

Informe Especial

Conflictos de intereses en el gasto agrícola y de cohesión de la UE

Se ha establecido un marco, pero hay lagunas en las medidas de transparencia y de detección



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-VI
Introducción	01-13
Conflictos de intereses y presupuesto de la UE	01-06
Conflictos de intereses y gestión compartida	07-10
Riesgos de conflicto de intereses y protección del Estado de Derecho	11-13
Alcance y enfoque de la auditoría	14-17
Observaciones	18-82
Aún no se han adoptado medidas para mejorar la transparencia y proteger a los denunciantes.	18-48
La Comisión ofrece una formación exhaustiva y exige declaraciones obligatorias, pero hay deficiencias en sus procedimientos relativos a las «puertas giratorias»	20-24
La Comisión detecta deficiencias en los procedimientos de prevención de los Estados miembros y ofrece orientaciones útiles	25-28
Los Estados miembros cuentan con un marco para prevenir los conflictos de intereses, pero este no se ha modificado desde que se adoptó la nueva definición de la UE.	29-30
Los Estados miembros disponen de procedimientos para gestionar los conflictos de intereses, pero siguen existiendo ciertas insuficiencias	31-42
Esfuerzos por reforzar la transparencia respecto a los beneficiarios de la financiación de la UE.	43-46
Retrasos en la transposición de la Directiva relativa a la protección de los denunciantes	47-48
Lagunas en las medidas para detectar, resolver y denunciar conflictos de intereses	49-82
La Comisión se centra en los casos sospechosos denunciados	51-58
Los Estados miembros conceden mucha importancia a la detección de conflictos de intereses en la contratación pública, pero prestan insuficiente atención a algunas señales de alarma	59-64

Los organismos de auditoría de los Estados miembros detectaron deficiencias en la gestión de los conflictos de intereses	65-66
La extracción de datos no se utiliza suficientemente para detectar conflictos de intereses	67-73
Existen mecanismos de resolución, pero los procedimientos pueden requerir tiempo.	74-77
La información sobre conflictos de intereses es incompleta	78-82
Conclusiones y recomendaciones	83-91

Siglas y acrónimos

Glosario

Respuestas de la Comisión

Cronología

Equipo auditor

Resumen

I Un conflicto de intereses es una irregularidad que afecta al presupuesto de la UE y que puede estar relacionada con actividades fraudulentas. Se define en el Reglamento Financiero de la UE y en las Directivas de la UE sobre contratación pública.

II En 2018, una revisión del artículo 61 del Reglamento Financiero amplió de manera expresa las obligaciones para evitar conflictos de intereses a las personas que intervienen en la gestión de los fondos de la UE en los Estados miembros en el ámbito de la gestión compartida. Existe un conflicto de intereses cuando el ejercicio imparcial y objetivo de las funciones de quienes intervienen en la ejecución del presupuesto de la UE queda comprometido por razones familiares, afectivas, de afinidad política o nacional, de interés económico o por cualquier motivo directo o indirecto de interés personal.

III El objetivo de la auditoría era verificar, a la luz de la legislación revisada, de los casos recientes y de los intereses de las principales partes interesadas y del público, si la Comisión y los Estados miembros abordaban adecuadamente los conflictos de intereses en la política agrícola común y en la política de cohesión. El objetivo de la auditoría era señalar posibles deficiencias en la gestión de los conflictos de intereses tanto en la Comisión como en los Estados miembros, y recomendar mejoras.

IV Evaluamos el marco y los procedimientos vigentes para prevenir conflictos de intereses, así como las medidas para detectar, resolver y notificar estos casos.

V Constatamos que tanto la Comisión como los Estados miembros se han esforzado por abordar los conflictos de intereses, pero siguen existiendo lagunas que afectan a la promoción de la transparencia y, en los Estados miembros, a la detección de situaciones de riesgo, así como a la notificación de información exhaustiva sobre los casos de conflicto de intereses para que la Comisión y las autoridades de los Estados miembros obtengan una visión general clara.

VI Recomendamos medidas para ayudar a la Comisión a mejorar su capacidad para prevenir y detectar conflictos de intereses y promover la transparencia.

Introducción

Conflictos de intereses y presupuesto de la UE

01 Un conflicto de intereses es una irregularidad que afecta al presupuesto de la UE y que puede estar relacionada con actividades fraudulentas. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha dictaminado que «el conflicto de intereses constituye en sí mismo y de forma objetiva una disfunción grave, sin que sea preciso tener en cuenta, para su calificación, las intenciones de los interesados y su buena o mala fe»¹. Los conflictos de intereses se definen en el Reglamento Financiero de la UE² y en las Directivas de la UE sobre contratación pública³.

02 Una revisión del artículo 61 del Reglamento Financiero en 2018 amplía de manera expresa las obligaciones para evitar conflictos de intereses a las personas que intervienen en la gestión de los fondos de la UE en los Estados miembros. El artículo también se aplica a las personas que intervienen en la adopción de decisiones sobre actos preparatorios para programas de gasto de la UE, como los miembros de los Gobiernos. En virtud del artículo 61, apartado 3, existe un conflicto de intereses cuando el ejercicio imparcial y objetivo de las funciones de quienes intervienen en la ejecución del presupuesto de la UE se ve comprometido por razones familiares, afectivas, de afinidad política o nacional, de interés económico o por cualquier motivo directo o indirecto de interés personal.

03 Cuando se identifique un conflicto de intereses percibido o real, la autoridad pertinente debe asegurarse de que la persona en cuestión cese toda actividad en el asunto. El artículo 36, apartado 3, del Reglamento Financiero exige un control interno eficaz en la ejecución del presupuesto de la UE, basado en buenas prácticas internacionales e incluye que se eviten conflictos de intereses.

¹ [Ismeri Europa Srl contra Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas](#).

² [Artículo 61 del Reglamento Financiero](#).

³ [Artículo 35 de la Directiva 2014/23/UE](#), [artículo 24 de la Directiva 2014/24/UE](#) y [artículo 42 de la Directiva 2014/25/UE](#).

04 A los efectos del presente informe, definimos un «interés» como un compromiso, obligación, deber u objetivo asociado a una función o práctica económica y social concreta. Este interés puede tener por objeto favorecer o perjudicar a determinadas personas o grupos. Un interés puede clasificarse como directo o indirecto, y financiero o no financiero (véase la *ilustración 1*).

Ilustración 1 – Categorías de interés



Fuente: Victorian Public Sector Commission, 2016.

05 La OCDE⁴ distingue diferentes tipos de conflicto de intereses: real, potencial y percibido. La diferencia entre ellos, que no está definida en la legislación de la UE, se presenta en la *ilustración 2*, aplicada al contexto de la financiación de la UE:

⁴ OECD, Managing conflict of interest in the public sector, 2005.

Ilustración 2 – Ejemplos de conflicto de intereses real, percibido y potencial

		
<p>Real <i>Se encuentra bajo la influencia de un conflicto de intereses.</i></p> <p>Un pariente cercano que gestiona una explotación agrícola solicita ayuda de la UE. Usted es el funcionario encargado de decidir sobre el asunto y tiene la intención de decidir a favor de la solicitud aunque, objetivamente, otras solicitudes tengan mejor puntuación y deban seleccionarse.</p>	<p>Percibido <i>Podría parecer que se encuentra bajo la influencia de un conflicto de intereses.</i></p> <p>Un pariente cercano que gestiona una explotación agrícola solicita ayuda de la UE. Usted es el funcionario encargado de decidir sobre el asunto. Trata usted la solicitud de su familiar como trata todas las demás solicitudes y decide imparcialmente.</p>	<p>Potencial <i>Podría encontrarse bajo la influencia de un conflicto de intereses.</i></p> <p>Un pariente cercano que dirige una explotación agrícola está pensando en solicitar ayuda de la UE. Usted sería el funcionario encargado de decidir sobre el asunto.</p>

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

06 Por otra parte, las normas nacionales también pueden abordar conflictos de intereses relativos a los beneficiarios privados de proyectos financiados por la UE (por ejemplo, entre los beneficiarios y sus proveedores), que no se prevén en el Reglamento Financiero. Estas normas suelen tener por objeto evitar la inflación de precios, la aportación de pruebas falsas para justificar los gastos o la elusión de las normas de admisibilidad⁵. La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) ha identificado casos de este tipo en los últimos años⁶.

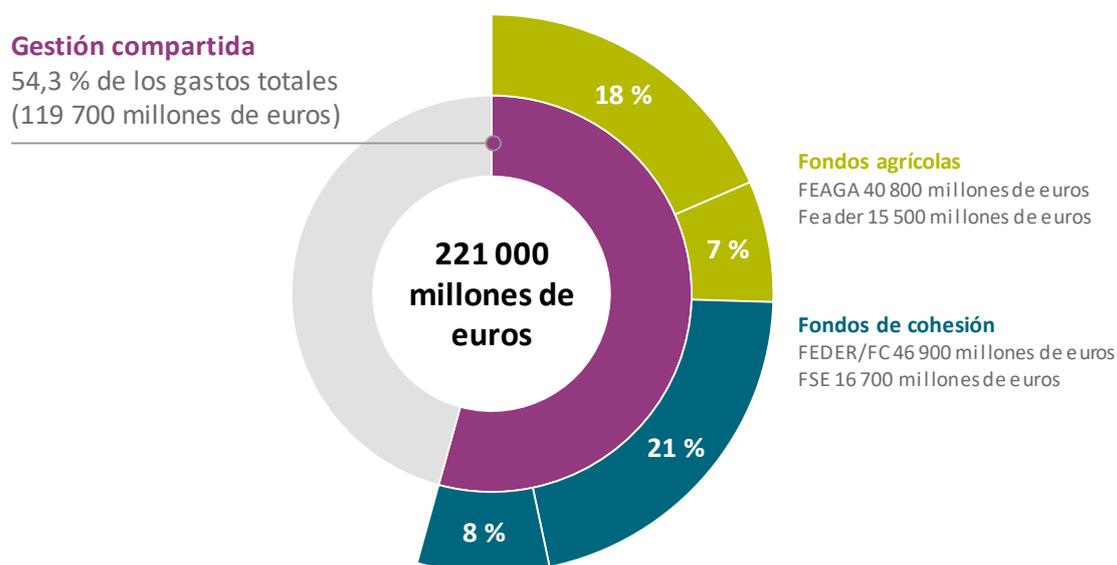
Conflictos de intereses y gestión compartida

07 Aproximadamente la mitad del gasto de la UE se gestiona de manera compartida entre la Comisión y los Estados miembros (véase la *ilustración 3*), incluidos los dos fondos agrícolas: Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y los tres principales fondos de cohesión: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión (FC).

⁵ Véase, por ejemplo, OCDE, *Collusion and Corruption in Public Procurement*, 2010.

⁶ Véase el informe de la OLAF 2021, p. 18, o el informe de la OLAF 2020, pp. 14 y 15.

Ilustración 3 – Gasto de la UE en régimen de gestión compartida en 2021



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión Europea, Cuentas anuales de la Unión Europea 2021.

