

# Códigos de conducta y conflictos de intereses en la gestión de los fondos de la UE, en los diferentes niveles de gobernanza

## SÍNTESIS<sup>1</sup>

### Introducción

En los preparativos para el periodo de programación 2014-2020 se observó una mayor preocupación por los conflictos de intereses que afectan a la utilización de los recursos financieros de la Unión Europea (UE) en régimen de gestión compartida. Se consideró importante fomentar la introducción de políticas sobre los conflictos de intereses para reforzar la protección de los intereses financieros de la UE.

El presente estudio tiene por objeto examinar la manera en que las administraciones de los Estados miembros que participan en la gestión compartida de los recursos financieros de la UE, y, más concretamente, de los recursos de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), garantizan la integridad de los correspondientes procesos decisorios y de gestión. Se analizan en él los planteamientos basados tanto en el Derecho imperativo como en el Derecho indicativo (p. ej., legislación y códigos de conducta sobre prevención de los conflictos de intereses). La finalidad del estudio no es solo ofrecer una panorámica de los planteamientos existentes para hacer frente a los conflictos de intereses, sino también examinar su eficacia y las posibilidades de mejora futuras, utilizando para ello, entre otras cosas, información sobre las prácticas aplicadas tanto dentro como fuera de la UE.

El tema central es la prevención de los conflictos de intereses en el ámbito concreto de la gestión compartida y, más concretamente, en la gestión de dos Fondos EIE: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE). Además, con el fin de que el presente estudio aporte un verdadero valor añadido con respecto a estudios anteriores, se utiliza en él una definición restrictiva del concepto de conflicto de intereses. En efecto, el estudio se centra en los conflictos de intereses que afectan a los miembros de los comités de seguimiento (y los correspondientes subcomités) creados para ofrecer orientación estratégica en relación con los programas operativos y supervisar la ejecución de estos y que encarnan el principio de asociación.

### Conclusiones

En las páginas siguientes se presentan brevemente las principales conclusiones del estudio en cuanto al marco de prevención de los conflictos de intereses en el ámbito de la Unión Europea y de los Estados miembros, a la eficacia de la prevención de dichos conflictos y a las prácticas más idóneas.

### Marco de prevención de los conflictos de intereses

El marco existente para abordar los conflictos de intereses que afectan a los acuerdos de asociación en el contexto de los Fondos EIE comprende la base normativa de la UE, las

---

<sup>1</sup> La versión original en inglés del resumen y del resto del documento se encuentra publicada en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/572715/IPOL\\_STU\(2017\)572715\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/572715/IPOL_STU(2017)572715_EN.pdf)

orientaciones conexas y las correspondientes respuestas de los Estados miembros en forma de acuerdos de ejecución para hacer frente a los conflictos de intereses.

El marco normativo de la UE se recoge en el artículo 57 del Reglamento Financiero y en el artículo 5 del Reglamento sobre disposiciones comunes, desarrollado por el Reglamento Delegado de la Comisión Europea relativo al Código de Conducta Europeo sobre las asociaciones en el marco de los Fondos EIE.

Existe cierta incertidumbre en cuanto a la aplicabilidad directa del artículo 57 del Reglamento Financiero a la gestión compartida. En efecto, se considera que el artículo 57 se refiere principalmente a los conflictos de intereses en la gestión directa. Esto explica la propuesta de la Comisión Europea referente a la revisión de los requisitos del Reglamento Financiero en cuanto a la prevención de los conflictos de intereses, que incluye un nuevo artículo sobre dichos conflictos (el artículo 59) en el que se establece claramente la aplicación de los mencionados requisitos a todas las modalidades de ejecución presupuestaria, incluida la gestión compartida.

El marco normativo de la UE se apoya además en una serie de orientaciones formuladas por distintos servicios de la Comisión Europea. Al examinar esta documentación, se observa que la cuestión de los conflictos de intereses ocupa un lugar cada vez más destacado. Conviene destacar asimismo la importante labor de difusión de la Comisión Europea en lo que se refiere a las medidas de lucha contra el fraude incluidos los conflictos de intereses.

