Código Penal establece que “la autoridad o funcionario público que, interviniendo por razón de su cargo en cualesquiera de los actos de las modalidades de contratación pública o en liquidaciones de efectos o haberes públicos, se concertara con los interesados o usase de cualquier otro artificio para defraudar a cualquier ente público, incurrirá en las penas de prisión de dos a seis años e inhabilitación especial para empleo o cargo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de seis a diez años. Al particular que se haya concertado con la autoridad o funcionario público se le impondrá la misma pena de prisión que a éstos, así como la de inhabilitación para obtener subvenciones y ayudas públicas, para contratar con



entes, organismos o entidades que formen parte del sector público y para gozar de beneficios o incentivos fiscales y de la Seguridad Social por un tiempo de dos a siete años”.

Al margen de las definiciones que de estos conceptos nos pueda proporcionar nuestro Derecho interno, resultan sumamente clarificadoras las pautas interpretativas proporcionadas desde el ámbito del Derecho comunitario. Así, el Reglamento CE 2988/95, del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, define **irregularidad** como “toda infracción de una disposición del Derecho comunitario correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de las Comunidades o a los presupuestos administrados por éstas, bien sea mediante la disminución o la supresión de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta de las Comunidades, bien mediante un gasto indebido”.

Por su parte, el **fraude** sería, según el artículo 3.1 de la Directiva (UE) 2017/1371, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión, “cualquier acción u omisión intencionada, relativa:

- i. A la utilización o a la presentación de declaraciones o de documentos falsos, inexactos o incompletos, que tengan por efecto la percepción o la retención indebida de fondos procedentes del presupuesto general de las Comunidades Europeas o de los presupuestos administrados por las Comunidades Europeas o por su cuenta.
- ii. Al incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información, que tenga el mismo efecto.
- iii. Al desvío de esos mismos fondos con otros fines distintos de aquellos para los que fueron concedidos en un principio”.

De otro lado, nos hallaríamos ante un **conflicto de intereses**, según el art. 61 Reglamento 2018/1046, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión “cuando los agentes financieros y demás personas que participan en la ejecución del presupuesto tanto de forma directa, indirecta y compartida, así como en la gestión, incluidos los actos preparatorios, la auditoría o el control, vean comprometido el ejercicio imparcial y objetivo de sus funciones por razones familiares, afectivas, de afinidad política o nacional, de interés económico o por cualquier otro motivo directo o indirecto de interés personal”<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> La consulta sobre la posible existencia de un conflicto de intereses en un concreto supuesto puede efectuarse a través de [inspeccion.reclamaciones@universidades.gob.es](mailto:inspeccion.reclamaciones@universidades.gob.es).

En cuanto al concepto de **corrupción**, la referencia la proporciona el art. 4.2 de la Directiva (UE) 2017/1371, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión, a cuyo tenor, “Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que la corrupción activa y pasiva, cuando se cometan intencionalmente, constituyan infracciones penales.

- a) A efectos de la presente Directiva, se entenderá por corrupción pasiva la acción de un funcionario que, directamente o a través de un intermediario, pida o reciba ventajas de cualquier tipo, para él o para terceros, o acepte la promesa de una ventaja, a fin de que actúe, o se abstenga de actuar, de acuerdo con su deber o en el ejercicio de sus funciones, de modo que perjudique o pueda perjudicar los intereses financieros de la Unión.
- b) A efectos de la presente Directiva, se entenderá por corrupción activa la acción de toda persona que prometa, ofrezca o conceda, directamente o a través de un intermediario, una ventaja de cualquier tipo a un funcionario, para él o para un tercero, a fin de que actúe, o se abstenga de actuar, de acuerdo con su deber o en el ejercicio de sus funciones de modo que perjudique o pueda perjudicar los intereses financieros de la Unión”.

