

EL INFORME ANTICORRUPCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

JOSÉ ÁNGEL CAMISÓN YAGÜE
Profesor Titular (A) Derecho Constitucional
Universidad de Extremadura

«En el siglo XVIII hubo espíritus eminentes que pensaban que la corrupción, ejercida entonces por la corona, era esencial para la perfección del régimen parlamentario británico. Hume lo dijo y Alexander Hamilton repitió sus palabras ante la Asamblea constituyente americana de 1787. Un siglo después, cualquier alumno sabe, que si el antiguo régimen parlamentario británico vivió de la corrupción, también murió por ella». M. OSTROGORSKI. *La democracia y los partidos políticos*. 1912.

SUMARIO

- I. Introducción.
- II. Sobre la lucha contra la corrupción en la UE.
- III. El Informe Anticorrupción de la Unión Europea.
- IV. Colaboración con el Grupo del Consejo de Europa contra la Corrupción (GRECO).
- V. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene por objeto fundamental el análisis y el estudio del «Informe Anticorrupción de la Unión Europea», en tanto que un nuevo instrumento del que la UE se dota a fin de mejorar el control y la lucha contra la corrupción en su seno y en el de sus Estados miembros, en el contexto de un mundo cada vez más globalizado e inter-

dependiente¹. A la fecha de cierre de este artículo no se ha presentado aún oficialmente el primero de los Informes, si bien su aparición está prevista para la segunda mitad del presente año 2013; por este motivo nuestro análisis es básicamente descriptivo y se orienta fundamentalmente a dar cuenta tanto de los objetivos del Informe, como de los mecanismos, procedimientos y órganos encargados de su elaboración.

Nuestro análisis se articula en cuatro partes. En primer lugar, examinaremos los títulos competenciales que habilitan a la Unión Europea para poner en marcha medidas anticorrupción, fundamentalmente en el marco de lo previsto tras las reformas operadas en los Tratados constitutivos por el Tratado de Lisboa. En segundo lugar, nos centraremos propiamente en el Informe Anticorrupción de la Unión Europea, su procedimiento de elaboración, los encargados de su realización, sus objetivos y su contenido. En tercer lugar, analizaremos brevemente el Grupo del Consejo de Europa contra la Corrupción, conocido por su acrónimo GRECO, en atención a que el mismo constituye un instrumento complementario al Informe Anticorrupción en el que también tomará parte la propia Unión Europea en el futuro. Y, finalmente, a la vista de todo lo anterior y a modo de cierre propondremos una serie de breves conclusiones y consideraciones.

La metodología seguida para la realización de este trabajo es la propia del Derecho constitucional analítico-descriptivo, entendida como aquella que procede a la interpretación, sistematización y, en su caso, crítica las normas jurídico constitucionales que ordenan y disciplinan el poder². Así, de una parte, en tanto que la Unión Europea se ha dotado de una serie de normas de naturaleza substancialmente³ constitucional⁴ y, de otra parte, que la materia concreta de la lucha contra la corrupción es en esencia el establecimiento de límites a la realización del poder, se justifica plenamente que Informe Anti-

1 HUBER, B.: «La lucha contra la corrupción desde una perspectiva supranacional» en *Anales de la Facultad de Derecho*, núm. 19, diciembre 2002, p. 95: «Es algo sabido que la corrupción es considerada hoy en día como un gran problema social que puede poner el peligro la estabilidad y la seguridad de las sociedades, amenazar el desarrollo social, económico y político y arruinar el valor de la democracia y la moral. Esto vale a escala nacional como internacional. Debido al incremento de la globalización en los mercados, la prestación de servicios y de los bienes de las personas que se encuentran vinculadas a la globalización e internacionalización de las actividades criminales, la dimensión internacional de la corrupción adquiere importancia».

2 GARCÍA-PELAYO, M.: *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza, 1984, p. 20.

3 de CABO, C.: *Teoría Histórica del Estado y del Derecho Constitucional*, Vol. II, Barcelona, Ed. PPU, 1993, p. 181: «Constitución en sentido substancial se utiliza para designar el conjunto de normas que regulan los aspectos fundamentales de la sociedad estatal, sin tener en cuenta su origen ni rango y que forman, por tanto, un conjunto heterogéneo de normas que sólo tienen en común la importancia de la cuestión que regulan para la vida del Estado. Es lo que se conoce con el nombre de "ordenamiento constitucional"».

4 CRUZ VILLALÓN, P.: *La Constitución Inédita. Estudios ante la constitucionalización de Europa*, Madrid, Ed. Trotta, 2004: «(...) quien todavía crea que el debate sobre la constitucionalización de Europa arranca del firme supuesto de que Europa carece de Constitución está completamente equivocado. Por el contrario, y como es conocido, es muy posible que la CE/UE tenga ya, o incluso haya tenido siempre, una "constitución", aunque no sea una Constitución como la de los Estados»; PIRIS, J.C.: *Does the European Union have a, Constitution? Does it need one?*, Harvard Jean Monnet Working Paper 5/00, Harvard Law School, 2000, p. 8: «The founding Treaties organize the government of the Union, by describing the composition of its institutions and prescribing the extent and manner of exercise of their powers»; Vid. in extenso sobre el concepto de Constitución en CAMISÓN YAGÜE, J.A.: «Sobre la "Constitución Europea" y otros misterios del constitucionalismo europeo» en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, n.º. 28, 2010: «(...) lo que comúnmente entendemos hoy por Constitución no es lo mismo que entendieron en otras épocas históricas ni, seguramente, lo que entenderán en los próximos siglos. De este modo se afirma que el concepto de Constitución no es por tanto estático e inmutable y, por tanto, está sujeto a revisión, evolución y cambio».

corrupción se someta un análisis constitucional. Desde el enfoque propio de la disciplina del Derecho constitucional, la corrupción constituye uno de los más claros y evidentes ejemplos de un uso fraudulento del poder⁵, en tanto que ésta es susceptible de pervertir su más intrínseca esencia, tal y como se configura por el constitucionalismo moderno: la división del poder y el reconocimiento y garantía de los derechos de los ciudadanos.

En este sentido, la definición más común de corrupción nos indica que ésta es «*todo abuso de poder dirigido a la obtención de ganancias privadas*»⁶. De esta forma, en tanto que el Derecho Constitucional es una ciencia jurídica que pivota sobre el control del poder y su ordenación al bien común, cualquier abuso que de él se haga, entre los que se encuentra la corrupción, debe convertirse en objeto de análisis por su parte, a fin de poder minimizar las posibilidades de que ésta pueda volver a reproducirse en el futuro.

Sin embargo, nuestro trabajo quedaría incompleto si no se vinculara, al menos de forma sucinta, a la realidad sociológica existente actualmente en relación con la corrupción en la Unión Europea y también en España; pues de un tiempo a esta parte raro es el día que no amanece sin que se denuncie la existencia de presuntas prácticas corruptas de mayor o menor dimensión que, normalmente, tienen como protagonistas a los principales partidos políticos⁷. Así, es preciso significar que «la corrupción», en atención a sus niveles de repercusión social, se considera por la ciudadanía como uno de los principales problemas, tal y como reflejan a nivel nacional las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas y⁸, también, a nivel europeo las investigaciones de Eurostat⁹.

5 NIETO, A.: *El desgobierno de lo público*, Barcelona, Ed. Ariel, 2012 (2ª Ed.), p. 192: «*La corrupción acompaña al Poder, como la sombra al cuerpo. Quien dispone de poder, es decir, de la facultad de influir sobre otros mejorando o perjudicando su destino, está sometido a la tentación de otorgar favores a cambio de una contraprestación especial*».

6 TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción*, Transparencia Internacional, 2009, p. 14: «*Corrupción: consiste en el abuso del poder para el beneficio propio. Puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política según la cantidad de fondos perdidos y el sector en que se produzca*»; *vid.* también OCDE, *Corruption: A Glossary of International Standards in Criminal Law*, OECD Glossaries, 2008, p. 23: «*On the other hand, international definitions of corruption for policy purposes are much more common. One frequently-used definition that covers a broad range of corrupt activities is the "abuse of public or private office for personal gain". This definition can be a useful reference for policy development and awareness-raising, as well as for elaborating anti-corruption strategies, action plans and corruption prevention measures. Apart from this general definition, there are as many different definitions of corruption as there are manifestations of the problem itself. These definitions vary according to cultural, legal or other factors. Even within these definitions, there is no consensus about what specific acts should be included or excluded*».

7 VILLORIA, M. y JIMENEZ, F.: «La corrupción en España (2004-2010): datos percepción y efectos» en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 138, abril-junio 2012, p. 128 y ss.: «... podemos afirmar que la corrupción percibida es bastante mayor que aquella que los datos sustentan. Por otra parte, la corrupción mayoritariamente existente en España es corrupción política y no funcional. También como es lógico, lo es la corrupción más grave. Los datos objetivos, con todos sus problemas de cómputo y definición son bastante claros al respecto. La corrupción administrativa es baja, aunque esto puede deberse en parte, a la debilidad de la política de represión de los delitos contra la Administración. La corrupción política, aunque no es tan alta como pueda parecer, si nos centramos en los medios de comunicación, supera con mucho en números relativos y gravedad a la corrupción puramente administrativa.»

8 *Vid.* por ejemplo el *Barómetro de Junio* del Centro de Investigaciones Sociológicas, *Avance de resultados, Estudio n.º 2990-Junio de 2013-* en el que se comprueba que «la corrupción y el fraude» se considera el segundo de los principales problemas que existen en España, por detrás del paro y por delante, incluso, de los problemas de índole económica. Puede consultarse en la web http://datos.cis.es/pdf/Es2990sd_A.pdf (última consulta 24.07.13).

9 *Vid.* en este sentido el *Special Eurobarometer 374/Wave EB76.1*, elaborado por Eurostat, sobre la corrupción en la Unión Europea, publicado en febrero de 2012. En él se indica que un 74% por ciento de los ciudadanos de

Mucho se ha discutido y teorizado a propósito de esta cuestión y podríamos sintetizar la existencia de dos posturas principales: de una parte, los que opinan que el problema de la corrupción en la España constitucional tiene en realidad una naturaleza y dimensiones cuasipermanentes, mientras que la percepción social del mismo varía en función de que los medios de comunicación centren o no su atención en los distintos casos de corrupción que se denuncian¹⁰; de otra parte, están aquellos que consideran que existen periodos económicos de predominio especulativo en los que, como el actual, los casos de corrupción se acentúan e intensifican tanto en número como trascendencia¹¹.

En todo caso, y vista la especial repercusión que en estos momentos tiene el grave problema de la corrupción en el contexto de la crisis económica por la que atraviesa nuestro Estado¹², todo instrumento jurídico-político que, como pretende el Informe Anticorrupción, contribuya a la lucha contra esta lacra de nuestro sistema político constitucional se convierte en un necesario objeto de estudio y análisis. Así, para finalizar esta introducción y a fin de que el lector perciba la problemática de la corrupción en toda su dimensión, baste el dato ofrecido por la propia Unión Europea, que cuantifica en, aproximadamente, ciento veinte mil millones de euros las pérdidas y daños directamente relacionados con las prácticas corruptas en el seno de la UE y sus Estados¹³; que

la Unión Europea considera que la corrupción es el principal problema de su Estado miembro. Puede consultarse en la web http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf (última consulta 24.07.13).

10 NIETO, A.: *op. cit.*, p. 210: «*Si la corrupción es un fenómeno permanente —y en la actualidad de progresión acelerada— su aireamiento y correlativo esfuerzo de prevención y represión es un episodio intermitente, casi una cuestión de moda. De la corrupción de ocupan a diario ciertos periodistas de investigación y algunas y algunos teóricos implacables, pero la opinión pública no les presta demasiada atención como si ya estuviera cansada de tantas denuncias. Además, el efecto escandaloso —como el pornográfico— es insaciable: lo que hoy llama la atención, termina mañana siendo indiferente, con la consecuencia de que para producir el mismo efecto es preciso aumentar la intensidad del choque en una gradación que, como no puede prolongarse indefinidamente, termina en el embotamiento, es decir, en el bastío y la indiferencia que imponen periodos de descanso y silencio. Sin perjuicio de lo anterior, puede constatar que de tiempo en tiempo la corrupción pasa a primer plano de la vid política y en las páginas de los periódicos, de repente no se habla de otra cosa, cada día estallan nuevos escándalos y con ellos se abastece la artillería electoral.*»

11 ACOSTA, A.: «Prólogo» en TORTOSA, J.M. *Corrupción, corregida y aumentada*, Barcelona, Ed. Icaria, 2013, p. 18: «... a lo largo de la historia de la humanidad, la corrupción, en sus más diversas formas, ha estado siempre presente. Durante la actual civilización, la capitalista, aunque parezca curioso, en ocasiones la corrupción ha gozado de mejor salud que en otras. Esto encontraría una explicación en la característica cíclica del sistema, pues en determinadas épocas la especulación —campo aún más propicio para la corrupción— es la vía para la acumulación, más que la producción».

12 D. PLIHON y N. REY: «España, doce años de ceguera» en ECONOMISTAS ATERRADOS, *Europa al borde del abismo*, Ed. PASOS PERDIDOS- PAIDOS, 2012, pp. 139 y 140: «España sufre de fuerte déficit exterior y sobre todo se resiente por su desindustrialización, que supone un importante lastre y entorpece su posible recuperación. Después de la crisis, agravada por las políticas de austeridad, la economía española vuelve a presentar aspectos inquietantes. El desempleo crece drásticamente, especialmente entre los jóvenes y gana terreno la economía sumergida y la precariedad laboral, el Estado y las relaciones sociales se descomponen, la emigración cobra importancia y la población española amenaza con disminuir. Las políticas del gobierno de Rajoy van a endurecer la austeridad salarial, reducir todavía más el gasto público y social, rebajar la fiscalidad a las empresas y a las rentas altas, lo cual no hará sino agravar la recesión y deteriorar las finanzas públicas. España corre el riesgo de verse obligada a someter su política durante un largo periodo a los dictados de la Comisión Europea y de los mercados financieros. El moviendo de los indignados, que trasmite un mensaje de revuelta y cambio social, demuestra la falta de perspectivas de una España acorralada entre la deuda y una política de austeridad ineficaz y antisocial.»

13 COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo-Lucha contra la corrupción en la UE, COM (2011) 308 Final, de 6 de junio de 2011, p. 3. 120.000 millones de Euros equivalen al 1% del Producto Interior Bruto de la Unión Europea.

afectan tanto a las finanzas públicas como al posible crecimiento económico privado, dado que —como se ha comprobado— mayores niveles de corrupción traen aparejado menores niveles de renta¹⁴.

II. SOBRE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

Siempre que se estudia alguna materia propia del Derecho de la Unión Europea es necesario indicar qué títulos competenciales habilitan a la UE para el ejercicio de la misma, puesto que, como se sabe, el funcionamiento de ésta organización supranacional de integración política se basa en el principio de atribución de competencias. De esta forma, el Derecho originario en el marco de la lucha contra la corrupción, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se fundamenta básicamente en dos títulos competenciales. Por un lado, el apartado 3 del artículo 67 del TFUE, que mandata a la Unión Europea la consecución de un *nivel elevado de seguridad mediante medidas de prevención de la delincuencia, el racismo y la xenofobia y de lucha en contra de ellos, medidas de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales y otras autoridades competentes*. Y, de otro lado, en lo previsto en el artículo 83 del TFUE, que faculta al Parlamento Europeo y al Consejo para la adopción de normas mínimas sobre la definición de delitos especialmente graves que tengan una significativa dimensión transfronteriza, entre los que se menciona expresamente la corrupción. Así, en el marco de una interpretación amplia de la competencia general sobre el establecimiento y garantía del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia; y, más concretamente en lo concerniente a lucha contra la corrupción, la Unión ha considerado que goza de la habilitación competencial suficiente para poner en marcha el Informe Anticorrupción, sin que sea descartable que en un futuro más o menos próximos puedan implementarse otro tipo de medias y normas.

En este sentido, también debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 325 del TFUE, en el que se establece que tanto los Estados como a la Unión deberán combatir todo tipo de fraude o actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión; entre cuyas manifestaciones se encuentra de forma indefectible la corrupción. En el marco de este mandato, la Unión Europea se ha dotado de una Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, conocida por su acrónimo OLAF, que tiene por misión desempeñar el ejercicio de las competencias de la Comisión en lo relativo a las investigaciones administrativas externas, a fin de combatir la lucha contra el fraude, la corrupción así como cualquier otra actividad ilegal que perjudique a los intereses financieros de la UE¹⁵. Junto con la OLAF, también es preciso subrayar la existencia del Tribunal de Cuentas, en tanto que institución fiscalizadora de la actividad de la Unión Europea que

14 NIÑO BECERRA, S. y MARTÍNEZ BLASCO, M.: «Corrupción y crecimiento económico en la UE» en *Boletín Económico de ICE*, n.º 2751, de 9 al 15 de diciembre de 2002, p. 31: «*La relación que existe entre PIB per capita en paridad de poder adquisitivo y corrupción es clara: prácticamente en la totalidad de los países hoy miembros de la UE, así como en los de próxima incorporación se da una relación cerrada entre nivel de PIB y percepción de la corrupción, de tal modo que altas cotas de corrupción suelen ir acompañadas de reducidos niveles de PIB personal*».

15 Artículos 2 y ss. de la Decisión de la Comisión de 28 de abril de 1999 por la que se crea la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, publicada en el «DOCE» L136 de 31 de mayo de 1999.

se encarga verificar la correcta ejecución del presupuesto de la UE, por lo que se trata de un órgano directamente relacionado con la tarea de detectar y combatir casos de corrupción¹⁶.

Estrechamente relacionado con lo anterior, y aunque los derechos reconocidos en la vigente Carta de Derechos Fundamentales no pueden servir en modo alguno como pretexto para la ampliación de competencias de la Unión, tal y como el propio régimen de aplicación del Carta prevé; hay que tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 41, referido al derecho que toda persona tiene a una buena Administración, en tanto que implícitamente contenido en ella se encuentra necesariamente la facultad de que la «buena Administración» no sea una Administración corrupta¹⁷. De modo que toda medida orientada bien directa bien indirectamente a la consecución de una buena Administración estará contribuyendo a la realización del derecho reconocido en la Carta en este sentido, y, por tanto, coadyuva, en cierta forma, a que la Unión se dote de mayor legitimidad ante sus ciudadanos¹⁸.

Directamente vinculado con la lucha contra la corrupción en la Unión Europea también merece ser destacada la estrategia de preadhesión que se ha seguido con ciertos Estados del Este de Europa, entre los que destaca el caso de Rumanía y el de Bulgaria. Para dichos Estados se pusieron en marcha en su día políticas e instrumentos específicamente orientados a minimizar la incidencia nacional de esta lacra¹⁹; especialmente

16 Artículos 285 y ss. del TFUE.

17 *Vid.* sobre el Derecho a una buena Administración la evolución de su reconocimiento en el seno de la UE y su garantía en la «Explicaciones sobre la Carta de Derechos Fundamentales» elaboradas bajo la responsabilidad del Presidium de la Convención, publicadas en el «DOUE», C303, de 14 de diciembre de 2007: «El artículo 41 se basa en la existencia de la Unión como una comunidad de Derecho, cuyas características ha desarrollado la jurisprudencia, que consagró, entre otras cosas, la buena administración como un principio general de Derecho (véase, entre otras, la sentencia del Tribunal de Justicia de 31 de marzo de 1992, C-255/90 P, *Burban*, Rec. 1992, p. I-2253; así como las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1995, T-167/94, *Nölle*, Rec. 1995, p. II-2589; de 9 de julio de 1999, T-231/97, *New Europe Consulting* y otros, Rec. 1999, p. II-2403). Las manifestaciones de este derecho enunciadas en los dos primeros apartados se derivan de la jurisprudencia (sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de octubre de 1987, asunto 222/86, *Heylens*, Rec. 1987, p. 4097, apartado 15; de 18 de octubre de 1989, asunto 374/87, *Orkem*, Rec. 1989, p. 3283; de 21 de noviembre de 1991, C-269/90, *TU München*, Rec. 1991, p. I-5469, y sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 6 de diciembre de 1994, T-450/93, *Lisrestal*, Rec. 1994, p. II-1177; de 18 de septiembre de 1995, T-167/94, *Nölle*, Rec. 1995, p. II-2589) y, con respecto a la obligación de motivar, del artículo 296 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (véase asimismo la base jurídica en el artículo 298 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea para la adopción de actos legislativos en aras de una administración europea abierta, eficaz e independiente). El apartado 3 reproduce el derecho garantizado ahora en el artículo 340 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El apartado 4 reproduce el derecho garantizado ahora en la letra d) del apartado 2 del artículo 20 y en el artículo 25 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. De acuerdo con el apartado 2 del artículo 52 de la Carta, estos derechos se aplicarán en las condiciones y dentro de los límites establecidos en los Tratados. El derecho a la tutela judicial efectiva que constituye un aspecto importante de esta cuestión está garantizado en el artículo 47 de la presente Carta.

18 *Vid. in extenso* sobre la Carta y su régimen de aplicación en CAMISÓN YAGÜE, J.A.: «Reflexiones sobre la Carta de Derechos Fundamentales tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa» en *Revista de Derecho de Extremadura*, núm. 8, Julio/Diciembre 2010, pp. 259 y ss.

19 Artículo 1 de la Decisión de la Comisión 2006/928/CE de 13 de diciembre de 2006, por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Rumanía para cumplir indicadores concretos en materia de reforma judicial y lucha contra la corrupción, publicada en el «DOUE» L354, de 14 de diciembre de 2006: «Antes del 31 de marzo de cada año, y por primera vez antes del 31 de marzo de 2007, Rumanía informará a la Comisión sobre los avances logrados respecto al cumplimiento de los indicadores contemplados

mediante procedimientos de supervisión y la encarecida recomendación, en el marco de la negociaciones de adhesión relativas al capítulo de justicia e interior, de la necesaria adopción de medidas eficaces para combatir los altos de niveles de corrupción nacionales, además de la más que conveniente adhesión de dichos Estados a los pactos y acuerdos internacionales existentes sobre la materia²⁰.

III. EL INFORME ANTICORRUPCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Además lo previsto en el Derecho originario, en el marco institucional y de lo indicado en el proceso de adhesión de nuevos Estados, también deben ser tenidos en cuenta una serie de documentos y acuerdos concretos de las Instituciones de la Unión en los que se insta la puesta en marcha de concretas medidas anticorrupción; en tanto que son precisamente esta serie de documentos los que sirven a la Comisión como fundamento directo para implementar el Informe Anticorrupción. De entre ellos destaca en primer lugar en este sentido lo reflejado en el llamado «Programa de Estocolmo: una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano», que fuera adoptado por el Consejo Europeo en diciembre de 2009, en el que se contienen las prioridades y líneas principales de actuación de la Unión en lo concerniente al espacio de libertad, seguridad y justicia para el periodo 2010 a 2014. En dicho Programa el Consejo Europeo insta a la Comisión a que ponga en marcha diversas actividades y políticas de lucha contra corrupción, entre las que específicamente se encuentra el desarrollo de *indicadores, sobre la base de los sistemas existentes y de criterios comunes, para medir los esfuerzos en la lucha contra la corrupción, en especial en los ámbitos del acervo (contratación pública, control financiero, etc.)* y también la elaboración de *una política anticorrupción global en estrecha cooperación con el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa*²¹. A raíz de este documento la Comisión adoptó el 22 de noviembre de 2010 la Comunicación «La Estrategia de

en el anexo. La Comisión podrá proporcionar, en cualquier momento, asistencia técnica a través de diversas actividades o recopilar e intercambiar información sobre los indicadores. Además, la Comisión podrá organizar, en cualquier momento, misiones de expertos a Rumanía con este fin. Las autoridades rumanas deberán prestar el apoyo necesario en este contexto.»

20 SCHROTH, P.W. y BOSTAN, D.: «International Constitutional Law and Anti-Corruption Measures in the European Union's Accession Negotiations: Romania y Comparative Perspective» en *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 52, núm. 3 (2004), pp. 635 y ss.: «*The EU does not have a clear *acquis communautaire* regarding anti-corruption measures. Chapter 24 of the *acquis*. Justice and Home Affairs, is perhaps where anti-corruption measures ought to be classified, but it would require a great effort to read anything in the four paragraphs about this chapter in the current Negotiations Guide as directly calling for any sort of anti-corruption measures. In practice, the discussion, in its Regular Report, of whatever anticorruption measures a candidate has or has not yet taken is divided between chapter 24 and the section on "democracy and the rule of law", under political criteria. In the 2002 Regular Report for Romania, for example, the section on chapter 24 briefly describes legislation establishing the National Anti-Corruption Prosecutor's Office and Romania's ratification of the Council of Europe's Civil and Criminal Law Conventions and its Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of Proceeds of Crime. The much longer discussion of anti-corruption measures under democracy and the rule of law mentions all of these, but adds more detailed and extensive considerations of Romania's anti-corruption activities, both within the country and in international organizations, an evaluation of the results and recommendations for the future.»*

21 Punto 4.4.5 «Delincuencia económica y corrupción» en Documento del Consejo Europeo 17024/09, de 2 de diciembre de 2009, «El Programa de Estocolmo: una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano», pp. 48 y 49.

Seguridad Interior de la UE: cinco medidas para una Europa más segura», dirigida al Parlamento Europeo y al Consejo, en la que se preveía expresamente la presentación de una propuesta específica *sobre cómo dirigir y apoyar los esfuerzos de los Estados miembros contra la corrupción*²².

Así, finalmente, la Comisión adoptó el 6 de junio de 2011 otra nueva Comunicación, dirigida al Parlamento Europeo al Consejo y al Comité Económico y Social, que llevaba por rúbrica «Lucha contra la corrupción en la UE», que constituye una guía fundamental tanto de las actuaciones que contra la corrupción se llevan a cabo en la Unión Europea, como de las actividades y políticas futuras a desarrollar en este ámbito. En ella se analizan las distintas políticas e instrumentos que se han puesto en marcha en la UE, entre los que se destacan los distintos mecanismos de vigilancia y evaluación existentes y en los que la UE o sus Estados miembros participan, tales como la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), el Convenio de la OCDE de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones internacionales (Convenio contra la Corrupción), o el Grupo de Estados del Consejo de Europa contra la Corrupción (GRECO). Todos ellos se juzgan, sin embargo, por la Comisión como instrumentos limitados para verificar y evaluar las políticas de lucha contra la corrupción de la UE y de sus Estados miembros, dado que en algunos casos estos instrumentos bien tienen poca visibilidad, bien analizan ámbitos que no se corresponden con los intereses de la Unión Europea, o bien no sirven para identificar tendencias ni para permitir la realización de análisis comparativos ni tampoco para el fomento de las buenas prácticas, amén de la ausencia de compromiso real por parte de los Estados para su correcta y efectiva aplicación. En base a las deficiencias relativas a los instrumentos anticorrupción existentes, indicadas en dicha Comunicación, la Comisión previó, finalmente, la puesta en marcha de su propio informe, el «Informe Anticorrupción de la UE», así como las líneas básicas de su elaboración y su funcionamiento²³.

En este contexto, la Comisión adoptó también, el mismo día 6 de junio de 2011, la Decisión C(2011) 673 Final, por la que se establece el «mecanismo de información para la evaluación periódica de la anticorrupción de la UE», conocido como Informe Anticorrupción de la UE, que se inserta en la política integral de lucha contra la corrupción de la Unión, y que constituye el principal objeto de investigación y análisis de este trabajo²⁴.

22 Acción 2: «Proteger la economía contra la infiltración de la delincuencia», ubicada dentro del Objetivo 1: «Desarticular las redes de la delincuencia internacional» de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, COM(2010) 673: «La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura», p. 6.

23 COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo-Lucha contra la corrupción en la UE, COM (2011) 308 Final, de 6 de junio de 2011, pp. 5 y ss.: «*Por el momento no existe un mecanismo que permita verificar la existencia de corrupción y evaluar la eficacia de las políticas para la luchar contra ella en la UE y en sus Estados miembros de manera transversal y coherente*».

24 Debe tenerse en cuenta que esta Decisión de la Comisión C(2011) 3673 Final, solo está disponible en lengua inglesa. Puede consultarse en la siguiente web oficial de la Unión Europea http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/com_decision_2011_3673_final_en.pdf (última consulta el 24.07.13).

III.1. Los objetivos del Informe Anticorrupción.

El objetivo principal que persigue el Informe Anticorrupción de la Unión Europea consiste en el desarrollo de mecanismos eficaces de lucha y prevención de la corrupción, que conlleven una mayor implicación y compromiso político de los Estados miembros de la Unión Europea.

Dicho objetivo general se estructura en una serie de cinco objetivos concretos que se enumeran en el artículo 1 de la Decisión C(2011) 673. Así, en primer lugar, el Informe Anticorrupción persigue la realización de una evaluación periódica de la situación de la Unión Europea y sus Estados miembros en materia de lucha contra la corrupción. En tanto que evaluación periódica, el Informe se publicará de forma bianual desde el año 2013. En segundo lugar, mediante el Informe se pretende analizar las tendencias en materia de corrupción y sus causas, así como la identificación de buenas prácticas y su puesta en común. En tercer lugar, el Informe también permitirá la adopción de recomendaciones generales orientadas a la mejora y el ajuste de la política de la Unión sobre prevención y lucha contra la corrupción. En cuarto lugar, también se podrán hacer en él recomendaciones específicas dirigidas a alguno o a varios de los Estados miembros. Y, finalmente, en quinto lugar, el Informe debe servir como un instrumento de ayuda a los Estados miembros, a organizaciones y asociaciones directamente interesadas en la lucha contra la corrupción y a la sociedad civil en su conjunto, tanto para identificar deficiencias en la materia como para contribuir a la sensibilización y la formación en la lucha contra ella.

III.2. Elaboración del Informe Anticorrupción

Por lo que respecta a la elaboración del Informe Anticorrupción es preciso tener en cuenta una doble dimensión, de una parte, los órganos encargados de su realización; y, de otra, la determinación de los criterios y parámetros que definen la corrupción y sus indicadores.

1. Órganos encargados de la realización del Informe

La elaboración del Informe Anticorrupción de la Unión Europea corresponde y depende de la Comisión y sus agentes, no obstante, para la realización del mismo se ha previsto que la «Guardiana de los Tratados» esté directamente asistida y asesorada respectivamente por un Grupo de Expertos y por una Red de corresponsales locales de investigación radicados en cada uno de los Estados miembros²⁵.

1.1. EL GRUPO DE EXPERTOS

El Grupo de Expertos, cuya específica regulación se contiene en la Decisión de la Comisión 2011/C 286/03 de 28 de septiembre de 2011²⁶, está constituido por

25 Artículo 3 de la Decisión de la Comisión C(2011) 3673 Final.

26 Decisión del Comisión 2011/C 286/03 de 28 de septiembre de 2011, por la que se crea el Grupo de expertos en corrupción, publicada en el «DOUE» C286 de 30 de septiembre de 2011.

diecisiete miembros²⁷, todos ellos nacionales de alguno de los Estados de la Unión Europea, que son designados para un mandato, renovable, de cuatro años, no retribuido económicamente, por la Dirección General de Asuntos de Interior de la Comisión Europea, de entre aquellos que, habiendo presentado previamente su candidatura ante la Comisión²⁸, acrediten a juicio de ésta poseer conocimientos especializados y experiencia tanto en la prevención y la lucha contra la corrupción en el sector público y el privado, como en el control y la evaluación de las estrategias y prácticas en la lucha contra la corrupción²⁹. La presidencia del Grupo estará en manos de un representante de la Comisión, que dirigirá y organizará los trabajos, pudiendo, en su caso estos articularse a través de subgrupos de trabajo encargados de cuestiones específicas³⁰. También es preciso tener en cuenta que se podrá invitar a colaborar ocasionalmente en los trabajos del Grupo a expertos que acrediten competencias específicas en aquellas cuestiones que sean objeto de un especial análisis; asimismo, también se prevé que pueda invitarse en la condición de observadores a representantes de organizaciones internacionales, tanto gubernamentales como intergubernamentales que tengan interés directo en la lucha contra la corrupción, como, por ejemplo, a miembros del GRECO. Debe señalarse que tanto los miembros del Grupo, los expertos que ocasionalmente sean invitados, como los observadores que, en su caso, pudieran existir, deberán cumplir las obligaciones del secreto profesional y las normas sobre protección de información clasificada³¹.

Al Grupo de Expertos se le han conferido fundamentalmente ocho funciones principales, todas ellas de naturaleza consultiva-asesora. La primera y fundamental, el asesoramiento oral y escrito a la Comisión en todo aquello que esté relacionado con el Informe Anticorrupción de la UE, como, por ejemplo, el método de trabajo necesario para su realización o las cuestiones directamente relacionadas con la política de lucha

27 Los diecisiete miembros del Comité de Expertos son actualmente: François Badie (Francia), Director del Centro para la prevención del Corrupción, Hans-Joachim Fritz (Alemania), Abogado; Maria Gavouneli (Grecia), Profesora de la Universidad de Atenas, Philip Gounev (Bulgaria), Analista del Centro para el Estudio de la Democracia; James Hamilton (Irlanda), Director de la Oficina de Enjuiciamiento; Matti Joutsen, (Finlandia), Director del Instituto Europeo para la prevención y el control del crimen; Goran Klemencic (Eslovenia), Director de la Comisión Eslovena para la prevención de la Corrupción; Elena Konceviciute, (Lituania), miembro del Servicio Especial de Investigación, Víctor Lapuente (España), Profesor de Ciencia Política de la Universidad de Gotemburgo, Michael Levi (Reino Unido), Profesor de Criminología de la Universidad de Cardiff, Jana Mittermaier (Alemania), Directora de la Oficina de Enlace del UE con Transparencia Internacional; Alina Mungiu-Pippidi (Rumanía), Profesor de estudios sobre democracia en la Escuela Hertie de Gobernanza; Francesca Recnatini (Italia), Especialista en Sector Público del Banco Mundial; Quentin Reed (Reino Unido), Consultor Anticorrupción del Consejo de Europa; Xavier Sisternas (España), Consultor independiente en políticas de prevención anticorrupción; Laura Oana Stefan (Rumanía), Coordinadora de la Sección Estado de Derecho y anticorrupción de la Asociación Expert Forum; y Paul Stepheson (Reino Unido), Consultor en la denuncia de irregularidades en al UE.

28 Puede consultarse el formulario de candidatura así como todos los detalles relativos a los requisitos y méritos valorables en el Anexo a la Decisión del Comisión 2011/C 286/03 de 28 de septiembre de 2011.

29 Artículo 4 de la Decisión del Comisión 2011/C 286/03 de 28 de septiembre de 2011.

30 Así, por ejemplo, durante la segunda reunión del Grupo de Expertos celebrada en abril de 2012 se constituyeron cuatro subgrupos de trabajo: subgrupo 1, encargado de «Políticas y Estrategias»; subgrupo 2, encargado de «Asuntos Institucionales, Aplicación de la Ley y Poder Judicial»; subgrupo 3, encargado de «Administración Pública» y subgrupo 4, encargado de «Sociedad y Corrupción».

31 Artículo 5 de la Decisión del Comisión 2011/C 286/03 de 28 de septiembre de 2011.

contra la corrupción. En segundo lugar, el Grupo debe colaborar con la Comisión en la valoración de las políticas anticorrupción y la detección e identificación de tendencias en la materia, tanto a nivel de los Estados miembros como en el nivel de la Unión Europea y en el nivel internacional. En tercer lugar, ayudar a la Comisión en la elaboración de normas anticorrupción y en la fijación de indicadores de medida de la corrupción para el Informe. En cuarto lugar, también deberá orientar a la Comisión respecto de la mejor forma para racionalizar la información obtenida sobre corrupción, así como en la determinación de sus causas y en el control de la eficacia de los instrumentos anticorrupción de los Estados miembros. En quinto lugar, y directamente vinculado con lo anterior, también corresponde al Grupo de Expertos colaborar con la Comisión en la identificación de problemas trasversales y/o específicos relativos a la corrupción en los Estados y en la Unión, y en la propuesta de recomendaciones —que podrán incluirse en el Informe— sobre cómo ponerles remedio. En sexto lugar, es función del Grupo asesorar a la Comisión en el desarrollo e implementación de mecanismos de valoración de las medidas de la Unión Europea para la lucha contra la corrupción. En séptimo lugar, se faculta al Grupo para contribuir a la definición y determinación de medidas anticorrupción que se consideren necesarias tanto a nivel europeo como nacional. Y finalmente, en séptimo lugar, se pide además que este órgano aconseje a la Comisión en lo concerniente a la determinación de buenas prácticas anticorrupción, su intercambio y su difusión³².

Las tareas del Grupo de Expertos comenzaron en enero de 2012 y desde entonces hasta la fecha de cierre de este artículo, según los datos ofrecidos por la Comisión, se ha reunido en un total de seis ocasiones, la última en abril de 2013, para el desempeño de las funciones indicadas³³.

1.2. RED DE CORRESPONSALES DE INVESTIGACIÓN

Junto con el Grupo de Expertos, también se ha previsto la existencia de una Red de Corresponsales de Investigación que trabajaran sobre el terreno en cada uno de los Estados miembros, contribuyendo con la Comisión en la obtención de información relevante para la elaboración del Informe Anticorrupción, que complementa aquella que ya ha sido obtenida por el Grupo de Expertos.

Esta Red está integrada por representantes de la sociedad civil y del mundo académico, siendo especialmente relevante el concurso de Profesores universitarios³⁴. Sus trabajos comenzaron a mediados de 2012, y se encuentra asistida por la empresa Price-

³² Artículo 2 de la Decisión del Comisión 2011/C 286/03 de 28 de septiembre de 2011.

³³ Tal y como se prevé en la normativa de del Grupo, Apartado 10 del Artículo 5 de la Decisión del Comisión 2011/C 286/03 de 28 de septiembre de 2011, la información pertinente sobre la actividades del grupo de expertos debe ser publicada en la web de la Unión Europea. Se pueden consultar los órdenes del día de las reuniones, así como el acta de las mismas en la siguiente página web de la Unión Europea <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2725> (última consulta el 24.07.13).

³⁴ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo-Lucha contra la corrupción en la UE, COM (2011) 308 Final, de 6 de junio de 2011, p. 8

WaterhouseCoopers, que fue la consultora mercantil que ganó el concurso convocado por la Comisión para actuar como órgano de apoyo y coordinación de la Red, mediante su concurso en la compilación y el tratamiento de la información relevante remitida por los corresponsales³⁵.

En la práctica se ha constituido una doble Red de Corresponsales, en primer lugar, se ha establecido la Red de Corresponsales propiamente dicha, que cuenta con trece Profesores Universitarios, tres centros de investigación, cuatro ONG, tres expertos de PricewaterhouseCoopers, tres corresponsales asociados, un despacho de abogados, una fundación y varios corresponsales independientes. Además de esta Red también se ha establecido por PricewaterhouseCoopers, a petición del Grupo de Expertos, un segundo nivel de la Red de Corresponsales, conformado por «expertos sénior» a los que se les ha encargado la revisión y el análisis de información recibida de la Red de Corresponsales. Así, se ha elegido a un experto por cada uno de los Estados miembros, de entre especialistas en el campo de criminología, la sociología, la ciencia política y la economía³⁶.

2. *Fuentes del Informe*

La información necesaria para la elaboración del Informe tiene su origen en una multiplicidad de fuentes, además de aquellas que recopila el Grupo de Expertos y la Red de Corresponsales Locales, también deben tenerse en cuenta otra serie de datos y documentos. Así se tomarán en consideración los mecanismos de supervisión existentes, tales como encuestas o informes realizados por los órganos de estadística europeos y nacionales, como, por ejemplo el Eurobarómetro; también se utilizarán los informes presentados por los propios servicios de la Comisión Europea, del Tribunal de Cuentas, de la OLAF, de EUROJUST y EUROPOL. Por otra parte, se hará uso, además, de las informaciones facilitadas por los Estados miembros y por la sociedad civil.

3. *Indicadores de corrupción*

Para la elaboración del Informe se han discutido en el Grupo de Expertos la fijación de los criterios e indicadores de corrupción; esto es, cuáles son los elementos mesurables para cuantificar y evaluar, cuantitativa y cualitativamente, la lucha contra la corrupción llevada a cabo por los Estados miembros y por la Unión Europea.

En este sentido se han tomado, entre otros, como indicadores datos que hacen referencia a la percepción de la corrupción, a los comportamientos de aquellos que participan en prácticas corruptas, y a las estadísticas penales de decomiso y confiscación. Por otra parte, también se han fijado una serie de ámbitos y actuaciones públicas sujetas a control. De esta forma, a la hora de recopilar información en los respectivos Estados

³⁵ Pueden consultarse las bases del concurso en <http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:388004-2011:TEXT:ES:HTML&tabId=0>. Llama poderosamente la atención que se externalicen estos servicios de asesoría en una empresa privada, así como que el montante previsto del contrato ascienda a 4 millones de euros.

³⁶ *Vid.* Meeting Report – 4th Meeting of the Group of Experts on Corruption-19 September 2012.

miembros, se atiende a la diagnosis de la corrupción existente y también a las medidas previstas de lucha contra la misma y su eficacia³⁷.

III.3. Contenido del Informe

Si bien no ha sido presentada aún la primera edición del Informe Anticorrupción de la Unión Europea, que se espera vea a luz en la segunda mitad del 2013, sí podemos anticipar cual es la estructura del contenido del mismo, que estará dividido en cuatro partes.

En primer lugar, se contendrá un primer capítulo dedicado a las tendencias generales sobre corrupción en la Unión Europea. El segundo de los capítulos se destinará a al análisis sistemático de fenómenos de corrupción especialmente relevantes en el nivel de la Unión Europea. El tercero, por su parte, se orientará al análisis de fenómenos concretos de corrupción en el nivel de los veintiocho Estados miembros. Y, finalmente, el cuarto se centrará en las políticas anticorrupción de las Instituciones de la Unión Europea³⁸.

Vemos, por tanto, como es previsible que el Informe contenga el análisis tanto de cuestiones transversales sobre corrupción como de asuntos específicos concernientes a cada Estado. Está previsto también que en él se relacionen los aspectos específicos de los distintos instrumentos de lucha contra la corrupción, la investigación de casos concretos y la significación de buenas prácticas, que sirvan de ejemplo y guía de actuación³⁹. Cabe destacar, además, que en el capítulo el que se contenga el análisis por Estado miembro se podrán introducir recomendaciones específicas para cada país en atención a su especial situación, algo que en principio está llamado a tener un significativo efecto sobre el Estado en cuestión y sobre su opinión pública; aunque habrá que ver si dichas recomendaciones son efectivamente acatadas por los Estados, como ocurre por ejemplo en España últimamente con aquellas que tienen naturaleza económica financiera, o si éstas caen finalmente en el saco roto del olvido⁴⁰.

IV. COLABORACIÓN CON EL GRUPO DEL CONSEJO DE EUROPA CONTRA LA CORRUPCIÓN (GRECO)

Tal y como se establece en la normativa reguladora del Informe Anticorrupción de la Unión Europea éste mecanismo cooperará y se combinará con otros ya

37 *Vid. in extenso* sobre la discusión respecto a los indicadores de corrupción en Meeting Report -3rd Meeting of the Group of Experts on Corruption -17 July 2012.

38 BERG, J.: *The EU's first anti-corruption report: will good intentions yield action?*, publicado en <http://www.transparencyinternational.eu/2013/03/the-eus-first-anti-corruption-report-will-good-intentions-yield-action/> (última consulta 24.07.13).

39 COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo-Lucha contra la corrupción en la UE, COM (2011) 308 Final, de 6 de junio de 2011, p. 8.

40 Artículo 5 de la Decisión del Comisión 2011/C 286/03 de 28 de septiembre de 2011.

existentes⁴¹, principalmente, tal y como señala la Comisión Europea, con Grupo del Consejo de Europa contra la Corrupción, GRECO, a fin de crear «sinergias» entre ambos⁴². A este respecto la Comisión emitió el 6 de junio de 2011, un específico Informe, dirigido al Consejo, *sobre las modalidades de participación de la Unión Europea en el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa*; en el que instaba a éste a autorizarle a comenzar las negociaciones oportunas con el Consejo de Europa a tal efecto⁴³. Recordemos aquí en este sentido que el Consejo Europeo ya señaló en 2009 en su «Programa de Estocolmo» la conveniencia de que la UE cooperara estrechamente con el GRECO.

De modo sucinto, indicaremos que el GRECO fue establecido en virtud de una decisión del Comité de Ministros del Consejo de Europa en mayo de 1998, con el objetivo de mejorar la capacidad de los Estados miembros del mismo en la lucha contra la corrupción, a través de un proceso de evaluación mutua e influencia *inter pares*⁴⁴. En la actualidad forman el GRECO cuarenta y ocho Estados europeos —entre los que se encuentran los veintiocho Estados miembros de la UE—; más los Estados Unidos de América, que también participan en el mismo. Cada uno de los Estados parte del GRECO nombra dos representantes y propone a su vez una lista de expertos. Estos expertos son los encargados de llevar a cabo las respectivas evaluaciones de los Estados participantes, que después darán lugar a informes de evaluación, que serán finalmente aprobados por el Plenario de los representantes del GRECO, y contendrán, en su caso, recomendaciones dirigidas a cada Estado, pudiendo, además, ser elevados a públicos previo consentimiento del Estado evaluado⁴⁵.

Por lo que la colaboración entre el GRECO y el Informe Anticorrupción de la Unión Europea concierne es preciso señalar, en primer lugar, que el propio Estatuto del GRECO prevé que se invite a participar en sus trabajos a la «Comunidad Europea»⁴⁶. Del otro lado, tal y como ya hemos anticipado, la normativa del Informe Anticorrupción prevé la colaboración con otros instrumentos de lucha contra la corrupción ya existentes. Así, la Comisión sostiene que la Unión Europea debería convertirse en miembro del GRECO, no solo como observador, sino como miembro

41 Artículo 6 de la Decisión del Comisión 2011/C 286/03 de 28 de septiembre de 2011.

42 COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo-Lucha contra la corrupción en la UE, COM (2011) 308 Final, de 6 de junio de 2011, p. 89.

43 Informe de la Comisión al Consejo COM(2011) 307 Final, de 6 de junio de 2011.

44 Resolución (98) 7 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, adoptada en su 102ª Sesión el 5 de mayo de 1998, autorizando el establecimiento del Grupo de Estados contra la Corrupción; y Resolución (99) 5, adoptada el 1 de mayo de 1999, estableciendo el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO).

45 *Vid.* en detalle sobre el funcionamiento del GRECO en el Estatuto de Funcionamiento del Grupo de Estados contra la Corrupción, que figura como anexo a la Resolución (99) 5, y el Reglamento interno del funcionamiento del GRECO (2012) 26E, adoptado por el Plenario de Representantes en octubre de 1999, modificado por última vez en octubre de 2012; puede consultarse una copia del mismo en el la siguiente web [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Greco\(2012\)26_RulesOfProcedure_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Greco(2012)26_RulesOfProcedure_EN.pdf) (última consulta 24.07.13).

46 Artículo 5 del Estatuto de Funcionamiento del Grupo de Estados contra la Corrupción. En dicho artículo se hace especial referencia a la participación de la «Comunidad Europea» mediante la adopción de una resolución *ad hoc* que establezca las características de la misma.

de pleno derecho o, en su caso, como miembro con un voto limitado. Considera la Comisión Europea que mediante dicha participación se podrían alcanzar una serie de objetivos específicos entre los que se destaca la participación en las visitas de investigación a los Estados miembros, la colaboración con la oficina del GRECO, la elaboración de análisis comparativos que aporten valor añadido al Informe Anticorrupción de la UE y la elaboración de un catálogo de recomendaciones ya formuladas por parte del GRECO a los Estados miembros que estén pendientes de ejecución, siempre y cuando sean de interés para la UE. También se resalta que esta colaboración puede contribuir a evitar duplicidades entre el GRECO y el Informe de la UE, lo que conllevaría una mayor racionalidad de los trabajos en la lucha contra la corrupción a nivel europeo⁴⁷.

En todo caso, en tanto se formaliza la inclusión de la Unión Europea en el Grupo del GRECO, es previsible que exista cierta coordinación *de facto* entre uno y otro instrumento de lucha contra la corrupción, por ejemplo, en la determinación de indicadores de corrupción, en la adopción de medidas y recomendaciones a los Estados, o, tal y como hemos indicado, en la participación de representantes del GRECO como observadores en Grupo de Expertos del Informe Anticorrupción de la UE.

V. CONCLUSIONES

La lucha contra la corrupción y la puesta en marcha de nuevos mecanismos que la identifiquen, la persigan y contribuyan a su erradicación constituye siempre un motivo de esperanza; sin embargo, el establecimiento del «Informe Anticorrupción de la Unión Europea» no supone un mecanismo excesivamente novedoso por lo que al combate contra la corrupción se refiere, pues, aunque efectivamente su procedimiento de elaboración y contenido se adapte específicamente a la Unión Europea y a sus Estados miembros, ya existen otros Informes de este tipo elaborados tanto por instituciones públicas, como el Consejo de Europa, como por otro tipo de asociaciones, tales como Transparencia Internacional.

Es pronto, no obstante, para ofrecer una evaluación definitiva del mismo, de su funcionamiento y eficacia reales en tanto que aún no hemos conocido el primero de ellos, cuya aparición está prevista para la segunda mitad de 2013. En todo caso, al provenir de la Unión Europea, y dado que ésta tiene un significativo ascendiente sobre sus Estados miembros, es ciertamente posible que las observaciones y recomendaciones contenidas en el Informe Anticorrupción de la UE sean objeto de una mayor atención por parte de los Estados de la que tradicionalmente se ha venido prestando a aquellas que se les formulan mediante otro tipo de controles e informes, como los mencionados anteriormente.

Finalmente, es también preciso llamar la atención sobre el hecho de que parte de la gestión del Informe Anticorrupción haya sido externalizada a través de una famosa consultora privada, pues dicha circunstancia a nuestro juicio, supone un significativo desvalor para los servicios de la Comisión Europea, en tanto que manifiesta cierto desin-

⁴⁷ Informe de la Comisión al Consejo COM(2011) 307 Final, de 6 de junio de 2011, pp. 3 y 4.

terés a la hora de destinar personal propio de la Administración comunitaria a una labor tan significativa como la lucha contra la corrupción, amén de las posibles suspicacias que tal externalización pudiera, en su caso, llegar a dar lugar.

TITLE: *EU Anti-corruption Report*

ABSTRACT: *This paper analyses the EU Anti-corruption Report, which is a new instrument developed by European Union to fight against corruption inside the EU and within EU member States. The first EU Anti-corruption Report will be released during second part of 2013. Our analysis focuses on the procedures of its elaboration and also explains its structure and contents.*

RESUMEN: *Este trabajo analiza el Informe Anticorrupción de la Unión Europea, en tanto que un nuevo instrumento puesto en marcha por la Unión Europea para luchar contra la corrupción tanto en la Unión como en sus Estados miembros. El primer Informe Anticorrupción se hará público durante la segunda mitad del año 2013. Nuestro análisis se centra en los procedimientos de su elaboración, en su estructura, y en su contenido.*

PALABRAS CLAVE: *Informe Anticorrupción de la UE, Unión Europea, corrupción.*

KEYWORDS: *EU Anti-corruption Report, European Union, corruption.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 01.07.2013. FECHA DE ACEPTACIÓN: 30/07/2013.