Los Estados miembros han adoptado distintos planteamientos para la aplicación práctica de los requisitos de prevención de los conflictos de intereses en relación con los Fondos EIE: instrumentos jurídicos, códigos de conducta, inclusión de disposiciones sobre tales requisitos en los reglamentos internos de los comités de seguimiento u otra documentación pertinente, etc.

Los instrumentos jurídicos se utilizan de diversas maneras para abordar los conflictos de intereses en el contexto de los Fondos EIE: algunos Estados miembros tienen legislación específica sobre la cuestión de los conflictos de intereses en relación con los Fondos EIE; otros Estados miembros se han dotado de legislación «horizontal» sobre la cuestión de los conflictos de intereses en términos generales para la totalidad de la administración pública; y otros cuentan con legislación tanto específica como horizontal.

Por otra parte, varios Estados miembros han adoptado códigos de conducta en relación con los conflictos de intereses que afectan a la administración pública. Estos códigos de conducta suelen ser un complemento del marco normativo. Sin embargo, los estudios de casos y las encuestas realizados muestran que no existen códigos de conducta específicos referentes a los conflictos de intereses en relación con los Fondos EIE. Las partes interesadas consideran que los códigos existentes que rigen la conducta de los funcionarios ya tratan de forma suficiente los supuestos de conflicto de intereses, incluidos los que puedan surgir en relación con los Fondos EIE.

Varios Estados miembros tratan la cuestión de los conflictos de intereses relacionados con los Fondos EIE en los reglamentos internos de los comités de seguimiento o de los subcomités correspondientes. No existe, sin embargo, un planteamiento homogéneo: en los reglamentos internos de algunos comités de seguimiento la cuestión de los conflictos de intereses se omite o se trata muy someramente, mientras que en los de otros se establecen requisitos más pormenorizados en relación con la prevención de los conflictos de intereses.

### **Eficacia de la prevención de los conflictos de intereses**

Según ponen de manifiesto los estudios de casos, el mayor desafío no radica en la falta de normas o códigos, sino en la falta de sensibilización sobre los posibles conflictos de intereses, la falta de liderazgo ético en los comités de seguimiento, la falta de transparencia, y la deficiente gestión y escasa institucionalización de las políticas sobre conflictos de intereses en los comités de

seguimiento. En la mayoría de los casos, no hay necesidad de promulgar más reglamentación en las situaciones o los países en los que existe un alto grado de confianza pública. Los planteamientos normativos existentes son necesarios, pero han de completarse con planteamientos de carácter más indicativo, liderazgo ético e inversiones en transparencia. La existencia de un sistema transparente que esté, por norma, a la vista de todos demostrará también a la ciudadanía y a las partes que se ocupan de la ejecución de proyectos financiados con los Fondos EIE que los comités de seguimiento cumplen su cometido con imparcialidad y sin que sus decisiones se vean afectadas por consideraciones reprobables. Por esa razón, sería conveniente que se hicieran públicos las actas y el sentido de los votos emitidos en las votaciones y que hubiera más debate sobre los conflictos de intereses. Este último aspecto requiere una intervención activa de los presidentes de los comités de seguimiento.

El presente estudio mantiene un punto de vista crítico acerca de la eficacia de los códigos y orientaciones. La adopción de un código de conducta no es suficiente. La mayoría de los comités de seguimiento no están familiarizados con las orientaciones dictadas a escala de la UE. A escala nacional, se dedica demasiado tiempo y demasiadas energías a la concepción, formulación y adopción de códigos, pero muchas instituciones no van más allá. El código se queda en un «tigre de papel» y nunca se pone en práctica o se supervisa. El desafío para el futuro consiste en saber aprovechar la dinámica generada por la elaboración del código. De esta manera se favorecerá un proceso de reflexión continuo sobre los valores y normas centrales contenidos en el código. Sería, pues, importante que políticos y funcionarios se reuniesen regularmente para analizar (y actualizar) los códigos existentes.

En conjunto, las políticas en materia de ética y de prevención de los conflictos de intereses no deben concebirse como políticas complementarias, destinadas a subsanar las lagunas generadas por otras políticas y otras estructuras de gobernanza. Es hora de reconocer que la ética no es únicamente una cuestión normativa, sino un aspecto práctico de la vida cotidiana.

Lo fundamental es dotarse de mecanismos de supervisión y control que inspiren confianza; los elementos que mayor importancia revisten a este respecto son la transparencia y la accesibilidad de la información, la supervisión y el control del cumplimiento. No proponemos que se promulguen más normas y más códigos, pero sí creemos que los países deben invertir en la supervisión de la eficacia de sus propias políticas sobre conflictos de intereses y que deben encargar a organismos ya existentes (como, por ejemplo, el Defensor del Pueblo) que verifiquen regularmente la existencia de conflictos de intereses e informen al respecto.

Las políticas sobre conflictos de intereses son la expresión de una desconfianza. Creemos que, en el futuro, la ciudadanía seguirá cuestionando las prácticas de las instituciones públicas y los políticos que reglamentan los aspectos éticos de su propia conducta. Toda forma de autorregulación seguirá despertando recelos. Esta observación se aplica también a los comités de seguimiento. Por ello, según sugieren nuestros datos, podría ser recomendable establecer una comisión independiente sobre conflictos de intereses o designar a un funcionario independiente encargado de velar por el cumplimiento de la normativa para que se ocupe de estas cuestiones.

### **Prácticas más idóneas**

Durante muchos años, la investigación internacional sobre cuestiones de ética e integridad se ha centrado en analizar qué características presentan las infraestructuras de ética que funcionan bien y hasta qué punto predominan. En mucha de la bibliografía existente sobre estas cuestiones se parte del supuesto de que las infraestructuras de ética que funcionan bien constituyen las «prácticas más idóneas», aunque cabe distinguir entre los estudios que abogan por un planteamiento contextualizado de adaptación óptima a cada situación y los que se inclinan por un planteamiento más basado en las prácticas más idóneas, desde la convicción de que corresponden

a sistemas que presentan ventajas de carácter más universal. El planteamiento centrado en la búsqueda de las prácticas más idóneas parte de la convicción de que las infraestructuras de ética pueden ser utilizadas por cualquier organización, y de que todas las organizaciones pueden mejorar su funcionamiento si definen e implantan las prácticas más idóneas.

Frente a la coexistencia de estos dos planteamientos, sí hay un consenso sumamente extendido sobre los usos que constituyen malas prácticas (p. ej., ausencia de códigos deontológicos, liderazgo deficiente, políticas de recursos humanos injustas, falta de formación, falta de profesionalidad en la medición de los resultados).

Definir las prácticas institucionales más idóneas resulta, sin embargo, mucho más difícil, aunque la búsqueda de criterios de referencia es una opción cada vez más utilizada. Lo que sí se puede hacer es seguir investigando sobre los «elementos comunes» y las «prácticas idóneas» que realmente funcionan en lo que se refiere a los conflictos de intereses. Se van definiendo así con creciente nitidez los contornos de un posible planteamiento para el establecimiento de políticas realmente eficaces en relación con los conflictos de intereses; dicho planteamiento comprende aspectos como medir los conflictos de intereses; prestar mayor atención a la transparencia, la apertura y la rendición de cuentas; apoyar la lucha contra los conflictos de intereses mediante ciclos de sensibilización y aprendizaje de los riesgos que tales conflictos acarrearán; supervisar y evaluar de manera sistemática la eficacia de las medidas; y centrarse más en la implantación, el cumplimiento y los resultados, y no en la mera aplicación de las normas propiamente dichas.

En general, en la búsqueda de infraestructuras de ética que correspondan a las prácticas más idóneas hay que hacer frente a una realidad fragmentada y pragmática que se inscribe en un contexto y en un marco institucional. Las diferencias institucionales —en particular la cuantía de los recursos presupuestarios, la legitimidad social, los sistemas de trabajo, los mercados laborales, los sistemas de educación y formación, la organización del trabajo y la organización colectiva de los empresarios y los asalariados— reducen el efecto de los procesos de convergencia.

Resulta ambigua, por ello, la propuesta de implantar los modelos institucionales y organizativos que correspondan a las prácticas más idóneas. En efecto, el mundo político e institucional está abandonando en la actualidad las configuraciones institucionales correspondientes a las prácticas más idóneas a escala universal o incluso europea, en favor de modelos contextualizados más específicos, centrados en la adaptación óptima a cada situación. Hoy en día, se tiende más a ensayar modelos de organización y sistemas de trabajo nuevos e innovadores que se adaptan bien al contexto nacional, regional, local o incluso organizativo.

En los debates actuales sobre los conflictos de intereses también se está abandonando la tradicional dicotomía entre planteamientos basados en valores y planteamientos basados en el cumplimiento de la normativa. Esta reorientación se observa con especial claridad en el ámbito de los conflictos de intereses: los países han empezado a darse cuenta de que la gestión de dichos conflictos no funciona sin normas claras, procedimientos formales y mecanismos rigurosos de control del cumplimiento, pero tampoco sin instrumentos de carácter indicativo, campañas de sensibilización, liderazgo firme, comités de ética independientes, registros de intereses y más y mejor capacidad de gestión. Los países también están empezando a ensayar nuevos instrumentos como las valoraciones de los conflictos de intereses y la integridad por parte del personal, el seguimiento de las políticas sobre integridad en la administración pública, y el establecimiento de mejores registros para recopilar datos de vulneraciones de la normativa sobre conflictos de intereses.

Así, pues, nuestro estudio llega a la conclusión de que no sería acertado ofrecer sugerencias acerca del mejor modo de hacer frente a los conflictos de intereses en diferentes contextos, situaciones o políticas, por lo que respecta a las diferentes categorías de personal o a la elección de los instrumentos de actuación más adecuados en el marco de la concepción organizativa de las

infraestructuras de ética más adaptadas al contexto. También llega a la conclusión de que necesitamos más estudios sobre el tipo de premios o sanciones más eficaces para incentivar conductas responsables y basadas en la rendición de cuentas, incluida la búsqueda de mejoras.

Aun así, hemos podido determinar que ciertos aspectos del modelo de los Países Bajos corresponden a un posible «modelo de práctica idónea». También hemos observado algunos aspectos del modelo de Noruega que presentan interés para otros países. No obstante, consideramos que hay que ser cauto a la hora de interpretar estos modelos como superiores a otros o como modelos «fácilmente transferibles» a otros sistemas y culturas. Ahora bien, tampoco pretendemos sugerir que los modelos de prácticas más idóneas deban desaparecer. De hecho, parece que las tendencias actuales están dando paso a nuevos modelos híbridos que se centran más en la gestión de valores, pero también a un moderado «renacimiento» de los modelos clásicos centrados en el cumplimiento de la normativa.

A continuación se enumeran las principales conclusiones del estudio de las subvenciones del Espacio Económico Europeo (EEE) y Noruega en lo que se refiere a las condiciones y restricciones que pueden imponerse para gestionar, reducir o mitigar los conflictos de intereses:

- Nombramiento, para cada programa o sector, de un gestor de riesgos que se encargue del seguimiento de la gestión de fondos a lo largo de todo el ciclo de los proyectos, desde la selección a la evaluación.
- Publicación de los intereses empresariales o económicos principales de los miembros de los comités pertinentes en un registro o base de datos de acceso público.
- Divulgación de los conflictos de intereses en todas las presentaciones internas o externas de los avances o resultados de los proyectos.
- Sensibilización de todas las partes respecto de la naturaleza y posibles repercusiones de los conflictos de intereses, y respecto de las consecuencias y sanciones derivadas del incumplimiento de los procedimientos.
- Inclusión sistemática de una sección sobre los conflictos de intereses en todas las actas de los trabajos de seguimiento, información y evaluación; cuando proceda, examen de los informes y actas por analistas independientes.
- Inhabilitación para participar en procedimientos en caso de que la participación pueda afectar negativamente al programa o proyecto por repercusiones jurídicas, prácticas o de imagen; aclaración de otras posibles sanciones.
- Presentación de informes pormenorizados sobre las conductas que se aparten de los procedimientos de funcionamiento normales, e inclusión de tales informes en un registro público de irregularidades (como instrumento indicativo para incentivar o estigmatizar determinadas conductas, pero también para documentar el modo en que se han abordado los casos de irregularidades y construir así una base de conocimientos y para fundamentar y promover un liderazgo ético).
- Recurrir sistemáticamente a especialistas en conflictos de intereses y cuestiones de ética para que participen en la concepción y aplicación de políticas sobre conflictos de intereses, en la correspondiente formación y en la evaluación externa de los programas.

## **Conclusiones y recomendaciones**

Se observa de manera general una gran fragmentación y dispersión de las reglas y normas existentes en materia de conflictos de intereses —incluidas la que se aplican a los Fondos EIE— a escala internacional, europea, nacional, regional, local y sectorial y en función del tipo de partes que intervienen. Esto parece indicar que es precisa una codificación global de los requisitos vigentes en materia de conflictos de intereses.

Se observan también deficiencias en la aplicación de las normas de la UE sobre conflictos de intereses, debido al reducido número de instrumentos que se han adoptado a escala de la UE (planteamientos reglamentarios, orientaciones, instrumentos de autoevaluación, innovación en la gestión de datos, supervisión y penalización). Sugerimos que se amplíe el abanico de instrumentos disponibles ofreciendo más y mejor información sobre las prácticas más idóneas en la materia, financiando la formación sobre los conflictos de intereses, profundizando en la investigación sobre la eficacia y la gestión de las políticas sobre conflictos de intereses y recopilando información sobre la utilización de instrumentos innovadores a escala nacional.

Por lo que se refiere a los comités de seguimiento en el marco de los Fondos EIE, nuestras conclusiones son las siguientes:

- a) En los comités de seguimiento, la conciencia de la importancia de los conflictos de intereses y el debate sobre dichos conflictos son insuficientes. Sugerimos por ello que se invierta en instrumentos de sensibilización, también a escala de la UE, mediante los programas de modernización del sector público y creación de capacidades financiados con cargo al Fondo Social Europeo.
- b) En la mayoría de los casos, la cuestión de los conflictos de intereses se trata muy someramente en los reglamentos internos de los comités de seguimiento, o no se aborda en absoluto. Sugerimos que cada comité de seguimiento se dote de directrices sobre los conflictos de intereses. No es preciso elaborar nuevas directrices, porque existen ya recopilaciones de prácticas idóneas como las directrices de la UE o las «Herramientas» de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Basta con mejorar la comunicación y la difusión interna.
- c) A menudo, los comités de seguimiento no gestionan de modo transparente los conflictos de intereses. Sugerimos que se publiquen las actas de las reuniones y el sentido de los votos emitidos en las votaciones y, para fines de investigación y análisis, que se recopile esta información en bases de datos públicas (respetando, claro está, la normativa vigente sobre protección de datos y protección de la intimidad).
- d) A menudo, por decisión del presidente, no se debaten los conflictos de intereses en los comités de seguimiento, debido a que las prioridades son otras. Esto también se debe a la falta de liderazgo ético y de conciencia de la importancia de la cuestión. En este caso, el liderazgo ético es importante. Es necesario que se dé formación sobre los conflictos de intereses a los presidentes de los comités de seguimiento y que se haga obligatorio el debate sobre dichos conflictos durante los trabajos de los comités.
- e) La participación de expertos externos en los trabajos, en la formación y en la labor de sensibilización puede ayudar a suprimir las zonas de sombra y a determinar las deficiencias sistémicas. Se podría consultar a tales expertos a la hora de elaborar estrategias de gestión del riesgo, al dar orientaciones e instrucciones y al repartir los cometidos y competencias, a fin de determinar y reducir los riesgos de que se produzcan conflictos de intereses.

La mayoría de los países no tiene información ni datos sobre los conflictos de intereses en el marco de los Fondos EIE. La supervisión en relación con dichos conflictos también es muy escasa. Creemos que la supervisión y la elaboración de informes sobre los conflictos de intereses revisten capital importancia. Sin abogar por que se establezca una nueva burocracia para las cuestiones de ética y los conflictos de intereses, sugerimos que se pida a las autoridades y organismos existentes en la materia que informen regularmente sobre la aparición de conflictos de intereses. Los Países Bajos y Noruega se han dotado ya de buenas prácticas.