## 2. OBJETO Y ALCANCE

Con la finalidad de facilitar la tramitación efectiva de las iniciativas planteadas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, las Administraciones Públicas deben adaptar sus procedimientos de gestión y su modelo de control. Algunas de las medidas de agilización se establecieron mediante el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

La Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, sin perjuicio de otros aspectos regulatorios concernientes a la gestión de los fondos europeos, y contempla específicamente la obligación de aprobar lo que ha denominado **Plan de Medidas Antifraude**. A ello debemos unir la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que desarrolla la disposición adicional centésima décima segunda de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, con vigencia indefinida.

De conformidad con la normativa europea reguladora del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, así como las normas financieras aplicables al presupuesto de la Unión, el análisis sistemático y automatizado del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia está basado en una herramienta informática de “data mining”, con sede en la Agencia Estatal de Administración Tributaria de España, sin perjuicio de las auditorías, que la autoridad independiente de auditoría lleve a cabo, siendo de aplicación a los procedimientos vinculados a la ejecución del citado Plan de Recuperación correspondientes a la adjudicación de contratos y la concesión de subvenciones.

Para dar cumplimiento a esa obligación, el objeto esencial del presente documento es concretar las medidas de control del riesgo de fraude, con especial énfasis en el ámbito de la ejecución de los fondos MRR (Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia), teniendo en cuenta las competencias en materia de fraude que la UCA puede tener atribuidas.

El Plan de Medidas Antifraude de la UCA se configura como un instrumento de planificación vivo y flexible, en la medida en que se podrá modificar conforme puedan dictarse nuevas instrucciones, normativa o guías por parte de los órganos competentes en función de la materia que regulan; de este modo, estará en continua revisión en relación con cada una de las actuaciones planteadas en la lucha contra el fraude, con la finalidad de perfeccionarlas.

Este Plan de Medidas Antifraude tendrá duración indefinida y, en todo caso, la evaluación del riesgo, impacto y probabilidad de riesgo de fraude en los procesos clave de la ejecución se revisará bianual o anualmente cuando se haya detectado algún caso de fraude o haya cambios significativos en los procedimientos o en el personal encargado de implementarlo.

### **3. ÁMBITO DE APLICACIÓN**

En línea de principio ha de indicarse que el **Plan de Medidas Antifraude** diseñado por la Universidad de Cádiz no se circunscribe al ámbito específico exigido por la normativa relativa al empleo de fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, siendo de aplicación en todos los recursos que gestiona la UCA. En efecto, al iniciarse el diseño e implementación de estas acciones antes de la aprobación de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, su concepción obedece a un enfoque más amplio que, no obstante, resulta perfectamente compatible con las exigencias contenidas en la norma recién citada.

En todo caso, la elaboración, el seguimiento, la actualización y la evaluación del Plan de Medidas Antifraude (cuyas herramientas esenciales en la UCA son el Mapa de Riesgos, la

Matriz de Mejora, los Planes Anuales de la CAF y el canal de denuncias), así como el control de la implementación de las mismas, son funciones de la CAF<sup>17</sup>. La aprobación del referido Plan corresponde al Consejo de Gobierno.

#### **4. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA CAF**

Tal como se ha indicado en la parte introductoria, la CAF está integrada por el Inspector General de Servicios, Gerente, Inspector de Asuntos Económicos, Inspector de Asuntos Académicos, Director de Economía, Vicegerente de Organización, Director del Área de Investigación y Transferencia y el Director del Gabinete de Auditoría y Control Interno<sup>18</sup>.

Al decidir sobre la composición de este órgano, de las tres opciones posibles (exclusivamente técnica, exclusivamente académica o mixta), se optó por la enunciada en tercer lugar con la finalidad de aunar las ventajas y minimizar los inconvenientes de las otras dos; esto es, primó en esta decisión la necesidad de contar con los técnicos especialistas en aquellas materias o áreas que a priori resultaban más sensibles o propensas a registrar comportamientos fraudulentos, pero con la necesaria representación de responsables académicos que pudieran servir de puente directo entre la CAF y los órganos decisores de la universidad, cuestión ésta esencial, dada la ausencia de competencias resolutorias por parte de la CAF. Este predominio de técnicos en su composición aparece justificada, no sólo por la conveniencia de contar con los especialistas en las materias “sensibles”, sino también por la necesidad de dotar de estabilidad a este órgano, más allá de los avatares que puedan experimentar los equipos de gobierno que se encuentren en cada momento al frente de la UCA.

#### **5. COMPROMISO DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE**

El Claustro de la Universidad de Cádiz, en su sesión de 22 de diciembre de 2021, ha aprobado la Declaración Institucional en materia de Política Antifraude. La UCA dispone de políticas relativas a la aplicación de mecanismos antifraude eficaces y proporcionados en su ámbito de gestión, cumpliendo con las exigencias establecidas en la normativa en materia de contratación pública.

---

<sup>17</sup> De acuerdo con el art. 12.3º del Reglamento de la CAF, “el mapa de riesgos y la memoria con las actuaciones efectuadas se incorporarán al informe anual que la Inspección General de Servicios debe presentar al Consejo de Gobierno y al Claustro”.

<sup>18</sup> Art. 4.1 de su Reglamento. Al margen de estos miembros natos, prevé el párrafo 2º de este mismo precepto que “... dependiendo de la naturaleza de los asuntos que deban ser tratados, se podrán incorporar transitoriamente en su seno a miembros de las unidades que resultan afectadas, así como expertos en la materia, con la finalidad de llevar a cabo una mejor gestión de las tareas encomendadas”.

Del mismo modo, la UCA, a través de todos sus órganos, se compromete a articular y cumplir las medidas de prevención, detección, corrección y persecución, necesarias para evitar el fraude en toda su extensión, especialmente la doble financiación y las posibles falsificaciones documentales, y a proporcionar toda la información que sea necesaria y factible para la detección de posibles actuaciones fraudulentas.

El personal de la UCA, en su carácter de empleados públicos, asume y comparte este compromiso teniendo entre otros deberes los de “velar por los intereses generales, con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, y actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres”<sup>19</sup>.

Con la finalidad específica de promover medidas de prevención y lucha contra los posibles fraudes que se puedan producir en su seno, la UCA cuenta con un órgano técnico e independiente: la Comisión Antifraude de la UCA.

## **6. PREVENCIÓN DE LOS POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES**

La existencia de un conflicto de intereses, en los términos en los que éste ha sido definido en el apartado introductorio, puede llegar a tener una repercusión altamente negativa en cualquier sede en la que se produzca. De ahí la necesidad de dedicar un apartado específico a su prevención dentro del presente Plan.

A tales efectos, son varias las acciones ya emprendidas con la finalidad de minimizar el riesgo de que un conflicto de interés se pueda llegar a materializar. De este modo, se ha establecido para el personal de la UCA la obligación de firmar una declaración de ausencia de conflicto de intereses en los expedientes de contratación en los que intervengan.

De otra parte, en las Normas de Ejecución del Presupuesto de la UCA, que se aprueban con carácter anual, se regula la declaración de ausencia de conflicto de intereses que deben suscribir todos los participantes en los procedimientos de una licitación de contratos. Entre las actuaciones que ya se han puesto en marcha, cabe destacar:

- a) La inclusión en el texto de las convocatorias de la Mesa de Contratación de una referencia expresa al artículo 64 de la Ley de Contratos del Sector Público,

---

<sup>19</sup> Artículo 52 del 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.

advirtiendo que la totalidad de los miembros de este órgano de asesoramiento habrán de manifestar que no existe ningún conflicto de interés que pueda comprometer su imparcialidad e independencia en relación con los contratos enumerados en el Orden del Día. En este mismo sentido, se recoge la declaración en las actas de las sesiones emitidas por la Secretaría de la Mesa de Contratación de la UCA.

- b) Modificación del formulario del Centro de Atención a Usuarios (en adelante, CAU) correspondiente a la tramitación de contratos menores, contemplando una declaración de ausencia de conflicto de intereses en el informe de motivación de la necesidad del contrato y declaración de no división del contrato que firma el Responsable de la Unidad de Gasto.
- c) Declaración de ausencia de conflicto de intereses que debe formalizar el proponente de los contratos en el momento de su inicio, así como el responsable del contrato y demás intervinientes presentes y futuros en el procedimiento, quedando anexo a la documentación del expediente.

## **7. MEDIDAS ARTICULADAS EN TORNO AL DENOMINADO CICLO ANTIFRAUDE**

### **7.1. Prevención**

La prevención constituye una parte clave del sistema, puesto que evita que la actuación irregular llegue a producirse. Teniendo en cuenta las dificultades probatorias que, en ocasiones, reviste el comportamiento fraudulento, así como el coste -y, a veces, la imposibilidad- de obtener una reparación íntegra del daño causado, se comprende la esencialidad de este elemento preventivo. El marco normativo español está dotado de importantes medidas que gozan de este carácter que, en el entorno que nos resulta más próximo, cubren por igual a la actuación administrativa financiada por fondos presupuestarios nacionales como a la financiada por la Unión Europea. Sin embargo, aun siendo un sistema preventivo completo, como expresa manifestación del compromiso de la UCA con la protección de los intereses financieros de la Unión en el marco de la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se han adoptado las siguientes medidas preventivas:

- a) Aprobación de la Declaración institucional de lucha contra el fraude, a la que ya se ha hecho referencia anteriormente.
- b) Incorporación en los expedientes de contratación pública de la declaración de la inexistencia de conflicto de intereses.

- c) Creación de la Comisión Antifraude de la Universidad de Cádiz, a la que se le asignan las funciones que se derivan de la elaboración, aplicación y seguimiento del Plan Antifraude y de las medidas en él contenidas, encargado de realizar la evaluación de fraude, examinar las denuncias que le pudieran llegar, evaluar situaciones que puedan ser constitutivas de fraude o corrupción y, en su caso, comunicarlas a las entidades que corresponda, así como proponer medidas correctoras.
- d) Creación del canal de denuncias habilitado para la comunicación de la posible existencia de fraudes o irregularidades dentro de la institución.
- e) Aprobación del modelo de documento de declaración de ausencia de conflicto de intereses de los intervinientes en los procedimientos de gestión de los fondos de Recuperación, Transformación y Resiliencia u otros modelos de documentos que puedan resultar de interés como medida de control antifraude.
- f) Articulación del procedimiento a seguir en caso de existencia de conflicto de intereses.
- g) Seguimiento de la implementación de los Planes de Actuación correspondientes a cada curso académico, de cuya ejecución habrá que dar cuenta al Consejo de Gobierno y al Claustro de la Universidad, de acuerdo con la normativa aplicable.

La CAF, como órgano al que se le asignan las funciones que se derivan de la elaboración, aplicación y seguimiento del Plan Antifraude, contempla entre sus actuaciones la realización de una evaluación del riesgo, impacto y probabilidad de riesgo de fraude en los procesos clave de la UCA y su revisión periódica, al menos, con carácter bienal.

El artículo 22 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, dispone que los Estados miembros establecerán un sistema de control interno eficaz y eficiente. Entre las medidas preventivas dirigidas a reducir el riesgo residual del fraude a un nivel aceptable, la Orden HFP/1030/2021 (Anexo II.C) resalta la necesidad de un sistema de control interno eficaz, adecuadamente diseñado y gestionado, con controles que se centren en paliar con eficacia los riesgos que se identifiquen. Por tanto, una de las herramientas que contribuye a determinar la validez del sistema de gestión de la UCA es el grado de eficacia del sistema de control interno que tenga establecido la Universidad.



En este sentido, los Estatutos de la Universidad de Cádiz establecen que el control interno es un proceso diseñado para conseguir los objetivos específicos de la Universidad de Cádiz, que incumbe a todo el personal de la organización<sup>20</sup>.

En materia de gestión económica, la Instrucción de la Gerente UCA/I04GER/2022, de 9 de junio, ha establecido, entre otras, medidas concretas dirigidas a:

- a) La mejora de los niveles de seguridad de las operaciones que se realicen a través de la herramienta informática que da soporte a la gestión económica de la Universidad, teniendo muy presente las condiciones establecidas por el Esquema Nacional de Seguridad (ENS).
- b) Con independencia de las competencias y prerrogativas que la normativa vigente asigna al Gabinete de Auditoría y Control Interno en materia de fiscalización y auditoría, con la finalidad de proporcionar una seguridad razonable, potenciar las medidas encaminadas a reducir los riesgos, mediante las actividades de control y supervisión que competen a los empleados públicos de nuestra organización, regulando el trámite de supervisión de las Unidades Tramitadoras en los documentos contables que generen, a los efectos de acreditar el ejercicio de verificación llevado a cabo, de modo que quede constancia de la adecuación de la operación a la normativa vigente y la existencia de los justificantes acreditativos que avalan su registro contable.

## 7.2. Detección

Como uno de los elementos clave del denominado “ciclo antifraude”, el presente Plan contempla aquellas medidas de detección ajustadas a las señales de alerta. A tal fin responden los documentos elaborados, a los que se ha hecho referencia en páginas precedentes, entre los que se encuentra el mecanismo para la detección del Fraude (banderas rojas) aprobado por el Consejo de Gobierno de la UCA<sup>21</sup>.

## 7.3. Corrección y persecución

La intencionalidad es un elemento propio del fraude según el concepto recogido en la Directiva sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión. Demostrar la existencia de tal intencionalidad y, por tanto, la decisión sobre la existencia o no de fraude a los intereses financieros de la Unión, no es competencia de los órganos administrativos, sino de los jurisdiccionales del orden penal que tengan que enjuiciar la

---

<sup>20</sup> Artículo 229.1 de los Estatutos de la Universidad de Cádiz.

<sup>21</sup> Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2022, por el que se aprueba el Mecanismo para la detección del Fraude, “Banderas Rojas”, dentro del Plan de Medidas Antifraude UCA. BOUCA N° 364 de 9 de septiembre de 2022.

conducta de que se trate. No obstante, en el ámbito estricto de sus funciones, los órganos administrativos deben realizar, sobre la base de la documentación de que dispongan, una valoración preliminar sobre la posible existencia de tal intencionalidad o, en su caso, sobre la ausencia de la misma, de cara a decidir si una determinada conducta debe ser remitida a dichos órganos jurisdiccionales para que sea investigada y, en su caso, sancionada penalmente.

A tal fin, en el Reglamento de la CAF se establece un **protocolo de actuación** aplicable en los supuestos en que se detecten indicios de conducta presumiblemente fraudulenta (arts. 9 a 11).

Con carácter previo a su traslado a la CAF, el titular del órgano administrativo responsable del procedimiento administrativo en que se tenga conocimiento de una conducta que pudiera ser constitutiva de fraude, deberá:

- a) Recopilar toda la documentación que pueda constituir evidencias de la existencia del presunto fraude.
- b) Suspender inmediatamente el procedimiento, cuando ello resulte posible conforme a su normativa reguladora.
- c) Elaborar un informe descriptivo de los hechos acaecidos.
- d) Trasladar el asunto, junto con el informe y la pertinente evidencia documental, a la CAF, como unidad con funciones de control de gestión para valoración de la posible existencia de fraude.
- e) Adoptar las medidas complementarias que, de acuerdo con la normativa que resulte aplicable, sean factibles a fin de evitar o minimizar las consecuencias del presunto fraude.

Una vez residenciado el caso ante la CAF, de acuerdo con lo establecido en el art. 9 de su Reglamento, si considera procedente iniciar la tramitación comenzará solicitando información al órgano, unidad o persona implicada en los hechos denunciados, recopilando la información inicial que se requiera para poder efectuar una primera valoración del caso, así como de posibles antecedentes u otros elementos de interés, con los límites que pudieran derivarse del carácter confidencial de cierta información. A mayor abundamiento, si la CAF lo considera necesario, podrá solicitar el asesoramiento que precise, contando con la posibilidad de recurrir a servicios especializados, internos o externos.

En el proceso de recopilación de información, que deberá desarrollarse con la máxima rapidez, confidencialidad, sigilo y participación de todas las personas implicadas, podrá ser necesario proceder a entrevistar al personal afectado, testigos u otro personal de interés, si los hubiere. En todo caso, la indagación acerca de la denuncia debe ser desarrollada con el máximo respeto a los derechos de cada una de las partes afectadas. Al finalizar esta investigación y verificación de hechos, la CAF emitirá, en el plazo más breve posible, un informe de valoración, con las conclusiones y propuestas que se deriven de la misma, que elevará al Rector, acompañando las actuaciones practicadas.

Dado que la CAF carece de competencias resolutorias, en ese informe final, si el estudio previo así lo aconseja, podrá proponer al Rector la formulación de denuncia ante los órganos jurisdiccionales competentes o a la institución que proceda de acuerdo con la tipología y alcance del presunto fraude. El Rector podrá solicitar la información adicional que considere oportuna de cara a su seguimiento y comunicación a la Autoridad Responsable (Secretaría General de Fondos Europeos) y/o a la Autoridad de Control (IGAE)<sup>22</sup>.

La existencia de un órgano dentro de la UCA específicamente diseñado para la lucha contra el fraude –la CAF- y un canal de denuncias habilitado a tales efectos, no excluye la posibilidad de recurrir a otros medios para alertar de la existencia de comportamientos presumiblemente fraudulentos. Así, conviene recordar que, tanto los ciudadanos como los empleados públicos, en caso de indicios de fraude que afecten a fondos europeos, podrán comunicar tales hechos al Servicio Nacional de Coordinación Antifraude, a través del canal de denuncias externo Infofraude<sup>23</sup>, para su valoración y eventual comunicación a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.

## **8. EVALUACIÓN DE RIESGO DE FRAUDE**

La CAF, como órgano al que se le asignan las funciones ya mencionadas que derivan de la elaboración, aplicación y seguimiento del Plan Antifraude de la Universidad de Cádiz, con objeto de diseñar medidas proporcionadas y eficaces, contempla entre sus actuaciones la realización de una evaluación del riesgo, impacto y probabilidad de riesgo de fraude en los procesos clave de la UCA y su revisión periódica.

Como instrumento de control, con carácter anual, la CAF hace uso del “Test de Conflicto de interés, prevención del fraude y la corrupción” relativo al estándar mínimo (Anexo II.B.5 de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre).

---

<sup>22</sup> Intervención General de la Administración del Estado.

<sup>23</sup> <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/snca/Paginas/ComunicacionSNCA.aspx>

## 9. ANÁLISIS SISTEMÁTICO DEL RIESGO DE CONFLICTO DE INTERÉS

Conforme a lo dispuesto en la disposición adicional centésima décima segunda de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, así como demás normativa europea reguladora del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y normas financieras aplicables al presupuesto de la Unión, el análisis sistemático y automatizado del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia está basado en una herramienta informática de “data mining”, con sede en la Agencia Estatal de Administración Tributaria de España, sin perjuicio de las auditorías, que la autoridad independiente de auditoría lleve a cabo.

El análisis sistemático y automatizado del riesgo de conflicto de interés resulta de aplicación a los empleados públicos y resto del personal al servicio de la UCA que realicen las siguientes funciones o asimilables<sup>24</sup>, de forma individual o mediante su pertenencia a órganos colegiados, en los siguientes procedimientos, siempre que estén vinculados a la ejecución del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia:

- a) En los procedimientos de adjudicación de los contratos: el órgano de contratación unipersonal y miembros del órgano colegiado de asistencia al órgano de contratación que participen en las fases de valoración de ofertas, propuesta de adjudicación y adjudicación del contrato.
- b) En los procedimientos de concesión de subvenciones: el 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. En los procedimientos de concurrencia masiva, entendiéndose por tal las que tengan más de cien solicitudes, el análisis se realizará sobre una muestra de un máximo de 100 participantes seleccionados aleatoriamente.

Las personas mencionadas serán las que deban firmar las declaraciones de ausencia de conflicto de interés (DACI) respecto de los participantes en los procedimientos de contratación o de concesión de subvenciones.

A través de la herramienta informática de “data mining”, con sede en la Agencia Estatal de Administración Tributaria de España, se analizarán las posibles relaciones familiares o vinculaciones societarias, directas o indirectas, en las que pueda haber un interés personal o

---

<sup>24</sup> La Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, denomina a este personal “decisores de la operación” y, a su vez, “responsable de la operación” al órgano de contratación o al órgano competente para la concesión de la subvención.

económico susceptible de provocar un conflicto de interés, entre las personas antes mencionadas y los participantes en cada procedimiento.

Los resultados del análisis realizado quedarán registrados en el sistema de información de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia a los efectos de las posibles auditorías específicas sobre conflicto de interés a llevar a cabo *ex post* en el ámbito de la estrategia de auditoría que determine la Intervención General de la Administración del Estado como Autoridad Independiente de Auditoría, acordada con la Comisión Europea, pudiendo derivar de dicho resultado tres efectos:

- a) Si no se han detectado circunstancias (banderas rojas) que pongan de manifiesto la existencia de riesgo de conflicto de interés, el procedimiento podrá seguir su curso.
- b) Si se detectan circunstancias que ponen de manifiesto la existencia de riesgo de conflicto de interés, el responsable de la operación deberá poner la bandera roja en conocimiento del decisor afectado y del superior jerárquico del decisor afectado, a fin de que, en su caso, se abstenga.
- c) Cuando no exista información sobre riesgo de conflicto de interés para alguno de los participantes, por tratarse de una entidad/entidades sobre la cual/cuales no se dispone de datos, no implicará la suspensión automática del procedimiento en curso, habilitándose a los órganos de contratación y a los órganos de concesión de subvenciones a solicitar a los participantes en los procedimientos, la información de su titularidad real. La falta de entrega de dicha información en el plazo señalado en la normativa reguladora será motivo de exclusión del procedimiento en el que esté participando. A tal fin será obligatorio que se establezca en los pliegos de contratación y en la normativa reguladora de la subvención, o bien que se exija su obtención por alguna otra vía alternativa.

Si la persona (decisor) afectada por la identificación de un riesgo de conflicto de interés no reconociera la validez de la identificación, alegará de forma motivada su renuncia a la abstención ante su superior jerárquico, debiendo ratificar su manifestación de ausencia de conflicto de interés mediante la firma de una nueva DACI, cuya redacción reflejará debidamente la situación planteada y la ausencia de conflicto de interés.

En el caso de que no se produjera dicha abstención, el responsable de la operación solicitará a través de la herramienta informática con sede en la Agencia Estatal de Administración Tributaria de España, información adicional de los riesgos detectados, indicando, como justificación para la obtención de dichos datos, que la abstención no se ha producido.

El responsable de la operación trasladará esta información adicional al superior jerárquico del decisor. De oficio o a instancia del superior jerárquico correspondiente, el órgano responsable del análisis podrá acudir al Comité Antifraude de la UCA para solicitar la emisión de un informe tras el trámite de alegaciones, sobre si procede o no la aplicación del supuesto de abstención en el caso concreto. Por su parte, la CAF podrá solicitar informe con la opinión de la unidad especializada de la Intervención General de la Administración del Estado a efectos de emitir su informe.

A la vista de la información adicional proporcionada por la herramienta informática de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, de la alegación motivada del decisor afectado y, en su caso, del informe de la CAF, el superior jerárquico del decisor afectado resolverá, de forma motivada:

- a) Aceptar la participación en el procedimiento del decisor señalado en la bandera roja.
- b) Ordenar al decisor señalado en la bandera roja que se abstenga. En este caso, el órgano responsable de operación repetirá el proceso, de manera que el análisis del riesgo de conflicto de interés se volverá a llevar a cabo respecto de quien sustituya a la persona que, en cumplimiento de este proceso, se haya abstenido en el procedimiento.

El análisis sistemático y automatizado del riesgo de conflicto de interés podrá ser de aplicación a la ejecución de fondos europeos distintos de los relativos al Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia, en caso de que por la normativa comunitaria reguladora de aquéllos resultara exigible.