



Bruselas, 3.2.2014
COM(2014) 38

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

INFORME SOBRE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LA UE

I. Introducción

Contexto político y objetivos del informe

La corrupción supone un perjuicio grave para la economía y la sociedad en su conjunto. Muchos países del mundo padecen una arraigada corrupción que frena el desarrollo económico, socava la democracia y daña la justicia social y el Estado de Derecho. Los Estados miembros de la UE no son inmunes a esta realidad. La corrupción varía en su naturaleza y alcance de un país a otro, pero afecta a todos los Estados miembros. Compromete la buena gobernanza, la correcta gestión de los fondos públicos y la competitividad de los mercados. En casos extremos, mina la confianza de los ciudadanos en las instituciones y los procesos democráticos.

El presente informe analiza la corrupción en los Estados miembros de la UE y las medidas adoptadas para prevenirla y luchar contra ella. Su objetivo es abrir un debate entre la Comisión, los Estados miembros, el Parlamento Europeo y otras partes interesadas con el objeto de contribuir a la lucha contra la corrupción y determinar cómo puede ayudar en este empeño la dimensión europea.

Los Estados miembros de la UE disponen de la mayoría de los instrumentos jurídicos e instituciones necesarios para prevenir y luchar contra la corrupción. Sin embargo, los resultados no son satisfactorios en toda la UE. Las normas contra la corrupción no siempre se aplican enérgicamente, los problemas sistémicos no se abordan con la suficiente eficacia y las instituciones pertinentes no siempre tienen suficiente capacidad para hacer cumplir las normas. Las intenciones declaradas siguen estando demasiado alejadas de los resultados concretos, y a menudo parece faltar una verdadera voluntad política para erradicar la corrupción.

Para garantizar la contribución de la UE, la Comisión adoptó en junio de 2011¹ una Comunicación sobre la lucha contra la corrupción en la UE que establece la elaboración de un Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE para supervisar y evaluar los esfuerzos de los Estados miembros en este ámbito, con vistas a reforzar el compromiso político de abordar eficazmente la corrupción. El informe se publica ahora por primera vez; se publicarán nuevos informes cada dos años.

De conformidad con los instrumentos jurídicos internacionales², el presente informe define la corrupción en sentido amplio como cualquier «abuso de poder para obtener réditos privados». Abarca, pues, los actos específicos de corrupción y las medidas que los Estados miembros adoptan para prevenir o sancionar específicamente los actos de corrupción definidos en la legislación, y también menciona una serie de ámbitos y medidas que influyen en el riesgo de corrupción y la capacidad para luchar contra ella.

El informe se centra en cuestiones clave seleccionadas, de especial relevancia para cada Estado miembro. En él se describen las buenas prácticas, así como las deficiencias, y se indican las medidas que permitirán a los Estados miembros hacer frente a la corrupción de

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:EN:PDF>.

² En particular, la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, así como los instrumentos jurídicos de lucha contra la corrupción del Consejo de Europa, incluida la Resolución 24 (97) sobre los veinte principios rectores de la lucha contra la corrupción y las recomendaciones nº R (2000) 10 sobre los códigos de conducta de los funcionarios públicos y nº R (2003) 4 sobre las normas comunes contra la corrupción en la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales.

manera más eficaz. La Comisión reconoce que la mayoría de estas cuestiones son de exclusiva competencia nacional. Conviene, sin embargo, al interés común de la Unión Europea que todos los Estados miembros dispongan de políticas de lucha contra la corrupción eficaces y que la UE apoye a los Estados miembros en esta labor. Por lo tanto, el informe procura promover altos estándares de lucha contra la corrupción en toda la UE. Al poner de relieve los problemas, así como las buenas prácticas, de la UE, el informe otorga credibilidad a los esfuerzos de la UE por fomentar las normas contra la corrupción en otros lugares.

La corrupción es un fenómeno complejo, con una dimensión económica, social, política y cultural, que no puede erradicarse fácilmente. Una respuesta política eficaz no puede consistir en una serie de medidas estereotipadas; no existe una solución universal. Por ello, el informe examina la corrupción en el contexto nacional de cada Estado miembro, y sugiere cómo se pueden tratar en ese contexto las cuestiones más pertinentes para cada Estado miembro.

En el anexo se proporciona una explicación más detallada de la metodología del informe.

El contexto político general

La **crisis financiera** ha ejercido una presión adicional sobre los europeos y sus gobiernos. Frente a los actuales desafíos económicos, tanto en Europa como en otros lugares, se precisan mayores garantías de integridad y transparencia en el gasto público. Los ciudadanos esperan que la UE preste una ayuda importante a los Estados miembros para proteger la economía lícita contra la delincuencia organizada, el fraude fiscal y financiero, el blanqueo de capitales y la corrupción, especialmente en tiempos de crisis económica y de austeridad presupuestaria. Se calcula que el coste de la corrupción para la economía de la UE asciende a 120 000 millones EUR al año, algo menos que el presupuesto anual de la Unión Europea³.

Europa 2020 es la **estrategia de crecimiento de la UE** en la presente década para fomentar una economía inteligente, sostenible e integradora, contribuyendo así a que la UE y sus Estados miembros generen altos niveles de empleo, productividad y cohesión social. La investigación sugiere que el éxito de la Estrategia Europa 2020 depende también de factores institucionales, como la buena gobernanza, el Estado de Derecho y el control de la corrupción⁴. Luchar contra la corrupción contribuye a la competitividad de la UE en la economía global. En este contexto, se han puesto de relieve medidas de lucha contra la corrupción en una serie de Estados miembros en el marco del Semestre Europeo — un ciclo anual de coordinación de las políticas económicas que implica un análisis detallado de los programas de reforma económica y estructural de los Estados miembros, así como recomendaciones específicas para cada país. De manera más general, la mejora de la eficiencia de la administración pública puede, sobre todo si se combina con una mayor transparencia, contribuir a atenuar los riesgos de corrupción. La Comunicación de la Comisión «Por un renacimiento industrial europeo», de enero de 2014 hace hincapié, por

³ No pueden calcularse fácilmente los costes económicos totales de la corrupción. La citada cifra se basa en estimaciones de instituciones y organismos especializados, como la Cámara de Comercio Internacional, Transparencia Internacional, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, el Foro Económico Mundial y *Clean Business is Good Business 2009*, que sugieren que la corrupción asciende al 5 % del PIB mundial. Véase también la Comunicación de la Comisión sobre la lucha contra la corrupción en la UE, de 6 de junio de 2011:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:EN:PDF>.

⁴ *Excellence in Public Administration for competitiveness in EU Member States (2011-2012)*:

<http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/improving-public-administration/>

tanto, en la calidad de la administración pública como un aspecto importante de la estrategia de crecimiento de la UE⁵.

Estructura del informe

El Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE abarca los 28 Estados miembros de la UE. Su estructura es la siguiente:

- I. **Introducción**, en la que se explica el contexto político y los objetivos.
- II. Resultados de las **encuestas del Eurobarómetro** de 2013 sobre la percepción y la experiencia de la corrupción.
- III. Un **capítulo horizontal**, en el que se describen las tendencias de la corrupción en la UE. Resume las principales conclusiones. Las conclusiones y sugerencias sobre futuras medidas en cada Estado miembro figuran (únicamente) en los capítulos nacionales respectivos.
- IV. Un **capítulo temático**, centrado en una cuestión transversal de especial relevancia a nivel de la UE. La cuestión en la que se centra este primer informe es la contratación pública, de crucial importancia para el mercado interior; está regulada por una extensa legislación de la UE y expuesta a importantes riesgos de corrupción. El capítulo trata también de la corrupción y las medidas de lucha contra la corrupción en los sistemas nacionales de contratación pública.
- V. **Anexo sobre la metodología**, en el que se describe cómo se preparó el informe, así como las opciones metodológicas y limitaciones.
- VI. **Capítulos nacionales** sobre cada uno de los 28 Estados miembros. Estos capítulos no proporcionan una descripción exhaustiva de las cuestiones relacionadas con la corrupción y las medidas de lucha contra la corrupción. Por el contrario, ponen de relieve los temas clave identificados mediante la evaluación individual de cada país en función de sus propias características y con la consideración debida al contexto nacional.
 - a) **Introducción**, que ofrece una instantánea de la situación general en lo que se refiere a la corrupción. Presenta indicadores seleccionados, incluidas percepciones, junto con hechos, tendencias, retos y avances de la corrupción y las medidas de lucha contra la corrupción.
 - b) **Cuestiones en el punto de mira**. Se han determinado y analizado varias cuestiones para cada país. Si bien se hace hincapié en los puntos vulnerables y los ámbitos susceptible de mejora, el análisis está orientado hacia el futuro, señala los planes y medidas que van en la dirección adecuada, y determina las cuestiones que requieren una mayor atención. Se subrayan las buenas prácticas que podrían servir de fuente de inspiración para otros. La gama de cuestiones en el punto de mira no se limita a los asuntos cubiertos por el capítulo temático (contratación pública). Algunos capítulos nacionales incluyen, sin embargo, un análisis específico de la contratación pública; es el caso de los países con problemas importantes de contratación pública.

⁵ COM(2014)14.

La selección de cuestiones clave en cada capítulo nacional está basada en las siguientes consideraciones:

- la gravedad y el impacto del problema en relación con otros retos relacionados con la corrupción en el país;
- la escala de posibles efectos secundarios en una gama más amplia de políticas (por ejemplo, grandes lagunas en los controles de la contratación pública generadoras de un riesgo significativo de desvío de fondos públicos) y
- la capacidad para definir futuras medidas concretas y constructivas.

Futuras medidas y seguimiento

Los puntos que requieren mayor atención establecidos en cada capítulo nacional reflejan la intención de la Comisión de determinar las medidas que podrían aportar un **valor añadido** en el tratamiento de las cuestiones clave pendientes en materia de prevención y lucha contra la corrupción. Están adaptados al contexto y las necesidades de cada país. Son concretos y específicos, sin entrar en detalles, y están dirigidos a propiciar cambios tangibles sobre el terreno. El informe, en su caso, formula y apoya **recomendaciones ya formuladas por otros mecanismos de información sobre la corrupción** (en particular, el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa — GRECO — y la OCDE), algunas de las cuales no han sido aún seguidas por los Estados miembros.

Como seguimiento del informe, la Comisión desea entablar un debate constructivo y con visión de futuro para establecer las mejores maneras de hacer frente a la corrupción, especialmente por lo que se refiere a los puntos que requieren mayor atención. La Comisión espera que se abra un amplio debate sobre las medidas de lucha contra la corrupción con la participación activa de los Estados miembros, el Parlamento Europeo, los parlamentos nacionales, el sector privado y la sociedad civil, y está dispuesta a participar activamente en las discusiones tanto a nivel de la UE como en los Estados miembros.

Además, la Comisión tiene previsto poner en marcha un **programa de intercambio mutuo de experiencias** para que los Estados miembros, las ONG locales y otras partes interesadas identifiquen las mejores prácticas de superación de las deficiencias de las políticas de lucha contra la corrupción, sensibilización o formación. Estos esfuerzos deben ponerse en relación con las cuestiones que figuran en el informe que requieren mayor atención, y facilitar la labor de seguimiento. El programa de intercambio mutuo de experiencias se pondrá en marcha tras la adopción del informe, sobre la base de los comentarios recibidos y del debate con las partes interesadas sobre las necesidades específicas que podría atender.

La Comisión se propone analizar cuidadosamente las reacciones a este primer informe, reflexionar sobre las posibles lagunas y errores, y extraer enseñanzas para el segundo informe. Se revisará la metodología y se estudiará con mayor detenimiento la posibilidad de desarrollar nuevos indicadores de corrupción.

El trabajo futuro se centrará en la manera en que se aplicaron las medidas sugeridas en este primer informe, y en hacer balance del programa de intercambio de experiencias.

II. Resultados de la encuesta Eurobarómetro sobre la percepción y la experiencia de la corrupción

Para preparar el Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE, se llevaron a cabo dos encuestas Eurobarómetro a principios de 2013: 1) el Eurobarómetro especial⁶ y 2), una encuesta *flash* entre las empresas⁷. Para la mayor parte de países, la clasificación del índice IPC publicado por Transparencia Internacional tiende a corresponder a las respuestas dadas por los encuestados del Eurobarómetro⁸.

Reunidos los datos del Eurobarómetro especial, en primer lugar, sobre la percepción general de la prevalencia de la corrupción, y, en segundo lugar, sobre la expectativa real de tener que pagar un soborno (experiencia personal en sobornos), está claro que los Estados miembros pueden caracterizarse de diferentes maneras.

Las respuestas confirman una percepción positiva y una escasa experiencia de soborno en **Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo y Suecia**. Los encuestados de estos países rara vez indicaron que se esperara de ellos el pago de sobornos (menos del 1 % de los casos) y el número de personas que cree que la corrupción está muy extendida (20 %, 29 %, 42 % y 44 %, respectivamente) es significativamente inferior a la media de la UE. En el caso del **Reino Unido**, solo a 5 personas de 1 115 se les pidió que pagaran un soborno (menos del 1 %), el mejor resultado en toda Europa; sin embargo, los datos de percepción indican que el 64 % de los encuestados del Reino Unido cree que la corrupción está muy extendida en el país (la media de la UE es del 74 %).

En países como **Alemania, los Países Bajos, Bélgica, Estonia y Francia**, si bien más de la mitad de los encuestados cree que la corrupción es un fenómeno extendido, el número real de personas que han tenido que pagar un soborno es bajo (alrededor del 2 %). Estos países figuran también entre los mejores en el índice internacional de transparencia. **Austria comparte características similares con este grupo**, con la excepción de un número de encuestados algo elevado (5 %) que declararon haber tenido que pagar un soborno.

En algunos países, entre los cuales **Hungría (13 %), Eslovaquia (14 %) y Polonia (15 %)**, un número relativamente elevado de personas indicaron que habían tenido experiencias personales de sobornos, pero con una clara concentración en un número limitado de sectores. En estos países, la mayor parte de los casos de soborno se concentra en un sector, a saber, la sanidad. Hay pruebas de que los problemas estructurales de la sanidad ofrecen incentivos para que se paguen sobornos al personal sanitario. En todos los países mencionados, las respuestas muestran que la sanidad es mencionada por el mayor número de personas, mientras que todas las demás instituciones o sectores (por ejemplo, policía, aduanas, políticos, servicios fiscales, etc.) fueron nombrados por menos de un 1 % de los encuestados. La corrupción, en un sentido

⁶ Una encuesta realizada entre la población en general en todos los Estados miembros cada dos años, basada en entrevistas personales con una muestra de 1 000 o 500 encuestados (dependiendo del tamaño de la población). Un total de 27 786 personas (muestra representativa) participaron en esta encuesta a finales de febrero y principios de marzo de 2013. El estudio trata, entre otras cosas, de la percepción de la corrupción de manera general, la experiencia personal con la corrupción y las actitudes ante favores y donaciones. Aunque las encuestas Eurobarómetro se realizan cada dos años desde 2007, la Comisión decidió en 2013 adaptar las preguntas a las necesidades de este informe. Por lo tanto, cualquier comparación con años anteriores debe hacerse con prudencia. El informe íntegro está disponible en http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_399_380_en.htm#397.

⁷ Entre el 18 de febrero y el 8 de marzo de 2013 se lanzó por primera vez una encuesta telefónica, llamada encuesta flash Eurobarómetro, sobre seis sectores en UE-28. Se recabó la opinión de las empresas de los sectores de energía, sanidad, construcción, industria manufacturera, telecomunicaciones y financiero (todas las empresas, independientemente de su tamaño). El informe íntegro está disponible en http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_374_361_en.htm#374.

⁸ Índice de percepción de la corrupción (IPC), publicado cada año por Transparencia Internacional: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/>.

más amplio, se percibe como muy extendida en estos países (82 % en Polonia, 89 % en Eslovaquia y 90 % en Hungría).

En algunos países, como **Portugal, Eslovenia, España e Italia**, el soborno parece poco frecuente, pero la corrupción en un sentido más amplio es un grave motivo de preocupación: un número relativamente bajo de encuestados afirmaron que se les solicitó o se esperó que pagaran un soborno en los últimos 12 meses. Aunque la experiencia personal de soborno es aparentemente escasa (1-3 %), la percepción está tan influida por los recientes escándalos políticos y la crisis financiera y económica que ello se refleja en la impresión negativa de los encuestados sobre la corrupción en su conjunto (90 %, 91 %, 95 % y 97 %, respectivamente).

Entre los países con peores resultados en materia de percepción y experiencia real de corrupción figuran **Croacia, la República Checa, Lituania, Bulgaria, Rumanía y Grecia**. En estos países, entre el 6 % y el 29 % de los encuestados indicaron que se les había solicitado o se esperaba que pagaran un soborno en los últimos 12 meses, mientras que entre el 84 % y el 99 % cree que la corrupción está muy extendida en su país. Croacia y la República Checa parecen ofrecer una impresión algo más positiva, con una puntuación ligeramente mejor que el resto de los países del mismo grupo.

Los países no mencionados anteriormente (es decir, Letonia, Irlanda, Malta y Chipre) no arrojan resultados que difieran considerablemente de la media de la UE en cualquiera de estos aspectos.

A nivel europeo, las tres cuartas partes de los encuestados (76 %) creen que la corrupción está muy extendida en su propio país. Los países en los que es más probable que los encuestados crean que la corrupción está muy extendida son Grecia (99 %), Italia (97 %), Lituania, España y la República Checa (95 % en cada uno de ellos). **Una cuarta parte de los europeos (26 %), en comparación con el 29 % que reflejaba el Eurobarómetro de 2011, considera que la corrupción les afecta personalmente en su vida cotidiana.** Es más probable que los encuestados respondan que la corrupción les afecta personalmente en España y Grecia (63 % en cada uno de ellos), Chipre y Rumanía (57 % en cada uno de ellos) y Croacia (55 %); y menos probable que lo hagan en Dinamarca (3 %), Francia y Alemania (6 % en cada uno de ellos). **Aproximadamente uno de cada doce europeos (8 %) afirma que han vivido o presenciado un caso de corrupción en los últimos 12 meses.** Es más probable que los encuestados declaren que han vivido o presenciado casos de corrupción en Lituania (25 %), Eslovaquia (21 %) y Polonia (16 %), y los países donde es menos probable que lo hagan son Finlandia y Dinamarca (3 % en cada uno de ellos), Malta y el Reino Unido (4 % en cada uno de ellos).

Cerca de las tres cuartas partes de los europeos (73 %) afirman que el soborno y la utilización de los contactos es a menudo la manera más sencilla para obtener determinados servicios públicos en su país. Esta convicción está más extendida en Grecia (93 %), Chipre (92 %), Eslovaquia y Croacia (89 % en cada uno de ellos). **Al igual que en 2011, dos de cada tres europeos (67 %) creen que la financiación de los partidos políticos no es lo suficientemente transparente ni se supervisa.** Es más probable que tengan esta opinión los encuestados de España (87 %), Grecia (86 %) y la República Checa (81 %), mientras que es menos probable que piensen así los encuestados de Dinamarca (47 %), el Reino Unido (54 %), Suecia (55 %) y Finlandia (56 %). **Algo menos de la cuarta parte de los europeos (23 %) están de acuerdo en que los esfuerzos de sus Gobiernos son eficaces en la lucha contra la corrupción.** Cerca de una cuarta parte (26 %) cree que el número de procesamientos en su país es suficiente para disuadir de la práctica de la corrupción.

Los resultados por países de la encuesta Flash a las empresas muestran sorprendentes variaciones: una diferencia de 89 puntos porcentuales entre el más alto (Grecia: 99 %) y el más bajo (Dinamarca: 10 %) nivel de corrupción percibida. (El mismo resultado se obtiene en el «Eurobarómetro especial» anteriormente presentado: un 20 % frente a un 99 %). De hecho, todos, salvo uno, de los encuestados de Grecia creen que la corrupción está muy extendida en su país.

A escala europea, más de 4 de cada 10 empresas consideran que la corrupción es un problema para la actividad empresarial, lo que se aplica también al tráfico de influencias y el nepotismo. Cuando se les preguntó específicamente si la corrupción *es un problema para la actividad empresarial*, el 50 % de las empresas del sector de la construcción y el 33 % de las empresas del sector de las TI/telecomunicaciones lo consideraron un problema en gran medida. **Cuanto más pequeña es la empresa, más a menudo son la corrupción y el nepotismo un problema para la actividad empresarial.** La corrupción es más probable que sea considerada un problema por las empresas de la República Checa (71 %), Portugal (68 %), Grecia y Eslovaquia (ambos un 66 %).

III. Principales conclusiones del presente informe

Los análisis nacionales pusieron de manifiesto una gran variedad de problemas relacionados con la corrupción, así como con los mecanismos de control de la corrupción, algunos de los cuales han resultado eficaces mientras que otros no han dado resultado. Sin embargo, pueden observarse algunas características comunes en toda la UE o en grupos de Estados miembros. Los análisis nacionales muestran que la contratación pública es especialmente proclive a la corrupción en los Estados miembros, debido a los deficientes mecanismos de control y de gestión de riesgos. En la sección siguiente figura una evaluación de los riesgos de corrupción, incluidas las buenas y malas prácticas en la contratación pública.

En el presente resumen se examinan las principales cuestiones que se evalúan de forma más detallada en los capítulos nacionales. Se condensan en cuatro áreas (A. Dimensión política, B. Mecanismos de control y prevención, C. Represión y D. Zonas de riesgo), aunque puede haber cierto solapamiento, dada la compleja naturaleza de las cuestiones examinadas. En los capítulos nacionales puede encontrarse información y análisis más detallados.

A. Dimensión política

Prioridad a las políticas de lucha contra la corrupción

Las políticas de lucha contra la corrupción son ahora más visibles en la agenda política de la mayoría de los Estados miembros. La crisis financiera colocó en primer plano las nociones de integridad y responsabilidad de los gestores. La mayoría de los Estados miembros que se enfrentan a serias dificultades económicas han reconocido la gravedad de los problemas de corrupción y han desarrollado, o están elaborando, programas de lucha contra la corrupción para hacer frente a las amenazas concomitantes y los riesgos de desvío de fondos públicos. En algunos Estados miembros, los programas de ajuste económico incluyen requisitos explícitos relativos a las políticas de lucha contra la corrupción. Aun sin estar formalmente vinculadas a un programa de ajuste, las políticas de lucha contra la corrupción complementan las medidas de ajuste, especialmente en los países donde la corrupción supone un grave problema. En el contexto del Semestre Europeo de coordinación de la política económica se han formulado asimismo recomendaciones sobre la lucha eficaz contra la corrupción.

El informe no se basa en el supuesto de que las estrategias globales de lucha contra la corrupción son indispensables para impedir o luchar contra la corrupción. Sin embargo, la prolongada ausencia de estrategias globales de lucha contra la corrupción en algunos Estados miembros que se enfrentan a problemas de corrupción sistémica es motivo de preocupación, ya que el tipo de problemas que deben abordarse requieren un enfoque global coordinado a nivel central. En algunos de estos Estados miembros se ha adoptado recientemente una estrategia nacional de lucha contra la corrupción, mientras que en otros Estados dicha estrategia no está aún en funcionamiento. Las estrategias de lucha contra la corrupción adoptadas en algunos Estados miembros sobre la base de las evaluaciones de impacto de anteriores programas estratégicos, a raíz de consultas públicas en las que participaron activamente la sociedad civil y una serie de instituciones públicas y autónomas en el ámbito de la aplicación y el control de la legislación, se mencionan como pasos positivos, con la salvedad de que sus resultados están aún por verse en la fase de ejecución.

La mayoría de los Estados miembros que se enfrentan a serios desafíos en la lucha contra la corrupción han creado complejos y sofisticados marcos jurídicos e institucionales, así como numerosas estrategias o programas específicos. Sin embargo, por sí solos no dan lugar a resultados tangibles. Por el contrario, en otros Estados miembros que carecen de la reglamentación o los programas estratégicos pertinentes, se ha reducido ostensiblemente la corrupción con sistemas, prácticas y tradiciones preventivas en las que son partícipes los proveedores y destinatarios de los servicios públicos o, en algunos casos, con altos estándares de transparencia.

Responsabilidad política

Como consecuencia de la crisis, las protestas sociales se han centrado no solo en las políticas económicas y sociales, sino también en la integridad y responsabilidad de las élites políticas. Los grandes escándalos de corrupción, el uso indebido de fondos públicos o los comportamientos no éticos de políticos han contribuido al descontento público y a la desconfianza en el sistema político.

La integridad en la política es un grave problema en muchos Estados miembros. Los códigos de conducta de los partidos políticos o de las asambleas elegidas a nivel central o local constituyen la excepción antes que la norma. Cuando dichos códigos existen, a menudo carecen de un mecanismo de seguimiento eficaz o de un régimen claro de sanciones, dando rara vez lugar a la aplicación de sanciones disuasorias. En algunos casos, la insuficiente responsabilidad ha generado una percepción de cuasi impunidad de las élites políticas.

Las preocupaciones en algunos Estados miembros se refieren no solo a la creciente desconfianza pública, sino también a un riesgo de pérdida de reputación en el contexto internacional. En consecuencia, los Estados miembros otorgan ahora una prioridad mucho mayor a la lucha contra la corrupción, adoptando importantes medidas o anunciando reformas radicales.

En algunos Estados miembros, la politización de la contratación de personal para cargos intermedios e inferiores en la administración pública central, regional y local es un problema grave. Estas prácticas incrementan la susceptibilidad a la corrupción, elevan el riesgo de conflictos de intereses, debilitan los mecanismos de control y afectan a la credibilidad de la administración pública en su conjunto.

Responsabilidad por corrupción de los cargos electos

Un reto fundamental de las políticas de lucha contra la corrupción es la falta de una definición armonizada de «funcionario público» a escala de la UE, que incluiría a los cargos electos. La Comisión presentó en 2012 una propuesta de Directiva sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal⁹, que contiene una definición de funcionario público que incluye a las personas en posesión de un cargo legislativo. Las negociaciones en el Consejo¹⁰ y en el Parlamento Europeo¹¹ sobre la propuesta de Directiva muestran una falta de apoyo a la definición propuesta tendente a la tipificación como delito de los actos de corrupción cometidos por los cargos electos. Sin embargo, en opinión de la Comisión, para definir un enfoque común en la UE es necesaria una armonización clara de la responsabilidad penal de los representantes electos por los delitos de corrupción.

Financiación de los partidos políticos

Una de las cuestiones generales de fondo que se sabe, por experiencia, que influyen en la corrupción es la financiación de los partidos políticos. Recientes casos de corrupción a gran escala que atañen a la financiación ilegal de los partidos políticos han afectado a políticos de algunos Estados miembros. También se ha observado en una serie de Estados miembros compra de votos y otras formas de influencia indebida del electorado.

Las evaluaciones del GRECO sobre la financiación de los partidos políticos han tenido un impacto apreciable sobre la reforma de la legislación y, en cierta medida, del marco institucional en este ámbito. Con algunas excepciones, la mayoría de los Estados miembros han modificado recientemente su legislación sobre la financiación de los partidos políticos y han reforzado las normas sobre transparencia, incluidas las relativas a las donaciones. En dos Estados miembros no existe restricción alguna a las donaciones anónimas. La publicación de las cuentas de los partidos políticos no es obligatoria en uno de dichos Estados miembros. No obstante, los principales partidos políticos han celebrado un acuerdo voluntario para garantizar la transparencia financiera. Además, se modificará próximamente la legislación de la financiación de los partidos con el objeto de cumplir las recomendaciones del GRECO. El otro Estado miembro en cuestión no ha anunciado planes para seguir modificando su legislación a raíz de las recomendaciones del GRECO. Otro Estado miembro ha revisado recientemente su legislación de la financiación de los partidos, pero sigue habiendo vacíos legales en lo que respecta a los límites de las donaciones, el régimen de patrocinio de las empresas de propiedad estatal, los mecanismos de supervisión y las facultades sancionadoras.

Sistema bien regulado y transparente de la financiación de los partidos — Finlandia

Finlandia modificó la Ley de partidos políticos en 2010, teniendo en cuenta todas las recomendaciones formuladas por el GRECO. Antes solo tenía una normativa limitada sobre la financiación de los partidos políticos. El nuevo marco jurídico aspira a la transparencia de la financiación de los partidos políticos y los candidatos electorales, así como de otras entidades afiliadas a los partidos políticos. Si se aplica según lo previsto, esta ley aumentará sustancialmente la transparencia de la financiación política. Según el GRECO, Finlandia puede servir de inspiración a otros países.

⁹ COM(2012) 363.

¹⁰ Véase la orientación general de 3 de junio de 2013, doc. del Consejo 10232/13.

¹¹ Véase el dictamen de la Comisión de Asuntos Jurídicos, A7-0000/2013.

En algunos casos, los partidos políticos han endurecido sus normas de integridad y han sancionado o destituido a miembros implicados en escándalos de corrupción. En un Estado miembro, se han observado progresos significativos en la mejora de la transparencia y la responsabilidad del sistema parlamentario. Sin embargo, incluso en los países que dan ejemplo de responsabilidad política, las respuestas de integridad no son una práctica generalizada.

Siguen siendo considerables las deficiencias en la supervisión de la financiación de los partidos políticos. Las repercusiones de las recientes reformas legislativas aún están por verse. Se da a menudo el caso de que, una vez colmada una laguna legislativa (como la transparencia y la limitación de las donaciones), aparecen otras (préstamos blandos, regímenes de donaciones múltiples, supervisión insuficiente de las fundaciones y otras entidades vinculadas a los partidos políticos, etc.). La supervisión proactiva y la sanción disuasoria de la financiación ilegal de los partidos no son aún prácticas regulares en toda la UE, y son necesarios más esfuerzos para garantizar una aplicación coherente.

B. Mecanismos de control y prevención

Uso de medidas preventivas

Las políticas preventivas cubren una amplia gama de aspectos, desde las normas éticas claras, las medidas de sensibilización, la construcción de una cultura de la integridad en las distintas organizaciones y la firmeza de los dirigentes en materia de integridad hasta la eficacia de los mecanismos de control interno, la transparencia, el fácil acceso a la información de interés público, sistemas eficaces para la evaluación del rendimiento de las instituciones públicas, etc. Existe una brecha considerable entre los Estados miembros en materia de prevención de la corrupción. En algunos, la aplicación de las políticas de prevención ha sido fragmentaria y no ha dado resultados satisfactorios. En otros, una prevención eficaz ha contribuido a una sólida reputación de «países limpios». Aunque la corrupción no se considera un problema importante en estos últimos países, se están llevando a cabo programas activos y dinámicos de prevención e integridad, considerados prioritarios por la mayoría de las autoridades centrales y locales. En otros Estados miembros, la corrupción se ha considerado como un problema menor durante un largo período de tiempo, por lo que no se adopta una actitud activa en la promoción de acciones preventivas.

Promoción activa de la integridad en el sector público — Países Bajos

La integridad, la transparencia y la rendición de cuentas son promovidas activamente en la administración pública de los Países Bajos. Creada por el Ministerio del Interior y de Relaciones del Reino, la Oficina para el fomento de la integridad del sector público (BIOS) es un organismo independiente que fomenta y apoya al sector público en la elaboración y aplicación de políticas de integridad.

Además, muchas ciudades y comunidades de los Países Bajos están aplicando una política local de integridad, que ha mejorado la detección de casos de vulneración de la integridad (pasó de 135 en 2003 a 301 en 2010). La integridad de las políticas locales ha evolucionado a lo largo de los últimos 20 años, convirtiéndose en parte integrante de la gobernanza local.

Mecanismos de control externo e interno (no coercitivos)

Los mecanismos de control desempeñan una función importante en la prevención y detección de la corrupción por los organismos públicos. En algunos Estados miembros, recae sobre los

servicios policiales y el Ministerio Público, o sobre los organismos de lucha contra la corrupción, la responsabilidad exclusiva de la lucha contra la corrupción en el país. Aunque la labor de estas instituciones es de suma importancia, la corrupción arraigada no puede extirparse sin un enfoque global que mejore los mecanismos de control y prevención en toda la administración pública, a nivel central y local.

Algunos Tribunales de Cuentas han desempeñado un papel importante en la reforma de la lucha contra la corrupción. En unos pocos Estados miembros, el Tribunal de Cuentas notifica a las demás autoridades los casos de presunta corrupción. En algunos de ellos, es también la institución responsable de la verificación de la financiación de las campañas electorales y de los partidos. Sin embargo, su acción preventiva no se ve acompañada de controles internos y externos eficaces a escala regional y local.

En muchos Estados miembros, los controles nacionales internos (sobre todo a nivel local) son débiles y descoordinados. Es necesario reforzar estos controles y combinarlos con enérgicas políticas de prevención para alcanzar resultados tangibles y sostenibles contra la corrupción.

Declaración del patrimonio

La declaración del patrimonio de los cargos que ocupan puestos sensibles es una práctica que contribuye a la consolidación de la responsabilidad de los funcionarios públicos, garantiza una mayor transparencia y facilita la detección de los posibles casos de enriquecimiento ilícito, conflictos de intereses e incompatibilidades, así como la detección e investigación de posibles prácticas de corrupción.

Las fórmulas de declaración del patrimonio de los cargos electos van desde la exigencia de una cantidad considerable de información¹² hasta una declaración más limitada o las políticas de no declaración. Para los funcionarios públicos profesionales de determinados sectores, la declaración del patrimonio podría ser una manera de evitar conflictos de intereses. A pesar de estos diferentes planteamientos, puede observarse una tendencia general hacia unos requisitos más estrictos de declaración del patrimonio de los funcionarios públicos. Unos pocos Estados miembros que carecían tradicionalmente de regímenes de declaración del patrimonio han introducido recientemente estos sistemas o han anunciado su introducción.

Un aspecto importante es su verificación. En algunos Estados miembros, los organismos encargados de controlar la declaración del patrimonio tienen competencias y herramientas limitadas. En otros, hay pocos indicios de una aplicación o ejecución activa de esas normas. En unos pocos países, el sistema de verificación es complejo y engorroso, lo que afecta a su eficacia. Hay pocos ejemplos de verificación completa entre los Estados miembros: en estos, se llevan a cabo importantes controles por parte de organismos independientes especializados en la integridad y la lucha contra la corrupción, que disponen de las competencias y herramientas necesarias para controlar el origen de los bienes de los funcionarios públicos en una amplia serie de bases de datos (administración tributaria, registro mercantil, etc.) a fin de detectar posibles declaraciones incorrectas.

¹² La declaración del patrimonio no implica automáticamente su publicación, que debe sopesarse con el derecho a la protección de datos. Algunos de los Estados miembros que aplican sistemas de declaración del patrimonio no publican todas las declaraciones. Sin embargo, exigen a los funcionarios públicos que presenten declaraciones de patrimonio detalladas a las autoridades competentes.

Normas en materia de conflictos de intereses

Los conflictos de intereses ponen de manifiesto una situación en la que los funcionarios públicos actúan, o pretenden actuar o crean la apariencia de actuar en beneficio de un interés particular¹³. Los conflictos de intereses se han incluido en el ámbito de aplicación de una amplia gama de instrumentos de lucha contra la corrupción y mecanismos de revisión, incluidos los de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (UNCAC), el GRECO y la OCDE.

Los reglamentos y sanciones aplicables a los conflictos de intereses varían en la UE. Algunos Estados miembros disponen de legislación específica que cubre una amplia gama de cargos públicos electos y designados, así como los organismos especializados encargadas de llevar a cabo los controles. El nivel de control varía de un Estado miembro a otro: algunos tienen organismos independientes que controlan los conflictos de intereses, pero la capacidad de resolver estas situaciones a escala nacional es limitada y el seguimiento de sus decisiones es insuficiente; otros tienen una comisión ética encargada de tales verificaciones y que informa al Parlamento; los controles de los parlamentarios han sido realizados en algunos casos por una comisión parlamentaria o, en otros, por una comisión encargada de efectuar controles de los conflictos de intereses y las declaraciones de patrimonio, si bien a menudo con una capacidad y unas facultades sancionadoras limitadas. Las verificaciones sustanciales son a menudo formales y se limitan fundamentalmente a controles administrativos. La capacidad de control y las herramientas necesarias para llevar a cabo controles sustanciales son a menudo insuficientes.

En todos los ámbitos plantean dificultades especiales las escasas e indulgentes sanciones aplicables a los cargos electos. Cuando regulan los conflictos de intereses, los códigos de conducta de las diversas asambleas elegidas no suelen estar acompañados de sanciones disuasorias. La disciplina y el autocontrol de los partidos pueden no ser lo bastante eficaces a este respecto. Además, la cancelación de los contratos y procedimientos concluidos o celebrados en situación de conflicto de intereses, o la recuperación de los daños estimados, a menudo se remiten al Derecho civil general y no se aplican efectivamente.

Los conflictos de intereses en el proceso de toma de decisiones, asignación de fondos públicos y contratación pública, sobre todo en el nivel local, son recurrentes en muchos Estados miembros. El presente informe analiza los retos particulares en este sentido, a escala regional y local, en aquellos Estados miembros donde estos problemas parecen ser más graves. Hay diferencia (a menudo grande) entre las administraciones regionales y locales, y falta un planteamiento coherente para imponer normas mínimas y sensibilizar a este respecto. Los conflictos de intereses, por regla general, no están tipificados como delitos en los Estados miembros de la UE. En un Estado miembro, los conflictos de intereses están penalizados, aunque no existe aún un registro de procesamientos. Algunas formas de conflictos de intereses (el interés ilegal en una actividad que los funcionarios públicos gestionan o supervisan) están también tipificadas como delitos en otro Estado miembro.

¹³ El Consejo de Europa ha definido como una situación de conflicto de intereses aquella en la que «el funcionario público tiene un interés privado que influye o parece influir en el cumplimiento imparcial y objetivo de sus funciones oficiales», entendiéndose por interés privado «cualquier ventaja para él mismo, su familia, parientes, amigos y personas u organizaciones con las que tiene o ha tenido relaciones empresariales o políticas.» Incluye también cualquier responsabilidad, financiera o civil, conexas. Véase la Recomendación nº R (2000) 10 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre códigos de conducta para los titulares de cargos públicos:
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_ES.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_ES.pdf).

La movilidad laboral entre los sectores público y privado es esencial para el funcionamiento de una sociedad moderna y puede aportar importantes beneficios al sector público y privado. Ello implica, sin embargo, un riesgo potencial de que antiguos funcionarios públicos revelen información sobre sus funciones anteriores que no debía hacerse pública, y que antiguo personal del sector privado asuma funciones públicas que den lugar a conflictos de intereses con respecto a su antiguo empleador. Esta situación se aborda expresamente solo en algunos Estados miembros, y su aplicación es a menudo frágil.

C. Represión

Derecho penal

El Derecho penal contra la corrupción está implantado en general y cumple las normas del Consejo de Europa, las Naciones Unidas y la legislación de la UE. Un Estado miembro no ha ratificado la Convención contra la corrupción. El principal obstáculo a la ratificación de este Estado miembro radica en la falta de responsabilidad penal por soborno de los cargos públicos electos.

Algunos Estados miembros han introducido o piensan introducir reformas del Derecho penal sustantivo y del enjuiciamiento criminal. Un objetivo común es aumentar la eficiencia y celeridad de los procedimientos, y reforzar los instrumentos de lucha contra la corrupción (entre otras cosas, mediante una mejor definición de los delitos, sanciones más elevadas en algunos casos y procedimientos acelerados). Al trazar la tenue línea entre comportamiento legítimo e ilegítimo, algunos Estados miembros todavía tienen un estrecho margen de tipificación penal.

La calidad de la transposición de la **Decisión marco 2003/568/JAI relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado** es desigual¹⁴. Existen particulares deficiencias en la transposición de las disposiciones sobre la tipificación penal de todos los elementos de la corrupción activa y pasiva, así como la responsabilidad de las personas jurídicas. Incluso en los Estados miembros que han transpuesto la Decisión marco, la información relativa al cumplimiento de la normativa es escasa.

Eficacia de los organismos de lucha contra la corrupción

Compete exclusivamente a los Estados miembros decidir qué estructuras institucionales para luchar contra la corrupción exige su contexto nacional, en función del grado y la naturaleza de la corrupción en el país, el marco jurídico y constitucional, las tradiciones, el vínculo con otras políticas nacionales, el marco institucional global, etc.

Varios Estados miembros disponen de organismos centrales de lucha contra la corrupción que combinan prevención y represión, mientras que otros tienen organismos específicos de prevención de la corrupción, algunos de los cuales también están habilitados para ocuparse de la verificación del patrimonio, los conflictos de intereses, las incompatibilidades y, en algunos casos, la financiación de los partidos políticos. Algunos otros países han dedicado los servicios policiales o el Ministerio Público a la lucha contra la corrupción.

¹⁴ COM(2011) 309 final, Segundo informe de aplicación de la Decisión marco 2003/568/JAI, de 6 de junio de 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:EN:PDF>.

Ahora se reconoce, en general, que la creación de organismos especializados de lucha contra la corrupción, centrados en la prevención o la represión, o en ambas cosas, no es la panacea. Los resultados conseguidos varían. Sin embargo, los análisis nacionales de este informe muestran que algunos de estos organismos han liderado eficazmente las reformas de lucha contra la corrupción en su país.

Los logros de algunos organismos de lucha contra la corrupción han sido más sostenibles que otros. Entre los factores que afectan a su éxito (temporal o a largo plazo) figuran: las garantías de independencia y la ausencia de interferencias políticas, la selección y promoción del personal basada en el mérito, la colaboración pluridisciplinar entre equipos operativos y con otras instituciones, el rápido acceso a las bases de datos e información y el suministro de los recursos y cualificaciones necesarios. Estos elementos no aparecen sistemáticamente en todos los Estados miembros.

Buenas prácticas de los organismos de lucha contra la corrupción

La Comisión para la prevención de la corrupción (CPC) eslovena ha consolidado su función en «la defensa del Estado de Derecho a través de la lucha contra la corrupción», tal como reconoce también el Tribunal Constitucional de la República de Eslovenia. A pesar de sus recursos limitados, la CPC tiene una sólida trayectoria de actuación, con más de 1 000 estudios e investigaciones al año. Ha verificado el patrimonio y los intereses de los dirigentes de los principales partidos políticos, poniendo recientemente en evidencia infracciones de la legislación sobre la declaración del patrimonio y el enriquecimiento no explicado de importantes figuras políticas.

La Dirección Nacional de lucha contra la corrupción (DNA) rumana es una fiscalía especializada en la lucha contra la corrupción de nivel medio y alto. La DNA tiene un notable historial de investigaciones y actuaciones procesales no partidistas en casos de denuncia de corrupción a los más altos niveles políticos, de la judicatura y en otros sectores, como la administración fiscal, aduanas, energía, transporte, construcción, sanidad, etc. En los últimos siete años, la DNA ha procesado a más de 4 700 personas. El 90,25 % de sus acusaciones fueron confirmadas por resoluciones definitivas de los órganos jurisdiccionales. Casi 1 500 acusados fueron condenados por sentencias definitivas, casi la mitad de ellos cargos de muy alto nivel. La clave de estos resultados ha sido la estructura de DNA, que cuenta, aparte de los fiscales que dirigen y supervisan las investigaciones, con policía judicial y expertos en economía, finanzas y tecnologías de la información.

La Oficina para la prevención y lucha contra la corrupción (KNAB) letona tiene una sólida reputación en Letonia y más allá de sus fronteras. Combina tareas de prevención, investigación y educación, incluido el control de la financiación de los partidos. La KNAB también actúa como órgano de instrucción dotado de competencias policiales tradicionales y con acceso a las bases de datos bancarias y tributarias. Últimamente la Oficina ha vivido conflictos internos.

La Oficina de lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada croata, adjunta a la Oficina del Fiscal General del Estado (USKOK), tiene una trayectoria de éxito en investigaciones y procesamientos, incluso en casos notorios de altos cargos electos y designados.

La fiscalía anticorrupción española tiene un sólido historial de investigaciones y actuaciones procesales, incluso en casos de alto nivel con denuncias de mecanismos complejos de financiación ilegal de los partidos. La Oficina de lucha contra el fraude de Cataluña,

organismo regional de lucha contra la corrupción, especializado en la prevención e investigación de la corrupción y el fraude, es único en su género en España. A fin de prevenir e investigar el uso indebido de fondos públicos, tiene asimismo el cometido de orientar a otras entidades.

En algunos Estados miembros, los organismos de lucha contra la corrupción que investigan a los políticos sufren posteriormente presiones directas o indirectas. Esas presiones incluyen declaraciones públicas u otros ataques a la legitimidad de su actuación o a los poderes y competencias institucionales. Es importante ofrecer las garantías necesarias para que estos organismos de lucha contra la corrupción continúen llevando a cabo sus tareas sin presiones indebidas.

Capacidad de los servicios policiales, fiscales y judiciales

La eficacia de **los servicios policiales y fiscales** en la investigación de la corrupción varía considerablemente entre los países de la UE. Entre los factores considerados a la hora de evaluar su eficiencia figuran la naturaleza y el alcance estimado de la corrupción a la que se enfrentan, el equilibrio con las medidas preventivas, la voluntad política de apoyar su independencia, la capacidad y los recursos a su disposición, los posibles obstáculos a las investigaciones, la eficacia del poder judicial, en particular su independencia, etc. La evaluación es difícil, ya que las estadísticas sobre la corrupción carecen de coherencia en la mayoría de los Estados miembros. Apenas se dispone de estadísticas consolidadas exactas actualizadas sobre todas las fases procesales de los casos de corrupción.

Las medidas represivas no bastan por sí solas para hacer frente a la corrupción de manera eficaz. No obstante, la capacidad del sistema judicial para imponer sanciones penales disuasorias desempeña un importante papel y es una clara señal de que la corrupción no se tolera.

Algunos Estados miembros hacen especial hincapié en la represión, y la coerción se convierte en el aspecto más visible de sus esfuerzos de lucha contra la corrupción. Pueden verse también resultados sobresalientes en los Estados miembros donde la acción penal en su conjunto (más allá de los servicios especializados en la corrupción) es eficaz. En algunos otros Estados miembros, escasean los procesamientos, o las investigaciones son muy largas.

La independencia judicial es un elemento clave de las políticas de lucha contra la corrupción desde el punto de vista de la capacidad del sistema judicial para hacer frente de forma eficaz a los casos de corrupción, incluso de alto nivel, así como desde el punto de vista de las normas de integridad dentro del propio sistema de justicia. Las garantías de independencia efectiva y los altos estándares éticos del sistema judicial son esenciales para garantizar el marco necesario de un poder judicial eficaz que haga justicia en los casos de corrupción de manera objetiva e imparcial, sin influencias indebidas. La independencia de los servicios policiales y del Ministerio Público se señala como un problema en algunos Estados miembros. Sin juzgar la estructura institucional global, que refleja el marco constitucional, jurídico y cultural de cada Estado miembro y está sujeta a distintos mecanismos y procedimientos a nivel de la UE que — en particular, el cuadro de indicadores de justicia anual de la UE y el marco del Estado de Derecho anunciado y definido por el Presidente Barroso en su discurso sobre el estado de la Unión en 2012 y 2013 —, se ha expresado preocupación en algunas ocasiones por la exposición de los servicios fiscales y los tribunales a la interferencia política en los casos de corrupción. Entre los ejemplos, cabe citar la aplicación no transparente o discrecional de los procedimientos para nombrar, promover o destituir a los fiscales que trabajan en los casos de corrupción, así como las destituciones o los intentos de desacreditar a las instituciones de

lucha contra la corrupción o a sus dirigentes sin razón objetiva aparente. En otros casos, los organismos de lucha contra la corrupción han visto cómo los políticos interferían en su gestión y funcionamiento. A las amplias competencias de que disfrutaban algunas instituciones de lucha contra la corrupción no siempre va aparejada la responsabilidad, lo que da lugar a la percepción de que rehúyen los casos destacados o recurren a métodos de investigación controvertidos.

No hay ninguna norma uniforme que pueda considerarse un modelo para los procedimientos de nombramiento y destitución de los jefes de los servicios policiales y del Ministerio Público. Estas decisiones están en manos de los gobiernos en la mayoría de los Estados miembros, como expresión de la responsabilidad política, y reflejan el lugar que ocupan los servicios policiales y fiscales en el ejecutivo. Independientemente del procedimiento seguido, el proceso debe ser creíble y basado en el mérito, para evitar la impresión de sesgo político y permitir a la policía y a los fiscales que investiguen la corrupción allí donde se descubra.

La falta de coordinación eficaz entre los servicios policiales y los organismos de lucha contra la corrupción también se ha señalado como una carencia en algunos Estados miembros.

Los análisis nacionales ponen de relieve la preocupación por la integridad del **sistema judicial** en los asuntos de corrupción y por su independencia e integridad, como ponen de manifiesto el alcance y la naturaleza de los casos de corrupción en los que están implicados jueces o fiscales. Un tribunal especializado de lucha contra la corrupción establecido en un Estado miembro se enfrenta a retos considerables (incluso su disolución temporal), que afectan a su estabilidad y a su capacidad de construir una trayectoria convincente.

En varios Estados miembros se observa una falta de voluntad y capacidad judicial para hacer frente a los casos de corrupción complejos o sensibles. En algunos Estados miembros, los casos de corrupción corren el riesgo de prescribir cuando los procesos judiciales resultan ser excesivamente largos y complicados. Hay situaciones en las que la forma en que se aplican las normas procesales origina considerables retrasos, en algunos casos destinados a evitar la finalización de los procesos.

El limitado efecto disuasorio de las sentencias judiciales también ha sido puesto de relieve en varios Estados miembros donde la frecuencia de las sanciones por corrupción indulgentes o suspendidas es la regla. No obstante, existen otros casos en que los órganos jurisdiccionales han dictado recientemente condenas disuasorias de prisión por corrupción.

En un Estado miembro, el papel de los juzgados de instrucción se considera decisivo para impulsar las reformas legislativas e institucionales por lo que respecta a los casos de corrupción, pero el análisis también plantea algunas preguntas acerca de la duración de los procesos y su impacto real en los procesamientos.

Cabe señalar que las carencias procesales pueden obstaculizar a menudo la investigación de los casos de corrupción en determinados Estados miembros. Ejemplo de ello son las disposiciones poco claras o excesivas del levantamiento de la inmunidad, o su aplicación incorrecta, y las limitaciones que impiden la finalización de los casos complejos, en particular en combinación con largos procedimientos o normas inflexibles sobre el acceso a la información bancaria que obstaculizan las investigaciones financieras y la cooperación transfronteriza.

D. Zonas de riesgo específicas

Pequeña corrupción

La pequeña corrupción sigue siendo un problema extendido únicamente en algunos Estados miembros. Numerosas iniciativas de lucha contra la corrupción han fracasado al hacer frente a la pequeña corrupción en estos países. Varios Estados miembros donde la pequeña corrupción se percibe como un problema recurrente desde hace décadas han logrado avanzar en este ámbito, como demuestran las encuestas sobre experiencia directa con la corrupción, que revelan tendencias positivas y a veces incluso los sitúan por encima de la media de la UE en este sentido. A pesar de los prometedores avances para reducir la pequeña corrupción en general, una serie de Estados miembros siguen luchando contra los riesgos en la sanidad, donde persisten los incentivos para hacer pagos officiosos a cambio de un tratamiento diferenciado.

Riesgos de corrupción a nivel regional y local

Los riesgos de corrupción resultan ser más elevados en los niveles local y regional, donde los controles y equilibrios y las auditorías internas tienden a ser más débiles que a nivel central. Existen notables variaciones dentro de algunos Estados miembros en lo que se refiere a la buena gobernanza y la eficacia de las políticas de lucha contra la corrupción¹⁵.

En muchos Estados miembros, a los amplios poderes discrecionales de las administraciones regionales o locales (que también gestionan recursos considerables) no corresponde un nivel de responsabilidad equivalente y faltan mecanismos de control. Los conflictos de intereses plantean problemas particulares a nivel local. Son necesarios más esfuerzos para difundir las buenas prácticas de algunas administraciones regionales o locales y garantizar la igualdad de trato de los cargos electos y designados a nivel local, especialmente en lo que se refiere a las normas sobre transparencia, declaración del patrimonio, prevención y sanción de los conflictos de intereses, así como el control del gasto público.

Como aspecto positivo, se han observado prácticas preventivas eficaces a escala local o regional. En uno de los Estados miembros, se ha creado una red de más de 200 administraciones regionales, municipales y provinciales que trabajan conjuntamente para prevenir la corrupción y la infiltración de la mafia en las estructuras públicas.

Sectores vulnerables seleccionados

En varios Estados miembros, el análisis ha puesto de relieve algunos sectores que parecen especialmente vulnerables a la corrupción, por lo que requieren respuestas concretas.

El desarrollo urbanístico y la construcción son sectores en general muy vulnerables a la corrupción en la UE. Se señala en el informe que son especialmente propensos a la corrupción en algunos Estados miembros en los que se han investigado y juzgado muchos casos de corrupción en estos últimos años. En respuesta a los riesgos en este ámbito, un Estado miembro ha creado una fiscalía especializada en la lucha contra la delincuencia medioambiental y urbanística, que abarca una amplia gama de delitos, incluida la corrupción. La planificación medioambiental se ha señalado como un sector vulnerable a la corrupción en un Estado miembro donde la concesión de licencias de planificación, especialmente los proyectos a gran escala, se ha visto afectada por acusaciones de corrupción y la financiación ilegal de los partidos.

¹⁵ Conclusiones del Instituto de calidad gubernamental, Universidad de Gotemburgo, Suecia.

La sanidad, otro sector vulnerable a la corrupción en general, sobre todo en lo que respecta a la contratación y la industria farmacéutica, se ha evaluado con más detalle en una serie de Estados miembros. Estos países están desarrollando actualmente estrategias y reformas para luchar contra la corrupción en la sanidad. Sin embargo, hasta ahora son escasos los resultados tangibles. Los pagos informales y la corrupción en la contratación pública y en el sector farmacéutico siguen siendo motivo de preocupación.

La corrupción en la administración fiscal, que fue señalada como un problema grave en un Estado miembro, requiere una respuesta estratégica.

En conjunto, la mayoría de los Estados miembros carecen de mecanismos de evaluación de riesgos coherentes o de estrategias sectoriales específicas para hacer frente a la corrupción en los sectores vulnerables.

Integridad y transparencia del sector financiero

La necesidad de reforzar las normas de transparencia e integridad en el sector financiero se ha evocado con frecuencia a raíz de la crisis financiera. El informe plantea estas cuestiones con respecto a una serie de Estados miembros.

Un informe de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa vincula «los casos de gran corrupción» a la evasión fiscal a través de sociedades extraterritoriales y paraísos fiscales¹⁶. El informe se refiere a la iniciativa de recuperación de activos malversados del Banco Mundial¹⁷ y a la UNODC, que analizó 150 casos de gran corrupción y llegó a la conclusión de que existe un vínculo directo entre la corrupción a gran escala de altos funcionarios públicos y la ocultación de los activos malversados mediante sociedades instrumentales opacas, fundaciones y fondos de inversión. Además, indica los obstáculos a la investigación y localización de los activos malversados, debido a la falta de acceso a la información sobre la propiedad efectiva y al uso de complejas estructuras societarias plurijurisdiccionales.

En el mismo informe de la Asamblea Parlamentaria figura un Estado miembro, entre otros miembros del Consejo de Europa, que «acoge o tolera las prácticas jurídicas y financieras más o menos cuestionables del sistema extraterritorial». Más recientemente, el Estado miembro en cuestión anunció la intención de revisar su marco jurídico sobre el acceso a la información bancaria.

En otro Estado miembro, las recientes controversias con el sector financiero, incluidos los bancos más importantes, sobre cuestiones tales como la fijación de los tipos de interés, los préstamos irresponsables y especulativos y la falta de diligencia debida, han suscitado preocupación por el marco reglamentario y el cumplimiento de las normas vigentes. El papel de los bancos al facilitar o permitir el blanqueo de capitales también ha sido ampliamente debatido. Los planes de un registro, accesible al público, de los propietarios de empresas registradas pretenden mejorar la transparencia.

Otro Estado miembro se ha comprometido a reforzar su marco reglamentario y de supervisión bancaria, así como la protección contra el blanqueo de capitales.

Sobornos en el extranjero

¹⁶ <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=18151&lang=EN>.

¹⁷ <http://star.worldbank.org/star/>.

Los Estados miembros que abordan eficazmente la corrupción dentro de sus propias fronteras se enfrentan, a menudo, a problemas por la conducta de sus empresas en el extranjero, sobre todo en los países donde las prácticas corruptas están muy extendidas. La OCDE lleva a cabo un seguimiento estricto en este ámbito, resaltando en sus evaluaciones periódicas los resultados buenos y menos satisfactorios de la coerción. Existen buenas prácticas en una serie de Estados miembros, consistentes en un número significativo de procesamientos y sanciones elevadas, la prioridad dada a los casos de soborno en el extranjero o la reciente adopción de una normativa global contra los sobornos que refuerza las herramientas procesales y legales para la prevención y represión de la corrupción, especialmente los sobornos en el extranjero.

*Un sólido marco legislativo para combatir los sobornos nacionales y en el extranjero —
Ley del soborno del Reino Unido*

La Ley del soborno de 2010, que entró en vigor el 1 de julio de 2011, sitúa al Reino Unido entre los países con una normativa contra el soborno más rigurosa en el mundo. No solo tipifica como delito el pago y la recepción de sobornos y el soborno de funcionarios extranjeros, sino que extiende también la responsabilidad penal a las organizaciones comerciales que no hayan evitado los sobornos cometidos en su nombre. Las disposiciones sobre la jurisdicción extraterritorial permiten a la Oficina de lucha contra los grandes fraudes (SFO) procesar a cualquier empresa o persona asociada con presencia en el Reino Unido, aunque la empresa esté domiciliada en el extranjero. Las organizaciones comerciales están exentas de responsabilidad penal si disponen de procedimientos adecuados para evitar la corrupción.

Las orientaciones a las organizaciones comerciales (GCO) de la SFO promueven el conocimiento del nuevo marco legislativo y orientan a las empresas de forma práctica (incluidos los estudios de casos) en lo que respecta a sus obligaciones de prevención o detección del fraude en virtud de la ley. En consonancia con la anterior recomendación de la OCDE, las GCO dejan claro que los pagos de facilitación se consideran sobornos ilegales, y proporciona a las empresas criterios para distinguir la hospitalidad de las formas encubiertas de soborno.

La SFO dispone de amplias facultades de investigación y procesamiento de los delitos graves y complejos de fraude, incluida la corrupción. En determinadas circunstancias, la SFO puede contemplar órdenes civiles de recuperación y liquidaciones de conformidad con orientaciones previas.

La OCDE ha criticado a otros Estados miembros por la insuficiencia o inexistencia de acción penal contra el soborno en el extranjero, teniendo en cuenta los riesgos de corrupción a los que se enfrentan sus empresas en el extranjero.

Empresas de propiedad estatal

En algunos Estados miembros, existen deficiencias por lo que se refiere a la supervisión de las empresas de propiedad estatal porque la legislación es confusa y la politización impide los nombramientos basados en el mérito y la búsqueda del interés público. Además, no existen suficientes garantías o mecanismos de lucha contra la corrupción para prevenir y sancionar los conflictos de intereses. Hay poca transparencia en lo que se refiere a la asignación de fondos y, en algunos casos, la compra de servicios por estas empresas. Investigaciones recientes por denuncias de uso indebido de fondos, prácticas de corrupción y blanqueo de capitales por parte de empresas estatales indican altos riesgos de corrupción en este ámbito, así como deficiencias de control y prevención.

El informe pone de relieve la necesidad, en unos pocos Estados miembros, de una mayor transparencia y un control más eficaz de los procesos de privatización acelerados, que puede generar riesgos de corrupción.

Vínculos entre corrupción y delincuencia organizada

En los Estados miembros donde la delincuencia organizada plantea problemas importantes, la corrupción se utiliza a menudo como facilitador. En un Estado miembro, numerosos casos de supuesta financiación ilegal de partidos políticos, a nivel central o regional, estaban vinculados a grupos de delincuencia organizada. Los vínculos entre grupos de la delincuencia organizada, empresas y responsables políticos siguen siendo un motivo de preocupación para los Estados miembros, especialmente a nivel regional y local, y en la contratación pública, construcción, servicios de mantenimiento, gestión de residuos y otros sectores. La investigación ha mostrado que en otro Estado miembro la delincuencia organizada ejerce su influencia a todos los niveles, incluso en la política. La corrupción política es vista a menudo como una herramienta para el acceso directo o indirecto al poder; se considera que ese país tiene el mayor nivel de economía sumergida entre los Estados miembros de la UE. En conjunto, la corrupción sigue constituyendo una grave amenaza, como medio del que se sirven los grupos de delincuencia organizada para infiltrarse en los sectores público y privado, tal como se afirma en la evaluación de la amenaza de la delincuencia organizada y grave en la UE llevada a cabo por Europol en 2013.

E. Cuestiones de fondo

Hay una serie de cuestiones de fondo que — aunque no necesariamente relacionadas en sí mismas con la corrupción — pueden tener un impacto en la medida en que el entorno abre la puerta a la corrupción. La eficacia de las políticas en estos ámbitos puede tener el efecto de reducir las posibilidades de corrupción.

Políticas de transparencia y libertad de información

La apertura y la transparencia pueden ser un elemento disuasorio de la corrupción y contribuir a poner de manifiesto las infracciones que se produzcan. Si bien la mayoría de los Estados miembros disponen de legislación adecuada en este ámbito, y algunos están promulgando leyes, la aplicación de las normas de transparencia es desigual. Un Estado miembro ha desarrollado una aplicación en línea que ofrece una visión de conjunto del gasto total del sector público en bienes y servicios (*véase también la sección de contratación pública*). También proporciona detalles sobre los consejos de administración y supervisión de todas las empresas de propiedad estatal y controladas por el Estado, así como sus informes anuales.

La eficacia de las políticas de lucha contra la corrupción en algunos Estados miembros se debe en parte a una tradición de apertura, transparencia y divulgación de documentos.

Progresos hacia la transparencia del proceso de toma de decisiones en la administración pública — Grecia

Una ley adoptada en 2010¹⁸ obliga a todas las instituciones públicas a publicar en línea sus decisiones, incluidas las relativas a la contratación pública. A partir del 1 de octubre de 2010, todas las instituciones públicas, los organismos reguladores y los gobiernos locales

¹⁸ Ley 3861/2010.

están obligados a cargar sus decisiones en Internet a través del programa «Claridad» (diavgeia — διαύγεια)¹⁹. Las decisiones de las entidades públicas no pueden aplicarse si no se cargan en los sitios web de «Claridad». Solo las decisiones que contienen datos personales sensibles, o información sobre la seguridad nacional, están exentas de esta obligación. Cada documento se firma digitalmente y se le asigna automáticamente un número único. En caso de que exista una discrepancia entre el texto publicado en el boletín oficial y el de los sitios web de «Claridad», prevalecerá este último. También se publican los contratos públicos celebrados.

Protección de los denunciantes

Mecanismos de denuncia adecuados que codifiquen procesos dentro de las administraciones públicas y abran canales oficiales para comunicar lo que se perciba como irregularidades o, incluso, actos ilegales pueden contribuir a resolver los problemas de detección inherentes a la corrupción (y también en otros sectores). No obstante, la denuncia se enfrenta a dificultades por la reticencia general a informar de tales actos dentro de la propia organización y el miedo a las represalias. A este respecto, es fundamental la creación de una cultura de la integridad dentro de cada organización, la sensibilización y la creación de mecanismos de protección eficaces que den confianza a los posibles denunciantes²⁰.

Transparencia de la actividad de los grupos de presión

En el complejo mundo de la política, es deseable que las administraciones públicas entablen un diálogo continuo con los interlocutores externos. Todas las partes interesadas deben poder dar su opinión, pero ello debe hacerse de manera transparente. Como las actividades de los grupos de interés pueden originar riesgos de corrupción y captura reglamentaria, conviene disponer de mecanismos de regulación de tales actividades, ya sea a través de la legislación o del registro voluntario de los grupos de presión.

Estos mecanismos pueden contribuir a una mayor claridad y transparencia en la relación entre las autoridades públicas y los interesados, y ayudar a reducir el riesgo de corrupción. Hasta ahora, este ámbito ha evolucionado en relativamente pocos Estados miembros, aunque algunos otros tienen legislación o normas en curso de elaboración, o están debatiendo la posibilidad de introducir nuevos mecanismos.

¹⁹ <http://diavgeia.com.gr/en>.

²⁰ Transparencia Internacional ha realizado, dentro de un proyecto cofinanciado por la UE, un análisis comparativo del marco jurídico de protección de los denunciantes en la UE, véase http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu.

IV. Contratación pública

A. Visión general del marco de la UE

Tamaño del mercado de contratación pública de la UE

La contratación pública es un elemento importante de las economías nacionales de la UE. Las autoridades y los entes de Derecho público gastan cada año aproximadamente una quinta parte del PIB de la UE en la adquisición de bienes, obras y servicios²¹. Alrededor del 20 % de ese total se destina a contratación pública que supera los umbrales por encima de los cuales se aplican normas de contratación pública de la UE. La Comisión estima que el valor total de las licitaciones por encima de los umbrales de la UE ascendió a unos 425 000 millones EUR en 2011²².

Pertinencia de las políticas de lucha contra la corrupción en la contratación pública

Dado el nivel de los flujos financieros generados y otros factores, la contratación pública es un ámbito expuesto a las prácticas de corrupción. Según una investigación de 2008 sobre contratación pública y corrupción, los costes adicionales de un contrato como consecuencia de las prácticas de corrupción pueden ascender al 20 %-25 %, y en algunos casos incluso el 50 %, del coste total del contrato²³. Como señala la OCDE en sus Principios de integridad en la contratación pública, «*la gobernanza deficiente de la contratación pública supone un obstáculo para la competencia del mercado e incrementa el precio pagado por la administración por bienes y servicios, lo cual tiene un impacto directo en el gasto público y, por lo tanto, en los recursos de los contribuyentes. Los intereses financieros en juego y la estrecha interacción entre los sectores público y privado hacen de la contratación pública un ámbito de riesgo importante. [...]*²⁴».

Un estudio de 2013 sobre la detección y reducción de la corrupción en la contratación pública en la UE concluyó que, en 2010, los costes directos totales de la corrupción en la contratación pública de solo cinco sectores (carreteras y ferrocarriles; agua y residuos; construcción y equipamientos; formación e investigación y desarrollo) en ocho Estados miembros²⁵ oscilaron entre 1 400 millones EUR y 2 200 millones EUR²⁶.

Las evaluaciones nacionales de este informe señalan la contratación pública como uno de los sectores más vulnerables a la corrupción, como ilustra también una serie de casos de corrupción de alto nivel en los que están involucrados uno o más países. Dado que el nivel de riesgo de corrupción en el proceso de contratación pública es bastante alto, las garantías contra la corrupción y el fraude en la contratación pública constituyen una prioridad para los Estados miembros y para las instituciones de la UE²⁷.

²¹ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

²² http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

²³ http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusion.pdf.

²⁴ Principios de la OCDE para su integridad en la contratación pública, <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.

²⁵ Francia, Italia, Hungría, Lituania, Países Bajos, Polonia, Rumanía y España.

²⁶ «Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anticorruption» (Detección y reducción de la corrupción en la contratación pública en la UE — Desarrollo de una metodología para estimar los costes directos de la corrupción y otros elementos de un mecanismo de evaluación de la UE en el ámbito de la lucha contra la corrupción), 30 de junio de 2013, PriceWaterhouseCoopers y Ecorys.

²⁷ Se ofrecen ejemplos más concretos en la sección sobre prácticas positivas y negativas.

Las deficiencias en la prevención y represión de la corrupción en la contratación pública afectan negativamente a la gestión de los fondos nacionales y de la UE.

Marco jurídico actual de la UE

El principal objetivo de la legislación de la UE sobre contratación pública (es decir, la Directiva sobre contratación pública, la Directiva sobre servicios públicos, la Directiva sobre contratación pública en los sectores de la defensa y la seguridad y las Directivas sobre los procedimientos de recurso)²⁸ es garantizar el respeto de los principios del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, los principios de libre circulación de mercancías, libertad de establecimiento y de prestación de servicios, así como otros principios derivados. La legislación sobre contratación pública tiene por objeto garantizar que los mercados de contratación pública estén abiertos a escala de la Unión para contribuir a un uso más eficiente de los fondos públicos, promoviendo así una plataforma transparente, uniforme y equitativa del gasto público. Esto también puede influir positivamente en las políticas generales de lucha contra la corrupción de la UE, en las que la transparencia y la competencia leal desempeñan un importante papel en la prevención de las prácticas de corrupción.

La legislación sobre contratación pública también incluye disposiciones más directamente pertinentes para las políticas de lucha contra la corrupción, tales como la exclusión del proceso de licitación de una entidad contra la que se haya dictado una sentencia definitiva por corrupción, disposiciones detalladas en materia de publicidad y transparencia en las diversas etapas del ciclo de contratación, normas mínimas para los procedimientos de recurso, disposiciones específicas sobre las ofertas anormalmente bajas, así como disposiciones que establecen ciertos requisitos para la modificación de los contratos. La adjudicación de concesiones de obras está sujeta hoy día a un número limitado de disposiciones del Derecho derivado²⁹, mientras que las concesiones de servicios solo están reguladas en la actualidad por los principios generales del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Algunos Estados miembros tienen disposiciones legales específicas sobre la corrupción en el ámbito de la contratación pública o aplican medidas específicas destinadas a reducir el riesgo de corrupción, como se describe a continuación. La mayoría de los Estados miembros, no obstante, hacen frente a la corrupción en la contratación pública mediante su legislación general sobre corrupción.

²⁸ Directiva 2004/18/CE, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (DO L 134 de 30.4.2004, p. 114). Directiva 2004/17/CE, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales (DO L 134 de 30.4.2004, p. 1). Directiva 2009/81/CE, de 13 de julio de 2009, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios por las entidades o poderes adjudicadores en los ámbitos de la defensa y la seguridad, y por la que se modifican las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE (DO L 216 de 20.8.2009, p. 76). Directiva 89/665/CEE, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras (DO L 395 de 30.12.1989, p. 33), modificada por la Directiva 2007/66/CE y Directiva 92/13/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de las normas comunitarias en los procedimientos de formalización de contratos de las entidades que operen en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones (DO L 76 de 23.3.1992, pp. 14-20).

²⁹ La adjudicación de concesiones de obras está sujeta actualmente a las normas básicas de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, mientras que la adjudicación de concesiones de servicios con un interés transfronterizo está sujeta a los principios del Tratado, y, en particular, el principio de libre circulación de mercancías, libertad de establecimiento y libre prestación de servicios, así como a los principios derivados de estos, como igualdad de trato, no discriminación, transparencia, proporcionalidad y reconocimiento mutuo.

Una base de datos llamada *Tenders Electronic Daily* (TED) [Diario de licitaciones electrónicas], versión en línea del «Suplemento al Diario Oficial de la Unión Europea», se actualiza regularmente con las ofertas de toda Europa. Los anuncios de licitación y los anuncios de adjudicación de contratos por encima de los umbrales de las Directivas sobre contratación pública se publican en el DO/TED. La revisión anual de la contratación pública anual en 2012 pone de relieve que el número de anuncios de contratos y anuncios de adjudicación de contratos publicados ha seguido creciendo constantemente a lo largo de los últimos años³⁰. Esto muestra que las Directivas y TED han contribuido a aumentar la publicidad de las licitaciones y las adjudicaciones de contratos públicos.

Control de la correcta aplicación de las normas de contratación pública de la UE

En cumplimiento de su función de guardiana de los Tratados, en los casos de posible vulneración de las normas europeas de contratación pública, la Comisión actúa por denuncia o por iniciativa propia. A este respecto, la Comisión se esfuerza por garantizar el cumplimiento de las normas de contratación pública, independientemente de las razones de su infracción, de que la infracción se haya cometido deliberadamente o sea el resultado de un conocimiento insuficiente o de errores.

Por regla general, la Comisión no investiga si una infracción de las normas de contratación pública de la UE podría deberse a la corrupción, puesto que es competencia de los Estados miembros. No obstante, los procedimientos de infracción³¹ se refieren a menudo a irregularidades que revelan puntos débiles en la aplicación de las normas de contratación pública y que son también muy pertinentes a la hora de evaluar la eficacia de los mecanismos de control y prevención de la corrupción.

La revisión anual de la Comisión de la contratación pública en 2012 señaló 97 casos de infracción pendientes por aplicación incorrecta de las normas de contratación pública, más de la mitad de los cuales solo afectan a tres Estados miembros. La mayoría de estos asuntos se referían a denuncias de utilización injustificada del procedimiento negociado sin publicación previa, discriminación, adjudicaciones directas, falta de transparencia, modificación injustificada del contrato, aplicación incorrecta de las normas internas o infracción de los principios generales del Tratado³².

A juzgar por el tipo de casos en los que la Comisión incoa procedimientos de infracción por presunta vulneración de las normas de la UE sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, suministros y servicios, el procedimiento negociado sin publicidad es el tipo de procedimiento donde más irregularidades se cometen. La mayor parte de los casos de aplicación incorrecta se refieren al sector de infraestructuras,

³⁰ SWD (2012) 342 final: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/implementation/20121011-staff-working-document_en.pdf.

³¹ Los procedimientos de infracción son incoados por la Comisión Europea contra un Estado miembro en caso de presunto incumplimiento de la legislación de la UE. Cada Estado miembro es responsable de la aplicación de la legislación de la UE (plazos, conformidad y correcta aplicación) en su ordenamiento jurídico interno. La Comisión Europea tiene la responsabilidad de garantizar que el Derecho de la UE se aplica correctamente. Por tanto, cuando un Estado miembro, por acción u omisión, no cumple la legislación de la UE, la Comisión Europea dispone de poderes propios para intentar poner fin a la vulneración («infracción») de la legislación de la UE y, en su caso, recurrirá al Tribunal de Justicia Europeo. La Comisión puede abrir tres tipos de procedimientos de infracción: en caso de no comunicación de las medidas de ejecución en los plazos fijados, cuando la transposición no sea conforme a las normas de la UE y cuando exista una aplicación incorrecta (acción u omisión atribuible a los Estados miembros).

³² Otras infracciones se referían a la confusión de los criterios de selección y adjudicación, aplicación incorrecta de las normas sobre cooperación entre entes públicos (no internas), cálculo del valor del contrato, criterios de selección (problemas distintos de los criterios discriminatorios), exclusión injustificada del procedimiento, acuerdos marco y uso indebido de la exención de defensa y seguridad.

seguido de las aguas residuales y residuos, contratación de servicios de TI, ferrocarriles, sanidad y energía.

Reformas legislativas de la UE en curso

Una evaluación exhaustiva ha puesto de manifiesto que las Directivas sobre contratación pública han logrado en gran medida sus objetivos³³. Han redundado en un aumento de la transparencia, mayor competencia y ahorros apreciables gracias a los menores precios. Sin embargo, son necesarias más mejoras de simplificación de los procedimientos y refuerzo de las garantías contra el fraude y la corrupción. Por lo tanto, la Comisión propuso en diciembre de 2011 una revisión de las Directivas sobre contratación pública. La nueva normativa propuesta regula la contratación, en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales³⁴, de obras, suministros y servicios públicos³⁵, así como las concesiones, regulada a nivel de la UE. La Comisión ha propuesto disposiciones sobre los conflictos de intereses (por primera vez se definen en la legislación de la UE), datos centralizados sobre la corrupción, el fraude y los conflictos de intereses, normas más estrictas para la modificación de los contratos, criterios de exclusión más amplios y supervisión de los contratos celebrados. La propuesta de la Comisión es actualmente objeto de debate en el Parlamento Europeo y en el Consejo. La propuesta también incluye la supervisión y el seguimiento de la aplicación de las normas de contratación pública, así como sistemas de advertencia y alerta para detectar el fraude y la corrupción. Sin embargo, los Estados miembros han planteado objeciones fundamentales a estas medidas, que consideran demasiado engorrosas para sus administraciones.

La propuesta relativa a la adjudicación de los contratos de concesión³⁶ tiene por objeto reducir la inseguridad jurídica en la adjudicación de estos contratos, y procura fomentar la inversión pública y privada en infraestructuras y servicios estratégicos con la mejor relación calidad-precio. La propuesta de Directiva sobre las concesiones también contiene disposiciones que obligan a los Estados miembros a adoptar normas para combatir el favoritismo y la corrupción e impedir los conflictos de intereses con el fin de garantizar la transparencia del procedimiento de adjudicación y la igualdad de trato de todos los licitadores.

Se espera que el nuevo paquete legislativo sobre contratación pública sea adoptado a principios de 2014.

Resultados de las encuestas Eurobarómetro sobre la corrupción

Según la encuesta Flash Eurobarómetro de 2013 sobre la corrupción en las empresas³⁷, más de tres de cada diez (32 %) empresas de los Estados miembros que participaron en procedimientos de contratación pública consideran que la corrupción les impidió ganar el contrato. Esta opinión está más extendida entre las empresas de construcción (35 %) e ingeniería (33 %). Así lo sostiene más de la mitad de los representantes de empresas de Bulgaria (58 %), Eslovaquia (57 %), Chipre (55 %) y la República Checa (51 %).

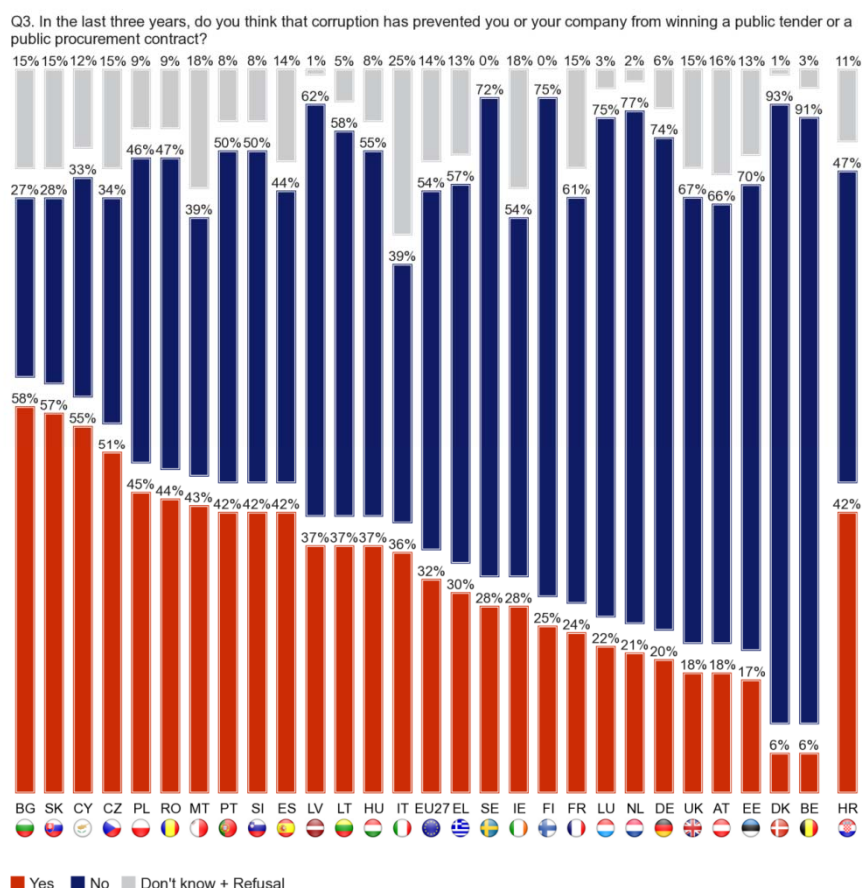
³³ Informe de evaluación [SEC(2011) 853 final].

³⁴ COM(2011) 895 final: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0895:FIN:EN:PDF>.

³⁵ COM(2011) 896 final: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:EN:PDF>.

³⁶ COM(2011) 897 final: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0897:FIN:EN:PDF>.

³⁷ Flash Eurobarómetro 374 de 2013.



Según esta encuesta, la burocracia (21 %) y criterios que parecen hechos a la medida de algunos participantes (16 %) son las razones principales por las que las empresas no habían participado en un proceso de contratación/licitación pública en los últimos tres años. Más de cuatro de cada diez empresas sostienen que una serie de prácticas ilegales están muy extendidas en los procedimientos de contratación pública, en particular especificaciones a medida para determinadas empresas (57 %), criterios de selección o evaluación poco claros (51 %), licitación colusiva (52 %), participación de licitadores en el diseño del pliego de condiciones (48 %), abuso de los procedimientos negociados (47 %), abuso de los motivos de urgencia para justificar la utilización del procedimiento abreviado o no abierto a la competencia (46 %), modificaciones de las condiciones del contrato tras su conclusión (44 %). Las empresas de construcción e ingeniería son las que suelen decir que todas estas prácticas están muy extendidas.

Más de la mitad del total de las empresas señalan que la corrupción en la contratación pública gestionada por la administración nacional (56 %), regional y local (60 %) está muy extendida.

Según la encuesta especial Eurobarómetro 2013 sobre la corrupción, el 45 % de los europeos entrevistados consideran que el soborno y el abuso de poder para el lucro personal están muy extendidos entre los funcionarios responsables de la adjudicación de contratos públicos. Los países donde los encuestados suelen creer que la corrupción está muy extendida entre los funcionarios responsables de la adjudicación de las licitaciones públicas figuran la República Checa (69 %), los Países Bajos (64 %), Grecia (55 %), Eslovenia (60 %), Croacia (58 %) e Italia (55 %). Los países con la percepción positiva más coherente de los funcionarios en este ámbito son Dinamarca (22 %), Finlandia (31 %), Irlanda (32 %), Luxemburgo (32 %) y el Reino Unido (33 %).

B. Prácticas positivas y negativas en la lucha contra los riesgos de corrupción en la contratación pública

Observaciones generales

En este capítulo se estudian los riesgos de corrupción asociados a la contratación pública, sobre la base de las conclusiones de las evaluaciones nacionales del presente Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE, así como de otros estudios y datos de la Comisión. A efectos del presente análisis, se consideran todas las fases del ciclo de contratación pública: es decir, antes de la licitación (incluidas la evaluación de las necesidades y las especificaciones), licitación (incluido el proceso de contratación: selección, evaluación y adjudicación del contrato) y después de la adjudicación. También se ha tenido en cuenta la fase de ejecución del contrato. Esto está en consonancia con el análisis de la OCDE de 2009, que puso de manifiesto la necesidad de adoptar nuevas medidas para prevenir los riesgos de corrupción que se producen durante la totalidad del ciclo de contratación pública, desde la fase de evaluación de las necesidades hasta la gestión de los contratos y los pagos, lo que incluye también la contratación de la seguridad nacional y de emergencia³⁸.

Aunque esta sección analiza, en general, las prácticas positivas y negativas en toda la UE, los aspectos de la contratación pública también se han analizado más en profundidad en algunos de los capítulos nacionales específicos. La elección de los Estados miembros en los que se llevó a cabo dicho análisis específico de los riesgos de corrupción en la contratación pública se basó en una evaluación de la magnitud del problema o la gravedad de las dificultades que plantea en dichos países. Esto no significa que las cuestiones de la contratación pública no requieran una mayor atención en los restantes Estados miembros, pero la Comisión decidió otorgar más importancia a otras facetas de la corrupción que, al parecer, son más importantes que la contratación pública.

Los presuntos casos de corrupción y los conflictos de intereses en la gestión de los fondos de la UE, en el marco de la normativa vigente, pueden dar lugar a la interrupción o suspensión de los pagos hasta que se hayan adoptado las medidas correctivas oportunas por el Estado miembro, incluido el refuerzo de los sistemas de gestión y control.

Ni el análisis general ni los análisis nacionales aspiran a establecer criterios de referencia universales en este ámbito, sino que procuran presentar los puntos vulnerables y las soluciones (desde el punto de vista de la prevención y la represión) que han funcionado o no en la práctica.

Conclusiones específicas

Zonas de riesgo y tendencias de la corrupción

A juzgar por los procesamientos por corrupción en la contratación pública en los Estados miembros, los problemas más frecuentes son: redacción de especificaciones a la medida para favorecer a determinados licitadores; división de las licitaciones públicas en licitaciones más pequeñas para evitar los procedimientos competitivos; conflictos de intereses que afectan a diversas etapas de los procedimientos y que atañen no solo a los funcionarios responsables de la contratación pública, sino también a niveles más altos de los poderes adjudicadores; criterios de selección desproporcionados e injustificados; exclusión injustificada de

³⁸ <http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesforintegrityinpublicprocurement.htm>.

licitadores; uso injustificado de procedimientos de emergencia; análisis inadecuado de las situaciones en las que los precios ofertados eran demasiado bajos; confianza excesiva en el precio más bajo como el criterio más importante en detrimento de los criterios relativos a la calidad de las prestaciones y la capacidad de prestación; excepciones injustificadas a la obligación de publicar la licitación. Aparte del procedimiento de contratación pública, las auditorías han apuntado en muchos casos riesgos relacionados con la fase posterior a la adjudicación, donde también pueden darse sobornos y, por ejemplo, la calidad de las prestaciones se ve comprometida intencionadamente. Otras tendencias de la corrupción con posterioridad a la adjudicación incluyen la justificación insuficiente de modificaciones de los contratos públicos y la modificación posterior de contratos que alteran el pliego de condiciones y elevan el presupuesto.

Un estudio de 2013 sobre la detección y reducción de la corrupción en la contratación pública en la UE³⁹ identificó cuatro tipos principales de prácticas irregulares en relación con 96 casos en los que la presunción de corrupción ya se ha confirmado en sentencias definitivas, o en los que existen serios indicios de prácticas corruptas. Estas prácticas consisten en: 1) licitación fraudulenta (en forma de supresión de ofertas, ofertas complementarias, rotación de ofertas y subcontratación), cuando se «promete» el contrato a un contratista con o sin el consentimiento de funcionarios públicos; 2) soborno, cuando el funcionario público solicita o acepta un soborno que se contabilizará en el procedimiento de licitación, incluidos los procedimientos administrativos; 3) conflicto de intereses; 4) otras irregularidades, incluida la mala gestión o la negligencia dolosa, cuando los funcionarios públicos no realizan los controles adecuados o no siguen los procedimientos previstos y toleran o ignoran la manifiesta mala gestión dolosa por parte de los contratistas.

Si bien el uso de los procedimientos negociados y de adjudicación directa está justificado en determinadas circunstancias, hay casos en los que se hace con el fin de eludir las obligaciones del procedimiento abierto a la competencia. En algunos Estados miembros, el uso de procedimientos no competitivos es considerablemente superior a la media de la UE. La utilización injustificada de los procedimientos negociados también aumenta el riesgo de prácticas corruptas. Con vistas a contrarrestar el riesgo de una utilización abusiva de los procedimientos negociados o de adjudicación directa, algunos Estados miembros contemplan la obligación legal de notificación previa del procedimiento negociado sin publicación de anuncio a los órganos de supervisión y revisión de la contratación pública.

Construcción, energía, transporte, defensa y sanidad son los sectores más vulnerables a la corrupción en la contratación pública.

En varios Estados miembros donde se han presentado denuncias por financiación ilegal de los partidos políticos, se dan casos en los que dicha financiación se concedió presuntamente a cambio de decisiones beneficiosas en materia de adjudicación de contratos públicos. En otros casos, las denuncias se referían a la existencia de vínculos demasiado estrechos entre empresas y responsables políticos a nivel central o local que fomentaron las presuntas prácticas corruptas relacionadas con la adjudicación de contratos públicos.

Riesgos relativos a la contratación pública a escala regional y local

³⁹ «Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption» (Detección y reducción de la corrupción en la contratación pública en la UE — Desarrollo de una metodología para estimar los costes directos de la corrupción y otros elementos de un mecanismo de evaluación de la UE en el ámbito de la lucha contra la corrupción», 30 de junio de 2013, PriceWaterhouseCoopers y ECORYS.

La contratación pública a escala regional y local plantea problemas específicos ante los que las autoridades locales gozan de poderes discrecionales que no se compensan con los suficientes controles y equilibrios: se asignan porcentajes significativos de fondos públicos a este nivel, al mismo tiempo que los mecanismos de control interno y externo son débiles. En los países en convergencia, donde una parte muy sustancial de la inversión pública es cofinanciada por los Fondos Estructurales, estos riesgos se mitigan con los requisitos de gestión y control de los fondos. No obstante, su aplicación efectiva supone un auténtico reto. En unos pocos Estados miembros, los mecanismos de control han puesto de manifiesto casos en que funcionarios se sirvieron de recursos de la administración local para concluir transacciones con empresas vinculadas a ellos. En algunos municipios y regiones, se consolidaron redes «clientelares» en torno a pequeños grupos de interés. En la mayoría de los casos se trata de acusaciones o denuncias de financiación ilegal de los partidos, enriquecimiento personal ilícito, desvío de fondos nacionales o de la UE, favoritismo y conflictos de intereses. En algunos Estados miembros, se han dado casos en los que algunos jefes de la delincuencia organizada a nivel municipal han creado sus propios partidos políticos o se han infiltrado en los consistorios municipales para influir en los servicios coercitivos o judiciales y amañar las licitaciones públicas. Para abordar este riesgo, algunos municipios han aplicado medidas de lucha contra la corrupción, como el establecimiento de sistemas de gestión y de control financiero interno.

La construcción relacionada con el desarrollo urbanístico, así como la gestión de residuos, figuran entre los sectores más propensos a la corrupción a nivel local. Los casos de corrupción de alto nivel con participación de funcionarios regionales y locales en algunos Estados miembros han puesto de manifiesto que, a veces, las decisiones de recalificación se adoptaron bajo presión de los promotores locales en relación con futuros contratos de construcción⁴⁰.

En algunos Estados miembros, las administraciones locales han elaborado o están elaborando sus propios planes de integridad o de lucha contra la corrupción. Aunque algunos de ellos son una mera formalidad o se aplican desigualmente, por lo que es difícil medir su impacto real, otros han sido pioneros en el desarrollo de modelos que funcionan en la práctica. En algunos Estados miembros, los poderes adjudicadores están obligados a desarrollar sus propios planes de integridad y a evaluar los riesgos de corrupción.

En algunos casos, las iniciativas de la sociedad civil han tenido un efecto beneficioso sobre la responsabilidad de las administraciones locales en lo que respecta a la transparencia del gasto público.

Iniciativa de gobierno local abierto — Eslovaquia

En el marco de la supervisión exterior del gasto público, la iniciativa de gobierno local abierto de Eslovaquia clasifica a 100 ciudades eslovacas con arreglo a una serie de criterios basados en la transparencia en la contratación pública, el acceso a la información, la disponibilidad de datos de interés público, la participación pública, la ética profesional y los conflictos de intereses. El proyecto está dirigido por Transparencia Internacional. Puede encontrarse más información en el capítulo de Eslovaquia.

Directrices para la prevención de la corrupción en la contratación pública a nivel local — Alemania

⁴⁰ Decisiones por las que se recalifica una propiedad, un terreno o una vecindad. Cada calificación implica diferentes restricciones y obligaciones.

Un folleto sobre la prevención de la corrupción en la contratación pública, acordado por la Asociación alemana de ciudades y municipios con la Asociación federal de pequeñas y medianas empresas de la construcción, proporciona una visión general de las medidas preventivas contra la corrupción en la contratación pública en las ciudades y municipios⁴¹. Entre ellas destacan: sensibilización y códigos de conducta; rotación del personal; estricta observancia de la norma de «doble comprobación»; normativa clara sobre el patrocinio y la prohibición de aceptar donaciones; establecimiento de autoridades centrales de licitación y adjudicación; descripción precisa de la oferta y control de las estimaciones; organización de los procedimientos de licitación, incluida la confidencialidad de las ofertas y la prevención de la manipulación tardía de las ofertas; mayor uso de la contratación electrónica; documentación de la adjudicación y control minucioso por parte de los organismos supervisores; exclusión de las empresas declaradas culpables de delitos de corrupción y establecimiento de listas negras o registros de la corrupción.

Conflictos de intereses y declaración del patrimonio

Los conflictos de intereses en los Estados miembros están regulados por la legislación general sobre la prevención de la corrupción o por disposiciones específicas en materia de contratación pública. La eficacia de la prevención y detección de los conflictos de intereses en la contratación pública depende, por lo tanto, de la eficacia de los mecanismos de control global en este ámbito. Se observa una especial vulnerabilidad en lo que respecta a los conflictos de intereses que afectan a los procedimientos de contratación pública a nivel local. Algunos Estados miembros, a través de sus organismos de integridad o de lucha contra la corrupción, llevan a cabo controles específicos de los conflictos de intereses en determinados ámbitos que se consideran particularmente vulnerables. Esto se ha traducido en un aumento del número de casos detectados de conflictos de intereses y de contratos públicos celebrados para obtener ganancias privadas en detrimento del interés público.

Cuando existen normas sobre la declaración del patrimonio aplicables a los funcionarios públicos, casi siempre son también de aplicación a los responsables de las contrataciones públicas.

Para más detalles, véase la sección «Conclusiones principales», así como las subsecciones sobre los conflictos de intereses y la declaración del patrimonio.

Políticas de gestión del riesgo de corrupción⁴²

Varios Estados miembros han reformado recientemente o van a reformar sus sistemas de contratación pública con el objeto de aumentar la transparencia y fomentar la competencia leal. En algunos Estados miembros se han adoptado estrategias nacionales de lucha contra la corrupción, que abarcan la prevención y la represión de la corrupción en la contratación pública. Sin embargo, la frecuencia de los cambios legislativos en algunos Estados miembros ha generado inseguridad jurídica y fallos en el proceso de aplicación y en los mecanismos de control correspondientes. La complejidad de la legislación también se percibe en algunos Estados miembros como un obstáculo a una ejecución sin dificultades.

⁴¹ Está especialmente concebido como directrices en materia de contratación pública en uno de los sectores más vulnerables a la corrupción, la construcción, pero en última instancia es válido para todos los contratos públicos municipales.

⁴² Las políticas de gestión de riesgos se refieren a la detección, evaluación y priorización de riesgos, seguidas de acciones concretas destinadas a mitigar y controlar las posibles repercusiones de tales riesgos.

Solo en unos pocos Estados miembros se pide a los poderes adjudicadores que adopten planes de integridad y evalúen los riesgos de corrupción. En la mayoría de los casos, esas evaluaciones de riesgos se llevan a cabo con el apoyo de los servicios policiales o de los organismos de lucha contra la corrupción. Algunos Estados miembros han implantado durante algún tiempo sistemas de alerta para despertar la conciencia, tanto a nivel central como local⁴³. Unos pocos Estados miembros han desarrollado herramientas de gestión de riesgos adaptadas a las dificultades específicas que encuentran a nivel nacional o regional.

Herramientas de gestión de riesgos y plataformas de contratación pública en Italia

Varias redes y asociaciones de administraciones locales y regionales están tomando medidas de prevención de la infiltración de la mafia en las estructuras públicas y de promoción de la transparencia de la contratación pública a nivel regional (por ejemplo, Avviso pubblico, Itaca⁴⁴). Las administraciones públicas han adoptado diversas medidas para evitar la infiltración de la delincuencia en los contratos públicos (por ejemplo, CAPACI — «Creation of Automated Procedures Against Criminal Infiltration in public contracts»—, proyecto y directrices publicados por el Comité de Coordinación para la vigilancia de las grandes obras públicas que establece controles de lucha contra la mafia en los grandes proyectos de infraestructuras). Puede encontrarse más información en el capítulo de Italia.

Los datos sobre los casos de corrupción o los conflictos de intereses detectados en los procedimientos de contratación pública, tanto a nivel nacional como regional y local, raramente se centralizan o conservan en un registro nacional. Los Estados miembros consideran en su mayoría que la recopilación centralizada de datos constituye una carga administrativa innecesaria. Sin embargo, tales datos pueden utilizarse en la elaboración de sólidas evaluaciones de riesgos y podrían también contribuir significativamente a la aplicación uniforme de las políticas de lucha contra la corrupción a escala nacional, regional y local.

Los estudios de mercado periódicos y estructurados no son una práctica común antes de la contratación pública, salvo en el caso de los contratos complejos y de gran valor. En muy pocos Estados miembros se están desarrollando bases de datos de costes unitarios, ya sea a nivel central, local o sectorial. Estas bases de datos pueden ayudar a llevar a cabo análisis comparativos entre tipos de proyectos similares (por ejemplo, suministros u obras) y el objeto de los contratos. Pueden ayudar a identificar los riesgos o sospechas de conductas corruptas si se detecta un desfase importante, a pesar de las limitaciones de este enfoque dada la complejidad de los productos y la variedad de los componentes del producto final⁴⁵.

Transparencia

En parte como resultado de los procedimientos de transposición y aplicación de las Directivas sobre contratación pública, se ha mejorado notablemente el nivel de transparencia de los procedimientos de contratación pública en la mayoría de los Estados miembros. Algunos han

⁴³ Los mecanismos de alerta destinados a ayudar a las autoridades contratantes o a los organismos centrales de contratación pública a detectar las prácticas corruptas son «sistemas de advertencia» que implican la detección y el seguimiento de la aparición de determinados indicadores que pueden hacer sospechar la existencia de una conducta corrupta (por ejemplo, la acumulación de una serie de indicadores puede encender una alerta en el sistema que requeriría una verificación o un control más exhaustivos).

⁴⁴ *Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale.*

⁴⁵ Por ejemplo, en la construcción de una autopista, los materiales pueden variar considerablemente de un lugar a otro dependiendo del clima, las características geográficas del lugar en que se construya, etc.

tomado medidas para garantizar la publicación de sus cuentas anuales en tiempo real y de los balances de las administraciones públicas en formatos de fácil utilización, incluyendo detalles sobre los costes de las obras y servicios públicos.

Rastreo del dinero público - aplicación en línea de la Comisión para la prevención de la corrupción eslovena

La aplicación en línea «Supervisor» proporciona información sobre las transacciones comerciales de la rama legislativa, judicial y ejecutiva, los organismos estatales autónomos, las comunidades locales y sus sucursales con personalidad jurídica, etc. La aplicación indica las partes contratantes, los beneficiarios más importantes, las entidades jurídicas conexas, las fechas, los importes y el objeto de las transacciones. Ofrece una visión general de los 4 700 millones EUR anuales que, por término medio, gasta el sector público en bienes y servicios. También proporciona detalles sobre los consejos de administración y supervisión de todas las empresas de propiedad estatal y controladas por el Estado y sobre sus informes anuales. Este sistema de transparencia facilita la detección de irregularidades en los contratos y el gasto públicos.

Portal web nacional que centraliza la información sobre los contratos públicos — BASE — Portugal

Desde 2008, después de la entrada en vigor del Código de contratos públicos, Portugal ha puesto en marcha un portal web nacional, BASE (www.base.gov.pt), que centraliza la información sobre los contratos públicos. El Instituto de la construcción y del sector inmobiliario (INCI) es responsable de la gestión de este portal. BASE recibe datos de la edición electrónica del Diario Oficial portugués y de las plataformas electrónicas certificadas de los procedimientos de preadjudicación abiertos y restringidos. Todos los órganos de contratación pública utilizan la zona reservada del portal para registrar los datos de los contratos, cargar los contratos y anotar sus resultados. De 2008 a 2011, BASE solo dio publicidad a los contratos de adjudicación directa. Desde enero de 2012, BASE debe dar a conocer todos los contratos resultantes de todos los tipos de procedimientos, sin perjuicio de lo dispuesto en el Código de contratos públicos. También publica información sobre la ejecución de los contratos. La publicación de los contratos en BASE y en el Diario Oficial es ahora obligatoria para los ajustes directos, los incrementos del 15 % en el precio de los contratos ya concluidos y las posibles sanciones.

Base de datos electrónica de contratación pública — Croacia

En marzo de 2013, una ONG local puso en marcha un portal web y una base de datos electrónica de contratación pública como resultado de un proyecto financiado por la UE. La base de datos consolida la información relativa a la aplicación de los procedimientos de contratación pública y a las empresas que participan en ellos, y es gratuita para el público. La base de datos electrónica también contiene información sobre los bienes e intereses de los funcionarios públicos, en consonancia con las normas de declaración del patrimonio. Tales datos agregados permiten realizar controles cruzados.

En algunos Estados miembros, el acceso a documentos e información relativos a la contratación pública está limitado por excepciones excesivamente generales y una definición amplia de la confidencialidad respecto a la documentación sobre contratación pública.

En otros Estados miembros, el sistema de contratación pública de las empresas públicas no cumple las mismas normas de transparencia, competencia o supervisión que los procedimientos regulares de contratación pública. Se han dado casos en algunos Estados miembros en los que las empresas públicas habían celebrado contratos de compra no competitivos con socios privilegiados por encima de los precios de mercado.

La publicación de los contratos celebrados no es todavía una práctica extendida en la UE. Hay Estados miembros en los que los contratos se publican en su totalidad, y en un Estado miembro su publicación es incluso una condición previa para la validez del contrato (es decir, el contrato debe publicarse en el plazo de tres meses a partir de la fecha de su firma, o de lo contrario es nulo).

Pactos de integridad y papel de la sociedad civil

Los pactos de integridad son acuerdos entre el órgano de contratación de un determinado proyecto y los licitadores por los que todos ellos se comprometen a abstenerse de cualquier práctica corrupta. En dichos acuerdos se incluyen asimismo determinadas disposiciones en materia de seguimiento, transparencia y régimen de sanciones. Con vistas a garantizar su aplicación eficaz, los pactos de integridad son a menudo controlados por grupos de la sociedad civil. En algunos Estados miembros que aplican una política de transparencia de largo alcance, la sociedad civil se ha vuelto muy activa en el complejo seguimiento de los procedimientos de contratación y los contratos públicos. En algunos Estados miembros, a menudo por iniciativa de las ONG, los pactos de integridad se aplican a algunos contratos públicos, en particular los que afectan al gran público (por ejemplo, los proyectos de infraestructuras a gran escala).

Uso de la contratación electrónica

La contratación electrónica, además de la mejora de la eficacia de los procedimientos de contratación pública, ofrece garantías adicionales en términos de prevención y detección de las prácticas corruptas, porque contribuye a aumentar la transparencia y permite una mejor aplicación de procedimientos normalizados, así como la provisión de mecanismos de control. Las Directivas vigentes sobre contratación pública contienen disposiciones por las que se obliga a todos los Estados miembros a introducir la contratación pública electrónica, incluida la publicación electrónica de los anuncios de contratación, la comunicación electrónica (también para la presentación de ofertas) y la nueva contratación totalmente electrónica, como los sistemas dinámicos de adquisición y las subastas electrónicas. En el momento de su adopción, en 2004, a las Directivas mencionadas se añadió un plan de acción⁴⁶.

Tal como demuestra la revisión de la aplicación de la contratación pública de 2012, ha habido ciertos avances en el uso de la contratación electrónica, pero, en términos generales, se utiliza solo en el 5 % o el 10 % de los procedimientos de contratación de la UE. No obstante, unos pocos Estados miembros han realizado progresos significativos hacia la plena implantación de la contratación electrónica en las fases previas a la adjudicación. Esto es particularmente cierto en el caso de los Estados miembros en los que la contratación electrónica es obligatoria por ley y debe aplicarse progresivamente.

El paquete legislativo de contratación pública de la Comisión prevé una transición gradual hacia la plena comunicación electrónica.

⁴⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/actionplan/actionplan_en.pdf.

Buenas prácticas en la aplicación de la contratación electrónica

Lituania ha avanzado significativamente en el acceso en línea a los datos agregados de la contratación pública. La gama de información publicada es superior a los requisitos de la legislación de la UE, pues incluye los proyectos de especificaciones técnicas y los contratos públicos concluidos y ejecutados. Asimismo, los proveedores están obligados a indicar los subcontratistas en su oferta. Desde 2009, al menos el 50 % del valor total de sus ofertas públicas debe hacerse por vía electrónica. Como consecuencia, la cuota de la contratación electrónica aumentó del 7,7 % al 63 % en 2010, acercándose al objetivo del 70 % de aquí a 2013.

Estonia ha creado un portal de contratación electrónica y servicios electrónicos conexos (por ejemplo, portal de registro y gestión de empresas y centralización de la contabilidad del sector público). El Registro estatal de contratación pública es un portal de licitaciones electrónicas en el que todos los anuncios de contratos públicos se publican electrónicamente desde 2003. La Ley de contratación pública establece nuevos avances, tales como las subastas electrónicas, un sistema de adquisición electrónica y un catálogo electrónico, y exige que el 50 % del conjunto de la contratación pública se haga mediante licitaciones electrónicas a partir de 2013. En 2012, alrededor del 15 % de las licitaciones públicas se llevaron a cabo mediante contratación pública electrónica, tres veces más que en 2011.

El programa portugués de contratación pública electrónica se puso en marcha en junio de 2003 como plataforma centralizada y de alta calidad que promueve la eficacia y la competencia a través de una mayor transparencia y el ahorro en el procedimiento de contratación pública. El portal (<http://www.ancp.gov.pt/EN/Pages/Home.aspx>) ofrece la posibilidad de descargar toda la documentación de la oferta y las especificaciones de forma gratuita. También difunde anuncios de licitación, recibe solicitudes de información de los proveedores y gestiona todos los aspectos del intercambio de información en línea. Una herramienta de gestión de contratos permite la publicación de los contratos públicos, la supervisión de los contratos celebrados y la facturación electrónica. El sistema de gestión de la información también ayuda a recoger, almacenar y sistematizar las estadísticas sobre el proceso de contratación.

Puede encontrarse más información sobre esas prácticas en los capítulos nacionales respectivos.

Mecanismos de control

Con arreglo a la legislación vigente de la UE, la creación de un **organismo central de contratación** es opcional. La mayoría de los Estados miembros han optado, sin embargo, por esta opción en su legislación nacional. Tal como se señaló en la revisión de la aplicación de la contratación pública de 2012, la mayoría de los Estados miembros designan autoridades específicas que realizan muchas o todas las tareas relacionadas con la contratación pública, con algunas excepciones en el caso de que las instituciones responsables no tengan específicamente atribuida la contratación pública, sino que sea solo uno de sus tareas (por ejemplo, autoridades de defensa de la competencia). Sin embargo, en algunos de los Estados miembros en los que existe un organismo central, su capacidad es limitada por la falta de personal y formación para hacer frente al creciente número de tareas.

Las Directivas sobre los procedimientos de recursos dejan a los Estados miembros decidir si los **recursos** son tramitados por órganos administrativos o judiciales. La elección entre las dos posibilidades se divide a partes iguales entre los Estados miembros. En algunos Estados

miembros, existen garantías suficientes de la independencia de los órganos de recurso frente a las injerencias políticas, en particular en lo que se refiere al nombramiento de sus directivos y personal.

A lo largo de los últimos años, se ha observado una tendencia a una mayor **profesionalización de la contratación pública**, en forma de demanda agregada y centralización mediante contratos marco (que representa el 17 % del valor total de los contratos adjudicados por encima de los umbrales en el período 2006-2010⁴⁷) y las adquisiciones conjuntas (12 % del valor total). Las administraciones públicas, tanto a nivel central como local, utilizan cada vez más organismos especializados, como órganos centrales de contratación, mientras que la mayor utilización de los contratos marco está modificando la naturaleza de los procedimientos de contratación. En la actualidad, la práctica varía mucho de unos Estados miembros a otros.

Por lo que respecta a la **concienciación y formación en las políticas de lucha contra la corrupción**, aunque ha mejorado en los últimos años en la mayoría de los Estados miembros, los funcionarios responsables de la contratación pública tienen un papel bastante limitado en la detección de las prácticas corruptas. Además, la eficacia de la cooperación entre las administraciones responsables de los contratos públicos, los servicios policiales y los organismos de lucha contra la corrupción varía significativamente entre los Estados miembros. En muchos casos, la cooperación es formal y las estadísticas muestran un escaso número de notificaciones de sospechas de corrupción o de conflictos de intereses presentadas por las administraciones responsables de los contratos públicos a los servicios policiales o a los organismos de integridad.

En algunos Estados miembros en los que los mecanismos de control, sobre todo en el **nivel local**, son bastante débiles o fragmentados, los casos de favoritismo en la asignación de fondos públicos en las administraciones nacionales, regionales y locales que participan en la contratación pública parecen estar muy extendidos.

Si la **eficacia de los mecanismos de control** en las fases previa a la licitación, de licitación y de adjudicación ha mejorado en los Estados miembros, la fase de ejecución (posterior a la adjudicación) se controla menos rigurosamente. Algunos Tribunales de Cuentas u oficinas de auditoría nacionales han señalado a menudo la existencia de irregularidades en la fase de ejecución. En muchos Estados miembros, los Tribunales de Cuentas se han convertido en actores clave en la identificación de las lagunas y deficiencias de los procedimientos de contratación pública. Sus recomendaciones en este ámbito no se suelen cumplir suficientemente.

La propiedad de los licitadores y de los subcontratistas muy raramente se controla en los procedimientos de contratación pública. La legislación de al menos un Estado miembro permite la celebración de contratos públicos con empresas con accionistas anónimos, mientras que, al mismo tiempo que no ofrece garantías sólidas suficientes contra los conflictos de intereses.

La coordinación de la supervisión, el solapamiento parcial, la división de tareas o los mecanismos de control fragmentarios a nivel central y local, incluida la fase de ejecución, siguen planteando problemas en una serie de Estados miembros.

⁴⁷ «Public procurement in Europe – cost and effectiveness» (La contratación pública en Europa: coste y eficacia), PwC Ecorys London Economics, marzo de 2011.

Los mecanismos de control de la contratación pública por debajo de los umbrales de la legislación de la UE son particularmente débiles en la mayoría de los Estados miembros. Esto es motivo de preocupación, en particular en relación con la práctica denunciada de dividir los contratos en otros de menor cuantía para eludir los requisitos y controles de la contratación pública de la UE.

Inhabilitación

De conformidad con la legislación de la UE, existen en todos los Estados miembros normas imperativas de inhabilitación y exclusión por las que los licitadores contra los que se dicta condena judicial definitiva por corrupción quedan excluidos de la licitación. Muchas legislaciones nacionales contienen disposiciones de autodepuración⁴⁸. Los Estados miembros no están obligados a publicar las listas de exclusión⁴⁹, y por lo general no las publican. En muchos Estados miembros, los poderes adjudicadores tienen derechos recíprocos de acceso a sus bases internas de datos de inhabilitación. Las listas de inhabilitación internacionales no se consideran, por regla general, motivo para la exclusión en los Estados miembros de la UE.

Sanciones

En la mayoría de los Estados miembros, la corrupción en la contratación pública está tipificada en delitos penales como el soborno y el tráfico de influencias. Hay Estados miembros en los que los delitos relacionados con la corrupción que afectan a la contratación pública están específicamente tipificados. Por regla general, los procedimientos de contratación se suspenden, interrumpen o cancelan cuando se detecta una conducta corrupta o una situación de conflicto de intereses. La situación es, sin embargo, diferente en el caso de los contratos celebrados en relación con los cuales se detecta una conducta corrupta o un conflicto de intereses, o estos se producen después de la adjudicación del contrato. En muchos casos, además de la sanción de la conducta corrupta o los conflictos de intereses como tales, es necesaria la acción civil independiente para la anulación del contrato público. Esto implica a menudo largos procedimientos y riesgos de que no surta efecto hasta una fase demasiado tardía, cuando sea difícil o incluso imposible recuperar las pérdidas. En algunos otros Estados miembros, los contratos públicos incluyen una cláusula de lucha contra la corrupción que garantiza un seguimiento más eficaz en caso de prácticas corruptas probadas durante el período de vigencia del contrato (p. ej., procedimientos claros para la declaración de nulidad de un contrato o para la aplicación de otras sanciones contractuales).

En algunos Estados miembros en los que la corrupción en la contratación pública es motivo de especial preocupación, el historial de procesamientos y sentencias definitivas es exiguo, y pocos casos de corrupción en la contratación pública concluyeron con sanciones disuasorias. Estos casos suelen llevar mucho tiempo y, con frecuencia, los contratos o proyectos ya se han ejecutado cuando se descubren las prácticas corruptas. Los casos de corrupción en la contratación pública son a menudo complejos y, en ocasiones, pueden estar implicados altos funcionarios. Se necesitan, por lo tanto, conocimientos técnicos específicos para garantizar la tramitación efectiva y equitativa de los procedimientos judiciales. En algunos Estados miembros, siguen existiendo deficiencias en la formación de jueces y fiscales en materia de contratación pública.

⁴⁸ La autodepuración permite a las empresas adoptar medidas para remediar situaciones que han llevado a su inclusión en las listas de inhabilitación y anular así tal exclusión de las licitaciones públicas.

⁴⁹ Listas de las empresas excluidas de las licitaciones públicas, debido, entre otras cosas, a una sentencia condenatoria definitiva por corrupción u otros delitos graves.

C. Conclusiones y recomendaciones sobre la contratación pública

Los resultados anteriormente mencionados muestran progresos en la aplicación de las políticas de lucha contra la corrupción en la contratación pública en los Estados miembros, pero sigue siendo este un ámbito de riesgo. Es necesario redoblar los esfuerzos para reforzar las normas de integridad. La reforma de las Directivas de contratación pública y servicios públicos, así como la propuesta de Directiva relativa a la adjudicación de concesiones, incluye las normas de buena gobernanza y de lucha contra la corrupción como parte importante de la modernización general. Las normas mínimas sobre los conflictos de intereses propuestas en estas Directivas, las consultas previas del mercado, los criterios de exclusión obligatoria y voluntaria, las normas de autodepuración, disposiciones más estrictas sobre la modificación y terminación de los contratos, la centralización de los datos sobre los casos de corrupción y conflictos de intereses, así como las obligaciones de seguimiento y notificación, responden en gran medida a las restantes preocupaciones expresadas anteriormente.

Por lo que se refiere a la adopción de posibles nuevas medidas por los Estados miembros, los 17 capítulos nacionales en los que se destacan cuestiones relacionadas con la contratación pública, así como el análisis efectuado en la presente sección, apuntan las siguientes recomendaciones generales:

1. Necesidad de un uso sistemático de las evaluaciones de riesgos de corrupción en la contratación pública

- Desarrollar las evaluaciones de riesgos a nivel de supervisión de la contratación pública, con independencia de su marco institucional, con el apoyo de los servicios policiales o los organismos de integridad y de lucha contra la corrupción.
- Garantizar la centralización de los datos sobre las tendencias y las prácticas de corrupción detectadas, incluidos los conflictos de intereses y las prácticas de ida y vuelta entre el sector público y el privado. Basar las evaluaciones de riesgos en estos datos centralizados.
- Desarrollar, con base en las evaluaciones del riesgo, medidas adaptadas a los sectores especialmente vulnerables y los tipos más frecuentes de irregularidades encontradas durante o después del ciclo de contratación.
- Aplicar políticas específicas de lucha contra la corrupción en las administraciones regionales y locales. Las evaluaciones de riesgos pueden ayudar a estudiar las vulnerabilidades particulares de este nivel de administración.
- Desarrollar y difundir directrices comunes para el uso de sistemas de alerta con indicadores. Ayudar a los poderes adjudicadores y a los organismos de supervisión a detectar comportamientos corruptos, favoritismo y conflictos de intereses.

2. Aplicación de altos estándares de transparencia para la totalidad del ciclo de contratación, así como durante la ejecución de los contratos

- Garantizar normas mínimas comunes de transparencia a nivel de las administraciones regionales y locales en relación con los procedimientos de contratación pública y la fase de ejecución de contratos públicos.
- Considerar alguna forma de publicación o garantizar el acceso a los contratos públicos celebrados, incluidas las disposiciones sobre derechos, obligaciones y cláusulas de penalización, con excepciones de confidencialidad bien definidas, limitadas y justificadas para determinadas cláusulas contractuales.

- Aumentar la transparencia de los procedimientos de contratación pública, en las fases previa y posterior a la adjudicación, mediante la publicación en línea por todas las estructuras administrativas (nivel central, regional y local) de las cuentas y balances anuales y el gasto desglosado en obras, suministros y servicios públicos. Garantizar una mayor transparencia de la contratación de las empresas estatales, así como en el contexto de las asociaciones entre el sector público y el privado.

3. *Refuerzo de los mecanismos de control interno y externo de la totalidad del ciclo de contratación, así como durante la ejecución de los contratos*

- Garantizar la capacidad suficiente de los organismos auditores, órganos consultivos y organismos de supervisión de la contratación pública, así como de los Tribunales de Cuentas, en su caso, para llevar a cabo sus tareas de verificación.
- Reforzar los mecanismos de control interno a efectos de prevención y detección de las prácticas corruptas y los conflictos de intereses. Garantizar metodologías sólidas y uniformes para los controles de la lucha contra la corrupción y los conflictos de intereses durante el ciclo de contratación pública. Estas metodologías deben otorgar prioridad a los procesos de contratación o los niveles de la administración más vulnerables y a la realización de controles ad hoc sin previo aviso por los organismos de supervisión independientes.
- Mejorar los mecanismos y herramientas de control en la fase de ejecución y posterior a la adjudicación de los contratos públicos.
- Garantizar el adecuado seguimiento de las recomendaciones de los Tribunales de Cuentas que detecten irregularidades en la contratación pública.
- Llevar a cabo controles de la propiedad de los licitadores y de los subcontratistas.
- Garantizar mecanismos de control adecuados para la contratación de las empresas públicas, así como en el marco de las asociaciones entre los sectores público y privado.

4. *Garantizar una visión de conjunto coherente y concienciar sobre la necesidad y el conocimiento de la prevención y detección de las prácticas corruptas en todos los niveles de la contratación pública*

- Garantizar la coordinación efectiva entre las autoridades encargadas de la supervisión de la contratación pública.
- Desarrollar y dar a conocer directrices detalladas para la prevención y detección de las prácticas corruptas y los conflictos de intereses en la contratación pública, en particular a nivel regional y local.
- Proporcionar formación a medida para los fiscales y los jueces sobre los aspectos técnicos y jurídicos del proceso de contratación pública.

5. *Fortalecer los regímenes sancionadores*

- Garantizar la aplicación de sanciones disuasorias en relación con las prácticas corruptas, el favoritismo o los conflictos de intereses en la contratación pública.
- Garantizar mecanismos eficaces de seguimiento para derogar decisiones o anular a tiempo los contratos públicos cuando prácticas corruptas hayan afectado al proceso.

ANEXO

Metodología

Ámbito del informe

Tal como se ha mencionado en la introducción, el presente informe define la corrupción, de conformidad con los instrumentos jurídicos internacionales, como cualquier «abuso de poder para obtener réditos privados». Aunque el significado exacto y el alcance del concepto son objeto de debate académico, el informe cubre dos aspectos. En primer lugar, trata de los actos específicos de corrupción y las medidas que los Estados miembros toman específicamente para prevenir o castigar los actos de corrupción definidos por ley. En segundo lugar, aborda determinados tipos de conductas y medidas que influyen en el riesgo de corrupción y en la capacidad del Estado para controlarlo. Por consiguiente, el informe versa sobre una amplia gama de aspectos relacionados con la corrupción, que incluye, además del soborno, el tráfico de influencias, el abuso de poder, los aspectos relacionados con el nepotismo, el favoritismo, el cabildeo y los conflictos de intereses. Este primer Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE se centra en un número limitado de cuestiones clave relacionadas con la corrupción. Se mencionan aspectos más generales por coherencia contextual.

Los equilibrios constitucionales (grado de descentralización del poder, posición del poder judicial, relación entre el Ministerio Público y el poder ejecutivo), la organización y calidad de la función pública, el papel activo del Estado en la economía y la privatización son pertinentes desde el punto de vista de la corrupción. El informe no hace ningún juicio general de valor sobre los equilibrios constitucionales o sobre los límites entre propiedad pública y privada. Así pues, es neutro por lo que se refiere a la descentralización, pero examina la existencia de mecanismos de control adecuados para gestionar los riesgos de corrupción. Lo mismo se aplica a la privatización: la transferencia de patrimonio del Estado a manos privadas conlleva algunos riesgos de corrupción, pero puede reducir los riesgos de corrupción a largo plazo, el clientelismo y el nepotismo. El informe solo examina si se han implantado procedimientos transparentes y competitivos para reducir el riesgo de corrupción. Por último, existen disposiciones constitucionales y legales diferentes sobre la relación entre el Ministerio Fiscal y el poder ejecutivo. El informe es neutral por lo que respecta a los diferentes modelos, ya que solo se examina si los fiscales pueden perseguir los casos de corrupción de manera efectiva.

Fuentes de información

La Comisión está decidida a evitar una duplicación de los mecanismos de información existentes que se sume a la carga administrativa que pesa sobre los Estados miembros, sujetos a diferentes evaluaciones *inter pares* intensivas en recursos (GRECO, OCDE, UNCAC, FATF, Moneyval). El informe no se basa, por lo tanto, en cuestionarios detallados o visitas de expertos a los países, sino en la abundante información procedente de los mecanismos de control existentes, junto con datos provenientes de otras fuentes, incluidas las autoridades públicas nacionales, las investigaciones de instituciones académicas, expertos independientes, grupos de reflexión, organizaciones de la sociedad civil, etc.

Por otra parte, el informe se basa en información relativa a la corrupción en una amplia gama de ámbitos políticos (por ejemplo, contratación pública, política regional), procedente de distintos servicios de la Comisión y de las agencias pertinentes de la UE (Europol y Eurojust).

Se encargaron estudios y encuestas específicos para seguir ampliando la base de conocimientos en las áreas pertinentes del informe. Se encargó a la OLAF un extenso estudio sobre la corrupción en la contratación pública con fondos de la UE, emprendido por iniciativa del Parlamento Europeo. Sus conclusiones se han tenido en cuenta tanto en los capítulos temáticos como en los capítulos nacionales. Se llevó a cabo otro estudio sobre la corrupción en la sanidad. En 2013 se realizaron dos encuestas Eurobarómetro: la primera, dirigida al público en general; la segunda, sobre una muestra representativa de empresas de cada Estado miembro. Del estudio sobre la calidad del gobierno, realizado por el Instituto de calidad de gobierno de Gotemburgo, se extrajeron datos sobre la corrupción a nivel regional. Por último, la Comisión ha utilizado la información generada por los proyectos de investigación cofinanciados por la UE, tales como los informes sobre el sistema nacional de integridad realizados por Transparencia Internacional.

El Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE se basa en el Mecanismo de Cooperación y Verificación (MCV), un mecanismo de seguimiento de la adhesión de Rumanía y Bulgaria gestionado por la Comisión Europea. Aunque estos dos mecanismos responden a fines diferentes, el presente informe se basa en los conocimientos y la experiencia adquiridos en el proceso de aplicación del MCV, a los que se hace referencia en los dos capítulos nacionales. Concluido el procedimiento del MCV, este proseguirá el seguimiento de las cuestiones pertinentes en el contexto de la corrupción.

En relación con Croacia, se recabó amplia información como parte del proceso de preadhesión y del control correspondiente. De manera más general, del seguimiento de los esfuerzos de lucha contra la corrupción en el marco del proceso de ampliación se han extraído muchas lecciones útiles que podrían haberse aplicado, en particular en el contexto de los factores de sostenibilidad de la agenda de lucha contra la corrupción.

Proceso preparatorio y herramientas de apoyo

En septiembre de 2011, la Comisión decidió crear un **grupo de expertos en corrupción** para contribuir a la elaboración del Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE. El grupo de expertos ha asesorado sobre la metodología general y las evaluaciones contenidas en el informe. Se seleccionaron diecisiete expertos tras una convocatoria abierta por la que casi 100 candidatos manifestaron interés. Los expertos seleccionados proceden de muy diversos ámbitos (administraciones públicas, cuerpos de policía, poder judicial, servicios de prevención, sector privado, sociedad civil, organizaciones internacionales, investigación, etc.). Los expertos actúan a título personal y no representan a las instituciones de origen. El grupo empezó sus actividades en enero de 2012 y se ha reunido, por término medio, cada tres meses⁵⁰.

La Comisión también creó una **red de corresponsales locales de investigación**, operativa desde agosto de 2012. La red complementa el trabajo del grupo de expertos, recogiendo y procesando información pertinente de cada Estado miembro. Está compuesta por expertos en corrupción procedentes de centros de investigación y organizaciones de la sociedad civil. Con el fin de garantizar un planteamiento totalmente imparcial, 28 revisores externos supervisan las contribuciones principales de los corresponsales y emiten un dictamen sobre la equidad de estas últimas.

⁵⁰ Los nombres de los miembros del grupo y las actas de las reuniones se encuentran en el siguiente enlace: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2725>.

La Comisión organizó dos **seminarios** con la participación de las autoridades nacionales (organismos de lucha contra la corrupción, servicios de la fiscalía, ministerios de coordinación), investigadores, ONG, periodistas y representantes de las empresas. El primer seminario se celebró en Sofía, el 11 de diciembre de 2012, con participantes de 14 Estados miembros (AT, BG, CY, CZ, EL, ES, FR, HU, IT, PT, RO, SK y SI). El segundo seminario se celebró el 5 de marzo en Gotemburgo, Suecia, con participantes de los 14 Estados miembros restantes (BE, DE, DK, EE, IE, LU, MT, LT, LV, NL, PL, SE, FI y UK). Los seminarios sirven para informar sobre el trabajo de la Comisión en el informe y para conocer las buenas y malas prácticas nacionales en cuestiones relacionadas con la lucha contra la corrupción en los Estados miembros.

La Comisión también ha recibido información de las autoridades de lucha contra la corrupción nacionales que forman parte de la red EPAC/EACN [European Partners Against Corruption (Socios europeos contra la corrupción)/European Contact-Point Network Against Corruption (Red europea de puntos de contacto contra de la corrupción)].

Asimismo, la Comisión brindó a las autoridades de los Estados miembros la oportunidad de ver los primeros borradores de los capítulos nacionales respectivos (sin las recomendaciones de seguimiento a los Estados miembros) y formular observaciones. Sus comentarios se estudiaron detalladamente en la preparación del informe.

Metodología de evaluación y utilización de indicadores

El informe se basa principalmente en una evaluación **cualitativa** más que cuantitativa. La evaluación cualitativa, como se indica más arriba, consiste en la evaluación de cada país en función de sus propias circunstancias. Se centra la atención en lo que funciona y lo que no en la lucha contra la corrupción en cada país. Los enfoques cuantitativos desempeñan un papel menos importante, sobre todo porque es difícil puntuar la magnitud de un problema de corrupción, y aun más difícil clasificar a los países en función de los resultados. El obstáculo a la utilización de un enfoque cuantitativo está relacionado con el hecho de que las encuestas conocidas tienden a elaborar sus índices utilizando los datos de otros. Esto crea un efecto de cascada: los índices compuestos basados en este enfoque pueden reflejar datos recopilados uno o dos años antes de su publicación. Las encuestas tienden a utilizar, por ejemplo, los resultados del Eurobarómetro; pero cuando se publica el índice compuesto, otra encuesta Eurobarómetro más reciente puede estar disponible.

Las encuestas de percepción, dada la naturaleza encubierta de la corrupción, proporcionan a lo largo del tiempo un indicador importante de la omnipresencia del problema. Por definición, las encuestas limitan su alcance a las preguntas contestadas y dependen en gran medida de la apertura de los encuestados. En los resultados de las encuestas influyen también, sin duda, los acontecimientos acaecidos en el momento de las entrevistas. Al mismo tiempo, cuando un país adopta medidas más enérgicas contra la corrupción, que se traducen en una mayor revelación de casos, una mayor cobertura de los medios de comunicación y una mayor concienciación pública, las encuestas de percepción pueden generar una dinámica negativa: más personas que antes señalarán altos niveles de percepción de la corrupción. Además, las respuestas pueden ser políticamente parciales, asociando la popularidad de un determinado Gobierno a ineficacia en la aplicación de las políticas. No obstante, la mera percepción de la corrupción generalizada puede considerarse en sí misma un indicador de la ineficacia de las políticas.

Más allá de las encuestas de percepción, existe una interesante investigación sobre la correlación entre algunos indicadores económicos y sociales y la corrupción. Por ejemplo, se

ha examinado la corrupción a la luz de su posible correlación con la tasa de crecimiento económico, la asignación de fondos públicos, la penetración de Internet, el presupuesto del poder judicial y la aplicación de las normas de competencia. Sin embargo, en la práctica, se encontraron algunas dificultades para recopilar datos creíbles, comparables y de alta calidad en los Estados miembros, así como para demostrar convincentemente el vínculo entre esos factores y la corrupción. Por último, es difícil extraer de estas correlaciones conclusiones claras orientadas a la adopción de políticas.

A pesar de estas limitaciones, la Comisión decidió hacer balance de los indicadores ya existentes. Se elaboró un inventario de estos indicadores, todo lo completo posible, sin un juicio de fondo sobre la fiabilidad y pertinencia de los datos disponibles. El inventario se obtuvo compilando datos de encuestas ya existentes (realizadas por la OCDE, el Banco Mundial, el Foro Económico Mundial, Transparencia Internacional, instituciones académicas, etc.), del Eurobarómetro y de muchas otras fuentes. El inventario no pretendía ser la base de un nuevo índice de la corrupción, sino suministrar elementos de análisis que complementarían la evaluación cualitativa que constituye la esencia del informe. Durante la preparación del inventario, la Comisión se percató de que resultaría muy difícil fundarse principalmente en indicadores y datos estadísticos para llegar al núcleo de los problemas de corrupción y, lo que es más importante, para formular recomendaciones políticas específicas aplicables. No obstante, se recopilaron los indicadores ya creados directamente relevantes para los esfuerzos de lucha contra la corrupción, apoyados en sólidos datos, para examinar la situación de los Estados miembros y determinar los ámbitos susceptibles de un análisis más minucioso en la investigación nacional. Estos datos 1) se utilizaron para establecer el contexto (es decir, una introducción a los capítulos nacionales), 2) sirvieron de punto de partida o complemento de posteriores investigaciones sobre materias y sectores específicos a nivel nacional o de la UE que permitieron detectar los problemas y evaluar las respuestas, y 3) en última instancia, también contribuyeron a identificar los flujos o la falta de coherencia en las diversas fuentes.

La interpretación de las estadísticas relativas a la justicia penal en el contexto de la corrupción merece una reflexión. En el caso de los delitos graves, tales como hurto, robo, robo con efracción o lesiones cabría esperar legítimamente que la víctima denunciara el delito a la policía. Por lo tanto, las estadísticas sobre delincuencia pueden indicar la magnitud del problema. La corrupción, a diferencia de estos delitos, está oculta, y en la mayoría de los casos no hay una víctima directa que pueda denunciar el delito. Por lo tanto, el porcentaje de casos de corrupción no detectados es probablemente mucho más elevado que el de otros delitos.

Un alto número de casos denunciados a los cuerpos policiales, enjuiciados en los tribunales y que den lugar a condenas penales puede proporcionar una indicación de la magnitud del problema de la corrupción. Por otra parte, el informe también muestra una imagen positiva: puede haber menos tolerancia a la corrupción, y por lo tanto más voluntad de denunciar el delito; los cuerpos policiales y la judicatura están equipados con los medios necesarios para detectar y perseguir los casos de corrupción. Lo contrario también es cierto: un reducido número de casos denunciados y enjuiciados no es necesariamente una prueba de bajos niveles de corrupción; puede ser consecuencia de la falta de voluntad de luchar contra la corrupción, de que los fiscales y los jueces no estén motivados o de que carezcan de las herramientas y los recursos necesarios para hacer frente a los casos de corrupción. Por otra parte, la comparación de datos sobre los procesos penales es muy difícil por las dos razones siguientes: en primer lugar, no existe una tipificación penal unificada de la corrupción en los Estados miembros, lo que se traduce en diferentes maneras de registrar los delitos relacionados con la corrupción; en segundo lugar, a la vista de las diferencias en los procesos penales, por ejemplo en los

requisitos de práctica de la prueba, la corrupción puede ser enjuiciada como otros delitos (por ejemplo, fraude y blanqueo de capitales).

La cantidad de información disponible sobre la corrupción, más allá de los casos penales, varía considerablemente entre los Estados miembros. Una vez más, la interpretación puede ser doble, como se indicó anteriormente. Por una parte, podría haber una correlación entre la magnitud del problema y la cantidad de información disponible. Por otra parte, en algunos casos la corrupción no es una prioridad y existe relativamente poca información que permita medir su escala y evaluar si las medidas políticas son suficientes y eficaces. Este desafío metodológico se añade a la dificultad de hacer comparaciones significativas entre los Estados miembros.

Medidas para hacer frente a la corrupción

El informe se basa en la hipótesis de que no hay una solución única al problema de la corrupción. No propone soluciones normalizadas para todos los Estados miembros: por ejemplo, las soluciones (legislativas o de otro tipo) que se requieren para afrontar el reto de los conflictos de intereses dependen de una serie de factores, entre ellos el grado en que los conflictos de intereses se perciben ya como un problema en el país, las normas culturales existentes y el grado en que las normas sociales reconocidas deben reflejarse en la legislación. El informe pretende formular recomendaciones que se adecuen al contexto de cada Estado miembro.

Las estrategias globales de lucha contra la corrupción se consideraron hace una década como la solución universal para colocar la corrupción entre las prioridades de la agenda política y concitar la voluntad política y los recursos. Los resultados son, no obstante, diversos. Mientras que en algunos casos el trabajo con estrategias fue el catalizador de un auténtico progreso, en otros, impresionantes estrategias han tenido poca o ninguna incidencia en la realidad concreta. Por lo tanto, el informe es prudente a la hora de recomendar la adopción de estrategias, y lo hace solo cuando está claro que el esfuerzo de elaborar una estrategia generará un compromiso positivo y una mejora significativa de la cooperación entre las autoridades.

De forma similar a las estrategias, los organismos de lucha contra la corrupción han estado muy en boga. Una vez más, los resultados han sido distintos. En algunos casos, cuando los organismos tenían un mandato claro, el liderazgo comprometido independiente fue el detonante que les permitió perseguir casos de corrupción de alto nivel. En otros, la creación de los organismos puede haber tenido un efecto negativo al dar la impresión de que otras autoridades no tienen que hacer su parte del trabajo. Por lo tanto, el informe evalúa las particularidades de cada situación y tiene en cuenta las circunstancias específicas de cada país, sin imponer una solución única.

El informe llama la atención sobre el hecho de que algunas administraciones que podrían desempeñar un papel clave en la lucha contra la corrupción no están equipadas con recursos humanos y financieros adecuados. La Comisión es muy consciente de que, en el actual clima de austeridad, la asignación de más recursos a determinadas instituciones y los esfuerzos de aplicación pueden enfrentarse a graves dificultades. Sin embargo, dicha asignación puede, en ciertas situaciones, aportar un ahorro sustancial a lo largo del tiempo al reducir el coste de la corrupción. Por lo tanto, el informe aboga en algunos casos por dar prioridad a la asignación de recursos a organismos públicos o programas específicos de importancia clave para la prevención o la lucha contra la corrupción.

Sinergias con los mecanismos de control existentes y referencia para la evaluación

A nivel internacional, los principales mecanismos de control y evaluación son el Grupo de Estados del Consejo de Europa contra la Corrupción (GRECO), el grupo de trabajo de la OCDE sobre el soborno y el mecanismo de revisión de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (UNCAC). Para elaborar este informe, la Comisión se ha inspirado en gran medida en las conclusiones de estos mecanismos (en particular, el GRECO y la OCDE). Las normas contra la corrupción, como la UNCAC o las creadas por el GRECO y la OCDE (por ejemplo, el Convenio penal sobre la corrupción del Consejo de Europa y su Protocolo adicional, el Convenio civil sobre la corrupción, los veinte principios rectores de la lucha contra la corrupción adoptados por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, las recomendaciones del Consejo de Europa sobre la financiación de los partidos políticos, las recomendaciones del Consejo de Europa sobre los códigos de conducta de los funcionarios públicos y el Convenio de la OCDE contra el soborno) desempeñan un papel importante como referencia para la evaluación.

El informe no reproduce el análisis técnico detallado, incluido en los informes del GRECO o de la OCDE, aunque se basa en sus recomendaciones cuando aún no se han aplicado y son relevantes para las cuestiones clave identificadas en los capítulos nacionales. Al poner de relieve recomendaciones previamente formuladas en otros mecanismos, el informe pretende fomentar su aplicación.

La sinergia con el GRECO es especialmente importante dado que este abarca todos los Estados miembros de la UE, así como otros países europeos que son de interés para una futura ampliación y la Asociación Oriental. En la actualidad, la Comisión está adoptando medidas que permitirán la plena adhesión de la UE en el futuro y una cooperación más estrecha con vistas a ediciones posteriores del Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE.