

CRÓNICA DE ESPAÑA Y DE LA UE

LA REGULACIÓN DE LOS CONFLICTOS DE INTERESES EN EL SECTOR PÚBLICO EN FRANCIA

NOEL ARMAS CASTILLA¹
Universidad de Sevilla

Cómo citar/Citation

Armas Castilla, N. (2025).

La regulación de los conflictos de intereses en el sector público en Francia.

Revista de Administración Pública, 228, 203-230.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.228.07>

Resumen

Los conflictos de intereses en el sector público han sido objeto de regulación en Francia, como en otros países y organizaciones de su entorno. Esta regulación se ha intensificado en los últimos años a la luz de distintos escándalos políticos que han impactado negativamente en la opinión pública, requiriendo de una reacción por parte del legislador. En este trabajo se estudian, pues, los principales elementos presentes en la norma que trata específicamente los conflictos de intereses en Francia y su relación con las otras normas que también regulan este tema —el papel de su autoridad de control, el régimen de dedicación de empleados públicos y representantes políticos, las obligaciones de realizar declaraciones patrimoniales y de intereses, etcétera—. El objetivo es, con ocasión de los actuales compromisos regulatorios de Gobierno abierto asumidos por España, presentar una panorámica suficiente de un país con el que compartimos tantos lazos culturales, políticos y sociales.

Palabras clave

Conflictos de intereses; grupos de interés; sector público; Francia.

¹ Este trabajo se inserta en el Proyecto de la transparencia al gobierno abierto PID2022-140415NB-I00 financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033 y por la Unión Europea Next GenerationEU/PRTR, y forma parte de los resultados de la estancia de investigación realizada por el autor en 2025 en la Universidad Panthéon-Assas. Queremos aprovechar la ocasión para agradecer al profesor Perroud su amable acogida y valiosas indicaciones durante dicha estancia.

Abstract

Conflicts of interest in the public sector have been subject to regulation in France, as in other countries and organisations in its sphere of influence. This regulation has intensified in recent years in light of various political scandals that have had a negative impact on public opinion and required a reaction from the legislator. This paper therefore studies the main elements present in the rule specifically dealing with conflicts of interest in France and their relationship with the other rules that also regulate this subject —the role of its supervisory authority, the work regime of public employees and political representatives, reporting obligations, etc.—. The aim is to present a sufficient overview of a country with which we share so many cultural, political and social ties on the occasion of the regulatory commitments of Open Government assumed by Spain.

Keywords

Conflicts of interest; lobbies; public sector; France.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: LA REGULACIÓN DE LOS CONFLICTOS DE INTERESES EN EL ENTORNO Y EN EL CONTEXTO HISTÓRICO FRANCÉS. II. ÁMBITO DE REGULACIÓN DE LOS CONFLICTOS DE INTERESES EN LA ESFERA PÚBLICA: 1. Objeto. 2. Sujetos: 2.1. *Los sujetos que forman parte de la esfera pública: representantes políticos, empleados públicos y altos cargos.* 2.2. *Los representantes de intereses.* III. AUTORIDAD DE CONTROL: LA HATVP. IV. RÉGIMEN DE DEDICACIÓN A LAS ACTIVIDADES PÚBLICAS. V. RELACIÓN ENTRE LOS CONFLICTOS DE INTERESES Y LOS DEBERES DE ABSTENCIÓN Y RECUSACIÓN. VI. DECLARACIONES PATRIMONIALES Y DE INTERESES: 1. Declaraciones patrimoniales. 2. Declaraciones de intereses. 3. Cuestiones comunes a ambos tipos de declaraciones. VII. LA MARCHA DE EMPLEADOS PÚBLICOS Y REPRESENTANTES POLÍTICOS AL SECTOR PRIVADO: *LE PANTOUFLAGE*. VIII. MECANISMOS DE REACCIÓN A LOS CONFLICTOS DE INTERESES: 1. Régimen sancionador. 2. Conexión con el derecho penal. IX. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN: LA REGULACIÓN DE LOS CONFLICTOS DE INTERESES EN EL ENTORNO Y EN EL CONTEXTO HISTÓRICO FRANCÉS

La regulación de los conflictos de intereses ha llamado la atención de las principales organizaciones políticas supranacionales y Estados del mundo. Para la OCDE, «[...]os conflictos de intereses, tanto en el sector privado como en el ámbito público, se han convertido en un asunto de interés mundial»². Haciéndose eco de su importancia, esta organización se ha fijado el objetivo de impulsar una cultura y una regulación del tema entre —al menos— sus Estados miembros³.

² Informe de la OCDE de diciembre de 2004, «La gestión de los conflictos de intereses en el servicio público: líneas directrices de la OCDE y experiencias nacionales», pág. 24.

³ Nos remitimos al estudio de B. G. Mattarella (2010), «Le régime juridique du conflit d'intérêts: éléments comparés», *Revue Française d'Administration Publique*, 135, págs. 643-654,

La OCDE define este concepto como «[u]n conflicto entre la misión pública y los intereses privados de un empleado público, cuando éste tiene intereses a título privado que podrían afectar a la forma en que cumple con sus obligaciones y responsabilidades»⁴. Esta misma organización clasifica en tres los tipos de conflictos: reales, potenciales y aparentes. El real puede ser pasado o presente, pero es cierto. El aparente se da cuando «los intereses privados de un empleado público son susceptibles de influir indebidamente en el ejercicio actuar de sus obligaciones, pero este no es el caso real». Hay un conflicto de intereses potencial «cuando un empleado público tiene intereses privados de naturaleza tal que darían lugar a que se presentara un conflicto de intereses si el empleado público tuviera que asumir en el futuro determinadas responsabilidades oficiales incompatibles». Además, ha recalcado que no todas las situaciones de conflictos dan automáticamente lugar a un acto de corrupción. Esta definición ha sido tomada como referencia por parte de muchas organizaciones políticas supranacionales y Estados de nuestro entorno, que han regulado la cuestión de diferentes maneras.

En Francia, el conflicto de intereses es objeto de una regulación estatal dispersa, referida tanto a los conflictos de intereses en el ejercicio de algunas profesiones como a los que se suscitan en la gestión pública. Remontándonos muy atrás en la Historia, en la Edad Media encontramos normas que regulan los conflictos de intereses en algunas profesiones⁵. Algo más cerca en el tiempo, hemos detectado indicios de que, en la Edad Moderna, había cierta tolerancia a la corrupción —lo que incluye la existencia de conflictos— siempre que sus beneficiarios fueran gestores eficaces⁶. Acudiendo a antecedentes más recientes,

lo que nos sirve para comprobar que no es un tema cuya regulación sea novedosa ni aislada en Francia.

⁴ Informe mencionado más arriba, pág. 17.

⁵ «Una de las referencias más tempranas sobre esta materia en la historia de la legislación francesa es una ordenanza que data de los tiempos de San Luis en 1254 y otra de Carlos VI en 1388, que, siguiendo los principios del Derecho Romano, prohibían a los gobernadores tomar dinero prestado y adquirir bienes dentro de sus provincias, so pena de anulación los contratos y confiscación de los bienes en nombre del rey, en otras palabras, prohibiendo a estos funcionarios contratar con las personas de cuyo gobierno eran responsables». E. Prada Bordenave (2004), «Prevención mediante normas y sanciones puestas al día: la experiencia francesa», en el *informe de la OCDE titulado la gestión de los conflictos de intereses en el servicio público: líneas directrices de la OCDE y experiencias nacionales (versión traducida al español)* (pág. 160). Este último ejemplo también es señalado por J. Pradel (2013). «Conflits d'intérêts et matière pénale», en F. Pasqualini (dir.), *Les conflits d'intérêts: fonction et maîtrise*, Paris: Centre Français de Droit Comparé (pág. 305).

⁶ A Richelieu se le atribuye la expresión de que es «normal que un ministro vele tanto por su propio patrimonio como por el del Estado», justificando que se puede ser corrupto y al mismo tiempo tomar buenas decisiones en el plano político. M. Hirsch (2010), *Pour en finir avec les conflits d'intérêts*, Paris: Stock (pág. 34).

tras la caída del Antiguo Régimen y con la prohibición emanada durante la Revolución francesa —y posteriormente suprimida— de organizarse en colectivos para promover intereses fuera de las lógicas parlamentarias⁷, las primeras normas conectadas con lo que hoy calificamos como «conflictos de intereses» se refieren a las normas deontológicas internas de algunas profesiones —como la abogacía y la medicina, que posteriormente fueron objeto de regulación en normas públicas⁸—. Entre los empleados públicos la regulación de sus conflictos de intereses se ha encontrado tradicionalmente ligada al principio de imparcialidad, que es uno de los principios generales del derecho en Francia: dos claros ejemplos son el del deber de abstención y la recusación, que afectan a los jueces desde antaño —al menos desde los tiempos de la Revolución francesa, cuando se estableció legalmente el principio de independencia de los jueces, que más tarde se fue materializando en deberes abstención y recusación en los distintos códigos procesales⁹—.

⁷ A partir de la Revolución francesa, se impone la idea de que la representación del interés general debía llevarse a cabo a través de la Asamblea Nacional, y no de grupos que promoviesen sus propios intereses, pues correspondía a los representantes políticos identificar y defender los intereses generales con independencia de los intereses particulares de las personas que los han elegido, como explica O. Bui-Xuan (2014), «Propos introductif», en O. Bui-Xuan (dir.), *Représentation et représentativité dans les institutions*, Paris: Institut Universitaire Varenne (págs. 18-19). Esta es una diferencia importante con respecto a los países anglosajones, donde se ha asumido y regulado la relación de los grupos de interés con los poderes públicos. La razón está en que en Francia se ha dado un valor muy importante a la relación entre los ciudadanos y sus representantes políticos, donde difícilmente se puede concebir la participación de grupos ajenos al sistema parlamentario, si bien esta noción se ha ido matizando con el paso del tiempo, como explica J. F. Kerléo (2024), «Le droit des représentants d'intérêts: réflexions théoriques et programmatiques», *Revue française d'administration publique*, 186 (págs. 347-368).

⁸ Nos remitimos al informe de los profesores Avril, Perroud Y Vargovcikova, dirigido por A. Vauchez (dir.) (2025), *Le conflit d'intérêts: une notion sans transparence? Acteurs, doctrines et pratiques de la régulation déontologique dans les mondes du droit et de la justice*, Paris: Institut d'études et de la recherche sur le droit et la justice.

⁹ Aunque es una idea que se encuentra en todo su trabajo, citamos especialmente a L. De Fournoux (2017), *Le principe d'impartialité de l'Administration*, Estrasburgo: Université de Strasbourg (pág. 212), donde se defiende la idea de la relación entre el principio de imparcialidad y la regulación general de los conflictos de intereses en el sector público. Nos remitimos también al trabajo de B. Quiriny (2006), «Actualité du principe général d'impartialité administrative», *Revue du droit public*, 2 (págs. 375-400), donde además de explicar este principio general, se estudia su relación con el tema de los conflictos de intereses a partir de varios casos resueltos por la jurisprudencia. En particular, con respecto a la imparcialidad de los jueces, véase el informe que citamos un poco más arriba, dirigido por A. Vauchez (2025, pág. 22).

Junto a las normas deontológicas, ha sido tradicionalmente el derecho penal el que ha sancionado a los empleados públicos que adoptaban decisiones mediando conflictos de intereses¹⁰.

A partir de la década de los años ochenta del siglo XX, el tema comenzó a regularse de forma más intensa auspiciado por escándalos como el de Luchaire, que animó a la promulgación de una ley sobre transparencia de la financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales, así como la obligación de algunos representantes políticos de cumplimentar una declaración sobre su situación patrimonial¹¹. Durante los años noventa sucesivos escándalos —concejales acusados de malversación de fondos públicos, intereses ilegales o enriquecimiento personal— motivaron nuevas medidas encaminadas a reforzar las garantías de la probidad de los representantes políticos, referidas a la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales¹².

Ya más cerca en el tiempo, en la segunda década del siglo resurge el interés por este tema, a raíz de diferentes escándalos que ahondan la desconfianza de los ciudadanos hacia sus representantes políticos¹³. Es en este contexto en el que se constituye la *Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique*. Dicha comisión, también conocida como Comisión Sauvé, fue un grupo de reflexión que realizó numerosas propuestas relacionadas con los conflictos de intereses —y otros temas afines— que vieron la luz en un informe de 2011, titulado *Pour un nouvelle déontologie de la vie publique* que, en lo esencial, fue acogido un año más tarde por la *Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique* —la conocida como Comisión Jaspin— en su informe *Pour un renouveau démocratique*¹⁴. Estas propuestas se materializaron en varias ocasiones: durante la presidencia de Hollande (2012-2017) se promulgaron varias normas

¹⁰ Así lo asegura G. Houillon (2012), *Le lobbying en droit public*, Bruxelles: Bruylant (pág. 748). También S. Aouiss (2024), «De la nécessité d'une (re)définition des représentants d'intérêts», *Revue française de droit constitutionnel*, 139 (pág. 566), quien señala que los delitos que se previeron en este ámbito respondían a la necesidad de reaccionar a algunos escándalos políticos que habían acaecido en Francia en el siglo XIX.

¹¹ El escándalo Luchaire se refiere a una polémica que tuvo lugar en 1988. En el marco de la guerra entre Irak e Irán, Francia acordó —junto con otros Estados— el embargo de armas hacia esos dos países; sin embargo, una investigación periodística reveló que una empresa francesa —Luchaire, que da nombre al escándalo, con lazos que la relacionaban con miembros del partido socialista francés— había vendido armas a ambos bandos.

¹² Sobre esta época nos remitimos al trabajo de H. Michel (2018), «Promesses et usages des dispositifs de transparence: entre approfondissement et redéfinition de la démocratie», *Revue française d'Administration Publique*, 165 (págs. 5-15).

¹³ A mayor abundamiento, P. Blâcher (2014), «Le conflit d'intérêts en droit constitutionnel français», en *Les conflits d'intérêts*, París: Dalloz (pág. 197).

¹⁴ Las quince propuestas relacionadas con el objeto de este trabajo están desarrolladas en las págs. 87 y ss. y sintetizadas en las págs. 116 y 117 del informe de J. M. Sauvé, D. Migaud y J. C. Magendie (2011), *Pour un renouveau démocratique*.

que afectan a este tema y que se consideran las más relevantes de entre las recientemente aprobadas. Se trata de las denominadas Leyes de «moralisation de la vie publique»: la del 11 de octubre de 2013 *sur la transparence de la vie publique* (en adelante la LTVP), y la del 20 de abril de 2016 *relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires sur la déontologie des fonctionnaires*, la Ley Orgánica de 8 de agosto de 2016 *relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques des magistrats*, y la Ley de 9 de diciembre de 2016 *relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique* —también conocida como Ley Sapin II—. El inicio de la presidencia de Macron en 2017 tuvo como una de sus prioridades la gestión de los conflictos de intereses, impulsando las denominadas leyes *«pour la confiance dans la vie politique»* a las pocas semanas del inicio de su mandato, lo que nos da una idea de la urgencia que inspiraba su aprobación. Estas normas coexisten hoy en día con otras que tratan este mismo tema, en particular, las que regulan el estatuto de sujetos específicos de la esfera pública como el de los funcionarios o los representantes políticos de las colectividades territoriales.

En fin, como se puede comprobar, el de los conflictos de intereses en el ámbito público es un tema que ha centrado la atención del legislador francés cada vez que los escándalos han obligado a tomar medidas dirigidas a re legitimar el régimen político y reinstaurar la confianza en los gestores públicos¹⁵, como también ha sucedido en otros regímenes de su entorno: por ejemplo, en España, pues si miramos con cierta perspectiva los tiempos en los que se aprueban estas normas en Francia, es evidente que coinciden con la eclosión de las normas generales de transparencia y buen gobierno —temas estrictamente relacionados con los conflictos de intereses— que se dieron en nuestro país durante la segunda década de este siglo en el marco de la «tormenta perfecta de la transparencia»¹⁶. Lo mismo cabe decir de la Unión Europea, que ha debido reaccionar en los últimos años a sus diferentes crisis políticas tratando, entre otras, el problema de los conflictos de intereses en su sector público.

¹⁵ En esta línea se pronuncia S. Voko (2017), *Les atteintes à la probité*, Paris: Université Panthéon-Sorbonne (pág. 78).

¹⁶ Esta expresión pertenece a E. Guichot Reina (2023), «Cuestiones generales», en E. Guichot Reina y C. Barrero Rodríguez, *El derecho de acceso a la información pública*, Valencia: Tirant lo Blanch (pág. 30). Ello refuerza, como ya habíamos defendido en otros trabajos, la idea de que este tipo de normas, más que ligadas a un principio democrático —tanto Francia como España ya eran indiscutiblemente países democráticos cuando se aprobaron estas leyes—, están orientadas a apuntalar la legitimidad de los regímenes en que se aprueban, tal y como dijimos con respecto a las normas de transparencia y buen gobierno en la tesis —actualmente en proceso de publicación— de N. Armas Castilla (2025), *Transparencia y acceso a la información en el ámbito local*, defendida el 24 de marzo de 2025 (en el caso de Francia lo dijimos en la pág. 40, y en el de España, en la pág. 110).

II. ÁMBITO DE REGULACIÓN DE LOS CONFLICTOS DE INTERESES EN LA ESFERA PÚBLICA

1. OBJETO

En Francia existen multitud de normas que tratan los conflictos de intereses tanto en la regulación de las relaciones entre particulares como en el de la esfera pública. Por esta razón existen multitud de definiciones de lo que se entiende por conflicto de intereses. Ahora bien, tienen en común que todas ellas planean sobre la idea de que existe un conflicto cuando una persona ve que se puede beneficiar o perjudicar personalmente de una decisión que debe tomar velando por otros intereses que le han sido confiados¹⁷. En el ámbito público el problema del conflicto se da cuando un interés privado amenaza a un interés público¹⁸. Las definiciones doctrinales han sido numerosas, al ser un concepto muy amplio, siendo una de sus principales características que se trata de una situación en la que existen distintos intereses en liza¹⁹. Algun autor ha puesto de relieve la necesidad de concretar lo que se entiende por tal concepto, pues la lista de supuestos en los que existen conflictos es larguísima²⁰. Evidentemente, el legislador ha recogido el guante de este problema, quien pretende, a través de su regulación, contribuir a evitar las sospechas que puede generar la existencia de cualquier clase de conflictos de intereses²¹. Así pues, legalmente, en lo que respecta con carácter general a la esfera pública, el conflicto de intereses se define en la LTVp como «cualquier situación de interferencia entre un interés público e intereses públicos o privados que pueda influir o parezca influir en el ejercicio independiente, imparcial y objetivo de una función»²². Esta definición es prácticamente la misma que se recoge en la legislación sectorial que regula la función pública para los conflictos de los empleados públicos²³, y está en la misma línea que el entendimiento de este concepto en la UE y en España, siguiendo en realidad el criterio de la OCDE. Se trata en fin de una situación en la que un interés personal puede anteponerse —si no lo hace ya— al interés general.

¹⁷ Como sintetiza M. Mekki (2014), «Introduction à la notion de conflits d'intérêts», en VV.AA., *Les conflits d'intérêts*, Paris: Dalloz, pág. 4.

¹⁸ Como aclara B. G. Mattarella (2010, págs. 643-654).

¹⁹ Lo señala S. Voko (2017, pág. 78).

²⁰ Lo subraya M. Mekki (2013), «La lutte contre les conflits d'intérêts: essor de la transparence ou règne de la méfiance?», *Pouvoirs*, 147, págs. 17-32.

²¹ Como afirman S. Harnay, B. Monnery, L. Scialom y F. Tricou (2024), «Une régulation sous influence? Capture et conflits d'intérêts», *Revue Francaise d'Administration Publique*, 186, págs. 333-346.

²² Art. 2 LTVp.

²³ Art. L121-5 CGFP.

2. SUJETOS

2.1. Los sujetos que forman parte de la esfera pública: representantes políticos, empleados públicos y altos cargos

Ciñéndonos al ámbito público, la LTPV inaugura su articulado proclamando que «[l]os miembros del Gobierno, las personas titulares de un cargo electivo local, así como las encargadas de una misión de servicio público ejercen sus funciones con dignidad, honestidad e integridad y garantizan la prevención y el cese inmediato de cualquier conflicto de intereses. Los miembros de las autoridades administrativas independientes y de las autoridades públicas independientes también ejercen sus funciones con imparcialidad»²⁴.

Entre los representantes políticos se sitúan —con distintos niveles de obligaciones— aquellas personas que han sido elegidas para el desempeño de un mandato representativo: los miembros de la Asamblea Nacional, el Senado, los representantes de Francia en el Parlamento Europeo, los miembros del Gobierno y los miembros de las distintas colectividades territoriales —a este último grupo se le gradúan sus obligaciones atendiendo al número de habitantes de su colectividad—. Entre los empleados públicos y los altos cargos, la LTPV solo se dirige a determinados sujetos para imponerle obligaciones. Entre ellos, la autoridad de control —de la que hablaremos más adelante— destaca algunos altos cargos que tienen obligaciones específicas de conformidad con lo dispuesto en los decretos —*décrets y arrêtés*— que regulan este tema²⁵. La norma realiza varias previsiones a lo largo de su articulado, incluyendo con diferentes niveles de obligaciones en su ámbito subjetivo a todo tipo de representantes políticos —no solo a los que tienen funciones ejecutivas, también a los parlamentarios y concejales—, altos cargos y empleados públicos en general. Esto enlaza con el hecho de que este tema haya sido regulado de manera dispersa: como hemos dicho, existen normas sectoriales

²⁴ Art. 1 LTV.

²⁵ A modo de ejemplo, la autoridad se refiere a los directores departamentales de compras, secretarios generales de asuntos regionales, directores o directores adjuntos de asuntos financieros de un establecimiento público administrativo del Estado con un presupuesto previsto superior a 200 millones de euros; directores generales de servicios de las regiones, departamentos y municipios de más de 150.000 habitantes, directores generales o directores de sus mancomunidades de más de 150.000 habitantes, directores de establecimientos con un presupuesto de más de 200 millones de euros... Estos ejemplos se encuentran en un informe de la HATVP denominado «Extension du répertoire des représentants d'intérêts» de junio de 2022. Además, existe una lista en la que la autoridad ha recopilado los decretos en los que se mencionan aquellas personas que tienen una de las obligaciones concretas en conflictos de intereses, lo que nos sirve para matizar el alcance del ámbito subjetivo de esta regulación. Nos referimos a esta lista: <https://is.gd/jFmhIK>.

que tratan los conflictos en sujetos con estatutos específicos como los empleados públicos o los representantes políticos de las colectividades territoriales.

2.2. Los representantes de intereses

La LTVP se refiere a los representantes de intereses como aquellas personas jurídicas que ejercen una actividad industrial o comercial que cuentan con un dirigente, empleado o miembro destinado a influir en las decisiones públicas —como el contenido de una ley o un reglamento— manteniendo contactos con determinadas personas cercanas a las esferas de poder público. También son representantes de intereses las personas físicas que realizan por sí mismas estas acciones de influencia —como los empresarios individuales o los profesionales del *lobbying*—, pero están expresamente excluidos algunos perfiles como los concejales, los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones empresariales y las asociaciones culturales²⁶. Asimismo, es un requisito para considerar como tales a los representantes de intereses —tanto a las personas jurídicas como físicas— que se dediquen principal o habitualmente a esta actividad de influencia²⁷. Una crítica que ha recibido esta relación legal de representantes de intereses es su «ambigüedad», al no distinguirse ni la forma en que se realiza la influencia —transmitiendo información a los decisores públicos, organizando reuniones, transmitiendo sugerencias o estableciendo una comunicación regular— ni los diferentes tipos de interés que se pueden representar²⁸. La principal obligación que tienen los representantes de intereses es la de identificarse ante la autoridad de control y transmitirle una serie de informaciones relacionadas con su campo de actividades, las acciones que realizan en el marco de esa representación, el número de empleados que tiene y las organizaciones empresariales o sindicales a las que están vinculados²⁹. El fin de esta obligación es el de tener identificados a los grupos de intereses y sus representantes con los que se reúnen las personas que toman las decisiones públicas.

Las memorias de la autoridad de control muestran un número importante y fluctuante de inscripciones de representantes de intereses³⁰ y de actividades de

²⁶ Art. 18.2 LTVP.

²⁷ Este concepto, partiendo de su definición legal, ha sido objeto de estudio en la pág. 2 del informe de la HATVP, «Extension du répertoire des représentants d'intérêts», que mencionamos un poco más arriba: <https://is.gd/qxTQne>.

²⁸ J. F. Kerléo (2024, págs. 347-368).

²⁹ Art. 18.3 LTVP.

³⁰ En 2021 se inscribieron 2.391 sujetos (pág. 11 memoria HATVP 2021); en 2022, 2.584 (pág. 11 memoria 2022); en 2023 fueron 2.968 (pág. 11 memoria 2023) y en 2024 fueron 3.215 (pág. 11 memoria 2024).

representación³¹. Tras examinar una muestra de las declaraciones y de las actividades que realizan, la autoridad remite a la Fiscalía aquellos casos en los que considera que puede haber responsabilidades penales, si bien son casos escasos³². Las autoridades judiciales no están obligadas a comunicar a la autoridad de control el resultado de sus denuncias, por lo que no consta en sus memorias.

Comprobamos que estas previsiones están en sintonía —en lo fundamental— con las previsiones de la UE, donde existe ya un registro de representantes de intereses, y también con nuestro país: obviando la legislación autonómica precedente, previsiblemente adoptemos un registro estatal similar de representantes³³. Ello revela que se están adoptando medidas similares para regular en nuestro entorno la relación entre los representantes de intereses y el poder público.

III. AUTORIDAD DE CONTROL: LA HATVP

La autoridad de control que vela por el cumplimiento de las obligaciones relativas a los conflictos de intereses es la *Haute Autorité pour la transparence de la vie publique* (en adelante, la HATVP), que remplaza a las extintas Commission pour la transparence financière de la vie politique y a la Commission de déontologie de la fonction publique, y que coexiste con otras autoridades, como la Agencia Francesa Anticorrupción³⁴, cuyas funciones están estrechamente relacionadas, aunque se dirigen —principalmente— a prevenir y detectar los comportamientos delictivos que apuntaremos al final de este trabajo. La HATVP fue creada por la LTVP en 2013, y, a pesar de algunas reticencias iniciales³⁵, una década después

³¹ En 2021 se inscribieron 10.780 acciones de representación (pág. 11 memoria HATVP 2021); en 2022, 11.105 (pág. 11 memoria 2022); en 2023 fueron 13.579 (pág. 11 memoria 2023), y en 2024, 15.633 (pág. 11 memoria 2024).

³² En 2021 fueron objeto de control 92 inscripciones (pág. 11 memoria HATVP 2021); en 2022, 119 y se remitieron 8 casos a la Fiscalía (pág. 11 memoria 2022); en 2023, 197 y se remitieron 6 a la Fiscalía (pág. 11 memoria 2023); y en 2024, 112 y solo se remitió un caso a la Fiscalía (pág. 11 memoria 2024).

³³ Art. 5 Proyecto de Ley de Transparencia y de Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés.

³⁴ Creada en 2016 a través de la denominada Ley Sapin II, que mencionamos en el primer apartado de este trabajo.

³⁵ En 2014, Cassia denunciaba —entre otras— que la HATVP arrastraba un importante defecto de la autoridad a la que sucedió, como es su composición —en algunos aspectos parecida—, y que su presupuesto podía ser insuficiente —lo que justificaba con las quejas del primer presidente de la autoridad ante el Senado—. P. Cassia (2014), *Conflits d'intérêts: les liaisons dangereuses de la république*, Paris: Odile Jacob (págs. 119-122).

de su creación, el balance que hace de su trabajo la doctrina más autorizada es positivo³⁶.

Se trata de una autoridad administrativa independiente, cuyo presidente es nombrado por decreto del presidente de la República, y que se compone —además— por seis miembros provenientes del *Conseil d'État*, la *Cour de Cassation*, la *Cour des comptes* y otros seis expertos cualificados para los que se exigen unos requisitos determinados que garanticen que no tienen ningún conflicto de intereses con respecto al Gobierno y al Parlamento. El mandato de todos ellos es de seis años, no renovable³⁷. La naturaleza independiente de esta autoridad forma parte de la garantía de imparcialidad y la legitimidad que se quiere imprimir a su imagen y a su labor³⁸. Esta supone sin lugar a dudas una de las principales diferencias del régimen francés con otros del entorno: así lo comprobamos en el modelo español, cuya Oficina de Conflictos de Intereses no tiene esa relación de independencia —una de las principales críticas de nuestro modelo—, y en la UE, cuya Oficina Europea de Lucha con el Fraude se encuadra en unas lógicas de dependencia análogas a la española. Por contraste, existe una característica común a estas tres autoridades: la ausencia de potestades sancionadoras. A nuestro juicio, ello genera una percepción de impunidad respecto de su actuación, malogrando el objetivo de relegitimar la imagen del sector público.

Las funciones de la HATVP se desarrollan en cuatro grandes ramas: el control de las declaraciones patrimoniales y de intereses de algunos representantes políticos, altos cargos y empleados públicos, la prevención de los conflictos de intereses, el control de las puertas giratorias que se pueden producir cuando algunos empleados públicos y altos cargos se van al sector privado, y la monitorización de los representantes de intereses. Elabora un informe anual sobre el cumplimiento de sus objetivos³⁹.

IV. RÉGIMEN DE DEDICACIÓN A LAS ACTIVIDADES PÚBLICAS

Una de las formas en las que se ha evitado el conflicto de intereses en la regulación francesa ha sido a través de la prohibición de simultanear algunos puestos, empleos y funciones con el desempeño de determinadas funciones de represen-

³⁶ Por todos, E. Aubin-Kanezuka (2023), *Droit de la fonction publique*, Paris: LGDJ (pág. 681), quien considera que «la HATVP anhela convertirse en el centinela del cumplimiento de la integridad pública en Francia».

³⁷ Art. 19 LTV.

³⁸ T. Scapin (2018), «Entre valeur du service public et instrument déontologique: quelle place pour la transparence dans la «bonne» conduite des fonctionnaires en France (1970-2016)?», *Revue française d'administration publique* (págs. 63-77).

³⁹ Art. 20 LTV.

tación política y empleos públicos. En líneas generales, estas prohibiciones son más intensas a medida que las funciones públicas ejercidas son más importantes⁴⁰.

La CF 1958 prevé algunas incompatibilidades para determinados sujetos. En particular, el constituyente proclama que los miembros del Gobierno no pueden compatibilizar sus funciones «con el ejercicio de todo mandato parlamentario, de toda función de representación de carácter nacional y de todo empleo público o actividad profesional»⁴¹. Tampoco pueden —en principio, y remitiéndose a la ley orgánica *ad hoc*— compatibilizar sus funciones los parlamentarios con determinadas actividades⁴². Esas previsiones legales, recogidas en la legislación electoral, se refieren a la imposibilidad de compatibilizar el mandato parlamentario con ejercer —o haber ejercido en los últimos seis meses— en la misma circunscripción por la que han sido elegidos como inspectores públicos, jueces, oficiales militares, directores generales, regionales y departamentales de algunos servicios públicos, así como con cualquier función remunerada por un Estado extranjero o una entidad internacional. En lo que respecta a funciones privadas, la legislación electoral ha previsto la incompatibilidad de determinadas funciones directivas en algunas empresas que, por su objeto o sus circunstancias, podrían suponer un conflicto de intereses⁴³, realizar funciones de representación de intereses⁴⁴, así como el ejercicio de la abogacía contra el sector público⁴⁵. La CF 1958 se refiere también al régimen de dedicación de otros sujetos de relevancia constitucional: los miembros del *Conseil Constitutionnel* no pueden compatibilizar sus funciones con las de ministro, y el *Défenseur des droits* —el homólogo de nuestro Defensor del Pueblo— no puede formar parte del Gobierno —además, estos tampoco pueden ser miembros del Parlamento⁴⁶—.

La legislación extiende el régimen de dedicación a otros sujetos que no están expresamente citados en la CF 1958 —no así al presidente de la República, cuya función se considera incompatible con cualquier otra por derecho consuetudinario

⁴⁰ Tal y como explica E. Buge (2018), *Droit de la vie politique*, Paris: Presses Universitaires de France, pág. 417.

⁴¹ Art. 23 CF 1958.

⁴² Art. 25 CF 1958. Dichas previsiones están recopiladas actualmente en el Code électoral, y el listado completo de puestos incompatibles se encuentra en sus arts. LO133 y LO143.

⁴³ En síntesis, se refiere a empresas que gocen de determinadas subvenciones públicas, autorizaciones otorgadas discrecionalmente, sociedades cotizadas en bolsa, y aquellas que se dediquen al negocio inmobiliario (LO146 Code électoral). También tienen prohibido ejercer las funciones de presidente y vicepresidente de los consejos de administración de organismos y sociedades públicas locales (LO147-1 Code électoral).

⁴⁴ LO146-3 Code électoral.

⁴⁵ LO149 Code électoral.

⁴⁶ Arts. 57 y 71.1 CF 1958.

rio⁴⁷. Veamos el caso de los representantes políticos locales y de los empleados públicos.

Con respecto a los representantes políticos locales es habitual, especialmente en las comunas más pequeñas, que compatibilicen el ejercicio gratuito de sus derechos de participación política con una actividad remunerada en el sector privado⁴⁸. Eso sí, la legislación electoral ha previsto algunas incompatibilidades con respecto a otros mandatos en el sector público: los concejales municipales no pueden ser prefectos ni subprefectos, ni formar parte de los cuerpos de gestión y dirección de la policía, ni ser empleados del centro de acción social de la colectividad, ni ser concejales de otra entidad —la prohibición llega incluso a limitar a dos el número de ascendientes, descendientes y hermanos que pueden ser concejales de forma simultánea en colectividades de menos de 500 habitantes—⁴⁹.

Entre los empleados públicos la incompatibilidad de sus funciones con otras actividades es la norma, y la excepción es la compatibilidad⁵⁰. Se trata de un principio que ha ido matizándose con el paso del tiempo, permitiéndose en nuestros días el cúmulo de actividades públicas y privadas, así como remuneraciones, bajo determinados requisitos, que buscan asegurar que no se descuiden las funciones que el empleado público tiene encomendadas⁵¹. Las actividades que pueden y no pueden compatibilizar los empleados públicos están legalmente tasadas⁵². En síntesis, los empleados públicos tienen prohibido —con carácter general— crear empresas, participar en órganos de dirección de sociedades o asociaciones —excepto las que no tengan ánimo de lucro—, asesorar, hacer peritajes y comparecer en una sala de justicia en asuntos que afectan a una persona jurídica pública —salvo si la intervención es a favor de la persona pública y no es un sector competitivo—, tener intereses en una empresa dependiente o vinculada a la Administración para la que trabaja o tener varios empleos a tiempo completo. Por el contrario, se puede autorizar previamente la dirección temporal de una

⁴⁷ Así lo explican G. Carcassonne y M. Guillaume (2022), *La Constitution introduite et commentée*, Paris: Seuil (pág. 67), quienes ponen el acento en que, a pesar de esta tradición de incompatibilidad, el presidente de la República sí que compatibiliza sus funciones con las de copríncipe de Andorra, dignidad que comparte —esto lo recordamos nosotros— en pie de igualdad con el obispo de la diócesis española de Urgel (tal y como proclama el art. 43.2 de la Constitución de Andorra).

⁴⁸ De hecho, las pocas prohibiciones normativas específicas que había se referían a la imposibilidad de ser contratistas de la misma comuna y de prestar servicios contra la colectividad, como es el caso de abogados contratados para representar a un demandante de la colectividad, prohibiciones que han sido recientemente derogadas por el art. 52 del Décret n° 2023-552 du 30 juin 2023 portant code de déontologie des avocats.

⁴⁹ Arts. L237-L239 Code électoral.

⁵⁰ Art. L121-3 CGFP.

⁵¹ Lo estudia A. Taillefait (2019), *Droit de la fonction publique*, Paris: Dalloz (págs. 342-347).

⁵² In extenso F. Melleray (2020), *Droit de la fonction publique*, Paris: Economica (pág. 424).

empresa o asociación con ánimo de lucro, la compatibilización temporal de un empleo público a tiempo parcial con la creación de una empresa, y otras actividades que no afecten al ejercicio de sus funciones —actividades relacionadas con la enseñanza, el deporte, la cultura, la agricultura, la artesanía, la asistencia a domicilio de un familiar...—⁵³. Por último, existen actividades que son compatibles sin necesidad de solicitar autorización ni comunicarlo al empleador: la creación de obras e invenciones —siempre que se respeten los derechos de autor del empleador y el deber de secreto inherentes a sus funciones— y el ejercicio de determinadas profesiones liberales que no estén relacionadas con sus funciones públicas —por ejemplo, un jurista contratado como investigador en una universidad pública puede ejercer como abogado, siempre que no litigue contra la Administración⁵⁴—. A ello hay que sumarles algunas actividades que no requieren de autorización alguna y que no se encuentran previstas en la norma, como la relativa a la gestión del patrimonio personal y familiar —lo que incluye el alquiler de sus bienes, poseer acciones en empresas (siempre que no tenga un rol activo en ellas)— y realizar actividades de voluntariado y no profesionales⁵⁵.

En fin, lo que se procura es que el empleado público se dedique principalmente a las funciones que tiene encomendadas, pudiendo dedicarse a otras actividades complementarias siempre y cuando no interfieran en aquellas. Estas previsiones también existen —con matices— en España, donde varias normas a nivel estatal han incluido la dedicación exclusiva de los empleados públicos, altos cargos y parlamentarios, así como una regulación para representantes políticos locales según el nivel de dedicación a sus funciones; y también existen previsiones similares en el seno de la UE, lo que nos sugiere que la garantía de que determinados sujetos se centren en el desempeño de sus funciones públicas es una preocupación compartida en nuestro entorno.

V. RELACIÓN ENTRE LOS CONFLICTOS DE INTERESES Y LOS DEBERES DE ABSTENCIÓN Y RECUSACIÓN

La LTVp establece la obligación que tienen algunos empleados públicos y representantes políticos de abstenerse cuando adoptan o participan en la adopción de una decisión en la que tengan un interés que pueda comprometer el ejercicio de sus funciones⁵⁶. Se trata de un deber corriente en el entorno, como demuestran los casos de la UE y de España, donde también está previsto. La rela-

⁵³ Arts. R123-1 a R123-16 CGFP.

⁵⁴ Ejemplo explicado por E. Aubin-Kanezuka (2023, pág. 671).

⁵⁵ Tal y como han detectado J. F. Kerléo y E. Untermaier-Kerléo (2023). *Déontologie de la fonction publique*, Paris: PUF (págs. 218-220).

⁵⁶ Art. 2 LTVp.

ción de este deber de abstención con el de los conflictos de intereses es estrecha, por cuanto aquél materializa la prohibición que pesa sobre empleados públicos —y representantes políticos— de actuar en una situación de conflicto de intereses⁵⁷. No existe, que sepamos, una regulación concreta que trate la recusación para todos los empleados públicos⁵⁸, lo cual supone una distinción importante con el régimen español.

En la LTVP, el deber de abstención se concreta de distintas maneras: los miembros de los órganos colegiados de las autoridades administrativas independientes deben abstenerse de participar en la sesión, debiendo ser sustituidos si ejercen alguna función específica en el órgano —como es el caso de los presidentes y secretarios—; los concejales y altos cargos locales deben ser sustituidos por una persona a la que no le puedan dar instrucciones; los empleados públicos que han recibido una delegación de firma deben abstenerse de utilizarla y, si tienen un superior jerárquico, deben remitirle a este el asunto para que asigne su resolución a otra persona. Algunas de estas previsiones enlazan con las realizadas en las normas que regulan el régimen local y las de función pública, como comprobaremos a continuación. Por un lado, en lo que respecta a los representantes políticos locales, su norma específica establece que tienen expresamente prohibido participar de las deliberaciones de los órganos colegiados de su colectividad cuando tienen un interés personal en el asunto en cuestión⁵⁹. Por lo que se refiere a los empleados públicos, su norma sectorial recoge varias medidas de abstención⁶⁰: con carácter general, debe informar —si lo tiene— a su superior jerárquico para que derive el expediente a otro empleado público; si se trata de un empleado con delegación de firma, debe abstenerse de utilizarla; si forma parte de un órgano colegiado, debe abstenerse de participar en la sesión; si ejerce funciones jurisdiccionales debe ser sustituido por otro empleado según lo establezcan las normas procesales.

Dentro de los empleados públicos, y como acabamos de reseñar con respecto al control de las funciones jurisdiccionales —uno de los objetos de regulación de conflictos clásicos en el derecho francés—, existe un grupo de sujetos que tienen unas condiciones específicas de abstención y —ellos sí— de recusación legalmente previstas: los jueces⁶¹. En una interpretación del *Conseil Constitutionnel* se ha dejado dicho que el art. 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y

⁵⁷ F. Melleray (2020, pág. 435).

⁵⁸ Esto se debe a que, tradicionalmente y con carácter general, el derecho administrativo francés no había previsto un procedimiento formal de prevención de conflictos de intereses, según S. Voko (2017, pág. 96), lo que está cambiando a la luz de las últimas reformas normativas.

⁵⁹ Art. L2131-11 CGTC.

⁶⁰ Art. L122-1 CGFP.

⁶¹ Sobre este tema, nos remitimos *in extenso* a N. Fricero (2013), «Récusation et abstention des juges: analyse comparative de l'exigence commune d'impartialité», *Nouveaux cahiers du conseil constitutionnel*.

del Ciudadano de 1789 garantiza el acceso a los juzgados y tribunales como un valor constitucional, lo que ha servido para asentar que los principios de independencia e imparcialidad de los jueces son indisociables de sus funciones⁶². Este deber de imparcialidad —reforzado con las figuras de abstención y recusación— se encuentra regulado para cada una de las jurisdicciones en su normativa específica⁶³.

Sintetizando la regulación contenida en los distintos textos legales, la abstención es planteada por el propio juez. Este debe abstenerse si considera que concurren algunas de las causas legalmente previstas que pueden poner en entredicho su imparcialidad —aunque también puede basarse en razones de su propia conciencia—. Con carácter general, el procedimiento consiste en que el juez comunica al presidente de su jurisdicción su decisión de abstenerse, y este deriva el asunto a otro juez —en la inmensa mayoría de los casos se suele aceptar esta decisión—⁶⁴. En la otra cara de la misma moneda, la recusación es iniciativa de una de las partes o sus representantes. No existen causas tasadas de recusación.

VI. DECLARACIONES PATRIMONIALES Y DE INTERESES

1. DECLARACIONES PATRIMONIALES

Las declaraciones patrimoniales son documentos en los que el sujeto obligado a realizarlas debe indicar una serie de informaciones: entre otros, los derechos reales de los que es titular; sus valores, seguros de vida, cuentas corrientes o de ahorro bancarias, libretas y otros productos de ahorro; algunos de sus bienes muebles, vehículos automotores terrestres, embarcaciones y aeronaves; fondos de comercio o clientes y cargos y oficinas; sus bienes y cuentas en el extranjero; y su pasivo. Se debe indicar si dichos bienes son muebles, gananciales o indivisibles. Los valores de esos bienes deben ser los que tienen a la fecha de realizarse la declaración. Las declaraciones se deben actualizar cuando el patrimonio de los obligados a realizarlas experimenta cambios importantes⁶⁵.

El objetivo de la realización de estas declaraciones es el de detectar situaciones de enriquecimiento ilícito al ser objeto de verificación por parte de la HATVP y distintos grados de publicidad.

⁶² Decisión núm. 96-373, de 9 de abril de 1996.

⁶³ En la jurisdicción administrativa, la imparcialidad está regulada en los arts. L721-1 y R721-1 del Code de justice administrative; en la jurisdicción civil, en los arts. L111-6 y siguientes del Code d'organisation judiciaire; en la jurisdicción penal, en los arts. 339 y siguientes del Code de procédure penal.

⁶⁴ Esta es una afirmación de N. Fricero, que extraemos de la obra citada en la nota 61.

⁶⁵ Art. 4 LTVP.

Están obligados a realizar estas declaraciones los miembros del Gobierno, los diputados, los eurodiputados franceses, algunos representantes políticos locales y algunos empleados públicos.

—En el caso de los miembros del Gobierno, diputados y eurodiputados, el plazo para realizar estas declaraciones es de dos meses desde su nombramiento. Se debe realizar otra declaración en el plazo de dos meses contados a partir del cese —salvo, claro está, en supuestos de fallecimiento—. La declaración debe ir dirigida a la autoridad de control. Solo se publican en la página web de la autoridad de control las declaraciones de los miembros del Gobierno y los de la propia HATVP, mientras que las de los diputados y senadores se publican en la prefectura a la que están adscritos.

—Para los representantes políticos locales, esta obligación se encuentra detallada en la LTVP con importantes matices en torno a la extensión de su ámbito subjetivo⁶⁶: entre los representantes de las colectividades territoriales, destaca el criterio de que deben hacer estas declaraciones los alcaldes de comunas de más de 20.000 habitantes, así como los tenientes de alcalde de municipios con más de 100.000 habitantes, lo que muestra cómo el legislador ha exonerado a muchos representantes políticos locales —de hecho la inmensa mayoría de las comunas francesas no alcanza esos niveles de población, aunque se debe matizar que esta previsión supone un endurecimiento de la anterior, que estimaba en 30.000 el número de habitantes a partir del cual el alcalde de una comuna debía realizar estas declaraciones⁶⁷—. Estas declaraciones no son objeto de publicidad.

—En el caso de los empleados públicos —a partir de un nivel jerárquico definido en diversos decretos, como señalamos más arriba—, enlazando con su normativa específica, existen algunas especialidades descritas en su normativa sectorial, que encajan con las ya previstas en la LTVP, pues deben enviar su declaración de situación patrimonial a los dos meses desde su nombramiento⁶⁸, cada vez que se producen variaciones importantes⁶⁹ y dos meses después de su cese⁷⁰. Esta declaración no es objeto de publicación⁷¹.

⁶⁶ Art. 11 LTVP.

⁶⁷ Esta matización es puesta de relieve por F. Abel y E. Phélieppeau (2018), «Paraître transparent? Les usages des déclarations d'intérêts des maires des grandes villes françaises», *Revue française d'Administration Publique*, 165 (págs. 79-94). Eso sí, se deben matizar también estos datos: *grosso modo*, poco menos de 500 comunas, de las más de 30.000 que tiene Francia —las cifras concretas basculan año tras año—, cuentan con más de 20.000 habitantes, y de ellas, poco menos de 300 superan los 30.000 habitantes, lo que ha supuesto pasar de aproximadamente una obligación de presentar estas declaraciones de alrededor de menos del 1% de los alcaldes a alrededor del 1,66%.

⁶⁸ Art. L122-10 CGFP.

⁶⁹ Art. L122-15 CGFP.

⁷⁰ Art. L122-11 CGFP.

⁷¹ Art. L122-14 CGFP.

De entre las declaraciones que se publican, se deben suprimir algunos datos que pueden suponer una intromisión ilegítima en la esfera personal del obligado. Se trata de la dirección del domicilio del obligado, los datos personales de su pareja —no solo cónyuge, también su pareja de hecho y su conviviente— y demás miembros de su familia. Por las mismas razones, no se puede publicar la dirección de los demás bienes inmuebles descritos en la declaración —salvo el *département* en el que se encuentran—, ni los datos personales de los demás titulares de derechos reales pasados o presentes de esos bienes, precaución que también se tiene para con este tema en la UE y en España.

2. DECLARACIONES DE INTERESES

Las declaraciones de intereses son documentos en los que el obligado a realizarlas debe especificar aquellas actividades o situaciones pasadas y presentes que podrían dar lugar a un conflicto presente o futuro. El objetivo de estas declaraciones es el de evitar situaciones de conflictos de intereses, y son verificadas —y en algunos casos publicadas— por la HATVP. Los sujetos obligados a hacerlas son los mismos que en el caso de las patrimoniales⁷².

—En el caso de los miembros del Gobierno, senadores, diputados, eurodiputados, alcaldes, tenientes de alcalde y miembros de la autoridad de control, su publicidad se realiza en la página web de la autoridad de control. En estas declaraciones se deben expresar las actividades profesionales que dan lugar a remuneración o gratificación ejercidas en la fecha del nombramiento o durante los últimos cinco años; las actividades de consultoría realizadas en la fecha de nombramiento y durante los últimos cinco años; la participación en los órganos de gobierno de un organismo o empresa pública o privada en la fecha de nombramiento o durante los últimos cinco años; los intereses financieros directos en el capital de una sociedad en la fecha del nombramiento; las actividades profesionales ejercidas en la fecha de nombramiento por su cónyuge, pareja de hecho o conviviente; las funciones voluntarias susceptibles de generar un conflicto de intereses; las funciones y mandatos electivos ejercidos en la fecha del nombramiento y durante los cinco años anteriores al mismo⁷³. Además, y para el caso de los parlamentarios, también se deben declarar las actividades que deseen conservar durante su mandato, las participaciones en sociedades de capital y la lista de sus colaboradores y las actividades profesionales que ejercen. Con carácter general, el plazo de estas declaraciones es el mismo que para las patrimoniales⁷⁴, y el espacio temporal que abarca su contenido com-

⁷² Arts. 4 y 11 LTV.

⁷³ Art. 4 LTV.

⁷⁴ Algunos expertos han propuesto reducir los dos meses de plazo por ocho días. La razón está en que, con el plazo actual, al sumársele el tiempo que se tarda en comprobar la veracidad de la declaración, un obligado puede encontrarse en situación de conflicto de intereses. Así lo defiende el presidente de la autoridad de control en una entrevista que se

prende los cinco años anteriores a su nombramiento como miembro del Gobierno, debiendo repetirse cada vez que el obligado cambia de responsabilidades en el seno del Gobierno o cambia su situación de forma sustancial —en este último caso, el plazo para ello es de un mes—. Se debe realizar otra declaración en el plazo de dos meses contados a partir del cese —salvo en el supuesto de fallecimiento—. La autoridad puede considerar que la declaración es verídica, completa y exhaustiva, pedir aclaraciones, dar por buena la declaración proponiendo medidas a su titular —lo más frecuente entre esas medidas es que se recomiende al titular que informe del interés a sus colegas, y que se abstenga cuando proceda⁷⁵— o, en su caso, dar aviso a la Fiscalía para que estudie si existen responsabilidades penales.

—En lo que respecta a los empleados públicos, su normativa específica también encaja con las previsiones de la LTVP, aunque tiene algunas especialidades: aquellos que estén obligados deben comunicar sus intereses en el momento de su nombramiento a la autoridad⁷⁶, así como aquellas modificaciones sustanciales que se producen mientras ejercen sus funciones⁷⁷. La autoridad tiene una función consultiva para aquellos supuestos en que se le pregunte si un empleado público se encuentra en situación de conflicto de intereses⁷⁸. Estas declaraciones de intereses son confidenciales y no se publican⁷⁹, lo que supone una diferencia importante con respecto a las de los representantes políticos.

3. CUESTIONES COMUNES A AMBOS TIPOS DE DECLARACIONES

Existen varias cuestiones que trataremos de forma conjunta, al ser comunes a las declaraciones patrimoniales y a las de intereses.

Estas obligaciones incluyen —entre otros— a algunos empleados públicos, y a los representantes políticos de algunas colectividades territoriales⁸⁰. Las

puede leer en D. Migaud (2024), «La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique: dix ans de lutte contre les conflits d'intérêts dans la sphère publique», *Revue française d'administration publique*, 186 (págs. 369-380).

⁷⁵ Memoria anual HATVP 2020, pág. 92. El número de declaraciones de intereses que han sido aprobadas con estos matices ha fluctuado a lo largo de los años, como se puede comprobar en los últimos ejercicios: en 2022 el 70% de las declaraciones aprobadas lo fueron con esas advertencias (pág. 10 memoria HATVP 2022), en 2023 el 30% (pág. 9 memoria 2023), y en 2024 el 40% (pág. 9 memoria 2024).

⁷⁶ Art. L122-2 CGFP.

⁷⁷ Art. L122-9 CGFP.

⁷⁸ Arts. L122-3 a L122-6 CGFP.

⁷⁹ Art. L122-8 CGFP. La razón de esta previsión legal está en que se pretende alcanzar un punto intermedio entre la obligación de manifestar los elementos necesarios que permitan verificar si existe o puede existir un conflicto y la protección de los datos personales de las personas obligadas a realizar estas declaraciones. S. Voko (2017, pág. 93).

⁸⁰ Art. 11 LTVP.

matizaciones que se hacen con respecto a los representantes políticos locales para ambas declaraciones están, a nuestro modo de ver, en la línea que ha marcado tradicionalmente el legislador francés de ser menos exigente con las colectividades territoriales de menor población —como sucede, por ejemplo, con las obligaciones de publicidad activa en el CGCT, o en la innecesidad de nombrar a un responsable de transparencia como interlocutor con la CADA, la autoridad de transparencia francesa⁸¹—. A nuestro juicio, el esfuerzo personal que supone para cualquier alcalde realizar estas declaraciones no tiene una relación directa con el número de habitantes de la comuna que dirige. Todo lo más, el esfuerzo lo hace la autoridad de control encargada de recibir, verificar y publicar estas declaraciones.

En términos de control, y concretamente en los supuestos de declaraciones no recibidas o incompletas, la autoridad debe remitir un requerimiento al obligado, quien tiene un plazo de un mes para responderlo. Este control de las declaraciones se realiza tanto de oficio como por denuncia. Las memorias de la HATVP muestran que año tras año la autoridad ejerce esta función de control, de las que destacamos los siguientes datos: cada año, el número de declaraciones presentadas fluctúa —lo que se explica por diversas circunstancias, como las citas electorales, tomas de posesiones, cambios patrimoniales y dimisiones de representantes políticos y empleados públicos, que no son las mismas cada año—⁸², de las cuales no siempre han sido objeto de control el mismo número de declaraciones⁸³. El número de declaraciones fiscalizadas que se han considerado correctas sin necesidad de aportar ni aclarar nada ha variado en los últimos años, pero lo habitual ha sido que aproximadamente la mitad de esas declaraciones se dé por buena a la primera⁸⁴, siendo necesario en el resto de los casos que la autoridad

⁸¹ Como expusimos en la tesis de N. Armas Castilla (2025, pág. 60).

⁸² En 2020 fueron 17.113 declaraciones de intereses y patrimoniales (pág. 7 memoria HATVP 2020), en 2021 fueron 15.574 (pág. 9 memoria 2021), en 2022 fueron 10.659 (pág. 10 memoria 2022), en 2023 fueron 8.816 (pág. 9 memoria 2023) y en 2024 fueron 13.103 (pág. 9 memoria 2024).

⁸³ En 2020 fueron 1.178 las declaraciones de intereses controladas y 1.279 las patrimoniales controladas, esto es 2.457 en total (pág. 7 memoria HATVP 2020). En 2021 fueron 2.486 las declaraciones de intereses controladas y 664 las patrimoniales, esto es 3.150 en total (pág. 9 memoria 2021). De los últimos años no tenemos los datos desagregados, que son los siguientes: en 2022 fueron 2.539 las declaraciones de intereses controladas, 1.631 las patrimoniales, 4.170 en total (págs. 10 y 54 memoria 2022), en 2023 fueron 1.987 las declaraciones de intereses controladas, 1.549 las patrimoniales, en total 3.536 (págs. 9, 67 y 69 memoria 2023). En 2024 fueron 2.816 las declaraciones de intereses controladas, 2.306 las patrimoniales controladas, 5.122 en total (págs. 9, 60 y 61 memoria 2024).

⁸⁴ En 2020 el 52,9% de las declaraciones de intereses y patrimoniales fiscalizadas se consideraron correctas sin necesidad de aportar o aclarar nada más (pág. 7 memoria HATVP 2020), en 2021 fue el 32,3% (pág. 9 memoria 2021), en 2022 fue el 32,2% (pág. 10 memoria 2022), en 2023 fueron el 56% (pág. 9 memoria 2023) y en 2024 fueron el 52,8% (pág. 9 memoria 2024).

pida más información. Es testimonial el número de casos en los que la autoridad ha remitido expedientes a la Fiscalía para que estudie las responsabilidades penales de los obligados a realizar las declaraciones⁸⁵.

Es necesario señalar que estas previsiones encuentran cierto paralelismo con las europeas y las españolas, donde, con algunos matices, también existe la obligación de declarar las actividades y el patrimonio por parte de determinados cargos públicos, aunque con un grado de publicidad diferente según el tipo de declaración y de sujeto de que se trate. Por señalar dos de esos matices, de un lado en nuestro régimen se prevé dar mayor publicidad a las declaraciones patrimoniales que en Francia, pero también se debe decir —con respecto a las declaraciones de intereses— que en nuestro caso la publicidad se lleva a cabo de forma más dispersa, al no realizarse en la página de la autoridad de control, diseminación que en nuestra opinión redunda en cierta opacidad.

VII. LA MARCHA DE EMPLEADOS PÚBLICOS Y REPRESENTANTES POLÍTICOS AL SECTOR PRIVADO: LE PANTOUFLAGE

Como es natural, los empleados públicos y los representantes políticos pueden poner fin a sus funciones para desarrollarse profesionalmente en el sector privado. En muchos casos, las personas que dejan sus funciones públicas o políticas para trabajar en el sector privado lo hacen porque las condiciones de trabajo que encuentran en lo privado son mejores —normalmente, porque pueden percibir mejores salarios—, lo que se produce especialmente entre los funcionarios de más alto nivel, a los que les ofrecen las mejores condiciones⁸⁶. El problema surge cuando este cambio de sector se hace en detrimento de los intereses públicos, por ejemplo, cuando un antiguo funcionario es contratado por una empresa privada a la que tenía que supervisar o que forma parte de un sector sobre el que el afectado debía tomar decisiones, lo que hace planear la duda de saber si sus funciones públicas han podido verse condicionadas por la oferta de trabajo de esa empresa, y de si su conocimiento sobre el sector público puede suponer ventajas ilícitas para dicha empresa.

Uno de los conceptos que rodean a esta práctica es el de *pantoufage*. Este término tiene su origen etimológico en el argot francés, refiriéndose al pago —la denominada *pantoufle*, que simboliza la comodidad del sector privado frente a las *bottes*, que encarnan el esfuerzo del servicio público— que debían abonar los titulados de la *École Polytechnique* —uno de los principales centros de estu-

⁸⁵ En 2020 fueron 10 casos (pág. 7 memoria HATVP 2020), en 2021 fueron 11 (pág. 9 memoria 2021), en 2022 fueron 10 (pág. 10 memoria 2022), en 2023 fueron 17 (pág. 9 memoria 2023) y en 2024 fueron 27 (pág. 9 memoria 2024).

⁸⁶ Sobre este tema, E. Aubin ha publicado un post, «Pantoufage: faut-il renforcer le contrôle?», en el blog *Le club de juristes: l'actualité sous le prisme du droit*, el 21 de mayo de 2025. Se puede consultar en: <https://is.gd/jEAKfd>.

dios de ingeniería de Francia— para reembolsar al Estado los gastos que habían generado sus estudios sin haber cumplido diez años de servicio en la función pública⁸⁷. Hoy en día, por dicho término entendemos el paso de un empleado público o un representante político al sector privado, lo cual solo está prohibido cuando han pasado menos de tres años desde el fin de la función pública que tenía encomendada y sus nuevas actividades privadas están relacionadas con las que realizaba en su etapa anterior. Su regulación arbitra el equilibrio entre el interés de una persona por hacer una carrera profesional y el interés general⁸⁸.

Con carácter general, la regulación de este tema se encuentra en la LTVP y en la normativa de la función pública⁸⁹: la regla general es que los miembros del Gobierno, los alcaldes de comunas de más de 20.000 habitantes y los miembros de las autoridades administrativas independientes comuniquen directamente a la HATVP su cambio de funciones, los directivos públicos de la Administración deben dirigirse a su superior jerárquico, quien a su vez debe solicitar el informe de la HATPV; por último, la mayoría de los empleados públicos deben dirigirse a su superior jerárquico para informarles de sus cambios de puestos de trabajo que ocupan desde que dejan sus funciones por un plazo de tres años —y la autoridad debe pronunciarse en los casos de los funcionarios de mayor rango y en aquellos casos en los que el superior jerárquico del empleado público tenga dudas sobre la legalidad de su cambio de sector—⁹⁰. No existen previsiones que impidan el *pantoufle* para los diputados, siguiendo la norma general en veinte de los países que conforman la UE⁹¹.

En lo que respecta a la HATVP, sus memorias indican que ha realizado una labor intensa de control de estos movimientos, aprobando la inmensa mayoría de casos de movilidad entre el sector público y privado⁹². En su doctrina más reciente, la autoridad destaca que se debe individualizar caso por caso la situación

⁸⁷ Lo explica así Y. Mény (1992), *La corruption de la République*, Paris: Fayard (pág. 99).

⁸⁸ La regulación para evitar el *pantoufle* ha sido considerada por algunos empleados públicos como una limitación para desarrollar su carrera, según T. Scapin (2018, pág. 72).

⁸⁹ Art. 1 *Décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques concernant les membres des cabinets ministériels et les collaborateurs du Président de la République*, que en síntesis remite a las disposiciones específicas del *code de la fonction publique*, donde se regula el tema.

⁹⁰ Arts. 124-28 y 124-29 CGFP.

⁹¹ Lo pone relieve el informe de S. Kotandis (2024), *Règles concernant le «pantoufle» dans l'Union européenne. Restrictions d'après mandat imposées aux membres des institutions de l'Union européenne et aux parlementaires des États membres*, Bruselas: Service de recherche du Parlement europeo (pág. 21).

⁹² En 2020 se aprobó el 94,6%, aunque del total, el 50,5% lo fue con reservas (pág. 27 memoria HATVP 2020); en 2021 se aprobó el 94,6%, y el 58,2% lo fue con reservas (p. 10 memoria 2021); en 2022 se aprobó el 96,2%, aunque del total el 27,2% lo fue con reservas (p. 10 memoria 2022); en 2023 se aprobó el 95%, aunque del total 77% fueron

de cada persona, en aras de determinar si las funciones privadas que quiere asumir son compatibles con sus antiguas funciones públicas o, al menos, si puede asumir esas nuevas funciones con una serie de condiciones⁹³.

Por su parte, la jurisprudencia ha ido modulando en qué condiciones existen conflictos de intereses que impidan a un empleado irse al sector privado —una reciente sentencia ha derogado, con efectos del próximo 31 de enero de 2026, la norma que impedía contratar a un antiguo empleado público con un informe en contra de la HATVP—⁹⁴. Alguna decisión judicial ha puesto el acento en que el control que ejerce la autoridad debe atender a las circunstancias de cada caso, y que no puede impedir automáticamente a una persona que hace un «*retropantouflagé*» —esto es, un empleado del sector privado que regresa al sector público— por no haber cumplido con sus obligaciones de informar de su *pantouflagé* un año antes⁹⁵.

Este fenómeno también genera preocupación en el seno de la UE o de España, donde del mismo modo se ha regulado este tema al calor de escándalos mediáticos, si bien dicha regulación sigue siendo insuficiente, debido al escaso control efectivo en los tres modelos y a la permisividad existente respecto de los diputados, que pueden acceder prácticamente a cualquier empleo tras el cese de sus funciones. A nuestro juicio, esta situación constituye una de las carencias más sensibles de estos regímenes.

VIII. MECANISMOS DE REACCIÓN A LOS CONFLICTOS DE INTERESES

1. RÉGIMEN SANCIONADOR

El régimen sancionador en materia de conflicto de intereses procede de distintas normas: para los empleados públicos, su regulación específica una responsabilidad disciplinaria dimanante de las infracciones cometidas con ocasión o en

aprobadas con reservas (pág. 10 memoria 2023) y en 2024 se aprobó el 95,5, aunque el 74,3% lo fue con reservas (pág. 10 memoria 2024).

⁹³ Por ejemplo, un ministro de función pública puede crear una empresa (resolución núm. 241 de 8 de octubre de 2024), e incluso, tras finalizar su mandato, incorporarse a una consultora del sector de los recursos humanos, eso sí, sujeto al compromiso de no entrar en conflicto de intereses con sus antiguas funciones (resolución núm. 105 de 18 de marzo de 2025).

⁹⁴ En la sentencia del Conseil d'État núm. 473461, de 8 de noviembre de 2024, se veta a una jueza del orden contencioso administrativo, ya jubilada, la posibilidad de ejercer como abogada en los tribunales administrativos de Caen y de París.

⁹⁵ Sentencia del Conseil d'État núm. 494061, de 25 de octubre de 2024. Esta sentencia es objeto de un comentario por el profesor Froger en un post titulado «*Contrôle du pantouflagé dans la fonction publique: l'automaticité de la sanction n'est pas conforme à la Constitution*», publicado el 28 de enero de 2025 en el blog *Le club de juristes: l'actualité sous le prisme du droit*.

el ejercicio de sus funciones —previsión que enlaza expresamente con el derecho penal en lo que se refiere al reproche de las conductas delictivas—, cuya competencia corresponde a sus superiores jerárquicos⁹⁶.

Los representantes políticos no tienen legalmente previsto un régimen sancionador aplicable en lo que se refiere a los conflictos de intereses —sí lo tienen para determinadas cuestiones, como sucede con los concejales⁹⁷, pero en general la falta de probidad de los representantes políticos se ha dejado que forme parte de la esfera de las responsabilidades políticas, como sucede con el Gobierno frente al Parlamento, o electivas, como sucede con los concejales ante el electorado⁹⁸—. Con todo, existen algunas normas internas deontológicas adoptadas por los propios órganos donde se tienen que aplicar, como sucede con el reglamento de los parlamentarios⁹⁹, o con las *Chartes des élus locaux* que existen en algunas comunas¹⁰⁰.

En general, las sanciones que castigan la falta de probidad son menos numerosas que las que castigan otro tipo de cuestiones como el absentismo o el comportamiento agresivo —que son más frecuentes entre los empleados públicos—¹⁰¹. Esto se puede deber a que la HATVP no tiene competencias para sancionar, y que los responsables de sancionar —a los empleados públicos— suelen conocer personalmente a los infractores, lo que hace —a nuestro juicio— químérica la imposición de sanciones en ambientes normales de trabajo. A este respecto, el director de la HATVP lamenta su falta de competencia para sancionar los conflictos de intereses, y propone una modificación legal para imponer sanciones¹⁰²,

⁹⁶ Art. L530-1. Los artículos siguientes explican las garantías y el procedimiento a seguir para la aplicación del régimen sancionador.

⁹⁷ Para los concejales, el art. L2121-5 CGCT prevé su cese y la prohibición de ser elegible durante un año —que debe, eso sí, ser declarado por un juez— en el caso de incumplimiento de sus funciones legales asignadas —especialmente las relacionadas con su ausencia continuada en las deliberaciones de las sesiones—. Para los concejales con responsabilidades de gobierno, se prevé que por la comisión de faltas graves —como la expedición de una orden de pago por un trabajo no realizado, la incorporación de deliberaciones ficticias en las actas de las sesiones, la degradación de la situación financiera de la colectividad debido a su pésima gestión, entre otras— su suspensión en el cargo durante un mes, y su cese, que es decretado por el ministro competente o por el Consejo de Ministros respectivamente —art. L1212-15 CGCT—.

⁹⁸ Lo pone de relieve E. Buge (2018, págs. 445 y 449).

⁹⁹ El art. 79 del Reglamento de la Asamblea Nacional prohíbe a los parlamentarios hacer uso de su cargo en empresas o en el ejercicio de profesiones liberales, así como tomar compromisos que entren en conflicto con su mandato parlamentario, so sanción de llamada al orden, llamada al orden con inscripción en el acta, censura y censura con exclusión temporal.

¹⁰⁰ También lo indica E. Buge (2018, págs. 464).

¹⁰¹ Así es según F. Melleray (2020, págs. 432).

¹⁰² *In extenso* D. Migaud (2024, págs. 369-380).

opinión con la que nos alineamos tanto para Francia como para la UE y España, que adolecen de la misma aporía.

2. CONEXIÓN CON EL DERECHO PENAL

El derecho penal ha sido el campo donde con mayor intensidad se ha regulado este tema, como parte de las denominadas obligaciones de probidad que deben regir la vida pública¹⁰³. No existe un reproche penal concreto para castigar como tal los conflictos de intereses¹⁰⁴, pero sí se ha previsto la persecución de los actos relacionados con los conflictos de intereses a través de distintos delitos relacionados con la falta de probidad de los responsables públicos.

Se trata de un sistema reactivo que persigue principalmente la comisión de delitos relacionados con situaciones de conflictos reales de intereses —aunque también se incluyen los otros tipos—¹⁰⁵, lo que, más allá de su efecto disuasorio, no previene los conflictos de intereses y está reservado a casos que trasciendan de la mera infracción administrativa.

La LTVP incluye varias previsiones de calado penal. Por un lado, en su art. 26, prevé por la falta de presentación de las declaraciones patrimoniales o de intereses, o su presentación errónea, una pena de tres años de prisión, una multa de 45.000 euros y —remitiéndose al Code pénal— la inhabilitación para el ejercicio de derechos civiles y para el ejercicio de funciones públicas. También se prevé una pena de un año de prisión y multa de 15.000 euros a quienes desoigan los requerimientos de la HATVP de proporcionarle información y documentos útiles para el ejercicio de su misión. Asimismo, y en conexión con la protección de datos personales, la LTVP remite a la normativa electoral y al Code pénal para castigar las publicaciones ilícitas de parte o la totalidad de las declaraciones de intereses y patrimoniales¹⁰⁶. En la legislación electoral también existen penas para determinadas conductas —como la que impide a los parlamentarios hacer uso de su nombre para dar publicidad a una empresa, si bien la pena se impone a los responsables de la empresa—¹⁰⁷.

A pesar de esta diversidad normativa, es en el Code pénal donde se han regulado de forma específica estos delitos, dentro de las denominadas faltas de probidad de los empleados públicos y representantes políticos —si bien algunas de sus previsiones han sido introducidas con ocasión de la aprobación de la

¹⁰³ S. Voko (2017, págs. 96 y 171).

¹⁰⁴ Como pone de relieve D. Rebut (2013), «Les conflits d'intérêts et le droit penal», *Pouvoirs*, 147 (págs. 123-131).

¹⁰⁵ J. M. Brigant (2024). «Les principales infractions d'atteinte à la probité», en S. Lavric (dir.), *La lutte contre les atteintes à la probité*, Numea: Presses Universitaires de la Nouvelle-Calédonie (pág. 26).

¹⁰⁶ Art. 26 LTVP.

¹⁰⁷ Art. 150 Code électoral.

LTV¹⁰⁸—. Los principales delitos previstos en el Code pénal son los de *trafic d'influences*¹⁰⁹, *corruption*¹¹⁰, *prise illégale d'intérêts*¹¹¹ y *favoritisme*¹¹², en los que no ahondamos por exceder del campo de estudio del derecho administrativo. Eso sí, debemos señalar que esto supone una diferencia muy importante con respecto a la UE —donde no existen previsiones penales que castiguen directamente los conflictos de intereses a nivel europeo, más allá del papel de la Fiscalía Europea— y a España, cuyos tipos delictivos no coinciden exactamente con los franceses, si bien se podrían llegar a relacionar con nuestros delitos contra la Administración pública.

IX. CONCLUSIONES

La regulación de los conflictos de intereses en el sector público en Francia es —como lo ha sido en los países y organizaciones de su entorno geopolítico— fruto de la preocupación del legislador por asegurar la probidad de los representantes políticos y los empleados públicos, así como para legitimar su régimen político.

Por ello, se han previsto diversas medidas destinadas a combatir la existencia de este tipo de conflictos en la esfera pública. La regulación actual está repartida en varias fuentes jurídicas: desde la CF 1958 hasta distintas normas, en particular, las previsiones deontológicas que afectan a los empleados públicos, la normativa específica de la función pública, las normas sobre transparencia que afectan a los representantes políticos y a los representantes intereses, el Code pénal, la regulación de régimen local y la legislación electoral. Las principales medidas que se han tomado en Francia para combatir los conflictos de intereses han sido la creación de una autoridad encargada de velar por este tema, la prohibición —modulada— de compatibilizar funciones públicas con otras funciones y actividades, la obligación de realizar declaraciones patrimoniales y de intereses, el control sobre las denominadas puertas giratorias, los deberes de abstención, la recusación y la previsión de algunos delitos, esto último, claro está, fuera del ámbito administrativo.

La mayoría de estas previsiones se enmarca en una lógica similar a las de la UE y a las de España —tanto las actuales como las que están proyectadas—, lo que muestra que existe una preocupación compartida por este tema que ha sido respondida en lo sustancial de la misma manera en este entorno político. Por ello, podemos decir que, en líneas generales, existe una sintonía entre estos regí-

¹⁰⁸ Art. 28 LTV^P, que modifica el art. 432-13 Code pénal.

¹⁰⁹ Art. 432-11 Code pénal.

¹¹⁰ Art. 432-12 Code pénal.

¹¹¹ Art. 432-13 Code pénal.

¹¹² Art. 432-14 Code pénal.

menes salvo en algunos elementos concretos como la configuración de la autoridad de control, ciertos extremos de la publicidad de las declaraciones de los cargos públicos o la respuesta penal a actos relacionados con conflictos de intereses en el sector público.