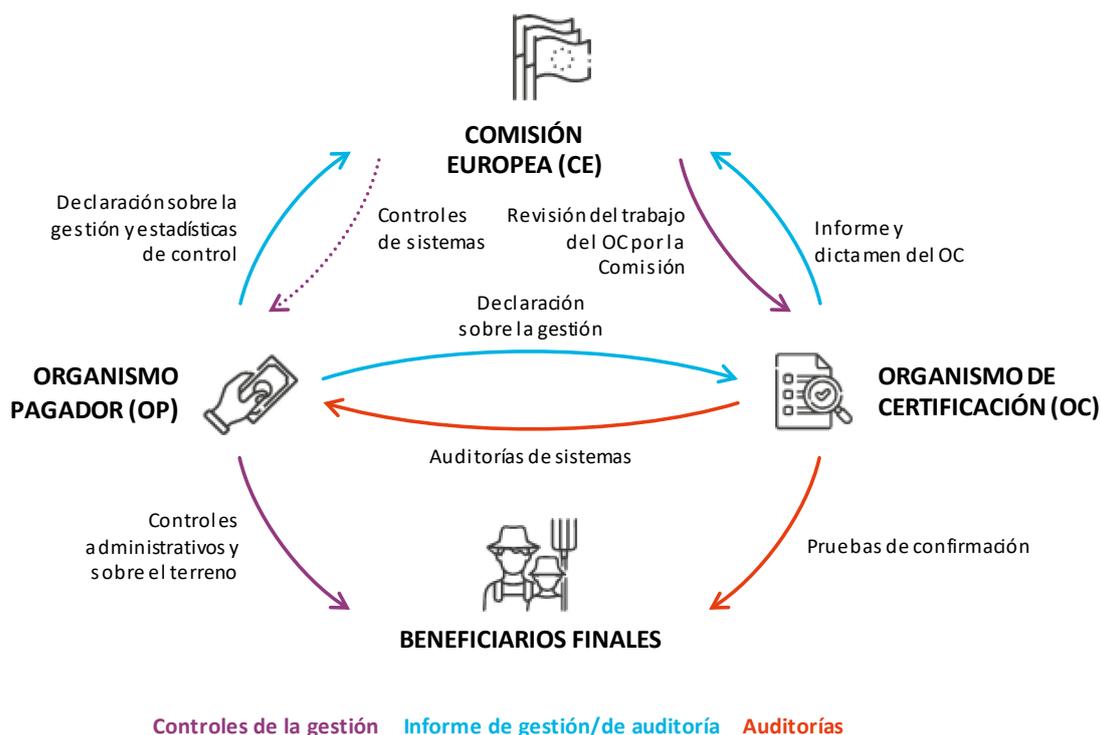
08 En el marco de la gestión compartida, la Comisión asume la responsabilidad general de la ejecución del presupuesto. La **Comisión** obtiene garantías de los sistemas de control interno y notificación existentes, ofrece orientación y apoyo a los organismos de ejecución y auditoría de los Estados miembros, realiza auditorías y puede aplicar correcciones financieras si los Estados miembros no protegen el presupuesto de la UE. Los **Estados miembros** deben adoptar medidas eficaces y proporcionadas para prevenir, detectar y corregir irregularidades (como conflictos de intereses) en la gestión compartida, incluidas las que se deben a fraude, y recuperar los importes pagados indebidamente.

09 En **cohesión**, a las autoridades de gestión les corresponde evaluar las solicitudes de subvención, seleccionar los proyectos que van a recibir financiación, gestionar las verificaciones administrativas y sobre el terreno, autorizar los pagos, recopilar datos sobre cada operación y establecer medidas contra el fraude. Las autoridades de gestión pueden confiar algunas de sus funciones a órganos intermedios o delegados, que pueden ser ministerios u otros organismos públicos o privados. Las autoridades de auditoría independientes comprueban el funcionamiento eficaz de los sistemas de gestión y los controles internos de un programa operativo.

10 En el ámbito **agrícola** (véase la **ilustración 4**), las autoridades de gestión gestionan los programas de desarrollo rural financiados a través del Feader. Los organismos pagadores son responsables de la gestión y el control de los gastos del FEAGA y del

Feader. Podrán delegar en otras administraciones públicas o privadas funciones como la gestión de las solicitudes de ayuda o los controles sobre el terreno de los beneficiarios finales. Los órganos de certificación emiten un dictamen sobre la integridad, exactitud y veracidad de las cuentas anuales del organismo pagador, sobre el correcto funcionamiento de su sistema de control interno y sobre la legalidad y regularidad del gasto para el que se solicita el reembolso a la Comisión.

Ilustración 4 – Gestión compartida en la PAC



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Riesgos de conflicto de intereses y protección del Estado de Derecho

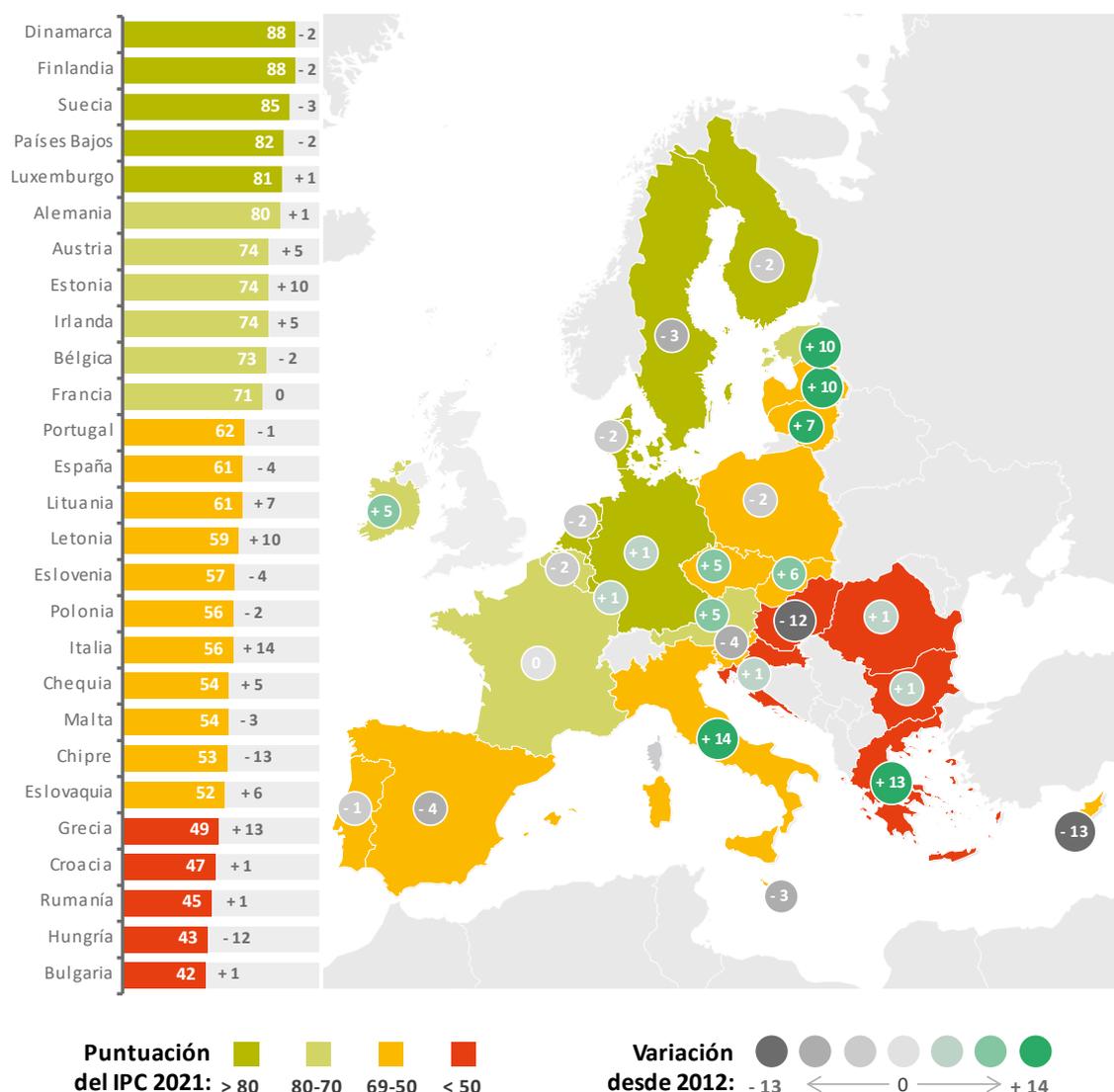
11 Un informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)⁷ muestra el modo en que los conflictos de intereses en la gestión compartida pueden suponer un riesgo significativo a lo largo del ciclo de gestión del proyecto. Durante la fase de solicitud y selección de proyectos, la colusión entre funcionarios públicos, solicitantes y terceros puede dar lugar a que los proyectos se adjudiquen injustamente. Los autores de la colusión pueden sobornar a funcionarios públicos y falsificar documentación. Durante el cierre del proyecto y en la fase de evaluación, los

⁷ OECD, *Fraud and Corruption in European Structural and Investment Funds*, 2019.

conflictos de intereses pueden comprometer la objetividad de los informes de evaluación.

12 En enero de 2022, Transparencia Internacional publicó la última versión de su Índice de Percepción de la Corrupción (IPC). Este índice abarca el cohecho, así como otras formas de desvío de fondos públicos. Evalúa mecanismos preventivos, como la capacidad del Gobierno para aplicar mecanismos de integridad o la existencia de leyes adecuadas sobre divulgación financiera, prevención de conflictos de intereses y acceso a la información. En general, por término medio, existe la percepción de que la UE es menos corrupta que otras regiones. Dinamarca, Suecia y Finlandia se encuentran entre los países con mejores resultados. Rumanía, Hungría y Bulgaria son los países de la UE con la clasificación más baja (véase la *ilustración 5*).

Ilustración 5 – Índice de percepción de la corrupción 2021 (Unión Europea)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de Transparencia Internacional, Índice de percepción de la corrupción 2021, 2022.

13 En diciembre de 2020, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el [Reglamento 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión](#). El Reglamento identifica una serie de situaciones que pueden constituir indicios de vulneración de los principios del Estado de Derecho. Según el artículo 3 del Reglamento, una de estas situaciones es «no garantizar la ausencia de conflictos de interés». Cuando estas infracciones tengan un impacto suficientemente directo en la buena gestión financiera del presupuesto de la UE, o exista un grave riesgo de ello, la Comisión debe proponer medidas adecuadas. En marzo de 2022 se publicaron unas [orientaciones de la Comisión](#) sobre cómo aplicar las

disposiciones⁸. El 27 de abril de 2022, la Comisión envió una carta de notificación a Hungría por la que se ponía en marcha formalmente el procedimiento previsto en el Reglamento 2092/2020 para proteger el presupuesto de la UE. El 18 de septiembre de 2022, la Comisión propuso medidas al Consejo para proteger los intereses financieros de la UE frente a la vulneración de los principios del Estado de Derecho en Hungría⁹.

⁸ Orientaciones para la aplicación del Reglamento 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, C(2022) 1382 final, 2.3.2022, Bruselas.

⁹ Propuesta de Decisión de ejecución del Consejo sobre medidas para la protección del presupuesto de la Unión contra la vulneración de los principios del Estado de Derecho en Hungría, COM/2022/485 final.

Alcance y enfoque de la auditoría

14 Nuestro objetivo era verificar si los conflictos de intereses se abordan adecuadamente en la política agrícola común y en la política de cohesión a la luz de la legislación revisada, los casos recientes y los intereses de las principales partes interesadas, como el Parlamento Europeo y el público. Para ello, evaluamos si la Comisión y los Estados miembros habían:

- o establecido un marco jurídico global, desarrollado procedimientos adecuados y adoptado medidas de concienciación para prevenir situaciones de conflicto de intereses; y
- o adoptado medidas para detectar, resolver y notificar conflictos de intereses.

15 Nos centramos en los conflictos de intereses en la gestión compartida, según se define en el Reglamento Financiero y en la Directiva sobre contratación pública, pero también cubrimos los conflictos de intereses que afectan a los beneficiarios privados del gasto de la UE. Abarcamos las medidas financiadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión (FC), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), que representan casi el 95 % del gasto total en régimen de gestión compartida.

16 Recopilamos evidencia de auditoría a través de:

- o una revisión de documentos estratégicos, legislativos, políticos y de orientación sobre conflictos de intereses;
- o entrevistas con representantes de cinco direcciones generales de la Comisión¹⁰ y de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), la Fiscalía Europea¹¹, la Defensora del Pueblo Europeo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Grupo de Estados contra la Corrupción

¹⁰ Dirección General (DG) de Agricultura y Desarrollo Rural, DG Presupuestos, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, DG Recursos Humanos y Seguridad y DG Política Regional y Urbana.

¹¹ La Fiscalía Europea es un ministerio público independiente de la Unión Europea.

(GRECO)¹², la Oficina de Ética de las Naciones Unidas, expertos científicos y académicos, grupos de reflexión y otras partes interesadas pertinentes;

- o entrevistas con representantes de más de cincuenta autoridades nacionales y regionales en cuatro Estados miembros (Alemania¹³, Hungría, Malta y Rumanía), que gestionan fondos de cohesión y fondos agrícolas, y organizaciones no gubernamentales. Seleccionamos estos cuatro Estados miembros con arreglo a criterios como el tamaño, la estructura nacional y regional, la cobertura geográfica, la importancia de las ayudas de la UE para la cohesión y la agricultura, la clasificación en diferentes índices de corrupción y la notificación de conflictos de intereses efectuadas por los Estados miembros a la Comisión (OLAF). Asimismo, nos pusimos en contacto con otros dos Estados miembros (Italia y Luxemburgo) en relación con casos individuales de conflicto de intereses identificados por los medios de comunicación e incluimos ejemplos pertinentes de Chequia derivados de nuestro trabajo para la declaración de fiabilidad;
- o una encuesta a todos los Estados miembros de la UE para recabar información y opiniones que complementarían nuestra labor de auditoría en nuestra muestra de Estados miembros. Dirigimos la encuesta a los principales organismos de gestión compartida, en particular a las autoridades de gestión, los organismos pagadores, las autoridades de auditoría, los organismos de certificación y las autoridades de certificación. Obtuvimos una tasa de respuesta superior al 90 %.

17 En diciembre de 2021 celebramos un debate de expertos sobre conflictos de intereses en la gestión compartida con expertos científicos, políticos y administrativos. El grupo de expertos nos ayudó a verificar y desarrollar nuestras constataciones de auditoría.

¹² El Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) es el órgano de lucha contra la corrupción del Consejo de Europa.

¹³ Nos centramos principalmente en las regiones de Baviera y el Sarre.

Observaciones

Aún no se han adoptado medidas para mejorar la transparencia y proteger a los denunciantes.

18 Las autoridades de los Estados miembros en la gestión compartida deben contar con una política sólida para la prevención de conflictos de intereses, basada en un marco jurídico claro y exhaustivo, estrategias, procedimientos y actividades periódicas de concienciación. El acceso transparente a la información sobre los beneficiarios de los fondos de la UE y la protección de los denunciantes también contribuyen a evitar conflictos de intereses.

19 Para evitar conflictos de intereses internos, la Comisión debe identificar los correspondientes riesgos, concienciar sobre el problema e impartir la formación pertinente al personal. Como responsable en última instancia del presupuesto de la UE, la Comisión debe comprobar que los sistemas de control de los Estados miembros que abordan el riesgo de conflicto de intereses funcionan eficazmente, así como proporcionar orientación a las autoridades pertinentes.

La Comisión ofrece una formación exhaustiva y exige declaraciones obligatorias, pero hay deficiencias en sus procedimientos relativos a las «puertas giratorias»

20 Para sus fines internos, la Comisión aborda los conflictos de intereses dentro de su marco de ética e integridad, regulado principalmente por el Estatuto de los funcionarios de la UE¹⁴, sus disposiciones de aplicación¹⁵, así como códigos y guías de ética. Las normas de la Comisión exigen que el personal presente declaraciones *ad hoc* sobre conflictos de intereses que puedan menoscabar su imparcialidad. Las normas regulan la aceptación de regalos, atenciones y favores, la declaración de actividades profesionales realizadas por cónyuges o parejas del personal y el requisito de solicitar autorización previa para cualquier actividad externa y declarar actividades después de

¹⁴ Estatuto de los funcionarios de la UE.

¹⁵ Decisión de la Comisión, de 29 de junio de 2018, relativa a las actividades y asignaciones externas y a las actividades profesionales después del cese en el servicio, C(2018) 4048 final, Bruselas.

haber cesado en el empleo. Los procedimientos de aplicación varían de una dirección general a otra.

21 El personal de la Comisión debe realizar declaraciones sobre posibles conflictos de intereses en diversos momentos de su vida profesional: al entrar en servicio, si participa en un procedimiento de contratación pública, al abandonar su institución y al reincorporarse tras una excedencia voluntaria. En las direcciones generales de Política Regional y Urbana y de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, los auditores presentan declaraciones antes de cada misión de auditoría, mientras que los auditores de la DG Agricultura y Desarrollo Rural deben informar de situaciones en las que puedan encontrarse en una situación de conflicto de intereses.

22 La Comisión ha publicado orientaciones internas¹⁶, cuenta con una política de formación exhaustiva sobre ética y dispone de una página específica en su intranet. Los miembros del personal que consideren que pueden encontrarse en una situación de conflicto de intereses deben informar de inmediato a la entidad organizativa facultada para proceder a los nombramientos («autoridad facultada para proceder a los nombramientos»); asimismo, se les recomienda que informen también a su superior jerárquico. La autoridad facultada para proceder a los nombramientos es responsable de prevenir cualquier posible conflicto de intereses. Las declaraciones de intereses del personal se conservan en la aplicación de recursos humanos de la Comisión. Las orientaciones de la Comisión sobre la gestión de funciones sensibles se centran en la gestión de los riesgos de control interno de forma más eficaz y proactiva, y consiste en rediseñar procesos e introducir controles internos optimizados, medidas de sensibilización o una combinación de los elementos anteriores. La orientación aconseja la rotación obligatoria del personal en funciones sensibles como último recurso.

23 El Defensor del Pueblo Europeo, órgano independiente e imparcial que investiga reclamaciones sobre mala administración por parte de las instituciones y órganos de la UE, ha tramitado cerca de setenta casos relacionados con conflictos de intereses en las instituciones de la UE desde 2013. La mayoría de ellos (cuarenta y cuatro casos) se referían a conflictos de intereses en la Comisión, como la cuestión de las «puertas giratorias», en la que una persona pasa de una función como funcionario público a otra en el sector privado. En 2019, la Defensora del Pueblo concluyó que, aunque las prácticas de la Comisión cumplían las normas, podría hacerse un mayor esfuerzo para

¹⁶ [Orientaciones sobre cómo evitar y gestionar las situaciones de conflicto de intereses con arreglo al Reglamento Financiero, \(2021/C 121/01\)](#).

que resultaran más más eficaces y significativas. La Defensora del Pueblo recomendó a la Comisión que adoptara un enfoque más firme para abordar casos que atañen a altos funcionarios¹⁷.

24 Más recientemente, la Defensora del Pueblo examinó cien decisiones de la Comisión adoptadas entre 2019 y 2021 en relación con movimientos de «puerta giratoria» por parte de miembros de su personal¹⁸. Encontró mejoras desde su última consulta, pero también formuló varias sugerencias. Una de ellas es que la Comisión prohíba temporalmente a antiguos funcionarios ocupar puestos de trabajo si suponen un riesgo que no puede atenuarse mediante restricciones debidamente supervisadas y aplicadas¹⁹.

La Comisión detecta deficiencias en los procedimientos de prevención de los Estados miembros y ofrece orientaciones útiles

25 La Comisión aborda el riesgo de conflicto de intereses en la gestión compartida en los Estados miembros principalmente realizando auditorías de los sistemas de gestión y control de los Estados miembros y proporcionando orientación. Las auditorías de sistemas tienen por objeto obtener garantías de que los sistemas de gestión y control de los Estados miembros previenen, detectan y corrigen eficazmente errores e irregularidades, incluidos los relacionados con conflictos de intereses. Además, en el ámbito de cohesión, desde el final de 2021, la Comisión llevó a cabo varias auditorías temáticas de medidas adoptadas en virtud de programas específicos o en determinados Estados miembros para evitar conflictos de intereses.

26 Hemos examinado una muestra de expedientes de auditoría de sistemas de la Comisión, diez en el ámbito de la cohesión y diez en el ámbito de la agricultura. Las diez auditorías relativas a cohesión evaluaban los sistemas de gestión y control de la contratación pública y formulaban conclusiones específicas sobre la falta de evidencia de controles relativos a conflictos de intereses (véase el **recuadro 1**).

¹⁷ Decision of the European Ombudsman in her strategic inquiry OI/3/2017/NF on how the European Commission manages ‘revolving doors’ situations of its staff members.

¹⁸ Decisión de la Defensora del Pueblo Europeo relativa a los movimientos de puertas giratorias.

¹⁹ Comunicado de prensa de la Defensora del Pueblo Europeo n.º 3/2022: EU administration at critical point in treatment of “revolving doors”, 18 de mayo de 2022.

Recuadro 1

Deficiencias en los procedimientos de contratación pública en Hungría

En 2019, la Comisión identificó deficiencias graves en el funcionamiento del sistema de gestión y control en Hungría en relación con los controles sobre los procedimientos de contratación pública, y aplicó una corrección a tanto alzado del 10 % a todos los contratos afectados.

Fuente: Comisión.

27 De los diez expedientes de auditoría en el ámbito de la agricultura que hemos examinado, cuatro se referían a la acreditación de los organismos pagadores, y seis a inversiones en desarrollo rural por parte de beneficiarios públicos. Las conclusiones se refieren fundamentalmente a deficiencias en los procedimientos de contratación pública, como la ausencia de declaraciones de conflictos de intereses o declaraciones de conflictos de intereses sin fechar, o la falta de detalle en las listas de comprobación de los organismos pagadores. Observamos que, aparte de los controles de sistemas de los criterios de acreditación de los organismos pagadores, las auditorías de la DG Agricultura y Desarrollo Rural no incluían específicamente medidas para prevenir conflictos de intereses en el ámbito de los pagos directos hasta 2021, aunque pudieran producirse conflictos de intereses en la gestión de los pagos directos (véanse los ejemplos en el [recuadro 2](#) más adelante).

Recuadro 2

Conflictos de intereses en los pagos directos

En Luxemburgo, un empleado del Ministerio de Agricultura con acceso a datos confidenciales sobre parcelas agrícolas para las que nadie había reclamado ayuda compartió esta información con su esposa, que era agricultora. Su esposa solicitó entonces ayudas para esas tierras. El empleado, que no comunicó este conflicto de intereses a su superior jerárquico, fue condenado a dos años de prisión y dieciocho meses de libertad vigilada.

En Rumanía, un funcionario del organismo pagador responsable de los pagos directos aprobó solicitudes de ayuda para una empresa de la que era accionista. La Agencia Nacional de Integridad de Rumanía confirmó que representaba un conflicto de intereses y pidió al organismo pagador que adoptara las medidas oportunas. Tras un procedimiento disciplinario, el funcionario fue sancionado con una reducción salarial de tres meses.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

28 En abril de 2021, la Comisión publicó una [nueva orientación sobre conflictos de intereses](#) que abarca todas las modalidades de gestión. Las orientaciones anteriores que se refieren específicamente a los conflictos de intereses, elaboradas en consulta con expertos de los Estados miembros, datan de 2015 en [agricultura](#), y de 2013 en [cohesión](#)²⁰. El [Anti-Fraud Knowledge Centre](#) de la Comisión ha publicado una guía sobre la identificación, gestión y seguimiento de los conflictos de intereses en el marco del FEDER y el FSE. Su sitio web incluye una [biblioteca de casos prácticos](#), con casos anónimos de detección de fraudes y las lecciones aprendidas. En 2011, la OLAF publicó asimismo un [compendio](#) único de casos anonimizados de detección de fraudes y las lecciones aprendidas, que incluye un capítulo sobre casos de conflicto de intereses.

Los Estados miembros cuentan con un marco para prevenir los conflictos de intereses, pero este no se ha modificado desde que se adoptó la nueva definición de la UE.

29 El artículo 61 del Reglamento Financiero, relativo a los conflictos de intereses, es directamente aplicable en todos los Estados miembros. Por otra parte, todos los Estados miembros y las regiones de nuestra muestra cuentan con definiciones y descripciones nacionales o regionales de conflictos de intereses y normas para

²⁰ [Portal de lucha contra el fraude de la Comisión Europea.](#)

funcionarios públicos y miembros del Gobierno. En los Estados miembros objeto de examen, comprobamos que estas normas nacionales o regionales estaban repartidas en numerosas leyes administrativas y penales, lo que da lugar a un marco jurídico muy fragmentado que suele tener un alcance menos detallado que el artículo 61 del Reglamento Financiero.

30 Por ejemplo, en Alemania, las normas no incluyen de manera expresa situaciones de conflicto de intereses derivadas de la «afinidad política» o la «vida afectiva». En los cuatro Estados miembros de nuestra muestra, las normas sobre conflictos de intereses forman parte del marco general de ética, integridad y lucha contra el fraude aplicable a los funcionarios públicos. Constatamos que en las normas y los procedimientos de los Estados miembros de la muestra que rigen los fondos de la UE no se han producido cambios importantes desde que se introdujo la gestión compartida en el Reglamento Financiero en 2018.

Los Estados miembros disponen de procedimientos para gestionar los conflictos de intereses, pero siguen existiendo ciertas insuficiencias

31 En el ámbito de la agricultura, los criterios de acreditación exigen que los organismos pagadores adopten medidas adecuadas para evitar situaciones de conflicto de intereses. Los organismos de certificación de nuestra muestra de Estados miembros y regiones no notificaron ninguna insuficiencia sistémica relativa a tales medidas durante el período de programación 2014-2020.

32 En cohesión, antes de que comenzaran los programas 2014-2020, las autoridades de gestión debían realizar evaluaciones de riesgos en relación con el impacto y la probabilidad de fraude en los principales procesos de gestión de programas, y adoptar medidas adecuadas para mitigar tales riesgos. El establecimiento de medidas de lucha contra el fraude debía ser verificado por un organismo de auditoría independiente en el marco del proceso de designación de las autoridades de gestión. Posteriormente, tanto la Comisión como los Estados miembros sometieron la aplicación de estas medidas antifraude a varias auditorías.

33 La medida preventiva más común utilizada por las autoridades de los Estados miembros que examinamos consiste en las autodeclaraciones de intereses. Normalmente se completan en el momento de la contratación y antes de que se den pasos importantes en la gestión de los fondos de la UE (concesión de subvenciones, contratación pública, controles y auditorías), pero no en el caso de los ministros o secretarios de Estado, que preparan los programas de la UE y toman decisiones al respecto. Rumanía es el único Estado miembro de nuestra muestra que recoge y publica declaraciones anuales de patrimonio e intereses de todos los funcionarios. No obstante, la agencia no analiza ni verifica el contenido de estas declaraciones a menos que se abra una investigación.

34 En Malta, Hungría y Rumanía, los ministros han de facilitar declaraciones periódicas de ingresos y activos. No sucede así en Alemania, ni en el ámbito federal ni en el regional. Los ministros solo tienen que presentar declaraciones si también son diputados, y estas declaraciones incluyen menos elementos que en los demás Estados miembros de nuestra muestra.

35 De conformidad con el artículo 61, apartado 2, del Reglamento Financiero, los funcionarios públicos de los Estados miembros deben declarar a su superior jerárquico las situaciones que supongan un riesgo de conflicto de intereses y, si se confirma el conflicto de intereses, cesar toda actividad en el asunto. Las autoridades entrevistadas nos informaron de que estas declaraciones se recogen en papel, las conserva el departamento de recursos humanos y pueden utilizarse en caso de que surjan posteriormente acusaciones de conflictos de intereses. No obstante, las autoridades nacionales o regionales no suelen registrar estas declaraciones en una base de datos central, salvo en Rumanía y en el organismo pagador de los fondos agrícolas en Hungría.

36 Las autoridades de los Estados miembros de nuestra muestra consideraron importantes las medidas de formación e información para evitar conflictos de intereses. En general, constatamos que impartían formación pertinente sobre ética y lucha contra la corrupción y el fraude. Los conflictos de intereses suelen abordarse en el marco de la formación sobre fraude, aunque a menudo como un componente marginal.

37 Las autoridades de los Estados miembros también llevan a cabo acciones de concienciación entre el personal que interviene en la gestión de los fondos de la UE. Encontramos ejemplos de buenas prácticas en actividades de concienciación (véase el ejemplo del [recuadro 3](#)).

Recuadro 3

Actividades de concienciación interna sobre el riesgo de conflicto de intereses en entidades públicas

En Rumanía, a través del proyecto [LINC](#), la Agencia Nacional de Integridad, junto con Transparencia Internacional, organizaron sesiones informativas en ministerios, autoridades de gestión y organismos intermedios sobre la lucha contra el fraude y la corrupción. La Agencia ha desarrollado [guías](#) sobre cómo declarar intereses y activos, así como un compendio de casos de conflicto de intereses. Las autoridades y agencias de gestión de Rumanía imparten sesiones de formación anuales sobre cómo cumplimentar estas declaraciones.

En Alemania, dos autoridades de gestión regionales organizaron sesiones conjuntas de formación sobre lucha contra la corrupción con el fin de compartir sus experiencias. Otra región ofrece a todo el personal público cursos periódicos sobre prevención de la corrupción y los conflictos de intereses a través de una plataforma de aprendizaje en línea.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

38 Las autoridades alemanas publican [informes anuales sobre corrupción e integridad](#) que indican el nivel general de corrupción en el sector público federal. Los informes contienen estadísticas sobre los correspondientes delitos y ejemplos anónimos de casos de corrupción, incluidos conflictos de intereses. Este informe no ofrece información alguna sobre la corrupción en la gestión de los fondos de la UE, y no se dispone de informes comparables de carácter regional, que es el ámbito en el que se gestionan la mayoría de los programas de cohesión y agricultura de la UE.

39 En Rumanía, la Agencia Nacional de Integridad publica [informes de actividades anuales y trimestrales en su sitio web](#), en los que se presentan datos sobre el número de casos de conflicto de intereses confirmados por los tribunales, el número de funcionarios sancionados, su puesto y la institución para la que trabajan, y los tipos de sanciones impuestas. Estos informes, aunque muy detallados, solo presentan los casos investigados por los inspectores de la agencia.

40 Las autoridades de los Estados miembros aplican asimismo otras medidas preventivas:

- o división funcional de tareas (separación de funciones);
- o aplicación del principio de comprobación por dos personas;

- o comprobaciones durante las fases de aplicación y ejecución de un proyecto;
- o comprobaciones, incluidas las realizadas por auditores internos o, en el caso de autoridades subordinadas o locales, por la autoridad superior;
- o auditorías realizadas por el organismo de certificación/autoridad de auditoría, las instituciones de control nacionales o regionales, la Comisión y el Tribunal de Cuentas Europeo;
- o rotación del personal cuando es posible, o cambio de responsabilidades.

41 La rotación del personal es una herramienta importante para evitar conflictos de intereses. No obstante, las autoridades de gestión compartida de los Estados miembros incluidos en la muestra no aplicaban la rotación de personal de forma regular y sistemática. En Alemania se hizo mayor hincapié en la segregación de funciones y en el principio de comprobación por dos personas. En Malta no había suficiente personal con experiencia y formación para que la rotación fuera eficaz. En Rumanía, los funcionarios que trabajan en la selección y evaluación de unidades de proyectos para la financiación de la cohesión no estaban sujetos a rotación debido a la necesidad de preservar los conocimientos y las competencias necesarios para este trabajo.

42 Las políticas relativas a las «puertas giratorias» (véase el apartado **23**) también pueden contribuir a prevenir conflictos de intereses. Existen disposiciones legales destinadas a limitar este riesgo en tres de los cuatro Estados miembros examinados (Hungría carece de dichas disposiciones). No obstante, en Rumanía y Alemania, los órganos encargados de gestionar los fondos de la UE no comprueban si el personal que abandona su organización observa las normas posteriores al empleo. En Malta, las personas que ocupan puestos que implican funciones reguladoras o de inspección están sujetas a la directiva sobre la política de «puertas giratorias» para empleados públicos. No obstante, en el anexo de la directiva no figuran los empleados de las autoridades que auditamos como personas que realizan dichas funciones, lo que significa que no están sujetos a la directiva. Una auditoría interna realizada en 2021 por las autoridades de gestión rumanas en relación con los fondos estructurales también detectó deficiencias en las medidas destinadas a evitar los conflictos de intereses y las «puertas giratorias».

Esfuerzos por reforzar la transparencia respecto a los beneficiarios de la financiación de la UE.

43 Una información abierta, comparable y transparente sobre los beneficiarios últimos de la financiación de la UE facilita el control público y la investigación en caso de presuntos conflictos de intereses. Aumenta la probabilidad de detectar conflictos de intereses y, por lo tanto, puede tener un efecto preventivo y disuasorio.

44 Los sitios web sobre gestión compartida de las direcciones generales de la Comisión ofrecen enlaces a sitios web nacionales y regionales en los que figuran los beneficiarios de la financiación agrícola y de cohesión de la UE²¹. Por otra parte, la Comisión pone a disposición del público la plataforma digital Kohesio, que contiene información sobre proyectos financiados en virtud de la política de cohesión en todos los Estados miembros. Sin embargo, los datos publicados a efectos de transparencia son limitados, para, entre otros fines, evitar infringir las normativas nacionales y de la UE sobre protección de datos. Por ejemplo, no se revela la identidad de los beneficiarios de la PAC que reciben hasta 1 250 euros²². Los sitios web no contienen información sobre los beneficiarios finales que son personas jurídicas, pues la legislación de 2014-2020 no lo requería.

45 Según un estudio reciente encargado por el Parlamento Europeo, los organismos públicos, las sociedades de responsabilidad limitada y otras personas jurídicas representaban en torno a una décima parte de los beneficiarios de la PAC, pero recibían más de una tercera parte de los fondos de la UE²³. En cohesión, la identificación de los titulares reales últimos de las empresas que reciben financiación de la UE es obligatoria en el periodo de programación posterior a 2014-2020²⁴. El marco jurídico para la agricultura para 2023-2027 exige a los beneficiarios que faciliten información sobre los grupos de empresas en los que participan²⁵, en su caso. Sin embargo, no exige la identificación de los titulares reales últimos.

²¹ Respecto a cohesión, véase la página web de la Comisión relativa a los [beneficiarios de la política de cohesión de la Unión Europea](#), y, en materia de agricultura, la página web de la Comisión sobre [beneficiarios de los fondos de la PAC](#)».

²² Con arreglo al artículo 112 del [Reglamento \(UE\) n.º 1306/2013](#).

²³ Estudio para la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo: [The largest 50 beneficiaries in each EU Member State of CAP and Cohesion Funds, 2021](#).

²⁴ Artículo 69, apartado 2, del [Reglamento \(UE\) 2021/1060](#).

²⁵ Artículo 59, apartado 4, del [Reglamento \(UE\) 2021/2116](#).

46 La [Directiva relativa a la prevención del blanqueo de capitales](#) introdujo registros de titulares reales en 2017. [Transparencia Internacional](#) ha señalado que los registros de Hungría y Rumanía no son públicos, mientras que los de Alemania y Malta están sujetos al pago de una tasa para acceder. Las bases de datos de las autoridades de gestión compartida de nuestra muestra de Estados miembros no están interconectadas con estos registros, lo que aumenta el riesgo de que los conflictos de intereses pasen inadvertidos. Este aumento de la transparencia requiere, no obstante, que se respete la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de noviembre de 2022 sobre el acceso a la información sobre la titularidad real.

Retrasos en la transposición de la Directiva relativa a la protección de los denunciantes

47 Una denuncia se produce cuando una persona divulga información obtenida en el contexto de su trabajo para o con una organización sobre corrupción u otras irregularidades cometidas en dicha organización o por ella. Solo se considera que una persona es denunciante si forma parte de esa organización y, por lo tanto, puede ser objeto represalias, a diferencia de, por ejemplo, clientes u otras personas que no trabajan para la organización o con esta. Las medidas para proteger a los denunciantes pueden contribuir a la prevención y detección de la corrupción y el fraude. Los Estados miembros disponían de plazo hasta diciembre de 2021 para transponer las disposiciones de la [Directiva de la UE sobre denunciantes](#) relativas a la protección de las personas que denuncian infracciones del Derecho de la Unión, incluidos los conflictos de intereses que afectan a la protección de los intereses financieros de la UE.

48 Al principio de 2022, la Comisión envió cartas de emplazamiento a veinticuatro Estados miembros que no habían notificado medidas para garantizar la plena transposición de la Directiva antes del 17 de diciembre de 2021. En mayo de 2022, solo ocho Estados miembros habían incorporado la Directiva a su legislación nacional²⁶. La Comisión está haciendo un seguimiento de los casos restantes. De los Estados miembros examinados, solo Malta ha transpuesto la Directiva, pero la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa ha observado deficiencias graves en la Ley de protección de denunciantes de Malta²⁷.

²⁶ Chipre, Dinamarca, Francia, Letonia, Lituania, Malta, Portugal y Suecia.

²⁷ Agence Europe: «[Parliamentary Assembly of Council of Europe considers that Malta's Whistleblower Protection Act does not meet its objective](#)», 20 de diciembre de 2021.

Lagunas en las medidas para detectar, resolver y denunciar conflictos de intereses

49 La Comisión y las autoridades de los Estados miembros deben disponer de procedimientos para detectar situaciones de conflicto de intereses que afecten a los miembros de su personal. En régimen de gestión compartida, las autoridades nacionales son las principales responsables de identificar y abordar los conflictos de intereses a nivel de los beneficiarios. La Comisión también puede detectar conflictos de intereses en los Estados miembros al comprobar el funcionamiento de los sistemas nacionales de control. La extracción de datos, mediante la comparación de información de diferentes fuentes, puede ayudar a detectar posibles conflictos de intereses.

50 Una vez detectadas las irregularidades que implican conflictos de intereses, deben abordarse y resolverse debidamente. Para controlar mejor los riesgos asociados, es fundamental recopilar información fiable sobre los conflictos de intereses detectados.

La Comisión se centra en los casos sospechosos denunciados

51 La Oficina de Investigación y Disciplina de la Comisión (IDOC) lleva a cabo investigaciones administrativas y procedimientos disciplinarios en relación con el personal de la Comisión. La IDOC investiga con arreglo al mandato recibido por la autoridad facultada para proceder a los nombramientos cuando recibe denuncias de un denunciante o de otras fuentes. La exactitud, la fiabilidad y la integridad de la información facilitada a la autoridad facultada para proceder a los nombramientos siguen siendo responsabilidad individual de cada miembro del personal.

52 Las direcciones generales de nuestra muestra que son responsables de las áreas de política en régimen de gestión compartida tampoco verifican la información facilitada en las autodeclaraciones del personal (véase el apartado **22**), a menos que existan motivos para creer que puede justificarse una investigación. En 2020, según el [informe de actividades de la IDOC²⁸](#), tres de los ochenta y tres casos registrados recientemente correspondían a conflictos de intereses dentro de la Comisión.

²⁸ Activity Report of the Investigation and Disciplinary Office of the Commission (IDOC), 2020.

53 La OLAF también puede investigar posibles infracciones graves del personal de la UE vinculadas a sus actividades profesionales y formular recomendaciones disciplinarias. En su informe anual de 2020²⁹, la OLAF publicó una instantánea de las recomendaciones disciplinarias formuladas entre 2016 y 2020. Veintiún casos se referían a posibles situaciones de conflicto de intereses.

54 La Comisión identifica ocasionalmente conflictos de intereses durante sus auditorías generales de sistemas en los Estados miembros. En la muestra de veinte auditorías de la Comisión que revisamos (véanse los apartados **26** y **27**) figuraba un caso en el que la DG Agricultura y Desarrollo Rural había detectado un conflicto de intereses por parte del personal de un organismo delegado en España y aplicó una corrección financiera.

55 Las direcciones generales responsables de ámbitos de políticas específicas (como la DG Política Regional y Urbana y la DG Agricultura y Desarrollo Rural) también se encargan del seguimiento de las acusaciones de los denunciantes o de los medios de comunicación, como en el caso del ex primer ministro de Chequia; véase el **recuadro 4**.

²⁹ Informe anual de la OLAF, 2020.

Recuadro 4

Supuestos conflictos de intereses en Chequia

Las ONG y los medios de comunicación acusaron al entonces primer ministro de Chequia de un conflicto de intereses en relación con empresas bajo su control y su condición de beneficiarias de las ayudas de la UE a la agricultura y la cohesión. La Comisión (DG Agricultura y Desarrollo Rural, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y DG Política Regional y Urbana) llevó a cabo una auditoría coordinada al principio de 2019. La DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y la DG Política Regional y Urbana emitieron su informe de auditoría final en diciembre de 2019. A lo largo de 2020 y 2021, la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y la DG Política Regional y Urbana supervisaron la ejecución de sus conclusiones y recomendaciones de auditoría por parte de las autoridades checas. Considerando el interés público y la petición del Parlamento Europeo, el informe de auditoría final se puso a disposición del público el 24 de abril de 2021. La DG Política Regional y Urbana informó al público en su informe anual de actividades de 2021 de que se habían realizado avances en la mayoría de las recomendaciones, pero que aún se estaban aplicando tres, incluida la relativa al supuesto conflicto de intereses. En julio de 2022, la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y la DG Política Regional y Urbana concluyeron el seguimiento de esta auditoría una vez aplicadas todas las recomendaciones principales.

La DG Agricultura y Desarrollo Rural auditó las medidas de inversión del Feader afectadas. Formuló una reserva al organismo pagador checo en relación con su programa de desarrollo rural, como se indica en su informe anual de actividades de 2021. A raíz de la reserva, se estableció un plan de acción en el que se pedía a las autoridades checas que adoptaran medidas correctoras, actualmente en curso. La auditoría dio lugar a la [decisión](#) de imponer correcciones financieras a Chequia.

Fuente: Comisión Europea.

56 Por otra parte, la OLAF está facultada para investigar posibles casos de fraude, corrupción y cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la UE, incluidos los conflictos de intereses, si existen motivos de sospecha suficientes. Las investigaciones de la OLAF pueden concluir con recomendaciones a las direcciones generales para que recuperen las cantidades gastadas irregularmente, y pueden remitir asuntos a los órganos nacionales de persecución o a la [Fiscalía Europea](#).

57 La OLAF ha archivado diez casos de los tres últimos períodos de programación relativos a proyectos de la PAC con un componente de conflicto de intereses (cinco relativos a fondos de preadhesión, uno de 2000-2006, tres de 2007-2013 y uno de 2014-2020). La OLAF recomendó a la DG Agricultura y Desarrollo Rural que recuperara un total de 20 347 891 euros de los Estados miembros afectados.

58 En cohesión, entre 2000 y 2021, la OLAF archivó dieciocho casos de conflicto de intereses relativos al FEDER y al FC. En dieciséis de estos casos se formularon recomendaciones financieras a la DG Política Regional y Urbana por un importe total de 162 970 401 euros. La OLAF no inició ninguna investigación sobre conflictos de intereses en relación con el FSE durante el período 2000-2022.

Los Estados miembros conceden mucha importancia a la detección de conflictos de intereses en la contratación pública, pero prestan insuficiente atención a algunas señales de alarma

59 El artículo 61, apartado 3, del Reglamento Financiero exige que las personas que ejecuten fondos de la UE, y las que preparen el marco jurídico correspondiente, no se vean «comprometid[as] por razones familiares, afectivas, de afinidad política o nacional, de interés económico o por cualquier motivo directo o indirecto de interés personal». Varias autoridades entrevistadas manifestaron que la información sobre la vida afectiva, las afinidades políticas y los intereses personales de estas personas era difícil de obtener y, en muchos casos, estaba protegida por las normas de protección de datos. Por lo tanto, no todos los motivos que subyacen a los conflictos de intereses pueden detectarse mediante controles cruzados con registros y bases de datos.

60 Las autoridades de los Estados miembros conceden mayor importancia a la detección de conflictos de intereses en los procedimientos de contratación que a otros ámbitos de actividad. Las [directrices de la Comisión para la determinación de las correcciones financieras en caso incumplimiento de las normas aplicables a la contratación pública](#), publicadas en 2019, recomiendan una corrección del 100 % «siempre que se haya identificado un conflicto de intereses no revelado o mitigado inadecuadamente con un impacto en el resultado del procedimiento de contratación».

61 En los últimos años, en nuestras declaraciones de fiabilidad hemos identificado irregularidades no evitadas o corregidas previamente por las autoridades nacionales, que podrían implicar posibles conflictos de intereses en los solicitantes estaban vinculados a otras partes interesadas que participaban en proyectos financiados por la UE (véanse los ejemplos en el [recuadro 5](#)).

Recuadro 5

Ejemplos de conflictos de intereses en la contratación pública que afectan a beneficiarios privados

En Chequia, en el marco de un proyecto de compra de nuevos autobuses de gas natural comprimido para sustituir a los antiguos, descubrimos que el beneficiario y el adjudicatario eran propiedad del mismo grupo y estaban bajo su control. El beneficiario no exigió que los posibles licitadores tuvieran experiencia alguna, lo que resultaba muy inusual dadas las referencias habitualmente exigidas para proyectos similares. El beneficiario no demostró suficientemente que había adoptado las medidas adecuadas para prevenir, identificar y remediar conflictos de intereses derivados de la propiedad y los vínculos personales con el adjudicatario y el licitador. Este punto no se recogía en la lista de control de la autoridad de auditoría.

En Rumanía, una empresa recibió ayuda de la UE para la reestructuración y reconversión de viñedos en una superficie de quince hectáreas arrendada gratuitamente a una persona física durante un período de quince años, tras lo cual el viñedo se devolvería a esa persona. La legislación rumana exige a los beneficiarios que adopten todas las medidas necesarias para evitar situaciones que den lugar a conflictos de intereses, en particular cuando existan conexiones entre los beneficiarios y sus proveedores. El beneficiario firmó un contrato con otra empresa para el desmalezado mecánico y manual de la plantación y la instalación de un sistema de apoyo. Constatamos que el propietario del terreno era el único accionista y administrador de este proveedor. Enviamos este caso a la OLAF para su investigación ulterior.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

62 Hemos observado una amplia variedad de controles y procedimientos relacionados con la contratación en los Estados miembros. Estos controles suelen centrarse en declaraciones de conflicto de intereses y, en ocasiones, implican la verificación de los nombres de los responsables de la toma de decisiones en bases de datos de población o en herramientas basadas en Internet disponibles públicamente, como registros mercantiles. En el [recuadro 6](#) se presentan otros ejemplos de situaciones que podrían ser un indicio de un conflicto de intereses, comúnmente conocidas como «señales de alerta».

Recuadro 6

Ejemplos de señales de alerta de conflictos de intereses en la contratación pública

Las autoridades de gestión del FEDER en Sarre y Baviera, en sus controles periódicos de los procedimientos de contratación pública, han identificado una serie de señales de alerta que indican posibles conflictos de intereses, entre las que figuran las siguientes:

- el mismo contratista siempre resulta adjudicatario en procedimientos organizados por un órgano de contratación determinado;
- desviaciones con respecto a los procedimientos de licitación estándar sin motivo justificado, por ejemplo, optar un procedimiento negociado cuando podría haberse utilizado un procedimiento abierto;
- las ofertas de los licitadores siempre difieren en un mismo porcentaje; por ejemplo, una es siempre un 10 % inferior a otra.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información recabada durante la auditoría.

63 Un porcentaje elevado de procedimientos con un único licitador («procedimiento con una oferta única») o un número inusual de pedidos directos (es decir, contratación sin licitación competitiva) son otras señales de alarma de posibles conflictos de intereses en la contratación pública. En su [informe nacional sobre contratación pública](#), Hungría informó a la Comisión de que, entre 2015 y 2017, la proporción de procedimientos con una única oferta utilizados por los distintos órganos de contratación del país osciló entre el 10 % y el 28 %. En conjunto, estos procedimientos se habían utilizado en casi el 17 % de los aproximadamente 8 800 contratos adjudicados en Hungría. Malta comunicó también un porcentaje similar (18,9 %) de procedimientos con una única oferta, mientras que Rumanía notificó un 50 %³⁰. Los [informes nacionales más recientes relativos al período 2018-2020](#) ya no contienen esta información cuantitativa.

64 El [cuadro de indicadores del mercado único](#) de la Comisión muestra una proporción bastante elevada de procedimientos con un único licitador en 2020, que van desde el 9 % en Lituania y Suecia hasta el 51 % en Polonia. En el caso de los Estados miembros de nuestra muestra, el porcentaje se sitúa en el 41 % en Rumanía, el

³⁰ Véanse los [informes nacionales sobre contratación pública](#) correspondientes a 2018 (informes nacionales e información sobre los países de la UE), presentados por los países de la UE y del EEE a la Comisión Europea.

39 % en Hungría, el 19 % en Alemania y el 16 % en Malta. En este contexto, la institución de control nacional de Malta ha expresado dudas respecto a la contratación pública, por ejemplo, que los pedidos directos se utilicen sin las aprobaciones necesarias y no se publiquen en el diario especializado en contratación pública del país³¹. El indicador 2 del cuadro de indicadores del mercado único se refiere a los procedimientos de contratación que implican la negociación con una empresa sin convocatoria de licitación, en los que es más probable que se produzcan conflictos de intereses que en los procedimientos abiertos. Las cifras de este indicador son bastante bajas en el caso de nuestra muestra de Estados miembros. No obstante, este tipo de procedimiento se utilizó en Rumanía en el 22 % de los casos.

Los organismos de auditoría de los Estados miembros detectaron deficiencias en la gestión de los conflictos de intereses

65 En el ámbito de la agricultura, los organismos de certificación emiten un dictamen anual sobre el correcto funcionamiento de los sistemas de control interno de los organismos pagadores y sobre la legalidad y regularidad de los gastos cuyo reembolso se ha solicitado a la Comisión. Según las directrices correspondientes de la Comisión³², este trabajo debe abarcar irregularidades tales como conflictos de intereses. En los Estados miembros incluidos en la muestra, los organismos de certificación no notificaron deficiencias sistémicas en la gestión de los conflictos de intereses por parte de los organismos pagadores. En Hungría y Alemania (Baviera), en la evaluación de la regularidad de las operaciones, se detectaron menos de diez errores (en su mayoría formales) relacionados con conflictos de intereses en los últimos años.

66 En cohesión, las autoridades de auditoría nacionales o regionales realizaron auditorías en el período 2014-2020 para evaluar los sistemas de gestión y control en los Estados miembros, incluida la gestión de conflictos de intereses. Las autoridades de auditoría nacionales o regionales no notificaron ninguna deficiencia en nuestra muestra en Alemania y Hungría. La autoridad de auditoría de Malta concluyó que los sistemas de gestión y control del país funcionaban, pero que eran necesarias algunas mejoras. La autoridad de auditoría de Rumanía mencionó algunas deficiencias en el

³¹ Auditor General Report, 2019, Malta National Audit Office.

³² Comisión Europea (DG Agricultura y Desarrollo Rural), Directriz n.º 1 – Orientaciones para la auditoría de certificación de las cuentas del FEAGA/Feader – Directriz de autorización, ejercicio 2021.

uso de [Arachne](#) (la herramienta de evaluación de riesgos facilitada por la Comisión, según se explica en los apartados [67](#) a [69](#)) en la gestión del FEDER y el FC.

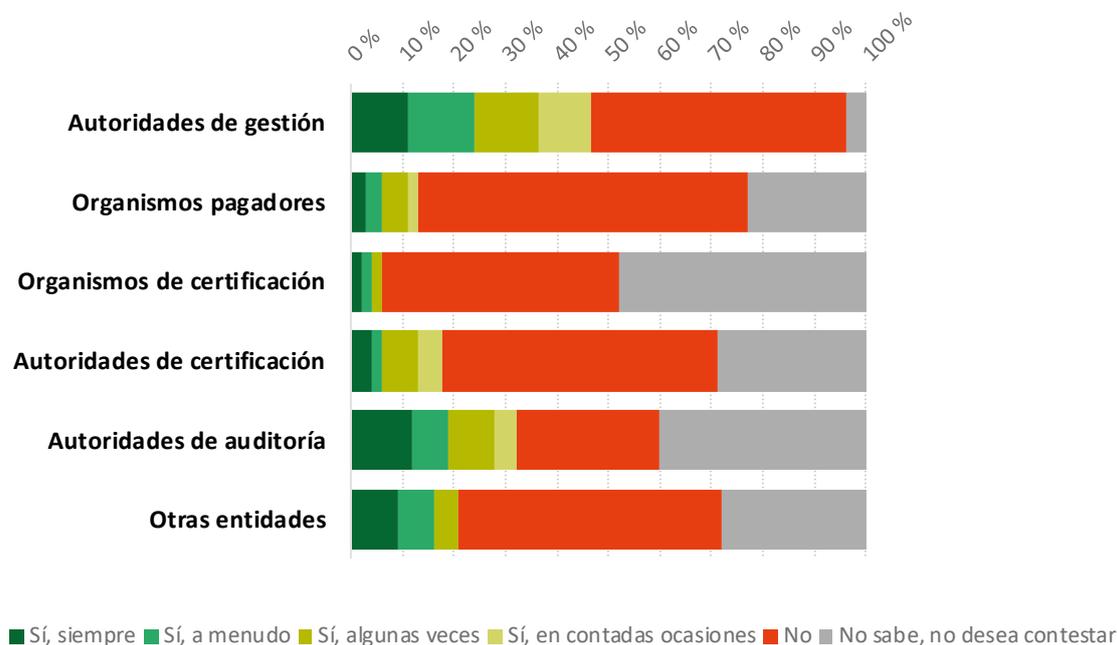
La extracción de datos no se utiliza suficientemente para detectar conflictos de intereses

67 La Comisión recomienda a los Estados miembros que utilicen la aplicación de extracción de datos de Arachne, facilitada gratuitamente por la Comisión, para ayudar a prevenir y detectar el fraude. Arachne es una herramienta de evaluación de riesgos que combina varias fuentes de datos e identifica proyectos y beneficiarios que presentan un riesgo potencial.

68 La Comisión ofrece un módulo en Arachne que permite a las autoridades de gestión y a los organismos pagadores evaluar el riesgo de fraude y los conflictos de intereses durante la fase de selección del proyecto. La herramienta en sí misma no puede revelar conflictos de intereses reales, pero puede ayudar a las autoridades de gestión y a los organismos pagadores a identificar señales de alerta que justifiquen una investigación ulterior. Arachne puede resultar útil para indicar conflictos de intereses en los procedimientos de contratación pública en los beneficiarios/contratistas/subcontratistas. No obstante, sus conjuntos de datos no incluían información sobre funcionarios públicos que aprueban solicitudes de proyectos en régimen de gestión compartida y son responsables de los controles en los Estados miembros de nuestra muestra.

69 El uso de Arachne en la gestión compartida en los Estados miembros es más común en el ámbito de cohesión que en el de agricultura. En torno a una cuarta parte de los organismos encargados de la gestión y el control de los fondos de la UE que respondieron a nuestra encuesta utilizaban Arachne para comprobar y detectar conflictos de intereses (26 %). Casi la mitad de los encuestados no utilizaba Arachne (49 %) y una cuarta parte no sabía o no quería decirlo (25 %). Las autoridades de gestión son las que más utilizan Arachne (47 %), mientras que los organismos pagadores y los organismos de certificación son los que lo utilizan menos (12 % y 6 %, respectivamente). De las 130 autoridades que utilizan Arachne, más de la mitad (54 %) lo hace «siempre» o «con frecuencia», mientras que el resto lo hace solo «a veces» o «rara vez» (véase la [ilustración 6](#)):

Ilustración 6 – Utilización de Arachne para comprobar la existencia de conflictos de intereses en los proyectos*



* Respondieron 160 encuestados de un total de 501 instituciones en todos los Estados miembros (principalmente autoridades de gestión que a menudo actúan como coordinadores).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de una encuesta realizada en todos los Estados miembros.

70 En 2016, la Comisión estableció un sistema de detección precoz y exclusión (EDES)³³ para los fondos utilizados en el marco de la gestión directa e indirecta. El sistema garantiza la detección precoz de los solicitantes que representen un riesgo para los intereses financieros de la UE y su exclusión de los procedimientos de adjudicación o selección para la ejecución de fondos de la Unión. En particular, la exclusión es aplicable a los sospechosos o culpables de fraude, corrupción, falta profesional grave (incluidos los intentos de influir indebidamente en un procedimiento de adjudicación) u otras actividades ilegales. La información sobre estos solicitantes también sería pertinente para la gestión compartida. Como indicábamos en el Informe Especial 11/2022 «[Protección del presupuesto de la UE: Es necesario un mejor uso de las listas negras](#)», actualmente no existe ningún mecanismo a escala de la UE para excluir a las contrapartes en régimen gestión compartida, y Arachne no está interconectada con EDES. Teniendo en cuenta que la Comisión desarrolla ambas aplicaciones, la falta de integración entre ellas supone una pérdida de oportunidades para evitar situaciones de conflicto de intereses.

³³ Sistema de Detección Precoz y Exclusión.

71 Las autoridades de los Estados miembros de nuestra muestra explicaron que preferían utilizar bases de datos nacionales, como registros mercantiles nacionales y bases de datos de población. En su opinión, estas bases de datos están más actualizadas e incluyen información más completa que Arachne. Por otra parte, en sus esfuerzos por garantizar unos procedimientos de contratación justos y evitar conflictos de intereses, varias autoridades de Hungría, Malta y Rumanía utilizan herramientas nacionales de extracción de datos (véase el ejemplo del [recuadro 7](#)). Las autoridades alemanas no utilizan Arachne ni ninguna herramienta nacional de extracción de datos debido a consideraciones relativas a la protección de datos y la exactitud y fiabilidad de los datos de Arachne.

Recuadro 7

Sistema PREVENT en Rumanía

La Agencia Nacional de Integridad de Rumanía ha creado PREVENT, un sistema de información para prevenir conflictos de intereses en la contratación pública. El sistema se basa en «formularios de integridad» generados por el sistema informático utilizado para todos los procedimientos de contratación pública a través del sistema de licitación electrónica del país. En estos formularios de integridad, las autoridades adjudicadoras deben introducir los nombres de todos los responsables de la adopción de decisiones pertinentes de su propia organización y de las organizaciones licitadoras. PREVENT comprueba esta información automáticamente con los datos del registro de población y del registro mercantil. Posteriormente, emite una puntuación de 0 o 1, en la que 1 indica una posible situación de conflicto de intereses. En tal caso, un inspector de integridad analizará el caso para descartar un falso positivo y, si se confirma un conflicto de intereses, emitirá una advertencia de integridad al órgano de contratación.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información recabada durante la auditoría.

72 El sistema PREVENT de Rumanía es un ejemplo de cómo puede utilizarse la tecnología para analizar miles de procedimientos de contratación pública. No obstante, este sistema también tiene carencias. Por ejemplo, solo puede utilizarse para licitaciones publicadas en el sistema de licitación electrónica (el 16 % de las licitaciones entre 2018 y 2020 no se publicaron en el sistema), no existen sanciones para los órganos de contratación que no cumplimenten formularios de integridad, y los posibles conflictos de intereses pueden pasar inadvertidos, ya que solo se investigan casos con una puntuación de 1. En 2020 se analizaron 19 506 procedimientos de contratación pública a través de PREVENT, y los inspectores de integridad emitieron diez advertencias sobre integridad, incluidas cuatro relativas a fondos de la UE. Por

otra parte, la eficacia de esta herramienta depende en gran medida de la calidad de su algoritmo y de los datos de los formularios de integridad.

73 La creciente disponibilidad de «macrodatos» sobre contratación pública, junto con los avances en la capacidad de las herramientas digitales para analizar estos datos, permiten analizar pautas en la adjudicación de contratos públicos³⁴ que podrían indicar señales de alerta para una investigación ulterior. Lo mismo ocurre con la concesión de subvenciones públicas. Por lo general, la utilización de herramientas de extracción de datos para detectar conflictos de intereses sigue estando poco desarrollada.

Existen mecanismos de resolución, pero los procedimientos pueden requerir tiempo.

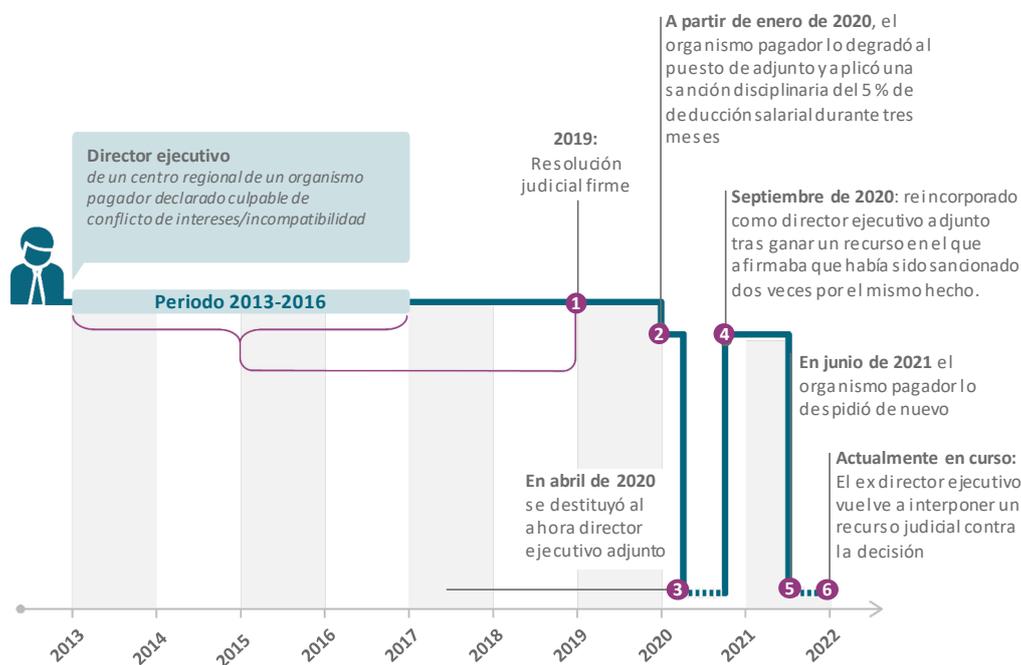
74 Los conflictos de intereses pueden estar relacionados con otras conductas irregulares o fraudulentas. Esto se refleja en la gama de opciones disponibles para abordar tales casos una vez detectados, como pueden ser:

- sanciones o procedimientos disciplinarios contra funcionarios de la UE o nacionales que infrinjan normas u obligaciones profesionales;
- procedimientos destinados a proteger el presupuesto de la UE, como la recuperación de fondos desembolsados irregularmente del beneficiario o la aplicación de correcciones financieras por parte de la Comisión;
- procedimientos penales en los tribunales nacionales.

75 Las autoridades de los Estados miembros de nuestra muestra indicaron que, cuando sancionan conflictos de intereses, no suelen diferenciar entre los fondos de la UE y los nacionales. Las autoridades rumanas nos informaron de tres casos en 2014-2020 en los que habían sancionado a miembros del personal debido a conflictos de intereses (véase la *ilustración 7*).

³⁴ Véase, por ejemplo, Elizabeth Dávid-Barrett y Mihály Fazekas, *Grand corruption and government change: an analysis of partisan favoritism in public procurement*, *European Journal on Criminal Policy and Research* 26, 411 a 430 (2020).

Ilustración 7 – Resolver los conflictos de intereses requiere tiempo



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información recabada durante la auditoría.

76 Cuando los hechos se consideran constitutivos de delito, los fiscales pueden llevar los casos a los tribunales (véase el [recuadro 8](#)).

Recuadro 8

Los conflictos de intereses pueden estar relacionados con diversos delitos que aún se estén investigando

En Italia, algunos delegados de un organismo pagador que tenían acceso al sistema de registro de parcelas agrícolas del organismo han sido acusados de haber facilitado información a terceros sobre parcelas no reclamadas aún por ningún agricultor. A estos terceros se les imputa haber declarado posteriormente estas parcelas sin título legal válido sobre el terreno y sin realizar ninguna actividad agrícola en el mismo. Estos presuntos delitos forman parte de un importante caso de presunto fraude relativo a solicitudes que se remontan a 2010, cuyo proceso penal comenzó en 2021 y aún sigue en curso.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información obtenida durante la auditoría.

77 Cuando un conflicto de intereses dé lugar al desembolso irregular de fondos de la UE, los importes en cuestión deberán recuperarse del beneficiario³⁵. Si un Estado miembro no adopta medidas de recuperación adecuadas, la Comisión podrá decidir aplicar correcciones financieras contra su presupuesto nacional. La Comisión también podrá aplicar correcciones financieras cuando identifique deficiencias en los sistemas de control de los organismos nacionales que intervienen en la gestión y el control de los fondos de la UE, como en el caso descrito en el *recuadro 1* anterior.

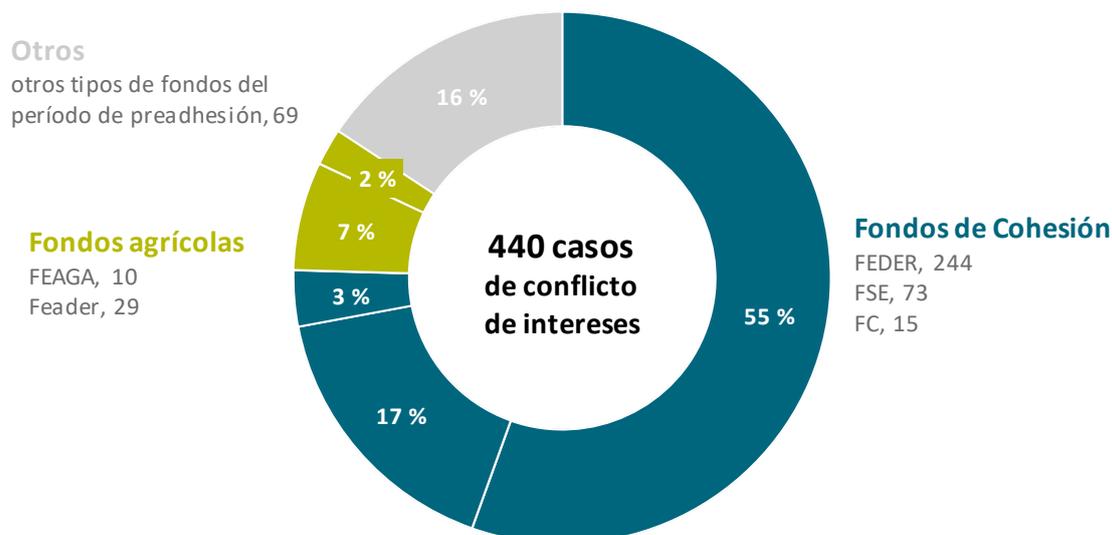
La información sobre conflictos de intereses es incompleta

78 La Comisión y los Estados miembros de nuestra muestra no publican información sobre la magnitud de los conflictos de intereses en la gestión compartida. En los *informes anuales de actividades de las direcciones generales*, en los *informes anuales de la OLAF*, o en los *informes anuales sobre la protección de los intereses financieros de la UE*, no puede encontrarse información cuantitativa exhaustiva sobre los casos o hallazgos de conflictos de intereses, y no existe un indicador correspondiente que mida la frecuencia y la magnitud de las irregularidades en materia de conflictos de intereses en la gestión compartida.

79 Los Estados miembros notifican irregularidades y fraude a la OLAF a través del *sistema de gestión de irregularidades (IMS)*. Desde 2000, los Estados miembros han notificado 440 casos de conflicto de intereses en los ámbitos de cohesión y agricultura en el IMS. Más de la mitad de estos casos (55,4 %) se han notificado en relación con el FEDER, un 19 % en relación con los fondos de preadhesión, un 17 % en relación con el FSE, y las cifras más bajas corresponden al FEAGA y el FC (2 % y 3,4 %, respectivamente) (véase la *ilustración 8*). Los casos de conflicto de intereses registrados en el IMS representan el 0,4 % del número total de irregularidades notificadas (datos a marzo de 2022).

³⁵ Artículo 54 del *Reglamento n.º 1306/2013* y artículo 122 del *Reglamento n.º 1303/2013*.

Ilustración 8 – Casos de conflicto de intereses en el IMS por fondo



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos del IMS.

80 No obstante, debido a las excepciones legales³⁶, no todas las irregularidades se consignan en el IMS. De acuerdo con el [Handbook on «Reporting of irregularities in shared management»](#), no existe obligación alguna de notificar irregularidades a la OLAF si los Estados miembros las detectan y corrigen antes de presentar el gasto a la Comisión para su reembolso, o si el importe en cuestión es inferior a 10 000 euros. Como hemos constatado en auditorías anteriores³⁷, la cantidad y la calidad de los datos y la información registrados en el IMS varían de unos Estados miembros a otros. Tampoco se registran en el IMS todos los casos investigados por la OLAF. Por ejemplo, los Estados miembros afectados solo registraron en el IMS seis de los dieciocho casos abiertos por la OLAF con un componente de conflicto de intereses en el ámbito de la cohesión. Los Estados miembros también pueden considerar que un conflicto de intereses es un componente menor en un caso de fraude más amplio (por ejemplo, falsificación de documentos o declaraciones, corrupción o cohecho) y dejar de notificar estos casos como relacionados con conflictos de intereses.

81 Además de los datos del IMS, la DG Política Regional y Urbana y Empleo y la DG Asuntos Sociales e Inclusión reciben información sobre los casos de conflicto de intereses y las recuperaciones relacionadas en la contratación pública de los Estados miembros en el FSE, el FC y el FEDER a través del [SFC, el sistema de gestión de fondos de la UE](#). En el período 2014-2020, los Estados miembros comunicaron treinta y una

³⁶ Artículo 122, apartado 2, del [Reglamento n.º 1303/2013](#); artículo 50, apartado 1, del [Reglamento n.º 1306/2013](#).

³⁷ Informes especiales 01/2019, «Lucha contra el fraude en el gasto de la UE», apartados 23 a 28, y 06/2019, «Lucha contra el fraude en el gasto de cohesión de la UE» apartados 47 a 57.

irregularidades relacionadas con conflictos de intereses, por un total de 3,4 millones de euros, que habían afectado al resultado de los procedimientos de contratación (cuatro en el marco del FC, veinticuatro en el FEDER y tres en el FSE). Estos treinta y un casos corresponden a dieciséis programas en once Estados miembros.

82 La DG Agricultura y Desarrollo Rural no recibe esta información sobre casos similares en el marco del Feader a través de SFC, ya que los Estados miembros solo envían cuadros resumen, que no muestran el tipo de irregularidad en cada caso.

Conclusiones y recomendaciones

83 Nuestra conclusión general es que tanto la Comisión como los Estados miembros han realizado esfuerzos para abordar los conflictos de intereses, pero que siguen existiendo lagunas, en particular en el fomento de la transparencia y en la detección de situaciones de riesgo.

84 El marco de la Comisión para prevenir conflictos de intereses internamente se basa en el Estatuto de los funcionarios de la UE, en sus disposiciones generales de aplicación, así como en códigos y guías éticos, e incluye una política de formación exhaustiva sobre ética (apartados 20 a 22). Por otra parte, la Defensora del Pueblo Europeo analizó las prácticas de la Comisión respecto a las «puertas giratorias» y recomendó que prohibiera temporalmente a antiguos funcionarios ocupar puestos de trabajo si representaban un riesgo que no podía mitigarse mediante restricciones debidamente supervisadas y aplicadas (véase el apartado 24).

85 Las auditorías de la Comisión en el ámbito de la cohesión y la agricultura abarcan los conflictos de intereses cuando son relevantes, incluidos los pagos directos a los agricultores. Las auditorías de la Comisión ayudan a identificar deficiencias en la prevención de conflictos de intereses, a menudo relativas a cuestiones de procedimiento, pero también insuficiencias más generales en la gestión de la contratación pública (apartados 25 a 28).

86 Los Estados miembros examinados cuentan con normas y procedimientos para prevenir y gestionar los conflictos de intereses, pero estos no han experimentado cambios importantes desde la actualización de 2018 del Reglamento Financiero. Las autodeclaraciones son el método más utilizado, junto con actividades de formación y concienciación en el ámbito de la ética y la integridad, pero se favorece menos la rotación del personal. Algunos miembros de Gobiernos que intervenían en la adopción de decisiones y en la asignación de fondos para los programas de la UE no tuvieron que presentar ningún tipo de declaración (apartados 29 a 42).

87 Disponer de información abierta, comparable y transparente sobre los beneficiarios finales de los fondos de la UE también permite un mejor control público. En su sitio web, la Comisión publica enlaces a sitios web nacionales y regionales en las que figuran los beneficiarios de la financiación agrícola y de cohesión de la UE. Por otra parte, la Comisión pone a disposición del público la plataforma digital Kohesio, que contiene información sobre proyectos financiados en virtud de la política de cohesión en todos los Estados miembros. Estos sitios web no contienen actualmente

información sobre beneficiarios finales que sean personas jurídicas, lo que limita la transparencia. La identificación de los titulares últimos de las empresas que se benefician de la financiación de la UE será obligatoria en los sistemas de gestión y control de los Estados miembros en el nuevo período de programación para cohesión, mientras que los beneficiarios de la financiación agrícola tendrán que facilitar información sobre los grupos de empresas en los que participan a partir de 2023 (apartados 43 a 46).

88 Basándonos en nuestros intercambios con las autoridades de los Estados miembros, hemos concluido que la información relativa a la vida afectiva, la afinidad política y el interés personal es difícil de obtener y, en muchos casos, está protegida por las normas de protección de datos. En cuanto a las contrataciones, observamos en los Estados miembros una serie de procedimientos de verificación centrados por lo general en las declaraciones de conflicto de intereses y que en ocasiones incluían comprobaciones de los nombres de los responsables de la adopción de decisiones en bases de datos de población y herramientas basadas en Internet disponibles públicamente, como registros mercantiles (apartados 59 a 62).

89 Las autoridades de gestión compartida también comprueban las situaciones de contratación que puedan indicar un conflicto de intereses, comúnmente conocido como «señales de alerta». No obstante, se ha observado que algunas señales de alerta no han recibido la suficiente atención, como una elevada proporción de procedimientos en los que solo hay un licitador o en los que los contratos se negocian con proveedores sin licitación competitiva (apartados 63 y 64).

90 La utilización de Arachne es voluntaria. La herramienta tampoco contiene información sobre los funcionarios públicos que intervienen en la gestión y el control de los fondos de la UE. Debido a esto, el tipo de situaciones de conflicto de intereses que puede ayudar a detectar queda limitado (apartados 67 a 69). Como cualquier herramienta de extracción de datos, su utilidad depende en gran medida de la cantidad y la calidad de los datos subyacentes disponibles.

91 Los Estados miembros recogen datos sobre conflictos de intereses en el marco de su obligación de registrar las irregularidades y notificarlas a la Comisión. Debido a insuficiencias en las notificaciones, ni la Comisión ni los Estados miembros disponen de una visión global completa de los importes afectados por conflictos de intereses en la gestión compartida, y no existe ningún indicador que lo refleje (apartados 78 a 82).

Recomendación 1 – Mejorar la capacidad para prevenir, detectar y notificar conflictos de intereses

Recomendamos a la Comisión que:

- a) facilite y promueva el intercambio de buenas prácticas dentro de los Estados miembros y entre ellos respecto al modo de identificar las diversas situaciones de conflicto de intereses descritas en el artículo 61, apartado 3, del Reglamento Financiero: familia, vida afectiva, afinidad política o nacional, interés económico o cualquier otro motivo directo o indirecto de interés personal;
- b) promueva el intercambio de buenas prácticas sobre el uso de macrodatos y herramientas de extracción de datos en los Estados miembros para detectar conflictos de intereses e invite a los Estados miembros a poner estas herramientas a disposición de todas sus autoridades y a utilizarlas sistemáticamente;
- c) establezca orientaciones claras para los Estados miembros sobre cuándo y cómo informar a la Comisión a través del IMS de los casos de fraude e irregularidades relacionados con conflictos de intereses de manera completa y uniforme.

Fecha de aplicación prevista: 2024

Recomendación 2 – Promover la transparencia

Recomendamos a la Comisión que:

- a) identifique y difunda buenas prácticas, así como procedimientos que se hayan aplicado para prevenir conflictos de intereses al diseñar y adoptar programas y medidas;
- b) facilite el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros mediante la solicitud de declaraciones sobre los ingresos y activos del personal del sector público nacional o regional que ocupe puestos decisorios en gestión compartida, con el fin de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas y minimizar el riesgo de conflictos de intereses no comunicados;

Fecha de aplicación prevista: 2024

El presente informe fue aprobado por la Sala I, presidida por Joëlle Elvinger, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 25 de enero de 2023.

Por el Tribunal de Cuentas

Tony Murphy
Presidente

Siglas y acrónimos

EDES: Sistema de Detección Precoz y Exclusión

FC: Fondo de Cohesión

Feader: Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural

FEAGA: Fondo Europeo Agrícola de Garantía

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional

FSE: Fondo Social Europeo

GRECO: Grupo de Estados contra la Corrupción

IDOC Oficina de Investigación y Disciplina de la Comisión

IMS: Sistema de Gestión de Irregularidades

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OLAF: Oficina Europea de Lucha contra el Fraude

PAC: Política agrícola común

SFC: Sistema de gestión de fondos en la Unión Europea

Glosario

Arachne: Instrumento de extracción de datos y evaluación de riesgos desarrollado por la Comisión para ayudar a las autoridades de gestión y a los organismos pagadores en la gestión y control de los Fondos EIE y de la PAC.

Autoridad de gestión: Autoridad (pública o privada) nacional, regional o local designada por un Estado miembro para gestionar un programa financiado por la UE.

Beneficiario: Persona física o jurídica que recibe una subvención o préstamo del presupuesto de la UE.

Corrupción: Abuso de poder público, corporativo o personal para obtener beneficios ilícitos.

Declaración de fiabilidad: Declaración publicada en el informe anual del Tribunal en la que este presenta su opinión de auditoría sobre la fiabilidad de las cuentas de la UE y la regularidad de las operaciones subyacentes.

Denunciante: Persona, a menudo un empleado, que revela información sobre irregularidades en una empresa u organización.

Error: Resultado de un cálculo incorrecto o de una irregularidad como consecuencia del incumplimiento de requisitos legales y contractuales.

Fraude: Uso intencionado e ilícito del engaño para obtener una ventaja material privando a otra parte de bienes o dinero.

Gestión compartida: Método de gasto del presupuesto de la UE en el que, a diferencia de la gestión directa, la Comisión delega en el Estado miembro, conservando a la vez la responsabilidad última.

Irregularidad: Infracción de las normas de la UE (o normas nacionales pertinentes) o de obligaciones contractuales.

Macrodatos: Grandes cantidades de datos no estructurados de diversas fuentes y su procesamiento, recogida, almacenamiento y análisis para revelar patrones, tendencias y asociaciones significativos.

Organismo de certificación: En el ámbito del gasto en agricultura, entidad pública o privada designada por un Estado miembro para autorizar organismos pagadores y certificar anualmente la fiabilidad de sus cuentas y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes.

Organismo pagador: Organismo nombrado por un Estado miembro para administrar el gasto agrícola de la UE.

Pagos directos: Pagos de apoyo a la agricultura, que en su mayoría son ayudas por superficie, realizados directamente a los productores con arreglo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía.

Plan de acción: Documento en el que se establecen las medidas que deben adoptarse para alcanzar un objetivo concreto.

Presunto fraude: Irregularidad que da lugar a la incoación de procedimientos administrativos o judiciales para determinar si fue deliberada.

Programa operativo: Marco para la ejecución de proyectos de cohesión financiados por la UE en un período determinado, que refleja las prioridades y los objetivos establecidos en acuerdos de asociación entre la Comisión y los distintos Estados miembros.

Programas de desarrollo rural Conjunto de acciones y objetivos nacionales o regionales plurianuales, aprobados por la Comisión, para la aplicación de la política de desarrollo rural de la UE.

Puertas giratorias: Situación en la que una persona deja una función legislativa o reguladora para ocupar un puesto relacionado en el sector privado, o viceversa.

Señal de alerta: Indicio de riesgo en el sentido de que una operación u otra actividad puede ser fraudulenta.

Sistema de gestión de irregularidades: Aplicación que utilizan los Estados miembros para notificar a la OLAF las irregularidades, incluidas las sospechas de fraude.

Titular real último: Persona que, en última instancia, se beneficia de una empresa u organización o tiene un interés en ella.

Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=63584>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=63584>

Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de las auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión a partir de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal de Cuentas Europeo selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala I (Uso sostenible de los recursos naturales), presidida por Joëlle Elvinger, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. La auditoría fue dirigida por Pietro Russo, Miembro del Tribunal, asistido por Chiara Cipriani, jefa de Gabinete, y Benjamin Jakob, agregado de Gabinete; Richard Hardy, gerente principal; Jan Huth, jefe de tarea; Anca Florinela Cristescu, jefa de tarea adjunta, y los auditores Servane de Becdelièvre, Maciej Szymura, Mihaela Vacarasu y Lutz Venske. Marika Meisenzahl prestó asistencia gráfica. Michael Pyper prestó asistencia lingüística.



De izquierda a derecha: Pietro Russo, Benjamin Jakob, Anca Florinela Cristescu, Richard Hardy, Servane de Becdelievre y Jan Huth

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2023

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019 del Tribunal de Cuentas Europeo](#), sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor:

Ilustraciones 4 y 7 – Iconos: las ilustraciones se han diseñado utilizando recursos de [Flaticon.com](#) © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.

Cualquier software o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, está excluido de la política de reutilización del Tribunal.

El resto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

PDF	ISBN 978-92-847-9555-0	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/904667	QJ-AB-23-006-ES-N
HTML	ISBN 978-92-847-9550-5	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/67049	QJ-AB-23-006-ES-Q

Los conflictos de intereses son irregularidades que afectan al presupuesto de la UE y se producen cuando el ejercicio imparcial y objetivo de las funciones de quienes intervienen en la gestión del presupuesto de la UE queda comprometido por razones familiares, afectivas, de afinidad política o nacional, de interés económico o por cualquier motivo de interés personal.

Hemos examinado si los conflictos de intereses se abordan adecuadamente en la política agrícola común y la política de cohesión. Llegamos a la conclusión de que la Comisión y los Estados miembros cuentan con normas y procedimientos para prevenir y gestionar los conflictos de intereses, pero que siguen existiendo lagunas en cuanto al fomento de la transparencia y a la detección de situaciones de riesgo.

Recomendamos que la Comisión adopte medidas destinadas a mejorar su capacidad para prevenir, detectar y notificar conflictos de intereses, así como para promover la transparencia.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, del TFUE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors