



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 28.5.2003
COM(2003) 317 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO
EUROPEO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO**

UNA POLÍTICA GLOBAL DE LA UE CONTRA LA CORRUPCIÓN

ÍNDICE

1.	Introducción	3
2.	Terminología.....	6
3.	compromiso político – una prioridad	7
4.	Dar eficacia a los instrumentos de derecho penal	8
5.	Instauración de una cultura de lucha contra la corrupción en las instituciones de la UE	14
6.	Prevenir la corrupción – el mercado único y otras políticas internas	16
7.	Aspectos exteriores	21
8.	Conclusiones	25

1. INTRODUCCIÓN

El art. 29 del Tratado de la Unión Europea enumera la prevención y la lucha contra la corrupción, organizada o no, como uno de los objetivos para lograr la creación y salvaguardia de un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia mediante una mayor cooperación judicial, policial y aduanera y la aproximación, cuando proceda, de las normas penales.

Más allá de la estricta aplicación de la ley, el Consejo, en su **Plan de acción para luchar contra la delincuencia organizada**,¹ ya había abogado por una política global de lucha contra la corrupción, que se centrara fundamentalmente en medidas preventivas y tuviera asimismo en cuenta el trabajo realizado en otros foros internacionales. En especial, se había invitado a los Estados miembros, al Consejo y a la Comisión a abordar asimismo todos los aspectos ligados al funcionamiento correcto del mercado interior y de otras políticas internas, así como la ayuda y la cooperación exteriores.

En respuesta a esta directriz política, la Comisión presentó, en el mismo año, **una Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo**² en la que proponía una gama de medidas (prohibición de la desgravación fiscal de sobornos, normas sobre los procedimientos de contratación pública, introducción de normas contables y de auditoría, establecimiento de listas negras de empresas corruptas y medidas en el régimen de ayuda y asistencia externas de la Comunidad) con objeto de formular una estrategia de la UE sobre la corrupción tanto dentro como fuera de sus fronteras.

Centrándose de nuevo en el área de la cooperación judicial en materia penal, **el Plan de acción de Viena del Consejo de 1998**³ definió la corrupción como uno de las conductas delictivas en el ámbito de la delincuencia organizada en las que se consideraba prioritario aprobar y adoptar medidas por las que se establecieran normas mínimas relativas a los elementos constitutivos de delito y a las sanciones aplicables.

En el **Consejo Europeo de Tampere de 1999**, los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE hicieron suya esta recomendación, definiendo la corrupción, en el contexto de la delincuencia financiera, como uno de los sectores de especial importancia en los que deben acordarse definiciones, inculpaciones y sanciones comunes.

¹ Plan de acción para luchar contra la delincuencia organizada, adoptado por el Consejo el 28 de abril de 1997; DO C de 15/08/1997 n°251/1.

² Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política de la Unión en materia de lucha contra la corrupción, adoptada por la Comisión el 21 de mayo de 1997, COM(1997) 192 final.

³ Plan de acción del Consejo y de la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, adoptado por el Consejo el 3 de diciembre de 1998; DO/C de 23/01/1999 n° 19/1.

Finalmente, de conformidad con el Plan de acción de 1998 y las conclusiones de Tampere, la llamada **Estrategia del milenio sobre la prevención y el control de la delincuencia organizada de marzo de 2000**⁴ reiteró la necesidad de establecer instrumentos dirigidos a la aproximación de las legislaciones nacionales, que desarrollen una política de lucha contra la corrupción más general (es decir, pluridisciplinar), que tenga oportunamente en cuenta el trabajo realizado en las organizaciones internacionales. Además, el mismo documento exhortó a aquellos Estados miembros que todavía no habían ratificado los correspondientes instrumentos jurídicos de lucha contra la corrupción de la UE y del Consejo de Europa a acelerar la ratificación en un plazo de tiempo claramente definido.

Desde entonces, la lucha contra la corrupción ha experimentado un nuevo impulso a los niveles nacional, de la UE e internacional, habiéndose adoptado importantes instrumentos tanto de la UE como internacionales.

Respecto de los instrumentos de la UE, el **Convenio de la UE relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (Convenio PIF)**⁵ y su **primer Protocolo**⁶ entraron en vigor el 17 de octubre de 2002; el **segundo Protocolo del Convenio PIF**⁷ y el **Convenio de la UE relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea**⁸ están aún en proceso de ratificación.

Asimismo, por lo que se refiere a la protección de los intereses financieros de las Comunidades, la Comisión ha venido abordando la corrupción interna mediante la creación de una Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)⁹ dotada de competencias de investigación interinstitucionales. Sobre la base del artículo 280 del TCE, que combina las medidas necesarias en los ámbitos de la prevención y la lucha contra el fraude que afecte al presupuesto comunitario, se ha adoptado una estrategia global. En virtud de esta estrategia se define, en un documento de la Comisión articulado en torno a cuatro ejes, el reto de un enfoque interinstitucional pormenorizado de prevención y lucha contra la corrupción¹⁰. Por lo que se refiere a las investigaciones internas de la OLAF, la corrupción incluye las faltas profesionales de los funcionarios de la UE en el ejercicio de sus funciones que puedan dar lugar a un procedimiento disciplinario o penal. La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) ha sido recientemente objeto de un informe de la Comisión¹¹ en el que se lleva a cabo una evaluación en profundidad, fundamentalmente referida a la consecución de los objetivos establecidos en la estrategia anteriormente mencionada. Al abordar la lucha contra la corrupción desde una perspectiva global, la presente Comunicación sigue un enfoque coherente con las nuevas iniciativas sobre protección de los intereses financieros de las Comunidades anunciadas en dicho informe de evaluación.

⁴ La prevención y el control de la delincuencia organizada – Estrategia de la Unión Europea para el comienzo del nuevo milenio adoptada por el Consejo el 27 de marzo de 2000; DO C de 03/05/2000 n° 124/1.

⁵ DO C de 27/11/1998, N° 316

⁶ DO C de 23/10/1996, N° 313

⁷ DO C de 19/07/1997, N° 221

⁸ DO C de 25/06/1997, N° 195

⁹ La OLAF se creó en 1999 por la Decisión de la Comisión 1999/352/CE, CECA, Euratom, de 28 de abril de 1999 (DO L 136, 31.5.1999, p. 20)

¹⁰ Véase *Comunicación sobre la lucha contra el fraude Por un enfoque estratégico global*, COM(2000) 358 final.

¹¹ COM(2003) 154 final, 02.04.2003.

El Convenio de la OCDE sobre la lucha contra la corrupción de los agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales¹² y el Convenio penal sobre la corrupción del Consejo de Europa¹³ están ya en vigor, si bien la mayor parte de Estados miembros de la UE aún no ha intercambiado los instrumentos de ratificación del último.

En 2000, **la Asamblea General de las Naciones Unidas** decidió otorgar a un Comité ad hoc mandato para elaborar un instrumento jurídico internacional contra la corrupción, **la futura convención de las Naciones Unidas contra la corrupción¹⁴**, que, de acordarse, tendrá una importante incidencia en la lucha a escala internacional contra la corrupción. La UE ha adoptado tres posiciones comunes¹⁵ sobre la base del artículo 34 del Tratado de la Unión Europea. La Comisión, cuya contribución a las posiciones comunes ha sido sustancial, fue autorizada por el Consejo para negociar aquellas disposiciones del proyecto de convención que se refieran a las competencias comunitarias.

En las recomendaciones anteriormente mencionadas, el Consejo de la UE ha puesto de relieve en repetidas ocasiones la necesidad de tener en cuenta las actividades de otros foros internacionales consagradas a la lucha contra la corrupción. Teniendo presente esta recomendación, y con la convicción de que repetir actividades similares puede llevar a una afectación innecesaria de recursos y, por consiguiente, resultar contraproducente, la Comisión mantiene la opinión de que, en la actual fase de desarrollo, lo que debe reforzarse y apoyarse, al nivel de la UE, son fundamentalmente medidas que no estén ya desarrolladas **de manera sustancial, o no con el mismo grado de carácter imperativo como el de los instrumentos comunitarios, por las organizaciones internacionales. Ello hace referencia, en particular, a las iniciativas de las Naciones Unidas, la OCDE y el Consejo de Europa, donde la UE ha desempeñado, y ha de seguir desempeñando, un papel rector.**

Los objetivos y propósitos de lucha contra la corrupción al nivel de la UE, a los que hace referencia el artículo 29 del TUE, han de situarse clara y coherentemente en el contexto de los restantes objetivos derivados del Tratado CE, tales como un proceso adecuado de adopción de decisiones, la libre competencia, el funcionamiento eficaz del mercado interior, la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, la ayuda y asistencia exteriores y el comercio internacional abierto, libre y justo. Es preciso delimitar claramente las iniciativas descritas en la presente Comunicación respecto de las acciones en los campos anteriormente mencionados para poder ofrecer un marco global y garantizar la oportuna complementariedad entre los distintos ámbitos.

¹² El Convenio se firmó el 21.11.1997 y entró en vigor el 15.02.1999. El texto completo, detalles sobre el proceso de ratificación y la legislación de aplicación, así como los informes de evaluación pueden encontrarse en <http://www.oecd.org/> bajo «corrupción».

