Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional

Gestión y Análisis de Políticas Públicas
Recibido: 07-11-2025
Modificado: 20-10-2026
Aceptado: 20-10-2026
Publicación anticipada: DD-MM-YYYY
ISSN: 1989-8991 – DOI: https://doi.org/10.24965/gapp.11610

Referencia: Armas Castilla, N. (2026). Conflictos de intereses e integridad pública en la Unión Europea: fragmentación normativa, controles y déficits sancionadores. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Publicación anticipada. DD-MM-YYYY. https://doi.org/10.24965/gapp.11610

Conflictos de intereses e integridad pública en la Unión Europea: fragmentación normativa, controles y déficits sancionadores

Conflicts of interest and public integrity in the European Union: Regulatory fragmentation, controls, and sanctioning deficits

Armas Castilla, Noel
Universidad de Extremadura (España – Spain)
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3171-3279
narmas@unex.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor ayudante doctor de Derecho Administrativo de la Universidad de Extremadura. Tesis dirigida por el catedrático Emilio Guichot Reina y galardonada con el Premio Antoni Pedrol i Rius titulada Transparencia y acceso a la información en el ámbito local. Sus principales líneas de investigación son la transparencia, el mundo local y la regulación de los conflictos de intereses.

RESUMEN

Este trabajo analiza la regulación de los conflictos de intereses en el sector público de la Unión Europea. **Objetivos:** el objetivo principal es evaluar la eficacia del marco normativo europeo, identificando sus limitaciones y desafíos, para determinar si es suficiente para hacer frente al problema de los conflictos de intereses a nivel comunitario. **Metodología:** la metodología combina un análisis jurídico-comparado de tratados, reglamentos y códigos de conducta con el estudio de otros documentos como informes de instituciones, organizaciones y las aportaciones de la doctrina. Si bien se parte de las definiciones de la OCDE, puntualmente, se realizan comparaciones con nuestro país para ver si las tendencias en esta materia están avanzando en el mismo sentido. **Resultados:** los resultados evidencian avances en la regulación de este tema, pero persisten deficiencias importantes en la detección y prevención de infracciones, así como en la aplicación de sanciones. Se constatan, entre otras, una falta de uniformidad normativa, una débil independencia de los mecanismos supervisores y un insuficiente régimen sancionador disuasorio. **Conclusiones:** se aprecia que la UE ha abordado los conflictos de intereses en el sector público en su normativa de integridad institucional, pero requiere reforzar la armonización normativa, avanzar en la creación de órganos de control independientes, mejorar su capacidad de detección de conflictos y establecer un régimen sancionador eficaz y disuasorio. Mejorar esos aspectos resulta esencial para consolidar la imagen del sector público europeo.

PALABRAS CLAVE

Conflictos de intereses; Unión Europea; sector público; función pública; contratación.

ABSTRACT

This paper analyzes the regulation of conflicts of interest in the public sector of the European Union. **Objectives:** The main objective is to evaluate the effectiveness of the European regulatory framework, identifying its limitations and challenges, to determine whether it is sufficient to address the issue of conflicts of interest at the EU level. **Methodology:** The methodology combines a comparative legal

analysis of treaties, regulations, and codes of conduct with the study of other documents, such as reports from institutions and organizations, alongside academic literature. While using OECD definitions as a starting point, occasional comparisons are made with our own country to determine whether trends in this area are progressing in the same direction. **Results:** The results reveal progress in the regulation of this matter, yet significant deficiencies persist in the detection and prevention of violations, as well as in the enforcement of sanctions. Among other issues, findings highlight a lack of regulatory uniformity, weak independence of supervisory mechanisms, and an insufficient deterrent sanctioning framework. **Conclusions:** In conclusion, it is observed that while the EU has addressed public sector conflicts of interest within its institutional integrity regulations, it must strengthen regulatory harmonization, advance toward establishing independent oversight bodies, improve its capacity to detect conflicts, and implement an effective and deterrent sanctioning regime. Enhancing these aspects is essential to consolidating the image of the European public sector.

KEYWORDS

Conflicts of interest; European Union; public sector; civil service; public procurement.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN: LA DISPERSIÓN REGULADORA DE LOS CONFLICTOS DE INTERESES Y LA NECESIDAD DE REVISAR SU EVOLUCIÓN. 2. LA IDEA DE CONFLICTO DE INTERESES. 3. ÓRGANOS DE CONTROL. 4. OBLIGACIONES Y MECANISMOS DE PREVENCIÓN. 4.1. DEBER DE ABSTENCIÓN. 4.2. DECLARACIONES DE INTERESES. 4.3. PROHIBICIÓN DE RECIBIR OBSEQUIOS. 4.4. MECANISMOS DE CONTROL EN CONTRATACIÓN Y SUBVENCIONES: DECLARACIONES DE AUSENCIA DE CONFLICTOS DE INTERESES, PLATAFORMAS Y HERRAMIENTAS INFORMÁTICAS. 5. RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES. 5.1. INCOMPATIBILIDADES SIMULTÁNEAS A EMPLEOS O CARGOS COMUNITARIOS. 5.2. INCOMPATIBILIDADES TRAS EL CESE: LAS PUERTAS GIRATORIAS. 6. REPRESENTANTES DE INTERESES. 6.1. REGISTRO DE TRANSPARENCIA OBLIGATORIO. 6.2. PUBLICIDAD DE REUNIONES CON REPRESENTANTES DE INTERESES. 7. RÉGIMEN SANCIONADOR. 7.1. RÉGIMEN DISCIPLINARIO. 7.2. RÉGIMEN SANCIONADOR EN MATERIA DE CONTRATACIÓN Y SUBVENCIONES. 7.3. MÁS ALLÁ DEL RÉGIMEN SANCIONADOR: LA RESPUESTA PENAL. 8. CONCLUSIONES. FINANCIACIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN: LA DISPERSIÓN REGULADORA DE LOS CONFLICTOS DE INTERESES Y LA NECESIDAD DE REVISAR SU EVOLUCIÓN

En el derecho originario europeo existen previsiones que enlazan, siquiera en un sentido muy general, con la prohibición de los conflictos de intereses en el sector público. Con carácter general, el art. 298 TFUE proclama que «las instituciones, órganos y organismos de la Unión se apoyarán en una administración europea abierta, eficaz e independiente», mientras que el art. 325 TFUE prevé que la «Unión y los Estados miembros combatirán el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión».

En el derecho derivado, la UE ha tratado en diversas normas la obligación de evitar los conflictos de intereses en el sector público. En primer lugar, podemos señalar que la UE ha regulado este tema en sus normas presupuestarias[1]. Estas previsiones se refieren a la obligación que tienen las personas que participan en la ejecución del presupuesto comunitario –a las que denominan «agentes financieros»– de no adoptar medidas que puedan suponer un conflicto entre sus propios intereses y los de la UE –de hecho, deben prever y evitar de forma proactiva los conflictos que se pueden dar en su ámbito de responsabilidad[2]–. En segundo lugar, este tema ha sido tratado de forma desigual en las normas que atañen al personal y a los miembros de las instituciones europeas: en el Estatuto de los Funcionarios de la UE se hallan algunas obligaciones de los empleados públicos comunitarios relacionadas con la prohibición de encontrarse en situación de conflictos

[1] La norma actualmente vigente, el Reglamento 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, es una versión refundida por la que se modifican reglamentos anteriores.

[2] Art. 61 del Reglamento 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.

de intereses[3], y existen Códigos de Conducta que establecen expresamente la obligación de evitar los conflictos de intereses en el sector público europeo. Se trata, como comprobaremos, de una situación regulatoria que «solo puede describirse como totalmente asimétrica» (White, 2014, p. 275). Debido a la dispersión, a la intensidad y al alcance de cada una de las previsiones al respecto, podemos decir que se mantiene esta tónica de asimetría normativa en materia de conflictos de intereses y, como veremos, se trata de una tendencia que se encuentra también en nuestro ámbito interno. Inciden en esa idea de asimetría y hablan acertadamente de fragmentación y dispersión otros autores como Demmke *et al.* (2020, p. 9), a quienes nos unimos. Incidiendo en esta idea de asimetría, la literatura académica ha señalado de forma insistente la desigualdad estructural en la influencia de los grupos de interés. Como argumentan Dür y Mateo (2012, p. 971; 2016, pp. 7-12) en sus análisis sobre el *lobby* en la Unión Europea, existe una clara diferenciación entre los grupos denominados *insiders* –actores corporativos y empresariales con abundantes recursos económicos y un acceso privilegiado a los borradores normativos– y los *outsiders* –organizaciones de la sociedad civil u ONG–. Esta brecha de recursos incide directamente sobre los canales de acceso a los decisores públicos, favoreciendo una sobrerrepresentación de los intereses económicos privados frente a los difusos o sociales.

Tal grado de asimetría contrasta con la importancia con la que la probidad de la UE debe ser percibida por la ciudadanía. Claramente, existen muchos factores que explican la imagen de la UE, algunos de ellos claramente afectados por actores desestabilizadores con intereses propios, como determinados medios de comunicación, algunas compañías mercantiles y ciertos gobiernos extranjeros que ven en la opinión pública europea un ariete capaz de desestabilizar nuestra región. La UE no debe mostrar esas vulnerabilidades; su sector público debe ser lo suficientemente probo para que la ciudadanía pueda confiar en sus gestores públicos, cohesionando y fortaleciendo nuestra presencia en el mundo.

Con este trabajo, la pregunta que se pretende responder es la de saber si la regulación europea es suficiente para afrontar los conflictos de intereses en el sector público, si las medidas tomadas por el legislador europeo han sido las adecuadas y, un poco más allá, si se enmarcan en las soluciones adoptadas por el legislador interno para este mismo problema –la elección de nuestro país se produce porque el caso español es el que más interés puede suscitarnos por ser el propio–. Con este objetivo, además de tratar de responder a la pregunta planteada, contribuiremos a construir una panorámica que facilite el estudio de este tema, y procuraremos sumar una aportación comparada y actualizada que sirva para desarrollar la discusión en torno a la eficacia de estas medidas legislativas y las tendencias en esta materia a nivel comunitario e interno. Este trabajo contribuye a disipar la confusión que produce el estudio de una regulación tan dispersa, proponiendo además algunas soluciones a las medidas establecidas por la legislación europea. A tal fin, analizaremos los principales elementos en los que se ha abordado la lucha contra los conflictos de intereses en el sector público europeo: abordaremos la noción de conflicto de intereses, que, como veremos, se encuentra en línea con la de la organización mundial que más ha impulsado este tema desde sus comienzos, y continuaremos examinando las obligaciones y mecanismos de control: la abstención, las declaraciones de intereses, la política de regalos y los controles de contratación –en concreto, las declaraciones de ausencia de conflictos de intereses, la publicidad en plataformas y las herramientas informáticas–. Seguidamente, analizaremos el régimen de incompatibilidades durante y tras el cargo del agente público, el tema tan actual de los representantes de intereses y finalizaremos con unos apuntes sobre el insuficiente régimen sancionador. Remataremos el trabajo con unas notas conclusivas. Veamos, pues, más detalladamente cada uno de estos elementos.

2. LA IDEA DE CONFLICTO DE INTERESES

Las definiciones legales de los conflictos de intereses han coincidido en la interpretación de este concepto. Así lo comprobamos en el reglamento europeo que regula las normas financieras aplicables al presupuesto comunitario, que aborda el concepto de los conflictos de intereses profesionales, que los define como toda «situación en la que las actividades profesionales anteriores o presentes de un operador económico afecten o entrañen el riesgo de afectar a su capacidad para ejecutar un contrato de manera independiente, imparcial y objetiva»[4], entendiendo que existe conflicto de intereses en aquellas situaciones en las que el ejercicio imparcial y objetivo de las personas que intervienen en la ejecución del presupuesto «se vea

[3] Arts. 11 y siguientes de dicha norma.

[4] Art. 2 del Reglamento recién citado.

comprometido por razones familiares, afectivas, de afinidad política o nacional, de interés económico o por cualquier otro motivo directo o indirecto de interés personal»[5]. También es el caso de la directiva de contratación, traspuesta en lo sustancial en nuestro ordenamiento interno[6], que define como conflicto de intereses:

> (…) al menos cualquier situación en la que los miembros del personal del poder adjudicador, o de un proveedor de servicios de contratación que actúe en nombre del poder adjudicador, que participen en el desarrollo del procedimiento de contratación o puedan influir en el resultado de dicho procedimiento tengan, directa o indirectamente, un interés financiero, económico o personal que pudiera parecer que compromete su imparcialidad e independencia en el contexto del procedimiento de contratación[7].

La normativa deontológica se ha ocupado de esta definición de manera similar: el Código de Conducta de los eurodiputados indica que los conflictos de intereses aparecen cuando el «interés público pueda verse influido de manera inadecuada por razones familiares, afectivas o de interés económico, o por cualquier otro motivo directo o indirecto de interés privado»[8], mientras que el Código de Conducta de los comisarios considera que existe conflicto de intereses cuando «un interés personal puede influir en el desempeño independiente de las funciones» de los comisarios[9].

La legislación europea entiende, pues, por conflicto de intereses una situación en la que una persona a la que se le ha confiado un interés público puede verse perjudicada o beneficiada personalmente como resultado del ejercicio de sus funciones. Ciertamente, esta definición se cohonesta con la ofrecida de forma pionera por la OCDE (2005, p. 17), que también ha servido para estandarizar la regulación comunitaria y otras de nuestro entorno –como es, sin ir más lejos, el caso español–, lo que revela un mismo entendimiento de esta cuestión por parte de las principales organizaciones y Estados de referencia de nuestro universo jurídico. La noción, por tanto, es de carácter mundial, y los legisladores europeos –incluido el español– han acogido unas concepciones de conflictos de intereses similares, lo que coloca estas regulaciones en el mismo punto de partida. Por último, se debe señalar que este tema de los conflictos de intereses está relacionado con otros temas afines, como el de la corrupción –si bien es importante matizar que no siempre son conceptos coincidentes, pues todo conflicto de interés no da lugar necesariamente a un acto de corrupción, como señala Rose-Ackerman (2014, pp. 3-4)[10]–, idea que también es común a los ordenamientos que han bebido de las propuestas de la OCDE y que, nuevamente, vuelve a contextualizar este tema en un panorama de índole mundial, y no en un problema netamente europeo ni nacional. No es de extrañar, toda vez que el tema de los conflictos de intereses se relaciona de manera muy intensa con debates más amplios, como el de la transparencia y el de la legitimidad política, que no son, en absoluto, cuestiones exclusivamente europeas.

3. ÓRGANOS DE CONTROL

Existen distintos actores comunitarios –aunque usamos de forma genérica o impropia la palabra «órganos» para referirnos a ellos, lo cierto es que cada uno cuenta con distinta naturaleza jurídica– encargados de luchar contra los conflictos de intereses en el sector público europeo. Veámoslos:

- Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF): es un servicio –no es un órgano ni tiene personalidad jurídica propia– adscrito a la Comisión Europea, que investiga casos de conflictos de intereses en la gestión de fondos comunitarios. Sus investigaciones pueden dirigirse contra empleados

---

[5] Art. 61.3 del Reglamento recién citado.

[6] Art. 64.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

[7] Art. 24 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.

[8] Art. 1 de ese Código de Conducta.

[9] Art. 5 de ese Código de Conducta.

[10] Tal y como se subraya en la página 11 de la guía *Detección de conflictos de intereses en los procedimientos de contratación pública en el marco de las acciones estructurales. Guía práctica para los responsables de la Gestión elaborada por un grupo de expertos de los Estados miembros coordinado por la unidad D2 de Prevención del Fraude de la OLAF*, disponible en https://www.crisisycontratacionpublica.org/archives/10646. Como explica una de las voces más autorizadas de este tema, las personas a lo largo de su vida pueden interpretar distintos papeles de forma simultánea –por ejemplo, un político puede tener a la vez parientes o ser una persona de negocios–. El problema de los conflictos de intereses surge cuando estas personas confunden sus papeles, promoviendo sus intereses personales o familiares, si bien a veces estos pueden coincidir en ocasiones con el interés público, por lo que toda situación de conflicto de intereses no da lugar a un acto de corrupción.

públicos y cargos de instituciones europeas y de los Estados miembros. No tiene potestades sancionadoras: el resultado de sus investigaciones se plasma en informes y recomendaciones que son trasladados a las autoridades o instituciones competentes para que adopten –en su caso– las medidas sancionadoras, disciplinarias o judiciales que correspondan, lo que ha sido estudiado por Szarek-Mason (2014, pp. 288-302)[11]. Vistas sus características, comparte muchas similitudes –y de hecho las principales críticas– con la Oficina de Conflictos de Intereses española, como su falta de independencia y sus limitadas competencias –restringidas a la instrucción de posibles procedimientos sancionadores–.

- Fiscalía Europea: es un órgano con personalidad jurídica propia de la UE competente para investigar y perseguir delitos financieros, incluidos aquellos derivados de conflictos de intereses. Surge por la necesidad de que la UE proteja sus intereses penalmente con sus propios medios además de con la cooperación de los Estados miembros, como ha estudiado en profundidad Pérez Marín (2024, p. 51). Tiene competencias para investigar y acusar ante los tribunales nacionales –no ante los comunitarios– a personas responsables de delitos que perjudiquen al presupuesto de la UE, en cooperación con las fiscalías nacionales. Como se puede ver, su mecánica de funcionamiento es similar a la de la Fiscalía española, aunque sus competencias están mucho más delimitadas. Su relación con la OLAF es estrecha, pues recibe de esta información que puede utilizar para sus funciones de investigación y acusación. En lo sustancial, existe una relación de interdependencia y colaboración entre la OLAF –competente para el estudio de posibles infracciones administrativas– y la Fiscalía –competente para investigar y acusar de delitos–, compartiendo información y derivándose investigaciones, si bien «[s]iendo prevalente la competencia de la Fiscalía Europea, la OLAF debe abstenerse de iniciar investigaciones administrativas por hechos constitutivos de delito, quedando reducido su papel al mero apoyo de aquella» (Vicario Pérez, 2022, pp. 81-85). Una parte de su estructura se encuentra descentralizada en fiscales europeos delegados que actúan en los sistemas judiciales nacionales, para cuyo estudio *in extenso* nos remitimos a Gil García (2021, pp. 731-746).
- Tribunal de Cuentas Europeo: es una institución independiente de control externo de la Unión Europea, sin funciones jurisdiccionales ni sancionadoras ni legislativas. Se encuentra regulado en los arts. 285 a 287 TFUE. Entre sus competencias, destaca la de fiscalizar el uso de los fondos públicos comunitarios tanto en la UE como en los Estados miembros, realizar auditorías y preparar informes con recomendaciones para mejorar la gestión. En lo que interesa a la regulación de los conflictos de intereses, puede detectar su existencia en el marco de sus auditorías y evalúa la efectividad de los mecanismos de prevención y su gestión por parte de las instituciones comunitarias y de los Estados miembros. A diferencia de su homólogo español, carece de función jurisdiccional.
- Órgano ético interinstitucional: se trata de una iniciativa presentada por la Comisión Europea en junio de 2023 para reforzar la integridad y la rendición de cuentas dentro de las instituciones europeas[12]. La propuesta se aprobó en 2024 por el Parlamento Europeo con importantes detractores y tras el visto bueno de otras instituciones que se habían sumado a esta iniciativa[13], y supuso la creación de un órgano consultivo interinstitucional que tiene –principalmente y en lo que nos interesa– competencias en la proposición de normas comunes mínimas de ética e integridad para los miembros de las instituciones europeas, y en la emisión de dictámenes y recomendaciones sobre cuestiones éticas y de conducta, lo que debe ayudar a difuminar los actuales problemas de asimetría entre las

[11] En este trabajo se hace un estudio más amplio de la figura de la OLAF –que coincide, en lo sustancial, con lo aquí expuesto–. La autora opina que el éxito del trabajo de la OLAF depende de que los ciudadanos perciban que las instituciones europeas están sometidas a un control, son imparciales y están éticamente dirigidas (Szarek-Mason, 2014, p. 289). Creemos que se responde a sí misma en ese trabajo, pues revela que los ciudadanos europeos consideran que la corrupción es un problema que afecta seriamente a la UE –aunque los datos rebajan enormemente la magnitud real de este problema– y ni siquiera conocen la OLAF. Precisamente –coincidimos en esto con la autora–, el hecho de que la OLAF no tenga potestad sancionadora y solo recomiende a las autoridades competentes la toma de medidas hace que sus labores de investigación no conduzcan frecuentemente a nada, desprotegiéndose los intereses públicos.

[12] La propuesta se encuentra disponible con sus anexos en https://commission.europa.eu/publications/proposal-creation-interinstitutional-ethics-body_en. Este tema no es una novedad, pues ya la doctrina había reclamado la creación de una autoridad independiente desde hace años, como se puede comprobar en la obra de White, ya citada.

[13] El grupo más numeroso del Parlamento Europeo considera que esta propuesta supondría exponer a los diputados a juicios mediáticos, crearía un desequilibrio institucional en el que el Consejo podría controlar al Parlamento sin contrapeso, y generaría una importante inseguridad jurídica al centrarse el objeto del órgano de control en pronunciarse sobre cuestiones éticas, lo que podría dar lugar a abusos políticos, tal y como publicó el 25 de abril de 2024 en su sitio web: https://www.eppgroup.eu/es/sala-de-redaccion/ataque-frontal-del-organismo-de-etica-independiente-al-parlamentarismo

regulaciones de las instituciones. Sin embargo, este órgano no tiene potestades sancionadoras, con lo que su creación no supone ningún cambio sustancial en el sistema de órganos de control existente y deja abierta la posibilidad de dudar sobre la plena legitimidad de la UE tras los últimos escándalos políticos y económicos que han ensuciado su imagen.

A la vista de los hechos, la situación del control de los conflictos de intereses a nivel comunitario se encuentra en una encrucijada similar a la que se observa en el plano interno español: se requiere repensar los órganos de control para fortalecer la lucha contra los conflictos de intereses, lo que pasa necesariamente por asegurar la independencia de la OLAF y dotarla de competencias para sancionar –o al menos hacer lo propio con este nuevo órgano ético interinstitucional–. El modelo debe ser efectivo y servir para crear un ambiente de control. Si no se transmite a los potenciales infractores la sensación de que serán sancionados, seguirán produciéndose conflictos y minándose la imagen del sector público.

4. OBLIGACIONES Y MECANISMOS DE PREVENCIÓN

La UE ha previsto diversas obligaciones y mecanismos de prevención de los conflictos de intereses, que en ocasiones implican a las autoridades nacionales. Veamos separadamente cada uno de ellos:

4.1. Deber de abstención

El deber de abstención es uno de los mecanismos clásicos de prevención de conflictos de intereses. Consiste en que una persona se aparte de un asunto cuando no sea o pueda no ser imparcial. Este deber está previsto para distintos sujetos a través de las normas de regulación de los fondos europeos, así como de los Códigos de Conducta.

La regulación de los fondos europeos establece que cuando las personas que participan en procedimientos gestionados con fondos europeos –como contrataciones, subvenciones, pagos...– se encuentren en conflicto de intereses, deben avisar a su superior jerárquico, quien debe tomar las medidas pertinentes para evitar que esos intereses particulares afecten al interés general. Esto incluye apartar a las personas afectadas por el conflicto y encargarle a otra persona que continúe tratando con el asunto en cuestión[14]. En cuanto a las previsiones establecidas en los Códigos de Conducta, se establece que los empleados públicos europeos en general deben ejercer sus funciones de forma imparcial e independiente, absteniéndose de participar en cualquier asunto donde tengan algún interés personal, familiar, nacional o político –incluido un interés económico para sí o para un familiar[15]–. Esto se extiende también a los miembros de la Comisión[16], los eurodiputados[17] y los miembros del TJUE[18], entre otros. Esto supone una diferencia de formulación con el caso español, donde, además de la existencia de intereses personales, se especifica la obligación de inhibirse en caso de que los empleados o autoridades mantengan con los interesados vínculos matrimoniales o análogos, así como ciertas relaciones de parentesco, de afinidad, profesionales o de amistad íntima o enemistad manifiesta[19], si bien la mecánica de funcionamiento de este sistema es la misma en ambos ordenamientos –se debe comunicar al superior jerárquico la causa de abstención para que decida la redistribución de los asuntos–. Un mecanismo ya muy arraigado en España es el de la recusación, en el que es el propio interesado el que pone de manifiesto la concurrencia de una causa de abstención en lugar de la persona que incurre en dicha causa, mecanismo que no se aprecia expresamente previsto en la legislación europea –aunque está implícito en el principio de buena administración comunitario[20]– y que podría ser conveniente añadir a fin de evitar ulteriores infracciones y sus correspondientes procedimientos sancionadores, que podrían sortearse dando protagonismo a un control adicional de los conflictos de intereses en manos del interesado, en el propio procedimiento, y no *a posteriori*.

---

[14] El art. 61.2 del Reglamento 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.

[15] Art. 8 del Código de Buena Conducta Administrativa.

[16] Arts. 4.1 y 9.1 del Código de Conducta de la Comisión Europea.

[17] Art. 3.4 del Código de Conducta del Parlamento Europeo.

[18] Art. 4.2 del Código de Conducta del TJUE.

[19] Art. 25 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

[20] Art. 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En fin, como se desprende del análisis, las previsiones siguen una lógica homogénea –por otro lado, juiciosa– de evitar que una persona de la que dependen intereses públicos europeos participe en un procedimiento en el que tiene un conflicto de intereses. El funcionamiento de este mecanismo es, además, muy sencillo y práctico. Es evidente que, tratándose de una medida clásica y utilizada en nuestro entorno –desde luego, en nuestro país es ampliamente conocida–, es una herramienta apreciada para combatir los conflictos de intereses, pero, claramente, también necesitada de complementación, como demuestran los casos de corrupción que tanto han pesado en la opinión pública en los últimos años. En España, como es sabido, esta es, junto con la recusación, una de las medidas con las que tradicionalmente se han combatido los conflictos de intereses –de hecho, y por razones históricas obvias, ya existían estas medidas internas antes de la creación de la hoy Unión Europea–, por lo que es posible que, en este caso, el legislador europeo tenga más que aprender de legisladores nacionales como el nuestro para la implementación de estas medidas.

4.2. Declaraciones de intereses

Las declaraciones de intereses están previstas en los Códigos de Conducta para distintos sujetos en atención a la importancia de sus funciones y consisten en documentos donde los sujetos obligados expresan qué actividades e intereses podrían influir en el ejercicio de sus funciones. Los empleados del sector público europeo en su conjunto no están obligados a realizarlas, pero sí los comisarios[21], los eurodiputados, los miembros del TJUE[22] y los miembros del Tribunal de Cuentas[23], entre otros, dada la importancia de sus funciones, que corren el riesgo de verse influenciadas por intereses particulares. Para cada uno de estos sujetos existen normas específicas que les son de aplicación, si bien siguen una lógica similar en lo que atañe a su contenido, su examen y su publicidad.

Casi todas estas declaraciones se publican, pero no otras, como la de los miembros del Tribunal de Cuentas. Eso sí, todas son teóricamente fiscalizadas por su institución para comprobar que no se dan actos de corrupción –conflictos de intereses, enriquecimiento ilícito, etc.–. Existe un matiz con respecto a las de los eurodiputados, de los que no se difunde su información patrimonial –sin perjuicio de lo previsto en la legislación de algunos Estados miembros para sus representantes en el Parlamento Europeo, que debería adoptar España, a falta de una previsión general comunitaria, para permitir la publicidad de estas declaraciones[24]–.

La principal crítica que podemos hacer de estas declaraciones es que son muy escuetas y dan una publicidad muy limitada de los intereses y la situación de los obligados a realizarlas, al existir, por ejemplo, declaraciones que usan términos ambiguos como el de «información pública» en el espacio reservado a que los obligados informen de la cuantía de sus ingresos[25] –explicación que no ayuda a expresar con transparencia su situación patrimonial–. La expresividad y extensión de estas declaraciones son bastante escasas y no permiten conocer con suficiente profundidad la evolución patrimonial de los sujetos obligados. Tampoco se publica con carácter general el patrimonio de los miembros de las instituciones, lo que contrasta con algo que es habitual en nuestro ordenamiento interno para nuestros responsables políticos. Esta es una diferencia interesante porque muestra que no se ha percibido ni reaccionado igual en este punto a nivel europeo e interno. Además, el control interno que se realiza del contenido de estas declaraciones se ha demostrado ineficiente a la luz de sonados escándalos políticos que debían haberse evitado de haber funcionado este mecanismo de prevención[26]. Con todo este panorama, se debe ahondar en la exhaustividad y en la trans-

---

[21] Art. 3 del Código de Conducta de la Comisión Europea.

[22] Art. 5 del Código de Conducta del TJUE.

[23] Art. 14 del Código de Conducta del Tribunal de Cuentas.

[24] Aunque no es el caso de España, donde no existe esta obligación de publicidad, sí existe en otros ordenamientos. En Francia, por ejemplo, es obligatoria la publicación de las declaraciones patrimoniales de sus eurodiputados, aunque solamente se publica en la sede de su prefectura de adscripción y es necesario ser elector para poder consultarla (art. 12 Loi n.° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique).

[25] El formulario de las declaraciones de intereses de los eurodiputados especifica que no tiene por qué indicarse el salario obtenido en anteriores mandatos en el Parlamento Europeo.

[26] En el ámbito comunitario es ampliamente conocido el escándalo Qatargate, de 2022, en el que presuntamente varios eurodiputados fueron sobornados por el Estado de Qatar para influir a favor de sus intereses ante la UE. Este escándalo ha servido de catalizador de nuevas propuestas y reformas en la lucha contra los conflictos de intereses en la UE. También es conocido el caso del eurodiputado español Luis «Alvise» Pérez, investigado por recibir presuntamente 100 000 euros de un empresario para financiar su campaña, actividad y dinero que no declaró, y que no fue detectada por el Parlamento Europeo en el momento de la presentación de su declaración: https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2024-12-12/eurocamara-caso-alvise-declaraciones-eurodiputados-verificacion_4021697/. Su primera declaración solo indicaba que no tenía ningún ingreso, más allá de donaciones sin especificar nada sobre sus cuantías (https://

parencia de estas declaraciones toda vez que pueden ser una buena solución para evitar incrementos patrimoniales injustificados y situaciones de conflictos de intereses consentidas: los controles internos no han sido del todo eficaces hasta ahora, con lo que conviene combinarlos con controles externos de periodistas, ciudadanos y otros representantes políticos, que puedan acceder a esas declaraciones de forma pública, sin solicitud previa, y denunciar la falta de probidad de los infractores.

4.3. Prohibición de recibir obsequios

Existen normas que prohíben recibir regalos de un importante valor económico a título personal en el sector público europeo. Los límites más bajos –entre 50 y 100 euros– están reservados a los empleados públicos[27], mientras que los miembros de las instituciones tienen un límite de 150 euros[28]. Esta prohibición obedece a la necesidad de asegurar la independencia de los empleados, altos cargos y representantes políticos comunitarios, que puede verse comprometida por la aceptación de regalos. La cuantificación del límite supone una diferencia saludable con respecto a España –donde no existe un límite específico, salvo para algunos sujetos–, pues permite distinguir objetivamente lo que es una mera cortesía de lo que es un regalo inadecuado. En este aspecto, probablemente España debería acoger criterios cuantitativos como los que se han extendido por las instituciones europeas, pues en nuestro país, salvo algunas excepciones, se ha confiado en el discutible estándar de los «usos sociales» como límite de la aceptación de regalos, lo que ha generado no pocas polémicas.

Existen además medidas de publicidad, como las relativas a los regalos recibidos por los eurodiputados, para los que existe un registro público de obsequios recogidos en nombre del Parlamento Europeo[29]. El punto débil de esa obligación está en la falta de control de esta publicidad, además de que está limitada a los regalos con los que se queda la institución. Una publicidad más exhaustiva debería incluir los regalos recibidos a título personal –pues son los que pueden comprometer la integridad de los agentes públicos que los reciben–, sobre todo cuando se trata de regalos de un valor importante.

Ciertamente, existe un uso social de hacer regalos a empleados y representantes públicos cuya persistencia fomenta una nada deseable cultura de adulación: cuando un particular le hace un regalo a un sujeto del sector público, lo hace esperando –como mínimo– su atención y simpatía, lo que compromete el trato de respeto y cortesía que empleados públicos y representantes deben dispensar a todos los ciudadanos por igual. Por esa razón, nos parece oportuna una regulación sobre la política de aceptación de regalos por parte de empleados y cargos europeos, pero creemos que debería ser más restrictiva. Debería rebajarse el límite de valor que tienen los cargos para recibir obsequios: la actual cantidad de 150 euros nos parece una cifra demasiado alta para una mera cortesía; lo contrario supone admitir la licitud de que un cargo reciba un regalo cuyo valor no alcance los 150 euros –regalo que normalmente no recibiría de no ser por su puesto–. Estos supuestos deben excluir los regalos recibidos de amigos y familiares –siempre que realicen esos regalos como tales–, pues en esos casos la relación de imparcialidad es inexistente y no hay independencia que salvaguardar –de hecho, lo normal es recibir regalos de amigos y familiares, que pueden ser de un valor importante, sobre todo en fechas señaladas como cumpleaños, bodas y Navidades–, siendo más conveniente el mecanismo de la abstención en sus relaciones en las que el donatario es empleado o representante político.

Por lo demás, deberían ampliarse también los supuestos en que se da publicidad de los regalos recibidos a casos en que el cargo se quede con el obsequio, indicando quién se lo ha ofrecido, cuando su valor sea al menos de 30 euros, una cantidad que entendemos que puede encuadrarse con un uso social aceptable –unos bombones, una botella de vino, un queso, una pluma estilográfica de calidad estándar…– y justificable que no requiere de transparencia. Esa publicidad debería reducir el número y valor de los regalos que nuestros agentes públicos reciben con motivo de sus funciones, pero a título personal, lo que debe reforzar su independencia y su objetividad frente a los administrados. En fin, se trata, tanto en la Unión Europea como en nuestro país, de un tema pendiente de reforzar.

---

www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/mep-documents/DPI/10/8d316998-197d-4889-a1c5-c4d2c020fa51_1721126401644.pdf), y en su segunda declaración ya sí especificó sus ingresos externos a su actividad parlamentaria (https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/mep-documents/DPI/10/c73595de-bfe9-4c11-b7f2-4cc2da2c22fe_1750682400622.pdf).

[27] Guía de las obligaciones de los funcionarios y agentes del Parlamento Europeo, p. 3.

[28] Art. 6.1 del Código de Conducta de la Comisión Europea, art. 6 del Código de Conducta del Parlamento Europeo, art. 3 del Código de Conducta del TJUE.

[29] Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/meps/es/about/meps#firstanchor

4.4. Mecanismos de control en contratación y subvenciones: declaraciones de ausencia de conflictos de intereses, plataformas y herramientas informáticas

Las declaraciones de ausencia de conflictos de intereses (DACI) son documentos en los que las personas que intervienen en la gestión de fondos europeos manifiestan bajo su responsabilidad no incurrir en ningún conflicto de intereses que pueda interferir en el procedimiento. Esto incluye, por tanto, no solo a los gestores de los fondos europeos –como el órgano de contratación, los redactores de los pliegos o los técnicos que elaboran los informes de valoración–, sino también a otros sujetos como los adjudicatarios y subcontratistas. Su regulación se encuentra en la legislación en materia de gestión de los fondos europeos, que ordena la creación de medidas destinadas a evitar los conflictos de intereses que afecten a la ejecución del presupuesto europeo[30]. Este tema se ha traspuesto en nuestra normativa interna de contratación[31], donde se ha establecido la obligación de cumplimentar este tipo de declaraciones a través de los planes antifraude destinados a gestionar los proyectos financiados con fondos comunitarios[32]. Las principales críticas que se pueden hacer a estos documentos son que no está claro quién debe firmarlos[33] y que su eficacia es limitada si no se someten a un control activo por parte de la Administración al ser meras declaraciones responsables.

Por lo demás, estas medidas se complementan con otras como la publicación de las concesiones y adjudicaciones. Los fondos europeos gestionados por las autoridades nacionales son directamente publicados en sus propias plataformas; en el caso de España, esto se realiza en la Base de Datos Nacional de Subvenciones y en la Plataforma de Contratación del Sector Público, que, como ha señalado la doctrina (Rivero Ortega, 2021, p. 148), deben permitir un seguimiento inteligente y automatizado de los datos ahí presentes para detectar posibles conflictos. Para mayor difusión, cuando se superan ciertos umbrales, la licitación y adjudicación también se publican en el *Tenders Electronic Daily*, el suplemento del DOUE dedicado a la contratación pública, pero no se publican todos los contratos ni todas las fases de la contratación, lo que hace que su transparencia sea bastante limitada. Claramente, la existencia de estos registros y su publicidad son una buena medida que permite hacer un seguimiento más intenso y transparente de la gestión del dinero público; por eso consideramos que se debería ampliar lo que se publica, y hacerlo también en la plataforma europea. Asimismo, si bien la mera publicidad de esas adjudicaciones ya es una prevención, la incorporación de técnicas automáticas de control debe ayudar a combatir incumplimientos en la materia, al permitir que los responsables de la gestión de esos fondos revisen posibles incumplimientos detectados de forma automática.

En atención a esta cuestión, existen diversas herramientas informáticas diseñadas para detectar los conflictos de intereses en bases de datos susceptibles de ser monitorizadas. Una de ellas es MINERVA, que se emplea en España tanto para la contratación pública como para la concesión de subvenciones ligadas a los fondos NextGeneration. MINERVA sirve para cruzar datos de las personas que participan en la concesión de subvenciones o la adjudicación de contratos y señalar potenciales conflictos de intereses a través de un sistema de «banderas» rojas y negras que marcan esos posibles conflictos. Según la información que indique MINERVA, se debe recabar más información que permita aclarar si existe un conflicto o, si hay información suficiente, la persona responsable del procedimiento debe abstenerse[34]. Esta herramienta relaciona varios temas de actualidad: la colaboración que deben prestar los Estados miembros en la defensa de los intereses financieros comunitarios y cómo las nuevas tecnologías pueden ayudar a realizar con mayor eficiencia y eficacia labores de control. Además, vincula la lucha contra los conflictos con mecanismos clásicos de prevención como es la abstención, lo que nos sugiere que las soluciones a los conflictos de intereses no son nuevas, puesto que ya existen y son efectivas. El problema está en la necesidad de controles que hagan posible la persecución de los conflictos de intereses. Claramente, este tipo de soluciones es ideal para un mejor control del destino del dinero público, pero se trata de un sistema que no ha estado exento de

[30] Art. 61 del 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.

[31] Art. 64 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

[32] El art. 6.4 de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

[33] En el sitio web del Ministerio de Hacienda solo se expresa que debe cumplimentarse por aquellas personas que estén facultadas para ejercer un cierto grado de discreción o control sobre la ejecución del presupuesto: https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/CA-UACI/UACI/Paginas/PreguntasFrecuentes.aspx#3313

[34] Se explica en 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.

polémicas, pues su uso se halla limitado en determinados expedientes: en los procedimientos de subvenciones que no superen los 10 000 euros, no se pueden examinar más de 100 solicitudes. Precisamente es en los expedientes más voluminosos donde estas herramientas de automatización pueden ser más útiles al tener un rendimiento más eficiente que las personas. Además, se trata de un sistema aún muy básico, pues solo detecta causas obvias de abstención, pero no otras menos evidentes como la amistad íntima o la enemistad manifiesta, como defiende Capdeferro Villagrasa (2023, p. 148). Otra crítica que se ha vertido contra este sistema es que en muchas ocasiones no ha sido utilizado para realizar un control preventivo, sino *ex post*, dadas las tardanzas que se han acumulado en su implementación (Gené Skrabec, 2024, p. 28). Son críticas legítimas, pero que se pueden corregir con el paso del tiempo y que forman parte de la adopción por parte de nuestro sector público de las herramientas informáticas más avanzadas. Las conclusiones positivas en este tipo de controles residen en dos puntos: el primero es que la Unión Europea confía en que los Estados miembros cooperen en la gestión de los fondos europeos –esto parece una forma eficiente y natural de trabajo entre miembros de una misma organización política a los que les une la lealtad institucional y el interés general–, y el segundo, que utiliza para ello fórmulas técnicas e informáticas avanzadas cuya eficacia será cada vez mayor a la vista de los enormes avances que está experimentando la IA en nuestros días. Es conveniente, por tanto, ahondar en la calidad de este tipo de herramientas informáticas para hacer más robustas estas sinergias entre la UE y los Estados miembros y, por supuesto, para hacer más efectiva la lucha contra los conflictos de intereses.

5. RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES

El régimen de incompatibilidades tiene sus especificidades para cada sujeto obligado antes y después de su cese.

5.1. Incompatibilidades simultáneas a empleos o cargos comunitarios

En el ámbito de la Unión Europea, tanto empleados públicos europeos como miembros de las instituciones están sometidos a normas sobre incompatibilidades. Este ha sido uno de los puntos más críticos de las políticas de integridad europea, pues la casuística ha demostrado que muchos de sus organismos han sido «excesivamente permeables a intereses privados» (Chiti, 2014, p. 270)[35]. Con carácter general, el desempeño como empleado de la UE o el ejercicio de cargos comunitarios son incompatibles con otros empleos o cargos, aunque esta prohibición está modulada según el sujeto de que se trate, especialmente en el caso de los eurodiputados, cuyas previsiones son más laxas. Veamos cada una de ellas.

Por una parte, los empleados públicos comunitarios en general deben solicitar una autorización antes de iniciar cualquier otra actividad –retribuida o no– o de realizar un mandato ajeno a su empleo. Se debe verificar que la realización simultánea de ambas actividades no perjudica a los intereses públicos comunitarios, autorizándose exclusivamente esta compatibilidad si se verifica que no obstaculiza el desempeño de las funciones del empleo ni entra en colisión con los intereses de la UE[36]. La mecánica de este régimen, como se puede comprobar, sigue una lógica similar a la interna española, donde los empleados públicos también deben, con carácter general, informar previamente –y recibir la correspondiente autorización– para compatibilizar su actividad pública con otra.

Por otra parte, los eurodiputados pueden realizar actividades privadas simultáneas a sus funciones parlamentarias, aunque deben inscribirlas en su declaración de intereses y deben asegurarse de que no suponen un conflicto de intereses con sus funciones parlamentarias[37]. Sí tienen una actividad privada expresamente prohibida, la de representante de intereses[38]. Tienen más restricciones expresas en el ámbito público dado que no pueden compatibilizar su cargo con un puesto de funcionario en las instituciones comunitarias, ni con el cargo de parlamentario, de miembro del Gobierno de un Estado miembro ni de las

[35] En este trabajo, el autor consideraba que el marco normativo formal europeo había resultado insuficiente para prevenir casos de mala gestión y –en lo que a nosotros nos interesa– de conflictos de intereses y que, además, tenía una capacidad de respuesta bastante limitada por parte de los mecanismos y órganos de control existentes en ese momento, lo que justificaría, desde entonces, el refuerzo que se ha llevado a cabo en materia de conflicto de intereses por parte del legislador europeo.

[36] Art. 12 *ter* del Estatuto de los funcionarios de la UE.

[37] Art. 3 del Código de Conducta del Parlamento Europeo.

[38] Art. 2.c) Código de Conducta del Parlamento Europeo.

instituciones europeas[39]. Aparte de estas, cada Estado puede establecer incompatibilidades adicionales en su ordenamiento interno. En el caso de España, la legislación electoral establece que los eurodiputados de nuestra circunscripción no pueden compatibilizar su cargo con el de diputado estatal, senador o diputado autonómico –lo que coincide con la legislación europea– y suma algunas incompatibilidades concretas con algunos cargos en la AGE[40].

Existe una importante diferencia entre ellos con respecto a los miembros de otras instituciones europeas, que en algunos casos tienen impuesto un régimen de exclusividad nada menos que en el TFUE. Así, los miembros de la Comisión Europea[41], el Tribunal de Cuentas[42] o el TJUE tienen un régimen de exclusividad más claro y estricto, con pocas excepciones, como las relacionadas con la enseñanza, la impartición de conferencias y la realización de publicaciones[43]. De este modo, mientras que los empleados públicos y eurodiputados pueden compatibilizar sus actividades –siempre que no interfieran con el desempeño de su actividad en el seno de la UE–, otros sujetos tienen un régimen más estricto. Esto ha dado lugar a críticas, especialmente en lo que se refiere a las actividades externas que desarrollan los eurodiputados[44]. Así las cosas, es conveniente reforzar las obligaciones de dedicación a las funciones parlamentarias –como se ha hecho, precisamente, en España– en aras de mejorar su imagen y asegurar su independencia: en la experiencia comparada, de hecho, las principales críticas que se hacen contra los diputados y senadores de nuestro país no se dirigen a su lealtad hacia intereses particulares que quieren compatibilizar durante su mandato, sino a su situación profesional posterior, lo que tratamos a continuación.

5.2. Incompatibilidades tras el cese: las puertas giratorias

Algunos sujetos del sector público europeo están obligados a observar unas limitaciones tras dejar sus empleos y cargos a fin de evitar las denominadas puertas giratorias.

En líneas generales, funcionarios y miembros de las instituciones europeas tienen una obligación general de mantener su probidad y corrección tras cesar en sus funciones. Estas limitaciones varían según el sujeto del que se trate.

En cuanto al tiempo que dura la prohibición, existen plazos que van desde los seis meses para los eurodiputados para algunas cuestiones muy concretas –esta es la ausencia más polémica en el control de las puertas giratorias, pues permite que trabajen para empresas que pertenezcan a sectores sobre los que regularon durante su mandato–, dos años a los miembros de la Comisión y a los miembros del Tribunal de Cuentas[45], y hasta tres años para los funcionarios[46] y los miembros del TJUE[47]. El plazo también es amplio para el presidente de la Comisión –cuya persona ha encarnado uno de los casos más polémicos de puertas giratorias de la historia europea[48]–, cuyo periodo de carencia no es de dos años, sino de tres –reforzado, precisamente, tras el escándalo que sacudió al expresidente de la Comisión[49]–. Aparte de esto, existe una indemnización a la que tienen derecho los eurodiputados al cese de sus funciones que se puede recibir por un máximo de dos años[50], que es incompatible con cualquier cargo electivo, gubernamental de un país o

---

[39] Art. 7 del Acta relativa a la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal directo de 1976.

[40] Art. 215 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

[41] Art. 245 TFUE y considerando 2 Código de Conducta de la Comisión Europea.

[42] Art. 286.4 TFUE.

[43] Art. 8 del Código de Conducta del TJUE.

[44] En un informe de 2023, la ONG Transparencia Internacional alertó de que, de acuerdo con la información disponible en las declaraciones de intereses públicas de los –entonces– 705 eurodiputados, se habían declarado más de 1600 actividades externas realizadas por los eurodiputados, que en algunos casos les permitían ganar más dinero en sus ocupaciones en el sector privado que en su cargo público, siendo especialmente preocupante que el 12 % de las actividades declaradas se realizaban en organizaciones inscritas en el registro de transparencia como representantes de intereses, lo que supone un riesgo evidente de conflictos de intereses. El informe se puede consultar en el siguiente enlace: https://transparency.eu/ti-eu-analysis-exposes-conflict-of-interest-risk-in-european-parliament/

[45] Art. 17 del Código de Conducta del Tribunal de Cuentas.

[46] Art. 16 del Tratado de los funcionarios de la UE.

[47] Art. 9 del Código de Conducta del TJUE.

[48] Existe un informe de 26 de octubre de 2016, del Comité de Ética de la Comisión, que afea al expresidente de la institución, Durao Barroso, haber aceptado un puesto de directivo en el banco Goldman Sachs, tras haber cesado de su cargo público. El informe afirma que no se cometió ninguna ilegalidad porque Durao Barroso había esperado el plazo legal necesario para no considerar que había utilizado una puerta giratoria –en el momento de los hechos era de dieciocho meses– y se había comprometido a no influir en favor del banco ante las instituciones europeas, pero le recrimina la mala imagen que su comportamiento da de la Unión Europea.

[49] Art. 11 del Código de Conducta de la Comisión Europea.

[50] Art. 13 de la Decisión del Parlamento Europeo, de 28 de septiembre de 2005, sobre la adopción del Estatuto de los diputados al Parlamento Europeo (2005/684/CE, Euratom).

región, y con un cargo o un empleo de funcionario comunitario[51] –la incompatibilidad es, más bien, entre esa indemnización y determinadas funciones posteriores al cese–. Existe también para algunos sujetos una prohibición concreta de realizar funciones de representantes de intereses ante las instituciones de las que eran miembros. Los eurodiputados no pueden hacer de representantes de intereses ante la UE durante los primeros seis meses posteriores a su cese[52], única prohibición concreta que tienen tras su mandato. Los comisarios no pueden hacer labores de representante de intereses ante la Comisión, y lo mismo sucede con los miembros del TJUE, que no pueden participar en asuntos que estuvieran pendientes de resolver cuando cesaron, o que tengan relación directa y evidente, ni –esto por un periodo de carencia de tres años– ejercer como representantes de partes ante el TJUE. Además, en muchas instituciones se prevén comités éticos destinados a examinar los posibles conflictos que pueden darse tras el cese de uno de estos sujetos, lo que de momento no parece que haya servido para inhibir el traspaso de las puertas giratorias.

Como se puede comprobar, las previsiones son desiguales para cada colectivo del sector público europeo, con manifiestas deficiencias en aspectos concretos, como es el control de la actividad posterior de los eurodiputados. En suma, el sistema consiste básicamente en un control deontológico, lo que impide unas reacciones lo suficientemente punitivas para evitar los conflictos de intereses. Existe, a este respecto, una base de datos privada que recoge información de antiguos funcionarios, comisarios y eurodiputados que, en algunos casos, pone en evidencia la falta de transparencia y control que se tiene sobre las puertas giratorias en el ámbito comunitario[53]. La casuística demuestra que no existe un control que impida las puertas giratorias de forma eficiente, con lo que se hace necesario atender a este punto débil de la regulación europea, especialmente en lo que se refiere a los eurodiputados, que constituyen el colectivo más vulnerable a sucumbir a estas prácticas tan peligrosas para el interés público y perniciosas para la imagen de la UE.

6. REPRESENTANTES DE INTERESES

La regulación europea en lo que se refiere a los representantes de intereses consiste básicamente en la creación de un registro que permite tener identificados de forma pública a estos sujetos, sus actividades y la forma en que se relacionan con las instituciones europeas, tal y como abordaremos a continuación.

6.1. Registro de transparencia obligatorio

El Registro de transparencia obligatorio es una base de datos en la que se inscriben y publican los representantes de intereses que se relacionan o se quieren relacionar con las instituciones comunitarias. Si bien la participación de los actores sociales y de los *lobbies* en la Unión Europea ha sido una constante promovida por las propias instituciones para paliar su déficit democrático, y tal y como advierte Bouza García (2015, p. 25), la participación política a menudo queda desvirtuada si no existe un control exigente que permita conocer el grado real de influencia o captura de la decisión pública por parte de los grupos con mayor capacidad de presión, razón que justifica la existencia de este registro.

Aunque pudiera resultar contraintuitivo, la inscripción de los representantes de intereses es voluntaria, pero deben realizarla como condición previa necesaria para llevar a cabo determinadas actividades de influencia, y en concreto, la organización y participación de cualquier tipo de contacto con instituciones comunitarias –como puede ser la realización de reuniones–, la participación en consultas o audiencias, la organización de campañas de comunicación y la preparación de documentos relativos a políticas, entre otras[54]. No es necesario inscribirse en el registro para realizar actividades relacionadas con algunas labores de asesoramiento jurídico, presentación de solicitudes como parte o tercero en un procedimiento judicial o administrativo, actividades de organizaciones representativas de empleadores y trabajadores europeas, presentación de documentos en respuesta a requerimientos comunitarios, actividades realizadas por personas físicas a nivel puramente personal y reuniones espontáneas. En el caso del Parlamento Europeo, además

[51] Art. 49 de la Decisión de la Mesa, de 11 de septiembre de 2023, relativa a las Medidas de aplicación del Estatuto de los diputados al Parlamento Europeo.

[52] Art. 9 del Código de Conducta del Parlamento Europeo.

[53] Disponible en: https://corporateeurope.org/en/revolvingdoorwatch

[54] Art. 3 del Acuerdo Interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio.

de ser requisito previo para solicitar tarjetas de acceso a la institución[55], las previsiones de las actividades que pueden hacer los representantes inscritos conectan con las previsiones del Reglamento interno del Parlamento, que recoge que los eurodiputados solo pueden reunirse con representantes de intereses inscritos en el registro[56].

Los incumplimientos de las obligaciones que implica estar inscrito pueden ser denunciados por cualquier persona, lo que supone una garantía, y pueden acarrear tanto la suspensión como la expulsión de un representante del registro, así como la prohibición de inscribirse en un plazo de entre veinte días hábiles y dos años[57]. Las inscripciones que han sido suspendidas también son públicas, lo que supone –además de una forma sencilla de que cualquier persona compruebe la vigencia de una inscripción– un perjuicio reputacional que inhibe el incumplimiento de obligaciones por parte de los representantes de intereses[58].

Los últimos informes anuales sobre el funcionamiento del Registro de transparencia –desde el del año 2021 hasta el de 2023– insisten en la idea de que año tras año el número de inscripciones de representantes y visualizaciones del registro ha ido en aumento, lo que es celebrado como una muestra del éxito de este instrumento[59] –en nuestra opinión, es normal que una medida recién instaurada, cuyo acatamiento condiciona poder tener reuniones con las autoridades comunitarias, vaya surtiendo efecto en los primeros años de su andadura mientras va haciéndose conocida hasta su consolidación–. Más crítico ha sido el informe del Tribunal de Cuentas, que en el año 2024 señaló bastantes aspectos de mejora: la necesidad de armonizar y reforzar las obligaciones del registro en las instituciones, publicar información de reuniones no programadas, controlar que no se haga uso de ONG para disfrazar representantes de interés que no quieren que sus reuniones sean objeto de publicidad, incrementar el control y la calidad de los datos aportados y publicados en el registro, así como mejorar la facilidad de uso de la página donde se encuentra el registro[60]. Las críticas que han expresado los autores se refieren a que falta un órgano supervisor independiente que vele por su cumplimiento –actualmente es una mera secretaría, que es «una estructura operativa conjunta constituida para gestionar el funcionamiento del Registro»[61]– y a que existen actos de influencia informal que no están previstos en la normativa que regula este registro, por lo que, en virtud del principio de transparencia, es necesario reforzar el registro para que sea efectivo, exigible y objeto de supervisión, tal y como explican Martínez Isidoro (2025, p. 11) y Carta (2023, p. 62)[62]. También se ha propuesto –entre otras– que la inscripción en el registro sea obligatoria –incluso para contactos esporádicos–, que se extienda al resto de instituciones y órganos europeos, que la secretaría del registro haga una labor proactiva de comprobación de los datos aportados por los declarantes, así como que el registro sea expresivo con todas y cada una de las reuniones, solicitudes, consultas, opiniones y contribuciones presentadas, como propone Cano Montejano (2013, p. 53). Nosotros partimos de que la idea de implantar un registro público es positiva –así se entiende también en nuestro V Plan de Gobierno Abierto 2025-2029, donde está previsto que incluyamos un registro similar, lo que debe ser considerado como una muestra de la capacidad que tiene la UE para liderar la regulación de esta materia–, si bien compartimos algunas de las posiciones más críticas que se arrojan sobre él: la falta de un órgano supervisor independiente es una importante falla que compromete la efectividad del control y el prestigio del sistema –como lo ha sido en otras materias afines como la transparencia–, que debe

---

[55] Art. 123 del Reglamento interno del Parlamento Europeo.

[56] Art. 11.1 del Reglamento interno del Parlamento Europeo.

[57] Anexo III del Acuerdo Interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio.

[58] Disponible en: https://transparency-register.europa.eu/index_es

[59] Informes anuales sobre el funcionamiento del Registro de transparencia 2021, 2022 y 2023 presentados por el Consejo de Administración del Registro de transparencia para el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea, cuyas conclusiones se pueden leer en la p. 19 de los mismos.

[60] Informe especial del Tribunal de Cuentas sobre el Registro de Transparencia de la UE, p. 49.

[61] Art. 8.1 del Acuerdo Interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio.

[62] También hacemos referencia a la contundente opinión de Blanes Climent, publicada en su blog de Transparencia y Gobierno Abierto el 20 de abril de 2022, en el post *El «qatargate»* y la débil transparencia en la Unión Europea, quien asegura que «[e]l Registro de Transparencia, que no es obligatorio para todas las instituciones europeas, se ha convertido en un trámite burocrático más, en el que se deben inscribir las organizaciones que tratan de influir en el proceso legislativo y de aplicación de políticas de las instituciones de la UE. Considero que no sirve para nada publicar las reuniones que los altos cargos o responsables mantienen con las organizaciones o personas inscritas en dicho Registro si no se publica información sobre las personas que han asistido a dicha reunión, la documentación presentada y los asuntos o temas concretos que han sido objeto de dichas reuniones. Es imposible evitar que los altos cargos mantengan reuniones o contactos con dichos grupos de interés por otras vías informales o a través de terceras personas interpuestas. Es como tratar de poner puertas al campo».

ser ajeno a toda duda de corrupción. La crítica de que la inscripción debiera ser obligatoria ha de ser matizada, porque ciertamente la inscripción condiciona la realización de actividades propias de la representación de intereses. Por último, creemos que hay determinadas situaciones que difícilmente se pueden controlar, y con las que hay que ser razonables y prácticos, como los encuentros fortuitos entre representantes de intereses y los miembros de las instituciones, con lo que no nos resulta convincente la inclusión en el registro como condición para la realización de esas actividades.

6.2. Publicidad de reuniones con representantes de intereses

La publicidad de las sesiones ha sido tradicionalmente una herramienta de transparencia y control de las actuaciones de los representantes políticos: es el caso de las sesiones de los aparatos legislativos y de algunos órganos de carácter político como los plenos de las entidades locales en todos los países de nuestro entorno. La publicidad de las actas también ha sido un mecanismo de control de los órganos con naturaleza política complementario –a veces sustitutivo– de la celebración a puerta abierta de determinadas sesiones.

En el ámbito comunitario, no se prevé la celebración a puerta abierta de las reuniones mantenidas con los representantes de intereses, como es natural, pero sí la publicación de las actas de esas reuniones. Nos parece una medida ciertamente innovadora y valiente, que debe disuadir de tratar –al menos por los cauces ordinarios– propuestas groseras de influencia. Claro está, esto requiere que las actas sean fieles a lo tratado en esas reuniones y que no se burlen a través de contactos informales, lo que no puede ser controlado de forma oficial.

Además de las previsiones de limitación de la publicidad de determinados datos personales, existen algunas especialidades en la publicidad de estas actas en supuestos en que se pueda comprometer la vida o la integridad física de alguna persona, por lo que existen supuestos en los que se puede limitar la publicidad[63]. Se trata de una prevención propia de todo régimen que prevea la publicidad de actuaciones públicas, donde es habitual que se preserven algunos datos personales cuya difusión sea innecesaria para el control de esas reuniones y que puedan vulnerar la intimidad –cuando no la propia integridad– de las personas.

No existe, que sepamos, obligación de dar publicidad a las reuniones que mantienen los representantes de intereses con miembros del Consejo, a pesar de que sus reuniones están condicionadas a la inscripción de aquellos en el registro de transparencia, lo que nos parece una importante aporía.

7. RÉGIMEN SANCIONADOR

La represión de infracciones relativas a conflictos de intereses en el sector público europeo se lleva a cabo a través del derecho sancionador. Se trata, eso sí, de un régimen desigual, con previsiones distintas según el sujeto obligado, en el que se ha depositado en la mayoría de los casos en cada institución la competencia para sancionar a sus propios empleados o miembros, y en el que los órganos de control –como la OLAF– se limitan a informar y a recomendar la toma de medidas contra los responsables de infracciones relacionadas con los conflictos de intereses. De esta manera, se ha construido un sistema de vigilancia compartido entre instituciones y órganos de control, pero cuya represión es, por lo general, responsabilidad de las propias instituciones en las que se producen los conflictos de intereses, lo que limita su eficacia y su capacidad disuasoria. Por lo demás, y en lo que respecta al ámbito penal, no se prevén consecuencias directas en el ámbito comunitario, más allá del papel de la Fiscalía Europea para los actos que atenten contra la gestión de los fondos de la UE.

7.1. Régimen disciplinario

Existen distintas previsiones disciplinarias para cada sujeto obligado que incumpla obligaciones relacionadas con los conflictos de intereses. En casi todos los casos, el régimen disciplinario reposa en la

[63] Art. 7 del Código de Conducta del Parlamento Europeo y art. 3 de la Decisión de la Mesa del Parlamento Europeo, de 5 de mayo de 2025, por la que se establecen las normas sobre condicionalidad y sobre la declaración y publicación de las reuniones de directivos del Parlamento con representantes de intereses y con representantes de autoridades públicas de terceros países. También arts. 4 a 7 Decisión (UE) 2024/3081 de la Comisión, de 4 de diciembre de 2024, sobre las medidas de transparencia aplicables a las reuniones entre los miembros de la Comisión y los representantes de intereses y por la que se deroga la Decisión 2014/839/UE, Euratom.

institución en la que se produce el incumplimiento, salvo los casos más sensibles –como el de los comisarios o los miembros del Tribunal de Cuentas, que pueden ser cesados por incurrir en pérdida de idoneidad o en una falta grave[64]–.

En el caso de los funcionarios, la competencia para imponerles sanciones disciplinarias está atribuida a la «autoridad facultada para proceder a los nombramientos» –que suele ser el director general de recursos humanos o el jefe de la unidad correspondiente, según la estructura de cada organismo[65]–. Los eurodiputados pueden ser sancionados por el presidente del Parlamento[66]. Los comisarios y los miembros del Tribunal de Cuentas pueden ser sancionados –salvo las infracciones más graves– por los presidentes de sus respectivas instituciones[67].

Hay un matiz aplicable a todos estos sujetos, y es que para todos ellos existen comités éticos y disciplinarios *ad hoc* que deben ser consultados antes de ser sancionados por su responsable. Se trata de una garantía preciada para el sancionado, pero ello hace aún más quimérico pensar que las infracciones cometidas por empleados públicos y miembros de instituciones puedan ser sancionadas, salvo que se trate de casos puntuales que se hayan mediatizado, que perturben el ambiente de trabajo o que sean excepcionalmente graves.

A la vista del régimen sancionador existente, nos parece que se ha confiado enormemente en la buena voluntad de las instituciones para solucionar sus conflictos de intereses, creyendo que se trata de un problema interno que se puede arreglar «en casa». El resultado es algo desolador porque no se ha impedido la proliferación de escándalos y dudas sobre la integridad de algunos de nuestros agentes públicos europeos. Ello impone la necesidad de replantearnos si el modelo disciplinario europeo es suficiente para asegurar la integridad de nuestro sector público: nuestra ciudadanía exige un estándar de probidad alto, y de su respeto depende la imagen que tengamos de nuestras instituciones. Claro que en esta imagen intervienen más agentes, muchas veces interesados, como los medios informativos, compañías con intereses propios y terceros países que quieren desestabilizar nuestra región, pero la UE debe tener los deberes hechos e impedir que sus propios defectos lastren su imagen y su integridad. Un control más intenso de los conflictos de intereses –y, en su caso, su represión efectiva– debe ser una prioridad para la UE si quiere posicionarse como un actor fuerte y cohesionado en la escena internacional. En fin, cuando es necesario, el régimen disciplinario debe aplicarse para que sea lo suficientemente disuasorio y ejemplificador, con vistas a evitar futuras infracciones, asegurarse una buena opinión pública y mostrar menos vulnerabilidades a agentes externos desestabilizadores.

7.2. Régimen sancionador en materia de contratación y subvenciones

En materia de contratación y gestión de fondos, como dijimos en la introducción de este trabajo, existe la obligación de prevenir los conflictos de intereses por parte de todas las personas que participan en la ejecución del presupuesto comunitario[68]. En el caso de incumplir con las obligaciones de declarar estos intereses, los beneficiarios podrían llegar a verse afectados por su inclusión en el sistema de detección y exclusión –que impide volver a percibir fondos a aquellos sujetos que, entre otras, hayan intentado influir indebidamente en el procedimiento[69]–, así como por la imposición de sanciones pecuniarias[70] por la persona responsable de la gestión de esos fondos en cada una de las instituciones que manejan el presupuesto europeo. En la práctica, y dado que los Estados miembros han gestionado cantidades importantes de dinero procedentes de los fondos NextGeneration, se ha observado que no se han impuesto de forma eficiente sanciones contra infractores en materia de conflictos, lo que ha dado pie a críticas que señalan la inexistencia o el retraso de sanciones, la consecuente ausencia de capacidad de disuasión por incumplimientos, y la carga que acaban soportando los Estados miembros –que no persiguen estos conflictos en los procedimientos que gestionan– al ver supeditada la entrega de fondos europeos al cumplimiento de los objetivos y condiciones de su concesión[71]. Esto es, aunque claramente el tema del control de los conflictos de intereses en materia de contratos

---

[64] Arts. 247 y 286.6 TFUE.

[65] Arts. 86 a 89 del Estatuto de los funcionarios de la UE.

[66] Art. 183 del Reglamento interno del Parlamento Europeo y art. 11 del Código de Conducta del Parlamento Europeo.

[67] Arts. 12 y 13 del Código de Conducta de la Comisión Europea y art. 7 del Código de Conducta del Tribunal de Cuentas.

[68] Art. 61 del 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.

[69] Art. 138 de la misma norma.

[70] Art. 140 de la misma norma.

[71] Así se critica en un artículo de prensa titulado «Los auditores de la UE critican la insuficiencia de los controles sobre las contrataciones y las ayudas estatales en el fondo de recuperación», publicado el 12 de marzo de 2025 en *The Brussels Times*.

y subvenciones financiados con fondos comunitarios ha llamado la atención del legislador europeo, quien ha confiado en los gestores nacionales para el correcto destino de sus fondos, es necesario incidir en esos mecanismos de control para que sean efectivos. La confianza entre la UE y sus Estados miembros es muy positiva, y no se debería desaprovechar la oportunidad de ahondar en esa relación de lealtad y de normalidad que debe regir entre ambas partes; por esa misma razón, se debe asegurar que el control es totalmente fiable, y ello es posible desde un punto de vista técnico y de la eficiencia: la adopción de más y mejores herramientas informáticas, asistidas por IA, debe ser una prioridad para detectar con facilidad conflictos de intereses que puedan menoscabar la pulcritud de los procedimientos de contratación y de concesión de subvenciones. A partir de ahí, los incumplimientos detectados pueden ser reprimidos con las medidas ya existentes, haciendo realmente disuasorio el régimen sancionador.

7.3. Más allá del régimen sancionador: la respuesta penal

La regulación europea no prevé consecuencias penales directas relacionadas con los conflictos de intereses. Eso sí, como hemos estudiado anteriormente, en supuestos en que se realicen actos que afecten a los intereses financieros de la UE, la Fiscalía Europea tiene competencias para investigar los hechos y acusar. La acusación se realiza ante los tribunales nacionales correspondientes –no existe una jurisdicción comunitaria competente para conocer estos delitos–. Asimismo, la Fiscalía Europea debe cooperar con las fiscalías de los Estados miembros en la persecución de estos delitos –esto último, por cierto, supone uno de los principales desafíos que actualmente debe asumir la Fiscalía Europea en los Estados miembros reticentes a cooperar en política penal a fin de asegurar la eficacia de las previsiones dirigidas a perseguir la comisión de delitos que afecten a los fondos europeos (Brodowski, 2022, pp. 61-62)–. Como se ve, también en el reproche penal la UE confía en el funcionamiento leal de los mecanismos de represión nacionales, lo que se puede percibir como un ejercicio de confianza y de normalidad entre el nivel comunitario y el interno, si bien también conviene que se repiense si sería igualmente útil un sistema de justicia íntegramente comunitario para que la UE pueda defender sus propios intereses económicos. En este sentido, y sin posibilidad de ahondar en la perspectiva penal de este tema, debemos estar atentos a la futura trasposición de la directiva europea que unificará los tipos penales relacionados con los conflictos de intereses en los sectores públicos comunitarios y de los Estados miembros, que considera necesario unificar algunos tipos penales y prevenir la corrupción con algunas de las medidas tratadas en este trabajo, «como el acceso abierto a la información de interés público, normas eficaces de declaración y gestión de los conflictos de intereses en el sector público, normas eficaces de declaración y verificación del patrimonio de los funcionarios públicos y normas eficaces que regulen la interacción entre el sector público y el sector privado»[72]. De este modo, aunque no se crea una jurisdicción penal europea propiamente dicha, sí que se genera un acercamiento entre concepciones legales que debería, idealmente, reducir el margen de interpretación que, necesariamente, queda disponible a los diversos jueces nacionales.

8. CONCLUSIONES

La UE cuenta con una regulación avanzada en la lucha contra los conflictos de intereses, pero se debe progresar en su mejora y compleción. Se trata de medidas que parten de premisas y concepciones importadas de organizaciones internacionales como la OCDE y que, por lo general, están en sintonía con las impuestas en otros regímenes, como el nuestro propio, lo que es sintomático de que este tema no es de índole exclusivamente comunitaria, sino compartida con más actores a nivel global.

El derecho europeo contiene previsiones dirigidas a combatir las situaciones de conflictos de intereses en el sector público. Se puede decir que las medidas de lucha contra los conflictos de intereses surgen como respuesta a la necesidad de legitimar la imagen de las instituciones europeas y de proteger los intereses financieros de la UE –un problema que no es en absoluto exclusivo de la UE, sino que es compartido con los países y organizaciones políticas de nuestro entorno–. Se trata de una regulación que se aplica de forma

[72] Art. 3.3 de la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra la corrupción, por la que se sustituyen la Decisión Marco 2003/568/JAI del Consejo y el Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo.

desigual a los distintos sujetos obligados del sector público europeo, al encontrarse dispersa en las normas que regulan los fondos europeos y en los diversos códigos de conducta, por lo que es difícil dar una conclusión general en muchos de sus elementos. Sí podemos sistematizar que algunas de las medidas previstas son mecanismos clásicos –como los deberes de abstención y el régimen de incompatibilidades–, otras son mecanismos más recientes, pero bastante extendidos en otros ordenamientos –como son las obligaciones de realizar declaraciones que reflejen las actividades y el patrimonio de los sujetos obligados–. Otras medidas son más novedosas, como el registro de transparencia en el que se inscriben los representantes de intereses que quieren influir en la política europea y que, precisamente, será incorporado a nuestra regulación interna, lo que prueba la capacidad de liderazgo que puede imprimir la UE en este tema.

En lo que concierne a las aportaciones y críticas, se requiere reforzar muchos aspectos para hacer más eficaz la lucha contra los conflictos de intereses en el sector público europeo. En líneas generales, todo indica que una de las principales fallas de esta regulación es que se ha confiado en que los sujetos obligados y las instituciones europeas serían lo suficientemente responsables e íntegros para someterse a un control preventivo, proactivo y eficaz, pero el resultado hasta la fecha ha sido decepcionante: las instituciones no han impedido eficientemente la aparición de conflictos de intereses, los mecanismos de prevención no han funcionado por la falta de un control más intenso, las previsiones de publicidad no han servido para evitar los conflictos y el régimen sancionador no ha sido lo suficientemente disuasorio. Todos estos problemas, en su conjunto, suponen un importante margen de mejora de la integridad pública, lo que es acuciante en aras de asegurar que la UE sea un actor fuerte, cohesionado, respaldado por la opinión pública de los propios europeos, en un panorama internacional muy complejo como en el que nos encontramos.

En aras de corregir esta situación y relanzar los objetivos de probidad que persigue la UE, se requiere atender varios puntos de mejora. Nosotros subrayamos que se debe ahondar en el contenido de las declaraciones de intereses a fin de que su publicidad sirva para comprobar las actividades y el patrimonio de los representantes políticos europeos, se ha de disminuir el límite de regalos que pueden recibir los empleados y miembros de las instituciones de la UE –así como ampliar su régimen de publicidad–, se deben seguir desarrollando y aplicando herramientas informáticas que hagan más eficiente la detección de conflictos de intereses, se ha de mejorar el seguimiento de las actividades que realizan los empleados y miembros de las instituciones durante y después de su mandato –entre ellos, hay que prestar especial atención a los eurodiputados, que son los que se encuentran en una situación de riesgo mayor con la actual regulación–, se debe aumentar el contenido del registro de transparencia obligatorio de representantes de intereses y reforzar su control, corregir las debilidades del régimen sancionador y el papel de los órganos de control –cuya existencia no ha conseguido prevenir algunos conflictos y reaccionar ante ellos, dando lugar a conocidos escándalos, por lo que consideramos que se debería dotar a los órganos de control de independencia y de competencias para la imposición de sanciones– y se necesita también una reflexión sobre la ausencia de previsiones penales más allá del papel de la Fiscalía Europea –mejorando la relación con las jurisdicciones nacionales para hacer más eficiente la represión penal de los delitos producidos contra los intereses financieros comunitarios–.

En definitiva, la regulación europea de los conflictos de intereses presenta un estándar bastante avanzado, aunque con aspectos mejorables. Conviene atenderlos, pues sus efectos pueden redundar muy positivamente en la percepción que como ciudadanos tenemos de nuestras instituciones comunitarias y, a la postre, en la legitimidad y fortaleza de la UE como organización política de primer nivel.

FINANCIACIÓN

Este trabajo se inserta en el Proyecto de la transparencia al gobierno abierto PID2022 140415NB-I00 financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033 y por la Unión Europea Next GenerationEU/PRTR.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bouza García, L. (2015). *Participatory democracy and civil society in the EU: Agenda-setting and institutionalisation*. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137436849

Brodowski, D. (2022). El poder de acusar en nombre de Europa: la Fiscalía Europea como hito de la política penal supranacional. *Revista Española de Derecho Europeo*, 83, 57-73. https://doi.org/10.37417/REDE/num83_2022_1037

Cano Montejano, J. C. (2013). Transparencia en la UE: evolución y perspectivas. *Anuario Jurídico Villanueva*, 7, 19-56. http://hdl.handle.net/20.500.12766/70

Capdeferro Villagrasa, O. (2023). Section II Comparative Study Spain. En A. Nato, R. Sabia y E. Tatì (eds.), *The institutional 'constellation' for the protection of the EU's financial interests: Past, present and future* (pp. 137-153). https://betkonext-betkosol.luiss.it/wp-content/uploads/2024/09/D1.3-Working-Paper-BETKONEXT-2024.pdf

Carta, M. C. (2023). L'istituzione dell'organismo europeo indipendente responsabile delle questioni di etica alla prova del Qatargate. *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 1, 50-79. https://www.rivistaoidu.net/wp-content/uploads/2023/03/CARTA-RIV.pdf

Chiti, E. (2014). Mismanagement by European agencies: Concerns, institutional responses, and lessons. En J.-B. Auby, E. Breen y T. Perroud (eds.), *Corruption and conflicts of interest: A comparative law approach*. Edward Elgar.

Demmke, C., Paulini, M., Autioniemi, J. y Lenner, F. (2020). *The effectiveness of conflict of interest policies in the EU member states*. Publications Office of the European Union. https://data.europa.eu/doi/10.2861/846749

Dür, A. y Mateo, G. (2012). Who lobbies the European Union? National interest groups in a multilevel polity. *Journal of European Public Policy*, *19*(7), 969-987. https://doi.org/10.1080/13501763.2012.672103

Dür, A. y Mateo, G. (2016). *Insiders versus outsiders: Interest group politics in multilevel Europe*. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198785651.001.0001

Gené Skrabec, H. (2024). *The Recovery and Resilience Facility in Spain: Misuse of Next Generation EU funding*. Institut Européen. https://www.executive-master.eu/Ressources/FCK/files/Master%20Thesis%20Final%20Paper/2024%20Skrabec%20The%20Recovery%20and%20Resilience%20Facility%20in%20Spain%20%E2%80%93%20Misuse%20of%20Next%20Generation%20EU%20funding.pdf

Gil García, F. S. (2021). Algunas reflexiones sobre las atribuciones y competencias de la Fiscalía Europea. En E. C. Pérez-Luño Robledo y M. L. Domínguez Barragán (coords.) y P. Martín Ríos y M. A. Pérez Marín (dirs.), *La administración de justicia en España y en América* (pp. 731-746). Astigi. https://hdl.handle.net/11441/132337

Martínez Isidoro, B. (2025). La transparencia del lobby en la UE: aprendizajes y mejoras para la regulación de los grupos de interés en España. *Revista Española de la Transparencia*, 21, 97-127. https://doi.org/10.51915/RET.393

OCDE (2005). *La gestión de los conflictos de intereses en el servicio público: líneas directrices de la OCDE y experiencias nacionales*. Ministerio de Administraciones Públicas. https://doi.org/10.1787/9788495912220-es

Pérez Marín, M. A. (2024). *La Fiscalía Europea: fundamentos y competencias del órgano penal de la Unión*. Atelier. https://doi.org/10.71237/XozYW7bK

Rivero Ortega, R. (2021). La controvertida gestión de los fondos de recuperación en España: exigencias europeas y consenso futuro. *Revista Española de Derecho Europeo*, 80, 125-158. https://doi.org/10.37417/REDE/num80_2021_719

Rose-Ackerman, S. (2014). Corruption and conflicts of interest. En J.-B. Auby, E. Breen y T. Perroud (eds.), *Corruption and conflicts of interest: A comparative law approach*. Edward Elgar.

Szarek-Mason, P. (2014). OLAF: The anti-corruption policy within the European Union. En J.-B. Auby, E. Breen y T. Perroud (eds.), *Corruption and conflicts of interest: A comparative law approach*. Edward Elgar.

Vicario Pérez, A. M. (2022). Fiscalía europea versus OLAF. Una propuesta en torno a la peculiar atribución de competencia sobre investigaciones contra personas jurídicas. *Revista Española de Derecho Europeo*, 84, 59-90. https://doi.org/10.37417/REDE/num84_2022_1083

White, S. (2014). Footprints in the sand: Regulating conflict of interest at EU level. En J.-B. Auby, E. Breen y T. Perroud (eds.), *Corruption and conflicts of interest: A comparative law approach*. Edward Elgar.