

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre: «Combatir la corrupción en la UE: afrontar las preocupaciones de las empresas y la sociedad civil»

(dictamen de iniciativa)

(2016/C 013/11)

Ponente: Filip HAMRO-DROTZ

Coponente: Pierre GENDRE

El 16 de octubre de 2014, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

Combatir la corrupción en la UE: afrontar las preocupaciones de las empresas y la sociedad civil.

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI), encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 15 de julio de 2015.

En su 510º pleno de los días 16 y 17 de septiembre de 2015 (sesión del 16 de septiembre de 2015), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 184 votos a favor y 1 abstención el presente dictamen.

1. Recomendaciones

1.1. La UE debería elaborar sin demora una **estrategia quinquenal de lucha contra la corrupción, coherente y global, así como el subsiguiente plan de acción, refrendados por los presidentes** de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE. En sus programas y en la cooperación interinstitucional, las presidencias de la UE y las instituciones de la UE deberían **comprometerse a alcanzar objetivos claros de lucha contra la corrupción**. Deberían tener una agenda de progreso y centrarse en cuestiones transversales de lucha contra la corrupción en la UE y en las relaciones exteriores de la UE, en incrementar el apoyo a los Estados miembros y mejorar la cooperación transnacional, en el refuerzo de la integridad de las instituciones y en la protección de los intereses financieros de la UE. **El fomento de la transparencia y la lucha contra la corrupción** deberían ser objetivos centrales de todas las políticas de la UE. La estrategia debería tener en cuenta las recomendaciones que figuran en este dictamen.

1.1.1. **La prioridad fundamental debería ser apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos por aplicar y hacer cumplir** los instrumentos nacionales, europeos e internacionales existentes.

1.1.2. **Los avances en esta estrategia deberían evaluarse** en el contexto del ejercicio del Semestre Europeo, teniendo en cuenta las conclusiones de las encuestas periódicas y del informe de la Comisión Europea sobre la lucha contra la corrupción. La prevalencia de la corrupción debería también tenerse en cuenta en el seguimiento por parte de la UE de la manera en que sus Estados miembros respetan el Estado de Derecho y analizarse específicamente como parte de la condicionalidad de los programas de asistencia económica acordados entre Estados miembros y terceros países.

1.2. **Una cooperación transnacional reforzada que integre la lucha contra la corrupción** debería ser el concepto clave de la estrategia:

1.2.1. La Comisión Europea y los Estados miembros de la UE deberían **reforzar la cooperación transnacional de lucha contra la corrupción** en el contexto de la renovación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE 2015-2020 [COM(2015) 185], **mejorar la coordinación** entre los organismos pertinentes (OLAF, Eurojust, Europol, Defensor del Pueblo Europeo, Tribunal de Cuentas) y **garantizar la gestión efectiva** de la Red Europea contra la Corrupción (RECC). Deberían **ampliar el intercambio de mejores prácticas y reforzar la coordinación y la cooperación entre las fiscalías nacionales** en los asuntos penales transfronterizos, por ejemplo en la recuperación y repatriación de activos de origen delictivo.

1.2.2. El Consejo Europeo desempeña un importante **papel de liderazgo** y puede estimular la lucha contra la corrupción con las medidas siguientes:

— emprender programas para promover la **sensibilización y la educación en los Estados miembros sobre el valor de la integridad en la sociedad y la economía**: la naturaleza y el grado de corrupción existente en los ámbitos político, judicial y de la administración pública; el papel de la corrupción en la represión de la libertad de los medios de comunicación, la expansión de la delincuencia organizada y la erosión de la competitividad; y emprender un debate de fondo sobre el futuro de la gobernanza democrática de Europa;

- fomentar e introducir **medidas más estrictas para prevenir la corrupción**; emprender también, en este contexto, acciones para revisar y promover la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en el interior de la UE (en consonancia con el artículo 63 de la Convención y con la Resolución 3/1).
- **redoblar los esfuerzos por aproximar las legislaciones penales nacionales**, en caso de que estas se hayan convertido en un obstáculo a la investigación y el enjuiciamiento eficaces en casos de corrupción. Convendría prestar especial atención a la **armonización de las definiciones de corrupción** y a los conflictos de intereses. Para lograrlo, debería recurrirse preferentemente a la legislación de la UE o a marcos como el «método abierto de coordinación» con el objetivo de determinar directrices legislativas que sirvan de guía a los Estados miembros;
- acordar sin demora el **Reglamento del Consejo relativo a la creación de una Fiscalía Europea (EPPO)** y el Reglamento revisado sobre **Eurojust**.

1.2.3. La **Cumbre Social Tripartita** debería examinar, basándose en los artículos 152 a 155 del TFUE, la manera en que el diálogo social, tanto horizontal como sectorial, podría contribuir a los esfuerzos para prevenir y combatir la corrupción.

1.2.4. Por lo que respecta a las iniciativas relativas al compromiso de la UE en la lucha contra la corrupción, deberían reforzarse la **consulta y la participación de la sociedad civil**, basándose en el artículo 11 del TFUE, así como del **Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones**.

1.2.5. Las instituciones de la UE y los organismos pertinentes deberían, en colaboración con los Estados miembros, intensificar las acciones destinadas a **concienciar a la opinión pública** acerca de cómo los ciudadanos pueden participar en la lucha contra la corrupción, poniendo de relieve los derechos y las vías de recurso disponibles con arreglo a la legislación de la Unión. Sería necesaria una campaña de información dirigida a los medios de comunicación de masas, por ejemplo para aclarar cuáles son los canales de que disponen los ciudadanos para denunciar la sospecha de corrupción y el uso indebido de los fondos de la UE. Esto debería ir acompañado de una mayor transparencia sobre la forma en que se gastan los fondos de la UE.

1.3. La UE debería, además de las medidas legislativas, emprender y apoyar medidas alternativas para **promover la adopción y la aplicación de códigos y normas de cumplimiento, anticorrupción y antisoborno en cada empresa**, en consonancia con los instrumentos y las orientaciones internacionales, sectoriales y europeas. El concepto de participación incluyente y transparente de las partes interesadas correspondientes, incluidos los trabajadores, debería formar parte de la aplicación de un código ético (que también incluya disposiciones adecuadas en materia de denuncia de irregularidades) por la empresa en cuestión. Se debería obligar a las empresas de todo el mundo a disponer de un sistema de gestión de lucha contra la corrupción como requisito para poder ser seleccionadas en proyectos que reciban financiación de la UE.

1.3.1. La UE debería también aprovechar la revisión de la estrategia de responsabilidad social de las empresas de la UE para analizar, con el apoyo de las empresas, los interlocutores sociales y las asociaciones comerciales, la manera de difundir ampliamente las mejores prácticas en materia de gobernanza empresarial y ética.

1.3.2. El Comité acoge con satisfacción la reciente Directiva de información no financiera que obliga a las grandes empresas de la UE a elaborar un informe sobre el cumplimiento y el contenido de sus normas éticas. Se debería **animar a las empresas a garantizar que se cumplan las normas anticorrupción, incluidos mecanismos de alerta adecuados, a lo largo de toda la cadena de suministro** y que las pequeñas y medianas empresas adopten también medidas proporcionadas.

1.3.2.1. Esto afecta, en particular, al suministro de recursos naturales que da lugar, con frecuencia, a una mayor vulnerabilidad frente a la corrupción. La UE puede basarse en las buenas prácticas del sector forestal y en los planteamientos reguladores sobre minerales originarios de zonas de conflicto en Estados Unidos. En este contexto, la Comisión Europea debería garantizar que se adopta un enfoque coherente en la revisión de su estrategia sobre las materias primas. Además, debería cooperar con representantes de las empresas de nivel europeo para desarrollar un planteamiento coherente y sistemático para erradicar la corrupción en la cadena de suministro.

1.4. La Comisión Europea debería **reexaminar las directivas sobre contratación pública**, en concreto para analizar cómo mejorar la transparencia y la fiabilidad de los procedimientos. Debería supervisar proactivamente la manera en que los Estados miembros aplican las disposiciones vigentes relativas a la **prevención de conflictos de interés y del favoritismo** (también en la esfera regional y local) y facilitar orientaciones más detalladas cuando convenga. Las normas sobre contratación pública deberían aplicarse a todas las empresas, independientemente de su lugar de establecimiento.

1.4.1. La Comisión Europea debería garantizar que existen canales adecuados para desvelar casos de corrupción en los procedimientos de contratación pública en la esfera nacional y local, así como mejorar las posibilidades de obtener compensación, incluso por parte de agentes distintos de aquellos directamente afectados. La UE y los Estados miembros deberían fomentar un **alto grado de transparencia** en estos procedimientos. Cabe señalar que la contratación electrónica va a generalizarse; debería darse más a conocer que la información sobre el procedimiento de licitación y la obtención de contratos está disponible en la plataforma electrónica de la UE TED (Tenders Electronic Daily) en formatos que son fácilmente accesibles y analizables.

1.4.2. Las empresas que presenten ofertas para contratos públicos deberían facilitar información sobre su titularidad, incluido el beneficiario efectivo de la empresa. Las grandes empresas que presenten ofertas para contratos públicos deberían **disponer de un código estricto anticorrupción y antisoborno** (en consonancia con los instrumentos y las orientaciones internacionales, europeas y sectoriales). La divulgación de la información debería estar sujeta a las normas de protección de los secretos comerciales (véase el Dictamen del CESE INT/145) y no debería verse obstaculizada por las divergencias entre las legislaciones nacionales en materia de protección de datos.

1.4.3. La UE debería fomentar el uso de las sanciones, y la mayor sanción consistirá en la **inhabilitación para presentarse a licitaciones de contratación pública** durante un período de tiempo proporcionado, así como en medidas equivalentes para aquellos que trabajan en el sector público, como herramienta disuasoria contra la corrupción. La Comisión Europea, el Banco Europeo de Inversiones y los Estados miembros de la UE deberían crear para toda la UE un sistema de inhabilitación interconectado que integre los sistemas de inhabilitación nacionales y de la UE para garantizar que las personas corruptas tengan prohibido participar en licitaciones públicas en la Unión, como estipulan las nuevas Directivas sobre contratación pública de la UE (2014-2024 y 2014-2025). Aquellos que trabajan en el sector público deberían estar sometidos a consecuencias equivalentes. La inhabilitación debería contemplarse sobre todo cuando una empresa haya sido inculpada por cometer irregularidades o no haya **puesto en marcha medidas preventivas contra la corrupción**. El sistema debería tener en especial consideración a las empresas que hayan llevado a cabo reformas y adoptado las medidas adecuadas para prevenir que se produzcan los actos de corrupción («autocorrección»). Además, debería fomentarse el recurso a los «pactos de integridad», es decir, el compromiso de las autoridades públicas y las empresas para elevar el grado de transparencia e integridad en la contratación pública. Hay que exigir con mayor rigor un comportamiento ético y el cumplimiento por parte de las empresas estatales y la administración pública, en la esfera tanto nacional como regional y local.

1.5. La UE debería **mejorar la transparencia de los flujos financieros** en toda la UE. Aunque se acoge con satisfacción la legislación reciente destinada a mejorar la transparencia del accionariado empresarial como parte integrante de la cuarta Directiva contra el blanqueo de capitales, persiste una **necesidad de información pública** sobre los beneficiarios efectivos de los fideicomisos y otras sociedades instrumentales. La transparencia de los flujos financieros internacionales podría mejorarse sobre todo mediante la mejora de los informes que presentan las empresas, sobre la base de las orientaciones internacionales o sectoriales y la legislación pertinente de la UE, a fin de obligar a las empresas multinacionales a comunicar los datos financieros clave en los países en los que operan.

1.5.1. Es necesario que los **bancos mejoren el cumplimiento** de la legislación aplicable de la UE. En este contexto, la Comisión Europea y la Autoridad Bancaria Europea deberían desempeñar un papel más activo a la hora de garantizar que las deficiencias en la aplicación de la normativa de un Estado miembro no debilitan el sistema global. Asimismo, la Comisión Europea debería aprovechar sus competencias para armonizar las sanciones penales en este ámbito y para asegurarse de que son realmente disuasorias en todas las jurisdicciones de la UE. Habría que animar también a los Estados miembros a tipificar un delito de **enriquecimiento ilícito intencionado de un funcionario público**, según estipula el artículo 20 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

1.6. En muchos casos, la exposición de la corrupción depende de la voluntad de los denunciantes, siempre que actúen de buena fe y se basen en argumentos razonables. La Comisión Europea debería buscar alternativas para **promover la protección de los denunciantes**, emprender un estudio sobre la viabilidad de adoptar instrumentos en el nivel de la UE, posiblemente un reglamento o una directiva, teniendo en cuenta las directrices internacionales o sectoriales, así como las resoluciones pertinentes del Parlamento Europeo. El respeto de la privacidad y del secreto comercial no debe impedir la lucha contra la corrupción [Directiva 2013/36 (DRC IV)]. Deben establecerse disposiciones de salvaguardia adecuadas para proteger a las partes interesadas frente a la denuncia incorrecta de irregularidades.

1.7. La asignación y el **gasto del dinero de los contribuyentes de la UE** con cargo a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (incluido el FEIE) presentan riesgos de uso indebido, como demuestran la experiencia y los estudios disponibles. Aunque el fraude está a menudo vinculado a la corrupción, la investigación queda obstaculizada por las deficiencias de la cooperación entre la UE y las autoridades nacionales. La UE debería desempeñar un papel más destacado en el seguimiento y la auditoría de la utilización de los fondos basándose en **el concepto de tolerancia cero con la corrupción y el fraude**. Se debería instaurar una **Fiscalía Europea** (siglas en inglés, EPPO) como órgano europeo independiente y eficiente para investigar y perseguir con toda independencia no solo los delitos relativos a las finanzas de la UE, sino también delitos transfronterizos graves como la corrupción, tal y como se estipular en el Tratado de Lisboa. Hay que reforzar también las capacidades de Eurojust, para el caso en que se vieran involucrados terceros países que quedaran fuera del ámbito de actuación de la Fiscalía Europea.

1.8. La UE debería intensificar su **participación en los esfuerzos de lucha contra la corrupción en el ámbito mundial**. Ello supondría incluir **disposiciones estrictas de lucha contra la corrupción en los acuerdos** con terceros países. Deberían imponerse requisitos estrictos en los programas de financiación (preadhesión, vecindad, fondos de cooperación al desarrollo y de la ayuda exterior, etc.) relacionados con la prevención y la represión de la corrupción (también para la protección de los fondos en sí mismos). Hay que instaurar sólidos mecanismos de seguimiento de la aplicación y la eficacia.

1.8.1. Deben adoptarse medidas para proteger eficazmente, tanto en el mercado interior como en el ámbito internacional, a las empresas de la UE que cumplen normas éticas frente a competidores de terceros países que incumplen tales disposiciones. Uno de los elementos de protección debería ser que «las condiciones del contrato deben estar redactadas de tal modo que asignen de manera equitativa los riesgos vinculados al contrato» [véase el considerando 65 del Reglamento (UE) n° 1316/2013 sobre el Mecanismo «Conectar Europa»]. Este principio debería incluirse en el texto de todos los instrumentos de la UE relacionados con la financiación de la UE.

1.8.2. La UE también debería redoblar sus esfuerzos para prevenir que su sistema financiero se convierta en un **refugio seguro para el dinero negro**. Los acontecimientos acaecidos en los últimos años, por ejemplo, en África, Oriente Próximo y Ucrania han demostrado la inadecuación de los enfoques bilaterales para la recuperación y repatriación de activos robados. La Comisión Europea debería desempeñar un papel más activo a la hora de asistir y coordinar la devolución de bienes sustraídos a estos países.

1.9. Las **propias instituciones de la UE deberían cerciorarse de que son una referencia en materia de transparencia, integridad y buena gobernanza** de forma que sirvan de pauta para los Estados miembros. Solo de este modo tendrán las instituciones de la UE autoridad y credibilidad para emprender, orientar y aplicar las medidas mencionadas anteriormente. Para ello, las instituciones deberán **velar por alcanzar un nivel máximo de rendición de cuentas y transparencia** en el proceso de toma de decisiones, lo cual podría incluir la introducción del concepto de «huella legislativa» de la legislación y las políticas de la UE —es decir, un registro público y actualizado de la interacción entre las instituciones de la UE, los Estados miembros y los grupos de interés— así como promulgar legislación sobre la inscripción obligatoria en el registro de grupos de interés de la Unión.

1.9.1. La UE también debe ser coherente y proactiva en **el seguimiento y la prevención de los conflictos** de interés, ya que pueden influir en la toma de decisiones. Se han de instaurar comités éticos independientes con la facultad de emitir recomendaciones vinculantes e imponer sanciones. Se debería revisar el plan de acción quinquenal a que se refiere la Recomendación (1) y tener en cuenta las conclusiones de los informes anticorrupción de la Comisión Europea y de la OLAF.

1.10. El **CESE debería** tomar medidas específicas para contribuir a la lucha contra la corrupción en la UE, a saber:

- aumentar la concienciación de la sociedad civil a modo de seguimiento del Dictamen;
- intervenir en el diálogo pertinente sobre corrupción entre los sectores público y privado, tal y como desea la Comisión, y
- analizar la lucha contra la corrupción y el fraude en próximos dictámenes y considerar la posibilidad de emitir dictámenes adicionales, incluso sobre la corrupción en sectores específicos;

- plantear la cuestión de la cooperación en sus contactos con los CESE nacionales y demás partes interesadas, así como en las actividades fuera de la sede del CESE;
- evaluar el Código de Buena Conducta Administrativa interno del CESE y el Código de Conducta para sus miembros, incluida la introducción de normas internas sobre los denunciantes;
- promover una cooperación regular en el ámbito de la lucha contra la corrupción con las instituciones de la UE (Consejo Europeo, Comisión Europea, Parlamento Europeo), las agencias pertinentes y el Comité de las Regiones;
- establecer un grupo de seguimiento anticorrupción.

2. Descripción de la corrupción

2.1. La corrupción se define comúnmente «cualquier abuso de poder para obtener ganancias privadas», tomando como inspiración la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. El presente Dictamen toma esta definición como punto de partida.

2.2. La corrupción está muy extendida en el mundo. **En Europa se estima que el coste de la corrupción para los contribuyentes de la UE asciende a aproximadamente 120 000 millones EUR al año** (sin contar el fraude a los fondos públicos de la UE) lo cual equivale casi al presupuesto anual global de la UE, es decir un 1 % del PIB de la Unión. En materia de corrupción se constataron significativas diferencias entre los distintos Estados miembros. En muchos de ellos, la corrupción ha penetrado en todas las esferas de la vida pública y privada. La Comisión Europea menciona en la introducción al Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE, de 2014: *«La corrupción perjudica gravemente a la economía y la sociedad en su conjunto [...]. Los Estados miembros de la UE no son inmunes a esta realidad. La corrupción [...] atenta contra la buena gobernanza, la gestión sana de los recursos públicos y la competitividad de los mercados. En casos extremos, socava la confianza de los ciudadanos en las instituciones y los procesos democráticos.»*

2.3. **La corrupción tiene muchas facetas.** Puede desglosarse en corrupción en el sector público, en el sector privado y en el ámbito político, según el entorno en el que se produzca. La corrupción siempre implica al menos dos intervinientes en el acto ilícito que prestan su consentimiento.

2.3.1. Ejemplos típicos de corrupción son actos de cohecho, en su forma tanto pasiva como activa, incluido el ofrecimiento, el pago y la aceptación o petición de una ventaja como incentivo para efectuar una acción legal, ilegal o poco ética, que puede adoptar la forma de donaciones, préstamos, honorarios, pagos de facilitación («o comisiones»), bonificaciones («sobornos») y otras ventajas, como la reducción de impuestos, visados, servicios, patrocinio y donaciones. En muchos casos, la corrupción está vinculada a otras prácticas ilegales, como la fijación de precios, la colusión en un procedimiento de licitación, el blanqueo de dinero, el enriquecimiento ilícito, el chantaje y el fraude. También incide en operaciones menos tangibles, como el favoritismo y el nepotismo al nombrar funcionarios públicos, el tráfico de influencias y favores, el clientelismo, inmunidades abusivas, amnistías y prácticas de privatización, el soborno de autoridades judiciales y policiales, la financiación de partidos políticos o la manipulación de campañas electorales. Los conflictos de interés no regulados o mal gestionados pueden conducir a la corrupción, por ejemplo empresas que ofrecen puestos lucrativos a antiguos funcionarios sin respetar los períodos de incompatibilidad (fenómeno denominado de «puertas giratorias»).

2.3.2. Todas estas actividades abusivas e ilegales se ve facilitadas por una serie de factores. Entre ellos cabe citar los obstáculos legales (inmunidades para los cargos electos y plazos de prescripción); la falta de normas internacionales, códigos de conducta y de orientaciones éticas y de mecanismos de alerta adecuados; la falta de transparencia en el proceso decisorio público y la manera en que se ve influido, por ejemplo, la no declaración por parte de los cargos electos o funcionarios nombrados de sus actividades e ingresos complementarios o de sus reuniones secretas con personas cuyo objetivo es influir en sus decisiones.

2.3.3. A menudo la corrupción va unida a la economía informal y la delincuencia organizada. En 2013, en su evaluación de la amenaza que representan la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional (evaluación SOCTA), Europol identificó aproximadamente 3 600 grupos y redes de delincuencia organizada que operan actualmente dentro de las fronteras de la UE, infiltrando cada vez más sectores de la economía.

2.4. **La corrupción se considera un problema transnacional grave y creciente en toda la UE** y en el mundo. La corrupción no se detiene en las fronteras.

2.5. En junio de 2011, la **Comisión Europea** dio un paso importante para abordar y combatir la corrupción en Europa mediante la adopción de un paquete global de lucha contra la corrupción. Además, estableció el **mecanismo de información en la lucha contra la corrupción en la UE**. El primer Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE —COM(2014)38 final— fue publicado en febrero de 2014 y está previsto publicar nuevos informes cada dos años. El primer informe tiene por **objetivo entablar un amplio debate con las partes interesadas, incluida la sociedad civil, con el fin de apoyar los esfuerzos de lucha contra la corrupción y determinar de qué manera pueden contribuir las instituciones de la UE a hacer frente a la corrupción**. El concepto de «participación de la sociedad» se inspira en el artículo 13 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

2.5.1. El informe aborda problemas específicos de corrupción en determinados Estados miembros y, en general, subraya que los Estados miembros deberían intensificar sus esfuerzos para afrontar la corrupción, habida cuenta de sus carencias en materia de transposición, aplicación y cumplimiento de las normas internacionales y de los instrumentos pertinentes de la UE.

2.5.2. Junto con el informe, se publicaron **dos encuestas de opinión del Eurobarómetro**, a saber: a) una edición especial del Eurobarómetro dedicada a la corrupción, y b) la encuesta flash dirigida a las empresas.

2.5.2.1. Estas encuestas arrojan los resultados siguientes (todos los coeficientes se refieren al número de ciudadanos o empresas de la UE que respondieron a la encuesta):

- **tres cuartas partes de los ciudadanos de la UE cree que la corrupción está muy extendida en su propio país**. En diez Estados miembros, el porcentaje es superior al 90 %;
- **más de la mitad de los europeos estima que el nivel de corrupción ha aumentado durante los tres últimos años**;
- **tres cuartas partes de los europeos declara que los sobornos y el tráfico de influencias constituyen a menudo la manera más fácil de obtener determinados servicios públicos** (por ejemplo en el sector médico y la asistencia sanitaria) **en su país**;
- **más de dos tercios de los europeos considera que existe corrupción en las instituciones de la UE y más de la mitad de ellos considera que las instituciones no contribuyen a reducir la corrupción en Europa**;
- **aproximadamente la mitad de las empresas considera que la corrupción constituye un problema para la actividad empresarial**. Las empresas estatales y el sector público, incluidas las autoridades fiscales y aduaneras, son especialmente vulnerables;
- **más de la mitad de las empresas señala que la corrupción está muy extendida en la contratación pública** en razón de los conflictos de intereses, las prácticas opacas y los favoritismos. La contratación pública de proyectos y contratos en materia de desarrollo urbano, infraestructuras, construcción y asistencia sanitaria se consideran especialmente vulnerables a la corrupción en todos los niveles.

2.6. En su informe de diciembre de 2014, la OCDE demuestra que la magnitud del **soborno en el extranjero** sigue siendo inaceptablemente elevada. En él se describen más de 400 casos de soborno de funcionarios públicos extranjeros durante el período 2009-2014. Por término medio, los sobornos ascendieron al 11 % del valor total de las transacciones y en muchos casos estuvieron relacionados con contratos públicos. Dos terceras partes de los casos se produjeron en los cuatro sectores siguientes: industrias de extracción, construcción, transporte y almacenamiento, información y comunicación.

2.7. En cuanto a los esfuerzos para proteger los **intereses financieros de la UE (el dinero de los contribuyentes gestionado por la UE)**, en 2013 se notificaron 16 000 casos de **irregularidades (aproximadamente 2 000 millones EUR) en el uso de los fondos de la UE**, de los cuales 1 600 casos de fraude (por importe de 350 millones EUR). Desde 2009, el número de irregularidades notificadas se ha incrementado en un 22 % y su valor en un 48 %. La falsificación de documentos (probablemente relacionada a menudo con la corrupción) fue la fuente principal de este comportamiento. El Tribunal de Cuentas Europeo reconoció en su informe anual de 2013 **abusos o errores en aproximadamente en el 5 % de los fondos concedidos por la UE**, sobre todo en el ámbito de la política regional, la energía y el transporte, la agricultura, el medio ambiente, la pesca y la salud.

3. Instrumentos internacionales contra la corrupción y el soborno

3.1. Además de su propia legislación nacional de lucha contra el soborno y la corrupción, los Estados miembros de la UE han suscrito una serie de convenios y tratados internacionales, y han de aplicar también la legislación pertinente de la UE. Cada uno de estos acuerdos dispone de sus propios procedimientos de control, que incluyen en general algún tipo de revisión *inter pares*.

3.2. Los principales instrumentos y mecanismos internacionales de lucha contra la corrupción son:

- la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción;
- el Convenio de la OCDE de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales;
- el Convenio penal sobre la corrupción del Consejo de Europa de 1999; el Convenio civil sobre la Corrupción.

3.3. Los principales instrumentos de lucha contra la corrupción de la UE son:

- el artículo 83, apartado 1, del TFUE, que otorga un mandato a la UE para combatir las infracciones en ámbitos delictivos de especial gravedad (entre los que menciona la corrupción) que tengan una dimensión europea o transfronteriza;
- el artículo 325, apartado 4, del TFUE, que proporciona una base jurídica para la adopción de todas las medidas necesarias para luchar con el fraude que afecte a los intereses financieros de la UE;
- el 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 de 1997;
- la Decisión Marco (2003/568/JAI) del Consejo relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado.

3.4. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es el más completo de los convenios internacionales. Todos los Estados miembros de la UE la han ratificado y también la ha suscrito la UE.

3.5. La UE ha adoptado directivas, comunicaciones y decisiones marco que, fundamentalmente, establecen normas mínimas y abordan asuntos que se refieren a la lucha contra la corrupción y al fraude, a saber: el fraude y la evasión fiscales, el blanqueo de dinero, la responsabilidad social de las empresas, la notificación de operaciones no financieras, la gobernanza empresarial, la contratación pública y la auditoría. El CESE ha emitido repetidamente dictámenes sobre estas iniciativas de la UE.

3.6. La UE ha introducido también disposiciones para luchar contra el fraude y la corrupción en sus programas de financiación, tanto internos como externos (incluida las políticas de cohesión, regional, agrícola, de ampliación, de vecindad y de desarrollo).

3.7. Como primera medida para proteger a las empresas de la UE que actúan dentro de la legalidad y trabajan en los mercados de terceros países, los principios que figuran en el considerando 65 del Reglamento (UE) n° 1316/2013 sobre el Mecanismo «Conectar Europa» y el artículo 3.24 de la política y las normas de contratación («Procurement Policies and Rules») del BERD, que solicitan una asignación equitativa de los riesgos asociados con el contrato, deberían incluirse en el texto de todos los instrumentos de la UE relacionados con la financiación de la UE.

3.8. Desde 2011, la Comisión Europea ha emprendido una exhaustiva **estrategia de lucha contra el fraude** (siglas en inglés, CAFS) [COM(2011) 376] para mejorar todo el ciclo antifraude —prevención, detección y condiciones de investigación del fraude— y para lograr disuadir y repatriar adecuadamente, mediante sanciones disuasorias. Los servicios de la Comisión han elaborado estrategias sectoriales de lucha contra el fraude. También es importante el proyecto de Directiva COM(2012) 363 sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la UE mediante el Derecho penal (siglas en inglés, PIF).

4. La autorregulación — los códigos éticos relacionados con la corrupción y el soborno

4.1. **La autorregulación desempeña un papel importante en la lucha contra la corrupción y el soborno.** Cada vez más, las empresas consideran que la responsabilidad social, el cumplimiento de las normas y la prevención de la corrupción forman parte de su política y su gestión generales. El código ético de una empresa específica se basa principalmente en las orientaciones internacionales y sectoriales. Supuestamente aplican las correspondientes normas de la UE (presentación de informes no financieros, responsabilidad social de la empresa, etc.). El objetivo principal de un código de empresa es fomentar un comportamiento ético en todas las actividades de la empresa, comprometer a todas las partes interesadas y aplicarlo de manera transparente e inclusiva, al tiempo que se aborda también en el contexto del diálogo social.

4.2. Las **directrices internacionales y los mecanismos fundamentales** que describen los principios que han de seguir las empresas para evitar la corrupción y el soborno y promover un comportamiento ético son:

- normas sobre la lucha contra la corrupción de la Corte Penal Internacional, directrices sobre la denuncia de irregularidades, manuales, etc.;
- el Pacto Mundial de las Naciones Unidas; diez principios contra la corrupción y las orientaciones que los acompaña sobre elaboración de informes;
- la Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales: Recomendación 7 sobre la «Lucha contra la corrupción, las peticiones de soborno y otras formas de extorsión»;
- la norma ISO 37001 sobre Sistemas de gestión de lucha contra el soborno (en elaboración, ISO PC/278);
- las directrices del Grupo del Banco Mundial de lucha contra la corrupción;
- la Iniciativa mundial de presentación de informes (GRI, GR 4);
- los principios empresariales de lucha contra el soborno de Transparency International, etc.

Las **orientaciones para los distintos sectores industriales** a escala de la UE —por ejemplo, el sector europeo de la construcción (<http://www.fiec.eu>, incluidas las orientaciones pertinentes y declaraciones conjuntas), las industrias extractivas (www.eiti.org)— son esenciales para los sectores en cuestión. Lo mismo ocurre con las directrices nacionales (por ejemplo el código de sostenibilidad alemán o las directrices de la industria danesa) que desempeñan un papel fundamental a la hora de orientar el comportamiento de las empresas.

4.3. El Parlamento Europeo y la Comisión han adoptado sus propias directrices éticas internas para completar las obligaciones que incumben a los funcionarios en virtud del Estatuto de los funcionarios de la UE, incluido un código de conducta de los comisarios europeos y un código de conducta de los diputados al Parlamento Europeo que establecen orientaciones sobre la forma de tratar las donaciones y liberalidades, otros intereses económicos y los conflictos de interés. El CESE se ha dotado de códigos similares.

5. Observaciones relativas a las empresas y las inquietudes de la sociedad civil

5.1. La situación relativa a la **corrupción** y al fraude a los fondos públicos **en la UE es inaceptable**. Las consecuencias se dejan sentir profundamente en la sociedad civil y las empresas. La corrupción conlleva costes adicionales para los consumidores y un entorno de incertidumbre para las empresas que cumplen normas éticas. El CESE observa con malestar la generalización del fraude y la corrupción en los Estados miembros de la UE. Además, el compromiso político de los gobiernos y de las autoridades locales es demasiado endeble para luchar eficazmente contra la corrupción, siendo además insuficiente la aplicación y ejecución de los instrumentos internacionales, europeos y nacionales existentes.

5.1.1. Los ciudadanos y los agentes sociales y económicos tienen derecho, con independencia del lugar donde residan en Europa, a vivir en una sociedad regulada de forma transparente y equitativa, y basada en el Estado de Derecho. La crisis financiera y la crisis del euro han suscitado entre los ciudadanos críticas cada vez mayores sobre la flagrante corrupción existente y han dado lugar a **una pérdida gradual de confianza por parte de los ciudadanos** en la gobernanza democrática a escala de la UE, y, por tanto, han fomentado la propagación del **euroescepticismo**. **La sociedad civil confía** en que la UE y los Estados miembros redoblen sus esfuerzos para luchar contra la corrupción y el fraude. Los responsables políticos deben convencer de que actúan en defensa del interés público.

5.2. El **CESE se compromete**, por todos estos motivos, a apoyar los esfuerzos para afrontar este problema. Ello **responde** a la voluntad de la Comisión Europea de que la sociedad civil participe en la lucha contra la corrupción; el objetivo principal del presente dictamen es **contribuir** al próximo informe de la Comisión sobre la lucha contra la corrupción (de 2016), así como asumir su parte de responsabilidad en la **sensibilización**, la difusión de información y el fomento de la transparencia.

5.3. **La corrupción no es solo una cuestión de integridad y ética, sino también un asunto económico, puesto que perjudica a la economía lícita** —es decir, las circunstancias y condiciones equitativas para el comercio, las inversiones y la competencia— y, de ese modo, afecta al crecimiento y a la competitividad. Los datos publicados por el Banco Mundial y el Foro Económico Mundial demuestran que la competitividad económica está estrechamente relacionada con la capacidad de los gobiernos para controlar la corrupción. Los estudios han puesto de manifiesto que el control de la corrupción en la UE está estrechamente correlacionado con la facilidad para hacer negocios, y han demostrado la repercusión negativa de la corrupción en la inversión privada.

5.3.1. La corrupción aumenta los costes ya que las empresas «limpias» corren el riesgo de perder contratos en un entorno corrupto. Por tanto, socava la eficiencia del mercado interior y podría obstaculizar así los esfuerzos dirigidos a alcanzar los objetivos de la estrategia de crecimiento Europa 2020 y a mejorar la competitividad de Europa a escala mundial, con lo que se socavan las posibilidades de mejorar el empleo y el bienestar en Europa.

5.3.2. **Las empresas con un buen historial de lucha contra la corrupción atraen inversores.** La imagen del mundo empresarial está en juego cuando una empresa es declarada culpable de soborno y corrupción. No solo daña su propia reputación, sino que además arroja una sombra negativa sobre el sector empresarial en su conjunto. No obstante, hay que tener también en cuenta la carga administrativa y financiera, para las empresas, en especial las pymes, en las disposiciones relativas al cumplimiento de la legislación anticorrupción y los requisitos de información.

5.4. Periódicamente, los medios de comunicación informan sobre casos de **corrupción al más alto nivel** en muchos Estados miembros así como en otras partes del mundo. La **corrupción política** (vinculada, por ejemplo, a nombramientos, sobornos, la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales, el amaño de acontecimientos deportivos) **es considerada por los ciudadanos extremadamente perjudicial para la sociedad, sobre todo cuando están involucradas las autoridades judiciales y policiales.** Se debe acabar con esta situación, así como con la práctica extendida en muchos Estados miembros de abonar **comisiones ilegales**, que afecta a la vida diaria de los ciudadanos. Estos fenómenos sociales parecen basarse en un cambio en la percepción de la legalidad. Hay que afrontar esta situación: los ciudadanos tienen derecho a vivir en un Estado de Derecho, a una buena gobernanza y a servicios públicos exentos de corrupción. Hay que cambiar de actitud y, cuando proceda, la cultura de la corrupción debe sustituirse por una cultura de la transparencia. Básicamente, este cambio debe abordarse mediante legislación y con medidas de fomento y educación.

5.5. El CESE **apoya las medidas de lucha contra la corrupción y las recomendaciones de la Comisión Europea**, las iniciativas antifraude de la UE, así como las acciones del Parlamento Europeo, en particular el Plan de Acción 2014-2019 de lucha contra la delincuencia organizada, la corrupción y el blanqueo de dinero. Además, las recomendaciones de los informes del Grupo de Estados del Consejo de Europa contra la corrupción (GRECO), Naciones Unidas, la OCDE y la Corte Penal Internacional son indispensables y deberían tenerse en cuenta a la hora de reforzar las políticas de lucha contra la corrupción, así como las actividades de la UE y de sus Estados miembros.

5.6. La fuerte interdependencia de las economías de los Estados miembros y la creciente magnitud y velocidad de los flujos monetarios transfronterizos aumentan el riesgo de los efectos expansivos de la corrupción dentro de la UE. La corrupción se ha **convertido en un fenómeno transnacional** y ya no puede seguir tratándose solo a través del Derecho penal nacional. Podría compararse con una enfermedad infecciosa ante la cual nadie puede considerarse inmune; requiere asistencia sanitaria específica. El enfoque fragmentado actual debe sustituirse por un enfoque más coherente para lograr progresos significativos. Los informes de la Comisión deben abordar adecuadamente esta dimensión: **las medidas de lucha contra la corrupción deben ser diseñadas y ejecutadas en el marco de una Europa cada vez más integrada y de una economía globalizada.**

5.6.1. **La UE debe prestar mayor atención a la lucha contra la corrupción;** la UE debería desempeñar un papel más destacado en la promoción de la transparencia y la salvaguardia de la integridad del mercado interior, las relaciones exteriores así como de las instituciones y el gasto de la UE. **Se debería prestar mayor atención a la lucha contra la corrupción y el fraude en todas las políticas de la UE pertinentes**, tanto internas como externas. Las empresas y la sociedad civil aguardan esta evolución y **el dictamen llama la atención sobre la necesidad de un liderazgo efectivo y de una coordinación por parte de la UE.** La UE puede recurrir a su peso político para promover un espacio que abarque todo el territorio de la UE basado en elevadas normas de integridad y lucha contra la corrupción.

5.7. Se necesita nada menos que un **compromiso explícito** —un pacto anticorrupción europeo— para lograr una estrategia creíble y exhaustiva. Debe ser **gestionada «desde arriba»** y requiere el compromiso de todas las partes interesadas pertinentes de nivel europeo, nacional o local.

5.8. Los **Estados miembros se encuentran en la primera línea** de la lucha contra la corrupción y el fraude. Les incumbe la aplicación de severas medidas de lucha contra la corrupción (sobre todo una legislación estricta y una autoridad de lucha contra la corrupción eficaz que afronte la corrupción en la gobernanza política y judicial, además de la delincuencia organizada), así como su participación proactiva en la cooperación transnacional y en la sensibilización de la opinión pública sobre la lucha contra la corrupción y el fraude.

5.8.1. Es fundamental contar con la **participación de la sociedad civil**, incluidas las empresas, las organizaciones empresariales y los interlocutores sociales, en los esfuerzos de lucha contra la corrupción nacionales, sobre todo con el objetivo de **sensibilizar y ofrecer orientaciones** sobre la manera de evitar la corrupción, el fraude y el soborno. En este contexto, la conducta de las empresas y de las autoridades es fundamental. Los ámbitos nacionales, por ejemplo, los **puntos de contacto nacionales de la OCDE** y los **centros de defensa de los intereses y asesoramiento jurídico de Transparency International (ALACs)** podrían también desempeñar un destacado papel en los esfuerzos nacionales de lucha contra la corrupción. Los **medios de comunicación** deberían reconocer la gran trascendencia de su cometido y responsabilidad a la hora de sensibilizar a la opinión pública sobre la corrupción y la lucha contra la corrupción en los Estados miembros.

Bruselas, 16 de septiembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE
