



Bruselas, 19.10.2012  
COM(2012) 604 final

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

**Participación de la Unión Europea en el Grupo de Estados contra la Corrupción del  
Consejo de Europa (GRECO)**

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

## Participación de la Unión Europea en el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO)

### 1. INTRODUCCIÓN

La presente Comunicación expone el modo en que la Comisión se propone intensificar la cooperación entre la UE y el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO), a raíz del «paquete anticorrupción» de la Comisión de 6 de junio de 2011<sup>1</sup>.

Está previsto un enfoque en dos etapas consistente, en primer lugar, en un estatus de «participante de pleno derecho»<sup>2</sup> basado en el artículo 220 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) que, en una segunda fase, puede conducir a la plena adhesión de la UE al GRECO.

Este enfoque permitirá aumentar la cooperación, en un plazo relativamente breve, sobre la base del estatus de participante de pleno derecho y a la espera de un análisis sobre cómo podría organizarse en la práctica la plena adhesión, incluida la evaluación de las instituciones de la UE por parte del GRECO.

### 2. FORMA DE PARTICIPACIÓN ESTUDIADA Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA PARTICIPACIÓN DE LA UE EN EL GRECO

Los principios fundamentales de cooperación, prioridades compartidas y ámbitos de cooperación entre el Consejo de Europa y la Unión Europea se recogen en un Memorándum de Acuerdo celebrado en 2007<sup>3</sup>. El Memorándum estipula que la cooperación judicial entre ambas partes en el ámbito de la preeminencia del Derecho (incluida la lucha contra la corrupción) debe intensificarse para garantizar la coherencia entre la legislación de la UE y los convenios del Consejo de Europa. En el capítulo sobre «cooperación interinstitucional», el Memorándum también establece que el Consejo de Europa y la UE seguirán cooperando, aprovechando las oportunidades que ofrecen los acuerdos parciales actuales<sup>4</sup>.

En este contexto jurídico, la Comisión tiene intención, en una **primera fase**, de debatir con el GRECO el estatus de participante de pleno derecho para la UE. Una vez concluido el debate

---

<sup>1</sup> Comunicación de la Comisión sobre la lucha contra la corrupción en la UE [COM(2011) 308 final] e informe de la Comisión sobre las modalidades de participación de la Unión Europea en el grupo de Estados del Consejo de Europa contra la corrupción (GRECO) [COM(2011) 307 final].

<sup>2</sup> «Estatus de participante de pleno derecho» es la expresión utilizada generalmente para hacer referencia a situaciones en las que, aunque no sea miembro de pleno derecho de una organización, la UE disfruta de derechos muy similares a los que tienen los miembros, con excepción del derecho de voto (véase también el estatus de la UE en la Organización Mundial de la Salud, la UNESCO, la Organización Internacional de Aviación Civil, el Consejo de Europa o la OCDE).

<sup>3</sup> CM(2007)74, adoptada el 10 de mayo de 2007 por el Comité de Ministros del Consejo de Europa.

<sup>4</sup> Apartado 48.

con el GRECO, la UE elaborará un análisis del impacto de la posibilidad de que las instituciones de la UE sean objeto de procedimientos de evaluación por parte del GRECO. Esto constituirá la base para decidir si pasar, en una segunda fase, a la plena adhesión de la UE al GRECO. A tal fin, se creará un grupo de trabajo a escala de la UE para ofrecer un análisis de este tipo.

Con el estatus de participante de pleno derecho, la UE participaría en el GRECO con un grado de implicación en el sistema de evaluación que deberá adaptarse para esta primera fase, pero no sería objeto de la evaluación recíproca y, por tanto, no tendría derechos de voto ni podría tener un representante en la Oficina del GRECO, que solo consta de miembros de pleno derecho. La plena participación de la UE en el GRECO tendría como fin lograr los siguientes objetivos específicos:

- la participación en las visitas a los países que forman parte de las evaluaciones de los Estados miembros de la UE y de los países candidatos o candidatos potenciales, si estos están de acuerdo;
- la posibilidad de formular sugerencias en relación con los proyectos de informes de evaluación y la participación en los debates del pleno del GRECO sobre los informes de evaluación y de cumplimiento relativos a los Estados miembros de la UE y a los países candidatos o candidatos potenciales, si estos están de acuerdo;
- la posibilidad de formular propuestas a la Oficina del GRECO<sup>5</sup>, que desempeña un papel importante en la elaboración de las evaluaciones y la redacción de los informes;
- la elaboración del análisis comparativo<sup>6</sup> que el GRECO llevará a cabo a partir de los informes de evaluación y cumplimiento actuales sobre los Estados miembros de la UE, que deberán tenerse en cuenta en la elaboración del Informe anticorrupción de la UE;
- acceso a la información recogida y actualizada por el GRECO en el marco del proceso de evaluación;
- elaboración de una lista de recomendaciones del GRECO pendientes que revistan interés para la UE, a las que el futuro Informe Anticorrupción de la UE podría dar un impulso adicional para su adecuado seguimiento.

Durante la primera fase, para garantizar las sinergias entre el sistema de evaluación del GRECO y el Informe Anticorrupción de la UE establecido por el «paquete anticorrupción» de

---

<sup>5</sup> La Oficina está compuesta por el Presidente y el Vicepresidente del GRECO y otros cinco representantes de los miembros del Grupo con derecho a voto. La Oficina elabora el proyecto de programa anual de actividades y el proyecto de Informe anual de actividades, formula propuestas sobre el proyecto de presupuesto, organiza visitas a los países, propone la composición de los equipos de evaluación, prepara el orden del día del pleno del GRECO y propone las disposiciones que deben seleccionarse con vistas a los procedimientos de evaluación.

<sup>6</sup> El análisis se basaría en los informes de evaluación y cumplimiento actuales, es decir que no daría lugar a procedimientos adicionales, ni supondría una etapa más en la evaluación de los Estados miembros de la UE; solo evaluaría de forma comparativa lo que ya ha elaborado el GRECO.

la Comisión de 6 de junio de 2011<sup>7</sup>, la Comisión se planteará la participación de un representante del GRECO en el grupo de expertos sobre la corrupción creado para ayudar a elaborar el Informe Anticorrupción de la UE.

En una **segunda fase**, a más tardar cuatro años después de que la UE haya empezado a participar en el GRECO, se reconsiderará la forma de participación de la UE. En función de las conclusiones de los análisis de la UE antes mencionados, podrá plantearse la adhesión de pleno derecho.

El pleno del GRECO, al analizar el resultado de los debates preliminares entre la Comisión y la Secretaría del GRECO, ha manifestado la opinión de que la evaluación de las instituciones de la UE por parte del GRECO debe ser uno de los elementos fundamentales en los debates y que debe considerarse como algo más que una mera posibilidad remota.

No obstante, hace falta una evaluación adicional de los requisitos, viabilidad y posible impacto de una evaluación de este tipo. De hecho, el GRECO ha desarrollado un sistema de evaluación orientado a los países y no a las organizaciones; esto significa, por ejemplo, que tendría que evaluarse la aplicabilidad a la UE de los Veinte Principios Rectores para la Lucha contra la Corrupción del Consejo de Europa, concebidos como compromisos por los países.

Las instituciones de la UE tienen sus características específicas, que no coinciden con las de las instituciones estatales clásicas. Existen limitaciones en cuanto a las competencias de la UE frente a las de un país. También se plantean dudas sobre cómo se crearían los equipos para la evaluación de las instituciones de la UE. El sistema de evaluación del GRECO debería adaptarse, por lo tanto, a las especificidades del marco jurídico e institucional de la UE. Dado que este sistema no se ha probado con anterioridad, ambas partes necesitarían analizar cuidadosamente los aspectos prácticos y jurídicos de las evaluaciones. Estas requerirían tiempo y reflexión, y el hecho de que la UE ya participe en actividades del GRECO facilitaría el análisis de la UE sobre este asunto.

Este planteamiento en dos etapas sería acorde con la orientación del pleno del GRECO, ya que establecería un plazo claro para la reconsideración de la forma de participación de la UE y la UE tomaría una Decisión al respecto basándose en las conclusiones concretas de un grupo de trabajo creado a nivel de la UE.

### **3. MEDIDAS LEGALES Y DE PROCEDIMIENTO**

La primera etapa prevista para la participación de la UE en el GRECO («el estatus de participante de pleno derecho») no equivale a una adhesión a una organización internacional o a un Tratado internacional que requiera la celebración de un Acuerdo de conformidad con el artículo 218 del TFUE<sup>8</sup>. Se trata más bien de establecer una forma apropiada de cooperación con el GRECO para la que sea aplicable el artículo 220 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El artículo 220 TFUE dice lo siguiente: «1. La Unión establecerá

---

<sup>7</sup> COM(2011) 307 Informe de la Comisión al Consejo sobre las modalidades de participación de la Unión Europea en el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO).

<sup>8</sup> El Informe sobre las modalidades de participación de la UE en el GRECO, de 6 de junio de 2011, declaraba que se pedirá al Consejo que autorice la apertura de negociaciones en nombre de la UE con vistas a la adhesión. Sin embargo, el planteamiento por el que ha optado finalmente la Comisión tras una evaluación de todas las modalidades posibles no considera en una primera fase la plena participación de la UE en el GRECO.

todo tipo de cooperación adecuada con (...) el Consejo de Europa (...). 2. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y la Comisión se encargarán de aplicar lo dispuesto en el presente artículo». El estatus de la UE en el Consejo de Europa es también un estatus de participante de pleno derecho establecido desde el principio por la Comisión (antiguo artículo 302 del TCE)<sup>9</sup>. Como las actividades del GRECO no se refieren a la política exterior y de seguridad común, corresponde a la Comisión establecer una forma apropiada de cooperación con el GRECO con arreglo al artículo 220 del TFUE.

La participación de la UE en el GRECO no afectará a las competencias de la Unión ni a los derechos y obligaciones de los Estados miembros en el GRECO.

La participación de la UE en el GRECO seguirá el procedimiento consistente en una invitación del Comité de Ministros del Consejo de Europa a la Unión para que participe en el GRECO y no en la adhesión a los convenios sobre corrupción del Consejo de Europa.

En el Estatuto del GRECO, se dedica una disposición específica (distinta a la de adhesión) a la participación de la Comunidad Europea que dice lo siguiente: «La Comunidad Europea podrá ser invitada por el Comité de Ministros para que participe en los trabajos del GRECO. Las modalidades de su participación se determinarán en la resolución en la que se le invite a participar». Dicha invitación debe enviarse oficialmente a la UE una vez que se hayan acordado las modalidades de participación de la UE en el GRECO entre el Comité de Ministros del Consejo de Europa y la UE sobre la base de una propuesta presentada por el GRECO y aprobada por el Comité del Estatuto<sup>10</sup>.

En otras palabras, el texto de la Resolución que será adoptado por el Comité de Ministros invitando a la UE a participar en el GRECO será de hecho el texto debatido y acordado conjuntamente por el Comité de Ministros y la Comisión, actuando en nombre de la Unión. La Comisión aceptará esta invitación mediante una decisión unilateral e informará al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo del resultado de los debates.

#### **4. CUESTIONES FINANCIERAS**

Para que se cumplan los objetivos especiales anteriormente descritos, debe preverse una contribución financiera de la Unión al presupuesto del GRECO de 300 000 EUR/año, sujeta a posterior negociación con el GRECO. Las contribuciones de los miembros del GRECO se establecen mediante decisión adoptada por el Comité del Estatuto del GRECO, que se actualiza periódicamente. Esta contribución debe reflejar los costes que la participación de la UE en el GRECO va a generar al grupo, así como el grado de participación real de la UE en el GRECO (es decir, sin derecho de voto en la primera fase). Otros 150 000 EUR/año se utilizarán para actividades conjuntas con el GRECO, como recogida de datos y elaboración de estudios de contexto de los Informes anticorrupción de la UE.

Teniendo en cuenta el marco jurídico en que se producirá la creación de un estatus de participante de pleno derecho de la UE (es decir, el artículo 220 del TFUE), la Comisión considerará el pago de su contribución financiera a través de la firma de los programas

---

<sup>9</sup> Esto mismo es aplicable por ejemplo en lo que se refiere a la UNESCO y a la OCDE en consonancia con lo previsto por el artículo 220 del TFUE.

<sup>10</sup> Véase la norma 2 del Reglamento interno del GRECO.

conjuntos con el Consejo de Europa. La suma necesaria estará cubierta por el Fondo de Seguridad Interior<sup>11</sup>.

## **5. CONCLUSIÓN**

La Comisión iniciará el debate sobre el estatus de participante de pleno derecho de la UE en el GRECO tomando como base la presente Comunicación. La Comisión informará al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo sobre los resultados de estos debates.

---

<sup>11</sup> Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, la prevención de y la lucha contra la delincuencia, y la gestión de crisis, COM(2011) 753 final.

## Anexo

### **ÁMBITO DE LOS DEBATES SOBRE EL ESTATUS DE PARTICIPANTE DE PLENO DERECHO**

La Comisión debatirá, en nombre de la Unión, las modalidades de participación de la UE en el GRECO. Los resultados de los debates quedarán reflejados en una Resolución del Comité de Ministros del Consejo de Europa, invitando a la Unión a participar en el GRECO («la Resolución»). La Resolución (incluidos sus apéndices) debe incluir declaraciones claras sobre los derechos y las obligaciones de la UE en el GRECO y las disposiciones prácticas relativas a la participación de la UE en una entidad jurídica distinta, con competencias autónomas junto con todos sus Estados miembros.

La participación de la UE en el GRECO debe regirse por los siguientes **principios** básicos, que deben reflejarse, en caso necesario, en la Resolución:

- La participación deberá tener en cuenta la especificidad y los límites de la competencia de la Unión. También deberá permitir que la UE establezca normas más rigurosas dentro de sus fronteras. La participación, por lo tanto, no deberá afectar a las competencias de la Unión ni a las atribuciones de sus instituciones, organismos, oficinas o agencias. Se prestará especial atención al reparto de las competencias entre la UE y sus Estados miembros, así como a la preservación del Derecho de la Unión y de su sistema jurídico único (principio de neutralidad en relación con las competencias de la Unión).
- La participación no deberá afectar a los derechos y obligaciones de los Estados miembros con arreglo al GRECO (principio de neutralidad en relación con las obligaciones de los Estados miembros).
- La participación no deberá afectar al principio de atribución de competencias establecido en el artículo 13, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea y al principio de equilibrio institucional derivado de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- El GRECO y sus organismos específicos, el Comité del Estatuto y el Comité de Ministros del Consejo de Europa, no deberán tener que interpretar, ni siquiera de forma implícita o incidental, el derecho de la Unión y, en particular, sus normas relativas a las competencias de las instituciones, organismos, oficinas o agencias y las relativas al contenido y el ámbito de aplicación de las obligaciones de los Estados miembros en virtud del Derecho de la Unión (principio de interpretación autónoma del derecho de la Unión).
- El representante de la UE deberá tratar de conseguir el derecho a participar en otros órganos del Consejo de Europa en la medida en que sus actividades estén vinculadas a la finalidad del GRECO, en proporción a su nivel de participación.

Los debates deberán garantizar que la participación de la UE en el GRECO garantice una relación de trabajo especial para asegurar un enfoque coordinado a escala europea en lo relativo a la corrupción. Para la UE, el acceso a las primeras fases de rondas de evaluación, preparación de informes nacionales e información actualizada obtenida en el contexto del proceso de evaluación, la participación en el pleno del GRECO, el análisis comparativo de las

evaluaciones de los Estados miembros y la introducción de las recomendaciones pendientes son de una importancia considerable.

Los debates deberían garantizar que la participación de la UE en el GRECO cree sinergias con el Informe Anticorrupción de la UE. Deberá evitarse cualquier carga adicional innecesaria en las administraciones de los Estados miembros y la duplicación de actividades.

Los debates deberán garantizar que la participación de la UE en el GRECO no afecte a las competencias de la Comisión en lo relativo al Informe Anticorrupción de la UE. Los debates han de garantizar que los objetivos específicos mencionados en la sección 2 de la presente Comunicación se cumplan en la mayor medida posible.

Los debates sobre el estatus de participante de pleno derecho de la UE en el GRECO también deberán implicar el compromiso de la Unión de llevar a cabo un análisis de las condiciones, viabilidad y posible impacto de la posibilidad de que las instituciones de la UE sean objeto de procedimientos de evaluación por parte del GRECO. Dependiendo de las conclusiones, este análisis podría conducir a la participación de pleno derecho de la UE en el GRECO. El análisis debe tener en cuenta las especificidades del marco legal e institucional de la UE y las competencias de la Unión establecidas en los Tratados. Una nueva forma de participación de la UE en el GRECO requeriría un proceso de negociación.

Con el estatus de participante de pleno derecho, se permitiría la participación de la UE en las sesiones plenarias del GRECO.

Los debates deben garantizar que la UE pueda designar una delegación de hasta dos representantes en el GRECO y, si procede, un suplente por representante.

Las conversaciones garantizarían que los representantes de la UE disfruten de los privilegios e inmunidades aplicables en virtud del artículo 2 del Protocolo del Acuerdo general sobre los privilegios e inmunidades del Consejo de Europa, en pie de igualdad con los demás miembros del GRECO.

El debate debería tener como finalidad garantizar que la UE pueda designar un máximo de cinco expertos que podrían realizar las tareas estipuladas en los estatutos y normas de procedimiento del GRECO en lo que respecta al proceso de evaluación, dentro de los límites de la forma de la participación de la UE.

El debate debería garantizar que puedan participar en el proceso de evaluación de los Estados miembros de la UE los expertos de esta y, posiblemente, los países candidatos o candidatos potenciales, si estos lo estiman oportuno, al menos como observadores, y que puedan formular observaciones, comentarios y propuestas sobre la preparación de las evaluaciones y los procedimientos de evaluación. Los debates también deben garantizar que la UE tenga acceso desde las primeras fases al proyecto de evaluación y a los informes de cumplimiento, y a los apéndices de los informes de cumplimiento sobre los Estados miembros de la UE y, si los países están de acuerdo, los países candidatos o candidatos potenciales.

La participación de la UE en el GRECO no debe afectar a la representación directa de los distintos Estados miembros ni a su derecho a participar a título individual en las votaciones durante las sesiones plenarias del GRECO.

Los debates han de garantizar que, en el plazo máximo de cuatro años desde que la UE haya empezado a participar en el GRECO, se reconsidere la forma de participación de la UE.

Las conversaciones deben considerar la posibilidad de que la UE participe en las reuniones del Comité del Estatuto y en las del Comité de Ministros del Consejo de Europa, cuando este último trate asuntos relacionados con el GRECO.

La Dirección General de Interior designará entre sus funcionarios a la persona que debatirá las modalidades de cooperación apropiadas. El resultado de los debates deberá ser aprobado por el Colegio de Comisarios y confirmado mediante Decisión de la Comisión.