¹³ El Convenio se firmó el 27.01.1999 y entró en vigor el 01.07.2002. El texto completo, detalles sobre el proceso de ratificación y la legislación de aplicación, así como los informes de evaluación pueden encontrarse en <http://www.greco.coe.int>.

¹⁴ Los documentos pertinentes del Comité ad hoc par la negociación de una Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción pueden encontrarse en http://www.unodc.org/unodc/fr/crime_cicp_convention_corruption_docs.html

¹⁵ Estos documentos aún no han sido publicados

La presente Comunicación contiene una descripción de lo que se ha logrado al nivel de la UE, indicando, al mismo tiempo, lo que es preciso mejorar para dar nuevo impulso a la lucha contra la corrupción. Asimismo, intenta definir las posibles áreas en las que, en el futuro, la UE podría actuar adecuadamente, adoptando iniciativas futuras de lucha contra la corrupción. **Es intención firme de la Comisión reducir la corrupción a todos niveles, de manera coherente, dentro de las instituciones del UE, en los Estados miembros y fuera de la UE.** es decir, la corrupción política, las actividades corruptas realizadas por, o en connivencia con, grupos de la delincuencia organizada, la corrupción de particular a particular y la llamada pequeña corrupción.

Mientras haya delincuencia, seguirá existiendo el interés por utilizar sobornos como garantía contra el enjuiciamiento y el castigo y **especialmente los grupos de delincuencia organizada** preferirán reinvertir parte de las ganancias obtenidas ilícitamente en el pago de sobornos a correr el riesgo de que se les aplique la ley y enfrentarse, en consecuencia, a la privación de libertad y la pérdida de sus ingresos. Sin embargo, cabe suponer que el nivel y grado de corrupción en nuestras sociedades podrían considerablemente disminuir si se reforzaran las medidas represivas y redujeran las oportunidades.

Con este fin, es preciso detectar y perseguir judicialmente los actos corruptos y los delincuentes tienen que ser castigados y privados de sus ingresos ilícitos.

Al mismo tiempo, hay que reducir las oportunidades de prácticas corruptas y prevenir los potenciales conflictos de intereses mediante estructuras administrativas transparentes y responsables a los niveles legislativo, ejecutivo y judicial, así como en el sector privado.

Mediante unas estrategias globales de refuerzo de la integridad, el intercambio de mejores prácticas y unas salvaguardias institucionales debería garantizarse que las decisiones en el sector público se adoptan exclusivamente en interés público.

2. TERMINOLOGÍA

No existe una única definición uniforme de todos los elementos constitutivos de la corrupción¹⁶. Mientras que una de las definiciones tradicionales, la utilizada por el Banco Mundial y la organización no gubernamental *Transparency International*, considera la corrupción como «*el uso de la posición pública para obtener ingresos privados ilícitos*», parece más apropiado utilizar una definición más amplia como la del Programa Global contra la Corrupción gestionado por las Naciones Unidas, es decir, «*abuso del poder para obtener ganancias privadas*», en la que se incluye, por consiguiente, tanto el sector público como el privado¹⁷.

¹⁶ Cf. P.C: van Duyne: «*Will 'Caligula' go transparent ? Corruption in acts and attitudes*» en *Forum on Crime and Society*, Vol. 1 N° 2, Diciembre de 2001, p. 74-76.

¹⁷ El Convenio Civil sobre la Corrupción del Consejo de Europa (Estrasburgo 4/11/1999) define la «*corrupción*» como «*el hecho de solicitar, ofrecer, otorgar o aceptar, directa o indirectamente, un soborno o cualquier otra ventaja indebida o la promesa de una ventaja indebida, que afecte al ejercicio normal de una función o al comportamiento exigido al beneficiario del soborno, de la ventaja indebida o de la promesa de una ventaja indebida.*»

Por su propia naturaleza, los instrumentos de la UE anteriormente mencionados definen la corrupción exclusivamente desde una perspectiva de Derecho penal, penalizando una conducta a la que se suele hacer referencia como soborno (activo o pasivo)¹⁸

A continuación debe distinguirse entre corrupción en un sentido más estricto, de Derecho penal, y corrupción en un sentido socioeconómico más amplio. Esta distinción es necesaria porque, de conformidad con el principio de la legalidad, las disposiciones de Derecho penal requieren un lenguaje preciso e inequívoco, mientras que el concepto de corrupción puede ser más general y responder al mismo tiempo al propósito de la *prevención* de la delincuencia. En este contexto, la definición de corrupción puede abarcar conceptos como integridad, transparencia, responsabilidad y buena gobernanza¹⁹. Por lo tanto, los límites de la política de lucha contra la corrupción de la UE diferirán en función del tema. Mientras que las iniciativas mencionadas en los capítulos 4 y 5 se refieren a la corrupción en el estricto sentido de Derecho penal, los capítulos 3, 6 y 7, así como la relación de principios generales aneja a la presente Comunicación, se basan en un concepto mucho más amplio de corrupción.

3. COMPROMISO POLÍTICO – UNA PRIORIDAD

La lucha y la prevención de la corrupción solo pueden tener éxito si todos los integrantes de la sociedad convienen en que ello es imprescindible. Sin embargo, la señal más importante tiene que proceder de los propios líderes y responsables de la adopción de decisiones. A los agentes públicos les resultará difícil actuar imparcial, objetiva y exclusivamente en el interés público si los más altos representantes del país no promueven el establecimiento de normas contra la corrupción ni actúan de acuerdo con las mismas.

Asimismo, una determinación política clara y una postura inequívoca de los Gobiernos de la UE y sus representantes enviarían una señal clara a sus homólogos de los países que se preparan para la adhesión y al resto del mundo.

En este contexto, la Comisión recuerda los principios comunes subyacentes de la Unión, según lo estipulado en el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea: libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho. Mientras que la corrupción socava todos estos principios, el respeto sin límites de estos valores comunes representa efectivamente la mejor garantía contra la extensión de prácticas corruptas.

Las conclusiones y recomendaciones de la presente Comunicación deben ser asumidas en su totalidad por el Consejo Europeo en una de sus próximas reuniones.

¹⁸ Cf. Artículos 2 y 3 del Convenio de la UE relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea, artículos 2 y 3 del Primer Protocolo del Convenio de la UE relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas y artículos 2 y 3 de la Acción Común sobre la corrupción en el sector privado.

¹⁹ Conviene señalar que estos principios se reflejan en las normas disciplinarias, tal como se establecen, por ejemplo, en el Estatuto aplicable a los funcionarios y otros agentes de las instituciones de las UE.

4. DAR EFICACIA A LOS INSTRUMENTOS DE DERECHO PENAL

De conformidad con el Consejo Europeo de Tampere, consagrado exclusivamente a los asuntos de justicia e interior, la así llamada *Estrategia del Milenio sobre la Prevención y Control de la Delincuencia Organizada* del 27 de marzo de 2000 cita la corrupción en el contexto de la delincuencia financiera como una de los delitos en los que el Consejo «*debe adoptar instrumentos destinados a aproximar las legislaciones de los Estados miembros*» acordando **definiciones, inculpaciones y sanciones comunes** y desarrollando una política más general (es decir, pluridisciplinar) a escala de la Unión Europea respecto de esta forma específica de delincuencia, teniendo en cuenta, en su caso, los trabajos realizados en otras organizaciones internacionales (véase la *conclusión 48 de la Presidencia de Tampere y la recomendación 7 de la Estrategia del Milenio*).

a) Ratificación de instrumentos de lucha contra la corrupción de la UE

En su recomendación 27, la Estrategia del Milenio exhortó a los Estados miembros que aún no han ratificado los siguientes instrumentos de lucha contra la corrupción de la UE a formular propuestas a sus respectivos Parlamentos con vistas a acelerar la ratificación dentro del plazo previsto:

- 1) **mediados de-2001: Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (Convenio-PIF)**
- 2) **finales de 2001: Protocolos del Convenio-PIF**
- 3) **finales de 2001: Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea.**

Con la ratificación de todos los Estados miembros de la UE, el Convenio-PIF y su 1^{er} Protocolo (que ha definido jurídicamente por primera vez la corrupción activa y pasiva al nivel de la UE) entraron en vigor 17 de octubre de 2002.

Por otra parte, en mayo de 2001 la Comisión adoptó una propuesta de Directiva, que ha de establecer una definición común de la corrupción activa y pasiva en detrimento de los intereses financieros de las Comunidades²⁰ De conformidad con el dictamen del Parlamento Europeo, que aprobó en principio el texto en primera lectura, la propuesta se modificó el 16 de octubre de 2002²¹. **El Consejo está en la actualidad examinando dicha propuesta.**

Mientras que estos instrumentos se limitan a conductas delictivas que dañan los intereses financieros de las Comunidades Europeas, el Convenio de 1997 relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea criminaliza la corrupción transfronteriza activa y pasiva en el territorio de la UE, incluso cuando no ven afectados los intereses financieros de las Comunidades. **Sin embargo, dos Estados miembros de la UE aún no han completado el proceso de ratificación.**

²⁰ El objetivo de la propuesta es alinear el Derecho penal sustantivo en los Estados miembros por lo que se refiere a la definición de fraude, corrupción y blanqueo de dinero en detrimento de los intereses financieros de la Comunidad, así como a la responsabilidad penal y las penas aplicables, de conformidad con el Convenio PIF y sus dos Protocolos.

²¹ COM(2002) 577 final.

La Comisión ruega a aquellos Estados miembros que todavía no hayan ratificado el Convenio de la UE sobre la corrupción y/o el 2º Protocolo del Convenio PIF que lo hagan sin más dilaciones.

b) Ratificación de los instrumentos de lucha contra la corrupción internacionales

Todos los Estados miembros de la UE han ratificado el Convenio de la OCDE sobre la lucha contra la corrupción de los agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales de 1997 y han adaptado consecuentemente su Derecho penal.

Una vez completadas 14 ratificaciones, el Convenio penal sobre la corrupción del Consejo de Europa entró en vigor 1 de julio 2002. Sin embargo, solo cuatro Estados miembros de la UE han ratificado este convenio.

Solamente 2 Estados miembros de la UE han ratificado hasta la fecha el Convenio civil sobre la corrupción del Consejo de Europa.

La Comisión ruega a aquellos Estados miembros que todavía no hayan ratificado el Convenio penal y/o civil sobre la corrupción del Consejo de Europa o que no se hayan incorporado al Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) a que lo hagan sin más dilaciones.

c) Control de la aplicación de los instrumentos de lucha contra la corrupción

Una vez que estos instrumentos internacionales y de la UE hayan entrado en vigor mediante una legislación de aplicación efectiva, ya se habrán asimilado muchas de las oportunas disposiciones del Derecho penal de los Estados miembros (tipificaciones, sanciones y decomiso, responsabilidad y sanciones de las personas jurídicas, extradición, procesamiento y cooperación entre las autoridades encargadas de la aplicación de la ley de los Estados miembros).

La Comisión opina que todos los esfuerzos internacionales por combatir la corrupción solo darán resultado si van acompañados de mecanismos de control y evaluación basados en una revisión paritaria. Por otra parte, debería evitarse en la medida de lo posible la duplicación de actividades internacionales (costosa y con frecuencia contraproducente).

Como guardiana de los Tratados, la Comisión desempeña un papel general de control de la aplicación del Derecho comunitario y de seguimiento atento de la aplicación de todos los instrumentos de la UE por parte de los Estados miembros.

No obstante, aparte de la posibilidad de plantear cuestiones sobre la interpretación y validez de las Decisiones Marco y los Convenios ante el Tribunal de Justicia Europeo, **los instrumentos de la UE** no proporcionan un auténtico mecanismo de seguimiento, control o evaluación comparable al Grupo de trabajo (subregional) de la OCDE sobre la lucha contra la corrupción o al Grupo de Estados (en su mayoría europeos) contra la Corrupción (GRECO), que han recibido el mandato de garantizar la aplicación del Convenio de la OCDE sobre la corrupción y los Convenios penal y civil sobre la corrupción del Consejo de Europa. GRECO²² es responsable de controlar la observancia de los 20 Principios rectores de la lucha

²² GRECO empezó a ser operativo el 1º de mayo de 1999 y cuenta en la actualidad con 34 miembros, incluidos todos los Estados miembros (excepto Austria e Italia) y países candidatos (excepto Turquía) y los Estados Unidos. Para mayor información acúdase a: www.greco.coe.int

contra la corrupción del Consejo de Europa y la aplicación de los Convenios penal y civil sobre la corrupción y de los códigos de conducta para funcionarios públicos. Evalúa en dos fases, mediante una revisión paritaria, el cumplimiento de las disposiciones de estos instrumentos jurídicos, contribuyendo de esta manera a poner de relieve las deficiencias e insuficiencias de los mecanismos nacionales de lucha contra la corrupción e impulsando las reformas legislativas, institucionales y de orden práctico necesarias para prevenir y combatir mejor la corrupción. En este contexto, es útil recordar que los dos convenios sobre la corrupción del Consejo de Europa fueron posteriores a la adopción de los instrumentos de Derecho penal de la UE y constituyeron un desarrollo ulterior de los mismos.

En opinión de la Comisión, **en este estadio**, no es apropiado un instrumento de seguimiento y evaluación de la lucha contra la corrupción separado de la UE porque iría en contra de la convicción general de la Comisión de que debe evitarse una duplicación innecesaria de esfuerzos.

Ambos Convenios sobre la corrupción del Consejo de Europa, así como el Estatuto de GRECO, contienen cláusulas de adhesión específicas para la Comunidad Europea. Mientras que la adhesión al Convenio de Derecho penal y la pertenencia a GRECO, con independencia de los Convenios, requiere una invitación formal del Comité de Ministros del Consejo de Europa, la adhesión al Convenio de Derecho civil, seguido inmediatamente de la pertenencia a GRECO, puede decidirse unilateralmente por la CE.

Por consiguiente, la Comisión preparará, dentro de los límites de la competencia comunitaria, la adhesión de la Comunidad Europea a ambos Convenios sobre corrupción del Consejo de Europa y solicitará al Consejo autorización para negociar con el Consejo de Europa las condiciones y modalidades de la subsiguiente participación de la Comunidad en GRECO. **Los Estados miembros de la UE apoyarán plenamente, en el Consejo y en el Comité de Ministros del Consejo de Europa, la posible solicitud de adhesión, preparada por la Comisión, de la Comunidad Europea al Convenio penal sobre la corrupción del Consejo de Europa, incluida la subsiguiente participación en GRECO, sobre la base de las oportunas disposiciones que hayan de acordarse.**

En el caso de que la participación en GRECO no se considere una opción viable, la Comisión examinará si puede implantarse un mecanismo separado de la UE de seguimiento y evaluación mutuos de la lucha contra la corrupción.

d) Mejora de la cooperación judicial y policial en la UE

Se ha consolidado la cooperación judicial y policial en la UE mediante la creación de **EUROJUST**, red de cooperación judicial, y la ampliación del mandato de **Europol**.

La creación de la unidad EUROJUST provisional se aprobó en diciembre de 2001 y el nombramiento de sus miembros tuvo lugar en julio 2002. EUROJUST está integrado por un miembro de la Administración de Justicia (fiscal, juez, funcionarios de policía con facultades de instrucción) por cada Estado miembro con objeto de facilitar contactos, hacer posible la cooperación entre magistrados y descubrir vínculos entre casos transfronterizos en curso. **La competencia material de EUROJUST** es muy similar **al mandato del convenio Europol** y abarca, entre otras cosas, el fraude y la corrupción, el blanqueo de dinero y la participación en una organización delictiva.

Por lo tanto, ambos entes pueden tratar, y tratarán, asuntos transfronterizos de corrupción, cumpliendo, por lo tanto, los requisitos derivados de las disposiciones pertinentes de los instrumentos de lucha contra la corrupción de la UE. Asimismo, el **Fiscal Europeo Financiero**, según lo propuesto por la Comisión en su Libro Verde del 11 de diciembre de 2001²³ recibiría el mandato de enfrentarse a los delitos de corrupción a condición de que afecten a los intereses financieros de la Comunidad.

En este contexto, la **Decisión Marco relativa a la orden de detención europea**, cuyas disposiciones se aplicarán por todos los Estados miembros como muy tarde el 1º de enero de 2004, será un factor clave en la lucha contra la corrupción. La Decisión Marco incluirá el delito de corrupción entre los delitos para los cuales no se requiere control previo de la doble tipificación, lo que ha de garantizar que se entreguen los delincuentes a las autoridades judiciales del Estado solicitante.

Además, el Consejo está examinando en la actualidad las propuestas de dos nuevos actos jurídicos, que, una vez adoptados, obligarán a los Estados miembros a adaptar su legislación nacional o adoptar nuevas disposiciones con objeto de garantizar el reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo preventivo, incluido el producto de delitos de corrupción, y facilitar el decomiso del producto, especialmente permitiendo a las autoridades competentes confiscar bienes pertenecientes a una persona condenada por un acto delictivo «de tal naturaleza que pueda generar beneficios sustanciales», a menos que esa persona pueda demostrar que adquirió legítimamente la propiedad de los bienes. En ambos textos, no se enumera ningún delito; serían aplicables a todos los actos punibles con una pena máxima de hasta seis años de privación de libertad.

Aunque, desde un punto de vista jurídico, no se incluya en el ámbito de la cooperación policial y judicial, parece útil asimismo recordar en este contexto que la **segunda Directiva de blanqueo de dinero adoptada en noviembre de 2001**²⁴ amplía el alcance de las infracciones a todos los delitos graves, incluyendo explícitamente la «corrupción», y obligando a los Estados miembros a combatir y prevenir el blanqueo del producto de dichos delitos, de modo que se abarquen las conductas que se consideren corrupción de conformidad con la legislación de los Estados miembros, ya sean pasivas o activas, en el sector privado o público, teniendo en cuenta las normas y definiciones comunes elaboradas conforme a los instrumentos de la UE, los convenios sobre la corrupción de la OCDE y los convenios del Consejo de Europa sobre corrupción.

e) Lucha contra la corrupción de particular a particular

Por lo que se refiere a la corrupción en el sector privado, en diciembre de 1998 se adoptó una **Acción Común sobre la corrupción en el sector privado**²⁵, que invita a los Estados miembros a tipificar como infracción penal la corrupción, tanto activa como pasiva, de las personas en el ejercicio de actividades empresariales. Sin embargo, los Estados miembros pueden limitarse a incluir la conducta que suponga una distorsión de la competencia en el marco del mercado común y que cause perjuicios económicos a terceros debido a la adjudicación o la ejecución irregular de un contrato.

²³ COM(2001) 715 final.

²⁴ DO L 344, p. 76 de 28/12/2001

²⁵ DO L 358 de 31/12/1998.

Con todo, la Acción Común solo comprometía a los Gobiernos de los Estados miembros, pero no a los Parlamentos nacionales y efectivamente, hasta la fecha, únicamente ocho Estados miembros han aplicado la Acción Común íntegramente.

Por consiguiente, Dinamarca presentó, en julio de 2002, **una iniciativa de Decisión Marco del Consejo relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado**²⁶. Puesto que se supone que debe en principio reformular y desarrollar la Acción Común de 1998, ha de tener un carácter más vinculante que el instrumento precedente. La Comisión recuerda que la Acción Común antes mencionada se acompañó de una declaración del Consejo, apoyada por la Comisión, en la que se sugería la adopción de ulteriores medidas en el futuro.

La Comisión acoge con satisfacción esta iniciativa, que tiene en cuenta el proceso general de privatización de antiguas empresas públicas. El instrumento propuesto garantizaría asimismo que no haya ningún desequilibrio entre los instrumentos relativos a la corrupción de agentes públicos y los que se refieren a la corrupción entre entidades privadas. Así pues, independiente de la estructura organizativa de ciertos sectores en la UE, y habida cuenta de que los instrumentos de Derecho penal del sector público remiten a la ley nacional al definir quiénes son agentes públicos, pueden allanarse las posibles discrepancias jurídicas con objeto de dar el mismo grado de protección jurídica frente a la misma conducta corrupta. Además, la iniciativa danesa pretende seguir el enfoque defendido en otras decisiones marco.

f) Detección, procesamiento y castigo de los casos de corrupción

Si bien la legislación penal material sobre corrupción, tanto activa como pasiva, en el sector público como en el privado, ya está, o estará dentro de poco, en vigor en todos los Estados miembros de la UE y sus países candidatos – gracias a los esfuerzos supranacionales llevados a cabo en este ámbito de elaboración de los anteriormente mencionados instrumentos de lucha contra la corrupción internacionales y de la UE - **el problema verdadero de la lucha contra la corrupción parece más bien residir en el campo de la aplicación de dichas leyes, es decir, en la prevención, la investigación, el procesamiento y la resolución de los casos de corrupción.**

Esto se debe a que se suele describir la corrupción como un delito sin víctimas (directas). Por lo tanto, raramente existe una parte afectada que pueda denunciar un caso de corrupción a la policía y las autoridades judiciales y, de hecho, se denuncian muy pocos casos de corrupción. Esto se debe probablemente a que la corrupción normalmente se sella a través de un *pacto de silencio* entre sobornador y sobornado, que tienen un mutuo interés por ocultar sus actividades en la mayor medida posible.

Por otro lado, solo existen estadísticas y datos registrados muy limitados sobre casos de corrupción, y los que existen no son indicativos del problema general debido al gran número de casos no denunciados. Por lo tanto, es muy difícil extraer conclusiones correctas y la única manera de obtener más datos es convencer a los testigos para que denuncien los casos de corrupción, lo que, a su vez, solo puede lograrse protegiendo eficazmente a los denunciantes de la discriminación y las represalias (pérdida de trabajo, amenazas personales etc...). En la Estrategia del milenio sobre la prevención y control de la delincuencia organizada se han propuesto instrumentos de protección de los testigos (*véase la recomendación n° 25*).

²⁶ En su reunión de 19 de diciembre de 2002, los Ministros de Justicia e Interior de la UE alcanzaron un acuerdo político general sobre el texto del proyecto de Decisión Marco.

Muchas veces no habrá ningún testigo en absoluto que pueda declarar sobre un caso de corrupción, de modo que la única manera de revelar prácticas corruptas parece ser incentivar a las personas implicadas directamente en estas prácticas para que denuncien a sus cómplices. Si con ninguna de estas opciones se obtiene una solución correcta, habría que reflexionar, como último recurso, sobre la manera de facilitar la carga de la prueba a las autoridades encargadas de la aplicación de ley.

La Decisión de la Comisión²⁷ sobre los casos de sospecha de actos reprobables graves establece normas claras para el personal de la Comisión sobre qué hacer y con quién ponerse en contacto en casos, por ejemplo, de fraude o corrupción.

Los Estados miembros deberían, en su caso a propuesta de la Comisión, establecer normas comunes para recogida de pruebas, técnicas especiales de investigación, protección de denunciantes, víctimas y testigos de la corrupción y decomiso del producto de la corrupción con objeto de facilitar la detección, la investigación, el procesamiento y la resolución de los casos de corrupción. Los Estados miembros deberían asegurarse de que las víctimas de la corrupción cuentan con los oportunos medios de obtener reparación.

La Comisión invita a Estados miembros a establecer, en su caso, directrices claras para el personal de las Administraciones públicas. Cabría referirse a la Decisión de la Comisión de 4 de abril de 2002 como modelo de tales directrices.

Se calcula que el coste global de la corrupción asciende a aproximadamente un 5% de la economía mundial. Los grupos de la delincuencia organizada utilizan hasta el 30% de su producto en sobornos a policía, fiscales, jueces y Administración Pública en general «para comprar la exención» de la aplicación de la ley.

En cambio, se utilizan cantidades comparativamente pequeñas de dinero público para investigar y prevenir casos de corrupción, aunque la experiencia muestre que una mayor inversión en servicios especializados de lucha contra la corrupción puede multiplicar la detección y el procesamiento de delincuentes y, por ende, la eficacia de cualquier política de lucha contra la corrupción.

Las autoridades y los funcionarios de los Estados miembros especializados en la lucha contra la corrupción, que combaten ésta y otros delitos económicos con ella relacionados, como fraude, blanqueo de dinero, delitos fiscales y contables, deben disfrutar del oportuno grado de independencia, autonomía y protección en el ejercicio de sus funciones, no estar sometidos a influencias nocivas y contar con medios eficaces para recoger pruebas y proteger a las personas que ayuden a las autoridades en la lucha contra la corrupción.

Debería fomentarse la investigación conjunta y la cooperación interinstitucional que se centraran en las investigaciones financieras, así como habría que crear redes y puntos de contacto nacionales que se encargaran específicamente de los casos de corrupción para facilitar la cooperación internacional.

²⁷ C(2002) 845 de 4 de abril de 2002.

Además de sugerir estas iniciativas, la Comisión ha abogado por una revisión del Tratado CE para permitir la creación de un Fiscal Europeo independiente, responsable de investigar, acusar y enviar a juicio a los autores de infracciones que afecten a los intereses financieros de la Comunidad, incluida la corrupción de los funcionarios de la UE²⁸. La creación de un Fiscal Europeo ha de garantizar una aplicación eficaz del Derecho penal, contribuyendo al mismo tiempo al respeto de los derechos humanos y facilitando el control jurisdiccional de las actividades operativas de la OLAF.

5. INSTAURACIÓN DE UNA CULTURA DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LAS INSTITUCIONES DE LA UE

Hacer frente a la corrupción y al fraude en las instituciones y órganos de la UE se ha convertido en una prioridad absoluta para la UE en los últimos años. La crisis desencadenada por la dimisión de la Comisión en marzo de 1999 puso de manifiesto la necesidad de establecer medidas más eficaces para proteger la integridad de la Administración Pública Europea²⁹. Con objeto de mejorar el marco jurídico en este ámbito, la Comisión ha definido varias iniciativas en su estrategia global de protección de los intereses financieros de la Comunidad de 2000, su Plan de Acción 2001-2003³⁰ y, más recientemente, en su informe de evaluación de las actividades de la OLAF³¹.

²⁸ Véase el Libro Verde de la Comisión sobre la protección penal de los intereses financieros comunitarios y la creación de un Fiscal Europeo, COM(2001) 715 de 12.12.2001 y su informe de seguimiento, COM(2003) final de 19/03/2003.

²⁹ A partir de un análisis pormenorizado de las normas y prácticas existentes, varios documentos destacaron la insuficiencia del marco jurídico, y particularmente el hecho de que, al interior de las instituciones de la UE, no se pudiera llevar a cabo ninguna investigación sobre supuestos casos de corrupción o fraude. Véase el informe especial del Tribunal de Cuentas sobre los servicios de la Comisión encargados de combatir el fraude, en especial la UCLAF (DO C 230, 22/7/1998). Véase Comité de Expertos Independientes, informe de 15 de marzo de 1999, sobre el fraude, la mala gestión y el favoritismo en la Comisión Europea, seguido de un segundo informe, fechado el 10 de septiembre de 1999, sobre la reforma de la Comisión, análisis de las prácticas vigentes y propuestas para poner remedio a la mala gestión, las irregularidades y el fraude.

³⁰ *Comunicación sobre la lucha contra el fraude Por un enfoque estratégico global*, COM(2000) 358 final, y *comunicación sobre la Lucha contra el fraude: Plan de acción para 2001-2003*, COM (2001)254 final.

³¹ Véase COM(2003) 154 final.

Creada en 1999 como un órgano administrativo independiente, la OLAF tiene encomendada la misión de investigar los casos de corrupción, fraude y otras faltas profesionales graves en detrimento del presupuesto de la CE en todas las instituciones y órganos de la UE³² (investigaciones internas). El Acuerdo Interinstitucional de mayo de 1999³³ amplió el alcance de sus competencias investigadoras³⁴ al conjunto de las actividades ligadas a la protección de intereses comunitarios frente a comportamientos irregulares que puedan dar lugar a diligencias administrativas o penales. El Consejo Europeo de Colonia pidió a todas las instituciones y órganos que se sumaran al Acuerdo Interinstitucional para que las investigaciones pudieran llevarse a cabo en todos ellos en condiciones equivalentes.

Para garantizar una mayor protección de la integridad de la Administración Pública Europea, todas las instituciones y órganos deberían suscribir el Acuerdo Interinstitucional de mayo de 1999 y adoptar una Decisión interna de conformidad con la Decisión Modelo aneja al Acuerdo Interinstitucional³⁵.

La OLAF actúa básicamente a partir de los casos que se le remiten, utilizando la información suministrada por los miembros del personal de las instituciones que desempeñan lealmente sus funciones³⁶. **A este respecto, la Comisión recomienda que OLAF desarrolle prácticas por las que se garantice el respeto, así como una aplicación normalizada, de procedimientos de información a las instituciones y órganos concernidos y a las personas implicadas en las investigaciones.**³⁷

La cooperación entre la OLAF y las restantes instituciones y órganos de la UE, así como con las autoridades especializadas en perseguir las irregularidades financieras, se ha señalado como un importante instrumento para combatir la corrupción y el fraude dentro de las instituciones de la UE.³⁸

³² Decisión de la Comisión 1999/352/CE, CECA, Euratom, de 28 de abril de 1999, por la que se crea la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (DO L 136, 31/05/1999, p.20).

³³ Acuerdo Interinstitucional, entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión de las Comunidades Europeas, relativo a las investigaciones internas efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (DO L 136, 15/5/1999, p.15) y Decisión Modelo aneja.

³⁴ De conformidad con el Reglamento (CE) n° 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (Euratom) n° 1074/1999 del Consejo (DO L 136, 31/05/1999, p. 1 y 8), el propósito de las investigaciones de la OLAF es «*luchar contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses financieros de la Comunidad Europea*» e «*investigar, a tal fin, los hechos graves, ligados al desempeño de actividades profesionales potencialmente constitutivos de un incumplimiento de las obligaciones de los funcionarios y agentes de las Comunidades, que puedan dar lugar a diligencias disciplinarias y, en su caso, penales, o un incumplimiento de las obligaciones análogas de los miembros.....o de los miembros del personal de las instituciones, órganos y organismos no sometidos al Estatuto...*»

³⁵ Véase la recomendación n° 1 del informe de la Comisión, *Evaluación de las actividades de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)*, COM(2003) 154.

³⁶ La obligación de comunicar los casos de fraude o corrupción se establece en el Reglamento 1073/1999.

³⁷ Véase la recomendación n° 16 del informe de la Comisión, *Evaluación de las actividades de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)*, COM(2003) 154.

³⁸ Véase el informe de la Comisión *Evaluación de las actividades de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)*.

Con posterioridad a su Libro Blanco sobre la Reforma,³⁹ la Comisión ha elaborado un proyecto de guía práctica para una gestión financiera sana, en la que se describen normas de conducta en referencia a las obligaciones éticas establecidas en el Estatuto, en particular las obligaciones de integridad, lealtad e imparcialidad.⁴⁰ La Comisión ya ha adoptado medidas internas para promover la responsabilidad y la prevención de prácticas corruptas dentro de la Comisión⁴¹, tales como la Decisión de 4 de abril de 2002 sobre los casos de sospecha de actos reprobables graves, Códigos de conducta para Comisarios y personal de la Comisión⁴², normas para el control interno en los servicios de la Comisión, una guía para probar la vulnerabilidad al fraude o las nuevas normas sobre la rotación en los puestos delicados.

Con la creación de la Oficina de Investigación y Disciplina⁴³, la Comisión ha instaurado un sistema con el que combatir mejor la corrupción y, en general, las situaciones de conflicto de intereses desde un punto de vista disciplinario. **La cooperación entre la OLAF y la Oficina de Investigación y Disciplina debe considerarse un instrumento esencial para garantizar una protección eficaz y uniforme de la integridad de la Administración Pública Europea. Habida cuenta de la complementariedad de sus funciones⁴⁴, en el campo de la investigación administrativa, sus relaciones se regirán por un memorando de acuerdo en el que se garantice el adecuado seguimiento de las investigaciones de la OLAF cuando requieran sanciones disciplinarias y se evite el solapamiento de las respectivas competencias⁴⁵.**

6. PREVENIR LA CORRUPCIÓN – EL MERCADO ÚNICO Y OTRAS POLÍTICAS INTERNAS

La Comisión considera que las iniciativas futuras deberían concentrarse en medidas preventivas con objeto de reducir las oportunidades de que se den conductas corruptas, **evitando los conflictos de intereses e introduciendo controles y verificaciones sistemáticos**. Éste era también el planteamiento de la primera comunicación de la Comisión sobre la corrupción.

En respuesta a la Comunicación, el Parlamento Europeo pidió a la Comisión que ejercitara su competencia en diversos ámbitos como desgravación fiscal, establecimiento de listas negras en los procedimientos de contratación pública, transacciones financieras, programas de formación, fraude dentro de las instituciones de la UE, blanqueo de dinero y ayuda y asistencia externas.

³⁹ Libro Blanco sobre la Reforma de la Comisión de 1 de marzo de 2000, COM(2000) 200/2.

⁴⁰ Véase *Medida 92 Directrices para una gestión sana de proyectos*. El proyecto ha de someterse a la aprobación de la Comisión en pleno.

⁴¹ En el marco de la reforma, la Comisión propone incluir en el futuro Estatuto normas aplicables al personal de todas las instituciones de la UE sobre los casos de sospecha de actos reprobables graves, que actualmente son objeto de discusión en el Consejo.

⁴² Código de buena conducta administrativa para el personal de la Comisión Europea en sus relaciones con el público.

⁴³ Decisión C(2002) 540 sobre la realización de investigaciones administrativas y procedimientos disciplinarios.

⁴⁴ La OLAF tiene una competencia interna más amplia para llevar a cabo investigaciones administrativas, incluso respecto de miembros del personal no sujetos al Estatuto, que puede ejercer en todas las instituciones y órganos.

⁴⁵ Habida cuenta de la experiencia de la OLAF en la lucha contra conductas que suponen formas graves de infracciones financieras, en dicho memorando debería resultar más transparente el desglose de tareas, en la práctica, entre la OLAF y los organismos disciplinarios. Véase la recomendación nº 8 del *Informe de Evaluación de las actividades de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude* de la Comisión.

a) Incremento de la integridad en el sector público

El 7 de noviembre de 2000, los Ministros de UE responsables de la Función Pública y la Administración Pública adoptaron en Estrasburgo una Resolución sobre la calidad y la evaluación comparativa de los servicios públicos de la Unión Europea.

La piedra angular de esta Resolución es la creación de un marco de autoevaluación de la gestión por la calidad global de los servicios públicos (el llamado «*Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions publiques (CAF)*») o Marco de Evaluación Común.

El CAF debe en principio servir tanto como medio de comunicación como de herramienta de evaluación entre Administraciones Públicas de los Estados miembros de la UE con el fin de aumentar la integridad, la responsabilidad y la transparencia de las instituciones públicas.

A petición de los Ministros, los Directores Generales de la Función Pública y de las Administraciones Públicas han desarrollado un programa de trabajo para el «grupo innovador de servicios públicos» (véase asimismo anexo) dirigido a mejorar la calidad y eficacia de las Administraciones de forma continua.

La Comisión, por lo tanto, recomienda entablar dentro de la UE un diálogo global sobre normas mínimas y baremos de integridad administrativa y buena gobernanza, sobre la base de la Resolución de Estrasburgo, esencial para prevenir y combatir eficazmente la corrupción organizada y transfronteriza.

b) Desgravación fiscal de los sobornos

Tras la Recomendación de la OCDE de 1996 y la Comunicación de 1997 de la Comisión, todos los Estados miembros de la UE que todavía permitían o toleraban la desgravación fiscal de los sobornos a funcionarios públicos extranjeros han modificado su legislación con objeto de prohibir esta posibilidad.

c) Contratación pública

Los contratos públicos representan aproximadamente el 15% del PIB de la UE. Las directivas comunitarias sobre contratación pública garantizan la transparencia y el acceso sin discriminaciones a las oportunidades de licitación. La prevención del fraude, de la corrupción y la colusión entre licitadores y órganos de contratación se toma en consideración en el sistema comunitario. Las conductas colusorias entre empresas participantes en una licitación pueden, además, constituir una infracción directa de la prohibición establecida en el artículo 81 del Tratado CE. En la estrategia del milenio antes mencionada, el Consejo invitó a los Estados miembros y a la Comisión Europea a garantizar que la legislación aplicable establezca la posibilidad de que los candidatos que hubieren perpetrado delitos relacionados con la delincuencia organizada queden excluidos de la participación en procedimientos de licitación organizados por los Estados miembros y la Comunidad; deben establecerse disposiciones específicas relativas al papel de la Comisión, tanto en la cooperación administrativa como en la elaboración de listas negras, para que puedan cumplirse estos compromisos, garantizándose al mismo tiempo la conformidad con las normas correspondientes sobre protección de datos.

En su propuesta de modificación de las directivas sobre contratación pública, presentada en mayo de 2000, la Comisión insertó la obligación de excluir de los contratos a cualquier licitador que hubiere sido condenado en sentencia firme por corrupción, fraude o participación en actividades de una organización delictiva. El artículo 45 de la propuesta modificada de Directiva contempla la posibilidad de que el órgano de contratación solicite la cooperación de las autoridades competentes de otro Estado miembro cuando necesite obtener información sobre la situación personal de los candidatos o licitadores de que se trate. La autoridad contactada de otro Estado miembro está obligada a cooperar, previa la correspondiente petición. Tanto el Consejo como el Parlamento Europeo en su primera lectura de la propuesta de Directiva han apoyado la enmienda al artículo 45. Por consiguiente, no es precisa ninguna propuesta legislativa ulterior para empezar a aplicar el artículo 45 de la Directiva propuesta

La Comisión analizará la cuestión de nuevo, a la luz de la aplicación de las nuevas normas.

d) Incremento de la integridad en el sector privado

i. Proteger las profesiones vulnerables de la influencia de la delincuencia

Se ha abierto un diálogo abierto y fructífero con los representantes de las profesiones jurídicas, contables y auditoras para determinar las posibles diferencias o incoherencias, establecer principios éticos básicos a escala de la UE y lograr un equilibrio razonable entre secreto profesional e interés público.

Como consecuencia de lo anterior, el 27 de julio de 1999 se firmó una Carta de las asociaciones profesionales europeas en apoyo de la lucha contra la delincuencia. Las asociaciones profesionales europeas (notarios, abogados, contables, auditores y asesores fiscales) animan a sus colegios a adoptar normas, con arreglo a los códigos de conducta existentes o futuros, por las que se proteja a los profesionales que representan de su implicación en fraudes, corrupción y blanqueo de dinero o de su explotación por la delincuencia organizada.

La Comisión invita a los firmantes de la Carta de las asociaciones profesionales europeas en apoyo de la lucha contra la delincuencia a reforzar aún más sus regímenes autorreguladores. Ello con el objeto de reducir el riesgo de que representantes de estas profesiones sacrifiquen su integridad profesional como consecuencia de actos llevados a cabo por delincuentes con fines ilícitos.

ii. Reforzar la responsabilidad de las empresas

En general, las empresas y sus representantes aparecen tanto como autores de prácticas corruptas (la cara oferta de la corrupción) como víctimas de la misma (como licitadores no seleccionados porque el contrato se otorgó a un competidor que realizó sobornos para influir en la decisión en su favor o como víctimas cuando un empleado actúa contra los intereses de la empresa por haber sido sobornado por una empresa competidora).

Hay que enfrentarse a este **papel bicéfalo del sector privado** fomentando la responsabilidad de las empresas sobre la base de normas y principios internacionales, incluidos el desarrollo y aplicación de normas contables modernas, la adopción de adecuados sistemas de auditoría interna y de códigos de conducta, así como su puesta en práctica, y el establecimiento de canales de comunicación.

Tras la adopción del Convenio de la OCDE de 1997 sobre la lucha contra la corrupción de los agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales, en los ámbitos jurisdiccionales de todos los Estados parte (incluidos todos los Estados miembros de la UE) sobornar a un funcionario público extranjero en cualquier ámbito jurisdiccional del mundo constituye una infracción punible (respecto de la que se incluye la responsabilidad de las empresas). Sin embargo, estudios recientes [por ejemplo, *Bribe Payers' Index of Transparency International* (Índice de la transparencia internacional de pagadores de soborno)] parecen indicar que sólo muy pocas empresas conocen este instrumento internacional y la legislación nacional de aplicación. Es preciso incrementar **la concienciación en todo el sector privado** para sensibilizar a las empresas acerca de las consecuencias nocivas de las prácticas corruptas en las mismas empresas y en su reputación, previniendo con ello la corrupción.

El soborno es un fenómeno oculto porque reposa en un «pacto de silencio» entre sobornador y sobornado. **Las empresas deberían, por lo tanto, contar con normas claras sobre la denuncia de las prácticas corruptas** (es decir, procedimientos que deban seguirse si un empleado es consciente de una conducta corrupta dentro de la empresa). En ello debería incluirse la formación sobre dichas normas y su seguimiento con objeto de poner claramente de manifiesto lo inaceptable de la corrupción y animar a los empleados a denunciarla.

La Comisión se propone impulsar aún más el necesario diálogo en este campo entre sector público y privado a través de iniciativas tales como el Foro de la UE sobre la prevención de la delincuencia organizada.

e) Normas contables y auditoría legal

En el campo de la contabilidad y la auditoría, los graves escándalos ocurridos recientemente han llevado a una aceleración de la adopción de decisiones para crear un mercado de capitales de la UE eficiente y competitivo antes de 2005, que es el objetivo del «Plan de acción de los servicios financieros» de la UE.

En junio de 2002, la UE adoptó un reglamento por el que se exige a las empresas con cotización en bolsa, incluidos bancos y compañías de seguros, que elaboren sus cuentas consolidadas con arreglo a las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC) a partir del año 2005. Con ello se garantizará que las cuentas de las empresas de la UE sean más fiables, transparentes y más fácilmente comparables. Asimismo se facilitará la detección de fraudes y corrupción. Ahora le corresponde a la Comisión garantizar una adecuada aplicación, una interpretación armonizada y la puesta en vigor de las NIC.

En mayo de 2002, la Comisión ha publicado unas Recomendaciones sobre la independencia del auditor legal. Las recomendaciones contienen un conjunto de principios exigentes. En especial, se recomienda que debería prohibirse a los auditores la realización de una auditoría legal si tienen cualquier relación con el cliente que pueda comprometer su independencia. Aunque las recomendaciones no sean jurídicamente vinculantes, servirán de clara referencia de buena práctica. La Comisión supervisará su aplicación y considerará, a partir de la aplicación práctica, si es necesaria una legislación vinculante de la UE.

Actualmente no existen normas acordadas de auditoría en la UE. Aunque en general se admite que cualquier iniciativa en este ámbito debería basarse en las Normas Internacionales de Auditoría (NIA), sigue sin estar claro cómo han de llevarse a cabo todas las auditorías legales en la UE sobre esta base. No existe tampoco ningún mecanismo de la UE que aborde la supervisión de la profesión de auditoría.

La auditoría legal será el objeto de una próxima comunicación de la Comisión, en la que se trazarán las futuras prioridades políticas en este ámbito.

f) Luchar contra la corrupción de entidades de especial naturaleza a caballo entre el sector público y el privado

En estos últimos años, Europa Occidental se ha visto asolada por **una oleada de escándalos políticos**, que han puesto de relieve que pueden existir vínculos (triangulares) secretos entre titulares de cargos públicos, mundo empresarial y representantes de los agentes sociales y otros grupos de interés, situados de algún modo a caballo entre el sector público y el privado, como partidos políticos, sindicatos, asociaciones de empresarios o fundaciones. Con frecuencia se otorgan a estas entidades semipúblicas donaciones no declaradas, a menudo infringiendo las obligaciones legales, para influir en importantes decisiones políticas o económicas o crear un «buen clima» entre el sector público y el sector privado.

La naturaleza secreta de estos vínculos suele dificultar mucho probar, en un sentido estricto de Derecho penal, el intercambio concreto entre sobornante y aceptante del soborno, de modo que, a veces, la conducta no es punible en absoluto.

En especial, un puñado de destacados casos revelados por los medios de comunicación ha sacado a la luz este fenómeno. Esta tendencia puede en general relacionarse con el sistema y las normas de financiación de los agentes sociales y otros grupos de interés de los países concernidos. Este incremento de escándalos políticos vinculados a la financiación de estas entidades se debe, en parte, a los siguientes factores: burocratización cada vez mayor de las organizaciones, gastos de campaña cada vez más elevados, un cambio en la naturaleza de la propaganda política a través de un mayor uso de los medios de comunicación o papel decreciente del Estado como prestador de servicios públicos y la competencia por obtener contratos públicos.

Por consiguiente, es preciso llevar a cabo un importante estudio que evalúe y analice la naturaleza de estos vínculos a fin de cernir el problema y abordarlo en el futuro. De hecho, **únicamente una transparencia extrema en la financiación de los agentes sociales y otros grupos de interés y el gasto electoral y ciertas restricciones en las actividades económicas de los representantes de dichas entidades pueden garantizar que actúen libres de conflictos (potenciales) de intereses.**

La Comisión está muy preocupada por esta evolución y propone la adopción a escala comunitaria de normas claras y transparentes sobre la financiación de estas entidades de naturaleza especial y un papel cada vez mayor de la sociedad civil.

Sobre la base de un estudio que evaluará la situación de la corrupción política y la financiación de las entidades representativas de los agentes sociales y otros grupos de interés en Europa, la Comisión elaborará y presentará propuestas al Parlamento Europeo y al Consejo, que contendrán normas y mejores prácticas para la financiación transparente de dichas entidades y el gasto electoral, así como para evitar los conflictos de intereses.

7. ASPECTOS EXTERIORES

La próxima adhesión de los nuevos Estados miembros de la UE y una mayor coherencia entre política interna y externa de la UE, según lo sugerido en las conclusiones de Tampere o en la reciente «Comunicación Una Europa más amplia - Relaciones con los países vecinos», con una atención particular a Rusia, NEI Occidentales, Europa del Sudeste y los socios mediterráneos, preparan ya el camino a las futuras iniciativas (concentradas) de la UE de lucha contra la corrupción.

a) Fomento de políticas de lucha contra la corrupción en los países en vías de adhesión y candidatos y otros terceros países sobre la base de 10 principios generales (*véase anexo a este documento*)

En los países en vías de adhesión y candidatos a la UE, la lucha contra la corrupción ha adquirido mayor relevancia durante los últimos años, impulsada particularmente por la perspectiva de la adhesión. Aunque ya se han logrado progresos enormes y la mayoría de dichos países han adoptado estrategias de lucha contra la corrupción nacionales, la corrupción y otros delitos económicos siguen siendo frecuentes, según lo resaltado por la Comisión en sus informes de situación sobre la adhesión. Por otra parte, el solapamiento de jurisdicciones y la falta de coordinación ponen en peligro las realizaciones.

Aunque el desarrollo de las estructuras de lucha contra la corrupción se abordó durante las negociaciones de adhesión y el programa PHARE ha apoyado varios proyectos de lucha contra la corrupción, **la Comisión propone que deben intensificarse los esfuerzos para que la estrategia de lucha global contra la corrupción pueda extenderse a los países candidatos y en vías de adhesión en toda su amplitud.**

Aunque todos los países en vías de adhesión y candidatos hayan firmado, por lo menos, alguno de los correspondientes instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción, como los Convenios penal y civil sobre la corrupción del Consejo de Europa y el Convenio de la OCDE sobre la lucha contra la corrupción de los agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales, el mayor reto sigue siendo su aplicación efectiva.

La Comisión ha recomendado frecuentemente mejorar la coordinación entre las distintas autoridades responsables de la lucha contra la corrupción y organizar nuevas campañas para aumentar la concienciación del público con objeto de prevenir la corrupción. **El establecimiento de una única unidad de lucha contra la corrupción o un único órgano de coordinación** representaría un paso adelante significativo a este respecto.

La capacidad de las estructuras de la Administración Pública y del sistema judicial para realizar eficazmente su labor es una preocupación acuciante de la Comisión. Esto se refiere, en especial, al cumplimiento de las obligaciones jurídicas derivadas del *acervo*. Para que la lucha contra la corrupción resulte eficaz, se requiere una política de prevención global, de la que constituyen elementos esenciales el incremento de la integridad, transparencia y responsabilidad de las Administraciones y la promoción de la buena gobernanza.

La Comisión favorece, sobre la base de diez principios generales (*véase anexo a este documento*) y de las necesidades de cada país concreto, un esfuerzo global del programa PHARE en el calendario restante antes de la adhesión con vistas al refuerzo de las estructuras administrativas pertinentes (Administración de Justicia, policía, aduanas, contratación pública) en los países candidatos.

La Comisión considera que deberían mejorarse la **formación y la especialización en este ámbito** para dotar de personal competente y bien formado a los órganos nacionales en todos los campos pertinentes, como Administración de Justicia, Ministerio Fiscal, aplicación de la ley, aduanas y policía. Sobre todo, la recomendación clave y de mayor alcance en este contexto es impulsar la adaptación de la legislación nacional al *acervo* y a otros instrumentos internacionales, que garantice el desarrollo futuro.

La Comisión reconoce plenamente que la eficacia de las políticas de lucha contra la corrupción nacionales no puede evaluarse hasta que no haya transcurrido, por lo menos, un año desde su puesta en práctica.

En otros países, como los Estados de los Balcanes Occidentales, la corrupción sigue siendo un fenómeno extendido. El refuerzo general de las instituciones nacionales es un elemento clave del Proceso de Estabilización y Asociación de los países de los Balcanes Occidentales. Unas instituciones más fuertes y eficaces tendrán mayor capacidad de resistencia a la corrupción. Abordar el problema de la corrupción constituye un aspecto importante de las estrategias regionales y por países establecidas en el contexto del programa de asistencia CARDS por lo que se refiere, por ejemplo, a la lucha contra la delincuencia organizada. En general, si los países de los Balcanes Occidentales quieren seguir avanzando en su camino hacia la integración europea, resulta esencial progresar en la supresión de la corrupción.

En diciembre de 2002, el Consejo Europeo de Copenhague confirmó que la Unión aprovecharía la oportunidad que representa la ampliación para mejorar sus relaciones con Ucrania, Moldova, Belarús y los países del Mediterráneo para evitar trazar nuevas líneas divisorias en Europa e impulsar la estabilidad y la prosperidad dentro y fuera de las nuevas fronteras de la Unión. En la nueva política de Relaciones con los vecinos se prevé intensificar la cooperación para prevenir y combatir las amenazas comunes a la seguridad, incluida la corrupción. La UE analizará las posibilidades de colaborar más estrechamente con los países vecinos en cuanto a cooperación policial y judicial y desarrollo de la asistencia jurídica mutua. Estos países necesitan atraer inversión extranjera para activar su desarrollo económico, lo que constituye un fuerte incentivo para reducir los niveles de corrupción, circunstancia de la que parecen cada vez más conscientes los políticos.

b) Acuerdos de cooperación y programas de ayuda exterior

La promoción de los derechos humanos y la consolidación de los principios democráticos y del Estado de Derecho se han convertido en objetivos clave de la política exterior y de desarrollo de la UE, de modo que se han integrado como «elementos esenciales» en los diferentes acuerdos de cooperación con países en vías de desarrollo y forman parte del diálogo político regular con los países socios. El Acuerdo de Asociación firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 entre la UE y 77 países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP) da un paso adelante al abordar explícitamente los temas de la buena gestión de los asuntos públicos (como «elemento fundamental») y la corrupción. Los países ACP y la UE acordaron una definición de buena gestión de los asuntos públicos,⁴⁶ que incluye la lucha contra la corrupción. Estos ámbitos constituyen asimismo un elemento importante del diálogo político. Las partes acordaron que, cuando la Comunidad sea un socio importante en términos de apoyo financiero, los casos graves de corrupción activa y pasiva deberían ser objeto de consultas entre las Partes. Si no se adoptan las medidas necesarias para remediar la situación, puede decidirse la suspensión de la cooperación como último recurso.

El Acuerdo de Cotonú no define los «casos graves de corrupción» que pueden conducir a la suspensión de la cooperación. En el marco del permanente diálogo político que preside los temas de la buena gestión de los asuntos públicos, las partes examinan la evolución de la situación y al carácter continuo de los progresos efectuados. Esta evaluación periódica tiene en cuenta la situación económica, social, cultural e histórica de cada país. El procedimiento de consulta no se aplica exclusivamente cuando se ven afectados fondos de la CE, sino, de manera más general, cuando la corrupción constituye un obstáculo importante al desarrollo del país. Las consultas se han llevado a cabo una sola vez, cuando la Unión Europea estaba seriamente preocupada por la falta de transparencia en el sistema de contabilidad pública y los riesgos de grave corrupción, en particular en la gestión de los recursos naturales y la explotación de los monopolios, en un país socio.

El Manual de instrucciones de la Comisión sobre contratos de servicios, de suministros y de obras celebrados en el marco de la cooperación comunitaria en favor de terceros países contiene disposiciones aplicables a casos de prácticas corruptas detectadas en el contexto de un proyecto concreto. Estas disposiciones no implican necesariamente la suspensión de la aplicación del marco de cooperación con el país de que se trate. En general, afectan, al menos en una primera fase, a los desembolsos de la CE en apoyo de un proyecto concreto.

La sección 7 del Manual establece la posibilidad de *«suspender o anular la financiación de los proyectos si se descubren prácticas de corrupción de cualquier naturaleza en cualquier etapa del procedimiento de contratación y si la autoridad contratante no toma todas las medidas oportunas para poner remedio a esta situación. A efectos de la presente disposición, se entiende por práctica de corrupción toda propuesta de entrega o consentimiento de oferta a cualquier persona de un pago ilícito, un regalo, una gratificación o una comisión en concepto de incitación o de recompensa para que realice o se abstenga de realizar actos relacionados con la adjudicación o con el propio contrato»*.

⁴⁶

La buena gestión de los asuntos públicos se define como la gestión transparente y responsable de los recursos humanos, naturales, económicos y financieros para conseguir un desarrollo equitativo y duradero. Implica procedimientos de toma de decisión claros por parte de las autoridades públicas, unas instituciones transparentes y responsables, la primacía del Derecho en la gestión y la distribución de los recursos, y el refuerzo de las capacidades de elaboración y aplicación de medidas destinadas en particular a prevenir y luchar contra la corrupción.

Para aplicar esta nueva política, la Comisión está revisando actualmente su contrato marco y los convenios de financiación específicos con los Estados beneficiarios, así como sus expedientes de licitación y los contratos, con objeto de insertar cláusulas estándar en las que se clarifique que la Comisión puede cancelar la financiación y responsabilizar al Estado beneficiario de la adopción de medidas concretas en casos de corrupción.

Más recientemente (diciembre de 2001, enero de 2002) se han celebrado acuerdos con Argelia y Líbano que contienen nuevos capítulos dedicados a la cooperación en el ámbito de la Justicia e Interior. Incluyen un artículo específico sobre la lucha contra la corrupción, hacen referencia a los instrumentos jurídicos internacionales existentes y obligan a las partes a tomar medidas concretas contra la corrupción y concederse asistencia mutua en investigaciones criminales.

c) Política comercial de la UE y créditos a la exportación con apoyo público

Estudios recientes que analizan la conexión entre apertura de un país y buena gobernanza, por una parte, y grado de corrupción, por otra, sugieren que la mejor estrategia de prevención de la corrupción parece ser una gran inversión en refuerzo de las instituciones (*«buena gobernanza»*), funcionarios bien pagados, participación en el libre comercio y apertura de los mercados: cuanto más abierto un país está, menos propenso será a la corrupción. **Al incrementar la inseguridad y los costes de las transacciones, la corrupción dificulta el comercio internacional y reduce la inversión y, consiguientemente, el crecimiento. Unas condiciones de mercado abiertas, transparentes y competitivas pueden reducir la corrupción.**

La UE, a través de la Comisión, ha abogado insistentemente por la transparencia como elemento esencial del comercio internacional. En este contexto, ha reconocido en todo momento la necesidad de una mayor transparencia en la contratación pública como una de las principales prioridades. La CE promueve la ampliación a otras Partes OMC del Acuerdo sobre Contratación Pública, que contiene disposiciones de una transparencia reforzada y garantiza la libre competencia en la contratación pública internacional. La CE se compromete asimismo a participar activamente en las negociaciones previstas sobre un acuerdo multilateral sobre transparencia en la contratación pública, tal como acordó en la 4ª Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Doha. Sus propuestas en otros ámbitos de regulación del Programa de Doha para mejorar la transparencia y la predictibilidad de los sistemas multilaterales, de aplicarse, mejorarán asimismo los niveles de integridad.

Con respecto a los créditos a la exportación con apoyo público, la Comisión invita a Estados miembros a supervisar la aplicación, en la práctica, de las cláusulas de lucha contra la corrupción de las normas aplicadas por los organismos nacionales pertinentes, de acuerdo con la «Declaración de actuación» de la OCDE de diciembre de 2000⁴⁷.

⁴⁷ Este documento ha sido revisado y sustituido el 7 de febrero de 2003. Puede encontrarse una documentación completa en <http://www.oecd.org/EN/home/O,,EN-home-355-nodirectorate-no-no-no-31,00.html>

8. CONCLUSIONES

En conclusión, la futura política de la UE en materia de corrupción debería estar integrada por los siguientes elementos clave:

- **Un compromiso político decidido contra cualquier forma de corrupción debería emanar del más alto nivel de las instituciones de la UE.**
- **Por el momento, debería supervisarse estrechamente, reforzándose, la aplicación de los instrumentos existentes de lucha contra la corrupción, mediante la adhesión de la Comunidad Europea a uno o ambos de los Convenios sobre corrupción del Consejo de Europa y la participación en su mecanismo de control GRECO.**
- **Los Estados miembros de la UE deberían desarrollar y mejorar las herramientas de investigación y asignar un personal más especializado a la lucha contra la corrupción.**
- **Los Estados miembros y las instituciones y órganos de la UE deberían incrementar los esfuerzos por combatir la corrupción perjudicial para los intereses financieros de la Comunidad Europea.**
- **Deberían desarrollarse aún mas, al nivel de la UE, normas comunes de integridad en las Administraciones Públicas de la UE, tales como el Marco de Evaluación Común de los responsables de la UE de la Función Pública y la Administración Pública.**
- **Los Estados miembros y la Comisión deberían apoyar los esfuerzos del sector privado por incrementar la integridad y la responsabilidad de las empresas.**
- **Es preciso intensificar la lucha contra la corrupción política y la financiación ilegal de las entidades representativas de los agentes sociales y otros grupos de interés a escala de la UE y de los Estados miembros.**
- **En su diálogo permanente con los países en vías de adhesión, candidatos y otros terceros países, los Estados miembros y la Comisión deberían incluir sistemáticamente los temas de corrupción y apoyar decididamente los esfuerzos de dichos países por establecer y aplicar políticas nacionales de lucha contra la corrupción sobre la base de los diez principios generales adjuntos.**
- **La UE debería continuar haciendo de la lucha contra la corrupción una parte integrante de sus políticas exterior y comercial.**

ANEXO

DIEZ PRINCIPIOS PARA REFORZAR LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LOS PAÍSES EN VÍAS DE ADHESIÓN, PAÍSES CANDIDATOS Y OTROS PAÍSES TERCEROS

1. Para contar con la necesaria credibilidad, resulta esencial que líderes y responsables muestren claramente su determinación frente a la corrupción. Partiendo de que no existen recetas universalmente aplicables, conviene elaborar y aplicar estrategias o programas de lucha contra la corrupción nacionales, que incluyan medidas tanto preventivas como represivas.
2. Los Miembros actuales y futuros de la UE asumirán íntegramente el acervo de la Unión Europea y ratificarán y aplicarán todos los principales instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción de que sean parte (Convenciones de Naciones Unidas, Consejo de Europa y OCDE). Los terceros países deberán firmar y ratificar, así como aplicar, los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción pertinentes.
3. Si bien es importante contar con una legislación contra la corrupción, sin embargo aún es más importante su aplicación por órganos de lucha contra la corrupción competentes y visibles (por ejemplo, servicios especializados y bien preparados, como los fiscales anticorrupción). Es preciso desarrollar indicadores, estadísticas y técnicas de investigación adaptadas a los objetivos. Debe reforzarse el papel de los órganos responsables de la aplicación de la ley, no solo respecto de la corrupción, sino también del fraude, de los delitos fiscales y del blanqueo de dinero.
4. El acceso a los cargos públicos debe estar abierto a todos los ciudadanos. El nombramiento y promoción deben regirse por criterios objetivos basados en el mérito. Los salarios y los derechos sociales deben ser adecuados. Conviene exigir a los funcionarios públicos que declaren sus ingresos. Los puestos delicados deben sujetarse a rotación.
5. Es preciso incrementar la integridad, responsabilidad y transparencia de la Administración Pública (justicia, policía, aduanas, hacienda, sanidad, contratación pública) mediante la utilización de instrumentos de gestión de la calidad y normas de auditoría y control, tales como el Marco de Evaluación Común de los responsables de la UE de la Función Pública y la Administración Pública y la Resolución de Estrasburgo. Una mayor transparencia es importante para desarrollar la confianza entre ciudadanos y Administración Pública.
6. Hay que establecer códigos de conducta en el sector público, cuya aplicación debe ser controlada.

7 Conviene establecer normas claras sobre denuncia de las prácticas corruptas tanto en el sector privado como en el público (dado que la corrupción es una infracción sin víctimas directas que puedan presenciarla y denunciarla).

8 Debe incrementarse la intransigencia pública ante la corrupción mediante la formación y a través de campañas de concienciación en los medios de comunicación. El mensaje central debe ser que la corrupción no es un fenómeno tolerable sino una infracción penal. La sociedad civil puede desempeñar un papel muy importante para prevenir y combatir el problema.

9 Conviene introducir normas claras y transparentes sobre la financiación de los partidos y el control financiero externo de los partidos políticos para impedir los vínculos entre políticos e intereses empresariales (ilícitos). Los partidos políticos evidentemente ejercen una gran influencia en los responsables de la adopción de decisiones pero suelen ser inmunes a la legislación contra la corrupción.

10 Conviene establecer incentivos para disuadir al sector privado de prácticas corruptas, tales como códigos de conducta o «listas blancas» con las empresas de mayor integridad.