

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
EUROOPA KONTROLLIKODA
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
EUROPEAN COURT OF AUDITORS
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
CÚIRT INIÚCHÓIRÍ NA HEORPA



EUROPSKI REVIZORSKI SUD
CORTE DEI CONTI EUROPEA
EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA
EUROPOS AUDITO RŪMAI

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
IL-QORTI EWROPEA TAL-AWDITURI
EUROPESE REKENKAMER
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Opinión del Tribunal de Cuentas Europeo sobre el informe de la Comisión sobre
la lucha contra la corrupción

OPINIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO SOBRE EL INFORME DE LA COMISIÓN SOBRE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Mensaje principal

1. El TCE celebra la publicación del informe¹ sobre la lucha contra la corrupción, primer documento de este tipo publicado por la Comisión, que representa una contribución sustancial al diálogo en torno al fraude y a la corrupción, en particular en el ámbito de la contratación pública. Para los ciudadanos europeos, dicho diálogo constituye una importante aportación a la rendición de cuentas de las instituciones públicas (nacionales).
2. El informe de la Comisión describe los cambios y las tendencias de la corrupción, y enumera una serie de medidas adoptadas con éxito por los Estados miembros para hacer frente a este fenómeno, con lo que abarca una amplia serie de cuestiones y ámbitos sujetos particularmente al riesgo de corrupción. Sin embargo, el informe es principalmente descriptivo, y se basa en los resultados de mesas redondas, en los datos facilitados por el Eurobarómetro y en un análisis de las medidas de lucha contra la corrupción, sin contener constataciones concretas.
3. A primera vista, la conclusión del informe parece alarmante, pero sus observaciones se basan fundamentalmente en percepciones de ciudadanos y empresas, y en las medidas contra la corrupción aplicadas actualmente. La realidad puede que sea diferente. El informe apenas ofrece un análisis del modo en que estas percepciones corresponden a experiencias registradas en la práctica en la propia Comisión o los Estados miembros.
4. El informe tampoco hace conexión alguna con las constataciones de la OLAF, la oficina de lucha contra el fraude de la UE, de modo que carece de la información exigida por el Parlamento Europeo, el Consejo y los parlamentos

¹ COM 2014/38 final.

nacionales de los Estados miembros para justificar las decisiones políticas sobre medidas de lucha contra el fraude y la corrupción. Resulta también decepcionante que el primer informe de la Comisión sobre este tipo de medidas no haya abarcado a las instituciones de la UE.

5. El TCE considera que deben seguir elaborándose datos minuciosos (actualizados y exactos) y evaluaciones independientes en la UE y en los Estados miembros a fin de identificar: 1) los ámbitos de riesgo efectivos; 2) las razones de la corrupción y 3) las medidas que deban adoptarse y hayan sido eficaces. Si las medidas de lucha contra la corrupción se basan en percepciones y no en casos reales se exponen a ser innecesariamente gravosas y a no afrontar las auténticas causas de la corrupción, e incluso a ayudar a generalizarla.

Contexto

6. En virtud del mecanismo anticorrupción establecido por la UE en 2011, sobre la base del artículo 83 del TFUE, la Comisión tiene la obligación de elaborar un informe sobre la lucha contra la corrupción cada dos años, a partir de 2013². El informe apenas contiene referencias al marco jurídico que regula las medidas contra la corrupción en la UE.

7. La acción de la UE se basa en el principio de transparencia (artículo 15 TFUE). Los ciudadanos de la UE tienen derecho a una buena administración, que implica el derecho a que sus asuntos sean tratados imparcial y equitativamente (artículo 41 de la Carta³). El artículo 310 del TFUE establece que la Unión y los Estados miembros han de combatir el fraude y cualquier otra actividad ilegal que perjudique a los intereses financieros de la Unión. El artículo 325 del TFUE se centra en la lucha contra el fraude y constituye la

² C(2011) 3673 final (6 de junio de 2011) artículo 4 Publicación del informe sobre la lucha contra la corrupción en la Unión Europea.

³ Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea.

base jurídica del trabajo, en particular, de la OLAF. Entre otras disposiciones, establece que la Unión y los Estados miembros adopten medidas que deberán tener un efecto disuasorio y ser capaces de ofrecer una protección eficaz en los Estados miembros y en las instituciones, órganos y organismos de la Unión.

8. Hay que señalar que el artículo 83 del TFUE, que constituye la base jurídica del informe de lucha contra la corrupción, es de naturaleza más general. Trata distintos tipos de delitos transfronterizos y confiere al Parlamento Europeo y al Consejo prerrogativas legislativas destinadas a promover la cooperación en el ámbito de la justicia en la UE. El artículo 325 del TFUE se centra más específicamente en la lucha contra el fraude en conexión con los intereses financieros de la UE. No está claro el modo en que la Comisión considera la relación entre los artículos 83 y 325 TFUE con respecto a su informe anticorrupción y a su informe anual sobre lucha contra el fraude⁴. En este contexto el TCE remite a las conclusiones y recomendaciones de su Dictamen nº 8/2005⁵ sobre la simplificación y consolidación de la legislación comunitaria antifraude con el fin de evitar duplicaciones o solapamientos, o disposiciones contradictorias.

Primer informe anticorrupción

9. La corrupción y el fraude minan no solo la confianza en las instituciones públicas y en la democracia, sino también el funcionamiento del mercado interior de la UE. La publicación del informe constituye un inicio prometedor de un debate provechoso puesto que contribuye de manera importante a la rendición de cuentas de las instituciones públicas (nacionales) a los ciudadanos europeos. Para que los ciudadanos confíen en estas instituciones es esencial promover la buena gobernanza, gracias a una mayor transparencia

⁴ COM(2013) 548 final.

⁵ Dictamen nº 8/2005 (sección VI, Conclusiones y recomendaciones).

y rendición de cuentas, sobre todo en las medidas de lucha contra la corrupción. Una política de transparencia y de rendición de cuentas ayuda a estas instituciones a cumplir sus obligaciones adecuadamente y garantiza la integridad de su personal. Transparencia e integridad son condiciones esenciales de la lucha contra el fraude y a la corrupción.

10. La Comisión necesita considerar el contenido y las recomendaciones de su informe. En los apartados siguientes estos aspectos se desarrollan con mayor detalle.

Contenido

11. En su primer informe de lucha contra la corrupción la Comisión no establece una relación con la cuestión general del fraude y de la corrupción en la UE y en sus Estados miembros, aunque facilita argumentos en favor de la atención que presta al tema central de la contratación pública, un ámbito de gran impacto en el porcentaje de error estimado por el TCE y, por ello, de elevado riesgo. La estimación por el Tribunal del porcentaje de error no mide el fraude o la corrupción. Los errores en los procedimientos de contratación pública significan que no siempre se alcanzan los objetivos establecidos en sus normas reguladoras: promover la competencia y asegurar la adjudicación de los contratos al licitador con mejores condiciones. El TCE comunica los errores que pueden representar casos de presunto fraude y corrupción a la OLAF, que está dotada de facultades de investigación.

12. El TCE reconoce la importancia de la contratación pública, cuestión a la que la Comisión dedica un capítulo en su informe y que en 2013 el TCE seleccionó como tema específico para sus auditorías de gestión. Actualmente el Tribunal está llevando a cabo una de estas auditorías en el ámbito de los fondos estructurales y tiene previsto realizar una auditoría de gestión en el ámbito de las políticas internas.

13. El informe anticorrupción presentado por la Comisión evalúa los resultados de las iniciativas nacionales, pero no explica de modo convincente por qué las

instituciones y los órganos de la UE han sido excluidos del análisis. Esta exclusión supone un desacierto, según se desprende del propio informe y de las reacciones suscitadas, entre otras, en el Defensor del Pueblo Europeo⁶ y en los debates del Parlamento Europeo⁷. El TCE desea subrayar que sus informes anuales y especiales por sí solos no compensan esta omisión.

14. Actualmente la Unión Europea no participa en el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO)⁸. Los veintiocho Estados miembros de la UE ya forman parte de este grupo, de modo que es difícil de explicar a los ciudadanos de la UE que las instituciones nacionales de los veintiocho Estados miembros de la UE son evaluados con arreglo a las normas anticorrupción del Consejo de Europa, pero no la administración de la UE. El Consejo ha solicitado en repetidas ocasiones a la Comisión que tome medidas a este respecto⁹.

15. El poder de los datos: los ciudadanos son importantes partes interesadas en las instituciones públicas y por lo tanto se les debe facilitar toda la información posible. La apertura de los datos significa que los datos elaborados por las instituciones puedan ser utilizados, reutilizados y distribuidos por cualquiera. El informe de la Comisión ya se refiere a ejemplos en los que se ha hecho un buen uso de la información disponible (véase el **recuadro 1**).

⁶ ...incluir a las instituciones de la UE en el próximo informe de lucha contra la corrupción. Defensor del Pueblo Europeo. Comunicado de prensa nº 4/2014 (4 de febrero de 2014).

⁷ Comisión de Libertades Civiles, 12 de febrero de 2014.

⁸ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_EN.asp?

⁹ Véase el apartado 4.4.5 del Programa de Estocolmo: una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, documento del Consejo 17024/09, aprobado por el Consejo Europeo el 10 y 11 de diciembre de 2009. El Consejo reiteró su solicitud a la Comisión de formar parte del GRECO en febrero de 2013.

Recuadro 1. Poder de los datos: Eslovaquia¹⁰

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.

16. La información facilitada en el informe consiste en gran medida en resultados de encuestas a ciudadanos y empresas y una descripción de las medidas anticorrupción planificadas o aplicadas. Este enfoque plantea la cuestión de la percepción de la corrupción frente a la realidad. El uso extendido de las encuestas sobre percepción de la corrupción necesita examinarse más atentamente. Aunque el resultado de algunas encuestas es alarmante a primera vista, la realidad puede ser algo diferente cuando se trata de hechos concretos sobre la frecuencia de la corrupción en los distintos Estados miembros. No obstante, hay que dar la debida importancia al fenómeno de la corrupción. Desafortunadamente, el informe no se basa en ningún estudio realizado en la materia, como el de PWC/ECORYS realizado por cuenta de la Comisión Europea en 2013¹¹. Este tipo de estudios, como el del Eurobarómetro sobre la corrupción, muestran que la frecuencia de este fenómeno a menudo es muy inferior a la percepción de los ciudadanos y a las previsiones de los responsables de las políticas. Prestar mayor atención a las percepciones que a los datos reales puede inspirar innecesariamente a los ciudadanos sentimientos negativos sobre la administración pública, ya sea a nivel nacional o de la UE.

¹⁰ COM(2014) 38 final, p. 28.

¹¹ http://www.pwc.be/en_BE/be/publications/2013/pwc-olaf-study.pdf

17. Existen límites a los resultados de las encuestas sobre la corrupción, como se explica en el siguiente ejemplo (véase el **recuadro 2**). Sin embargo, es alarmante que el 25 % de los ciudadanos europeos consideren normal un soborno a cambio de un servicio público.

Recuadro 2. Ejemplo: sondeos sobre la corrupción en los Países Bajos¹²

El 61 % de los neerlandeses coinciden en que la corrupción está extendida en su país. Por el contrario, el dos por ciento declara que se les ha pedido o se ha esperado de ellos pagar un soborno el último año. Las razones de esta discrepancia no se han analizado.

18. Como se ha indicado, la Comisión cita como fuentes de información de su informe sobre la lucha contra la corrupción los datos ofrecidos por los sistemas de supervisión existentes, la información ofrecida por las autoridades públicas nacionales y las investigaciones realizadas por instituciones académicas y expertos independientes¹³. Pese a esto, el informe es bastante descriptivo y carece de información (operativa) sustancial sobre la eficacia y el impacto de distintas medidas anticorrupción. Además, no está basado en pruebas rigurosas (véase el **recuadro 3**).

¹² http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-67_en.htm Summaries of the national chapters from the European Anti-Corruption Report.

¹³ COM(2014) 38 final, p. 37.

Recuadro 3. Ejemplo: evaluación de la importancia del contexto regional: ¿Qué importa?¹⁴

Según el informe, «se centra la atención en lo que funciona y lo que no en la lucha contra la corrupción en cada país».

El TCE considera que el contexto nacional y regional es importante, porque conforma el impacto de distintas medidas. Debido al carácter crucial del contexto local es difícil extraer conclusiones generales sobre la eficacia de distintas medidas. Sin embargo, no existe un análisis comparativo (entre países) que pueda indicar qué factores contextuales importan y por qué. Por otra parte, no existe información sobre las interacciones e interdependencias entre distintas medidas anticorrupción. ¿Cómo están apoyadas (o limitadas) las distintas intervenciones por otras medidas y reformas de gobernanza más amplias como las reformas de la gestión financiera pública (p. ej. administración tributaria y gestión presupuestaria, estadísticas gubernamentales, autoridades de contratación, entidades fiscalizadoras superiores)?

19. El informe no trata las razones de la corrupción, en particular en el ámbito de la contratación pública. Al centrarse en los mecanismos de control, la prevención y los riesgos, el informe pasa por alto esta cuestión, pese a ser fundamental para encontrar medidas eficaces contra el problema. Durante muchos años, el TCE ha insistido en la necesidad de simplificar las normas, entre ellas las que regulan la contratación pública: cuanto mayor es su complejidad, mayor número de errores suelen existir. Entre otras causas, la aplicación de normas complejas también puede crear un entorno en el que se oculten la corrupción y el fraude. La complejidad de las normas de contratación pública es un factor que puede contribuir a que se produzcan muchos errores y aumenta el riesgo de corrupción.

20. Con respecto a algunos de los mecanismos de control mencionados, como las normas sobre conflictos de intereses, o la eficacia de las agencias

¹⁴ COM(2014) 38 final, p. 39 (metodología de evaluación y utilización de indicadores).

anticorrupción, el TCE ha publicado informes de auditoría que ofrecen recomendaciones aplicables a un ámbito más amplio¹⁵.

21. La Comisión necesita datos exhaustivos sobre la existencia real de la corrupción, y un análisis subsiguiente de sus causas, para justificar de manera eficaz sus propuestas de medidas contra el fraude y la corrupción que no solo estén previstas en el artículo 83 del TFUE sino también en el artículo 325, apartado 4 del TFUE («[...] con miras a ofrecer una protección **eficaz** y equivalente en los Estados miembros y en las instituciones, órganos y organismos de la Unión [...]»).

Recomendaciones de la Comisión

22. Las recomendaciones del informe representan un punto de partida que merece ser desarrollado en mayor profundidad: son bastante generales, y por ello, superficiales (véanse ejemplos en el **recuadro 4**). Las recomendaciones generales deberían ser más precisas sobre las medidas a emprender, el modo en que pueden aplicarse y por quién. También resultaría útil incluir información sobre disposiciones de supervisión. Sin embargo, en el caso de las medidas que debe emprender cada país, el anexo de países del informe aporta recomendaciones más específicas.

¹⁵ Se hace referencia al Informe Especial nº 15/2012 «Gestión de los conflictos de intereses en varias agencias de la UE seleccionadas» e Informe Especial nº 2/2011 sobre la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).

Recuadro 4. Recomendaciones: ejemplos¹⁶

1. 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.
2. 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.
3. 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.
4. Garantizar la coordinación efectiva entre las autoridades encargadas de la supervisión de la contratación pública.
5. Garantizar mecanismos eficaces de seguimiento para derogar decisiones o anular a tiempo los contratos públicos cuando prácticas corruptas hayan afectado al proceso.

Conclusiones

23. El informe bianual de lucha contra la corrupción representa para la Comisión una oportunidad de iniciar un diálogo a escala de la UE y establecer vínculos sustanciales entre la transparencia, la integridad, la corrupción, el fraude y la rendición de cuentas. El TCE acoge de buen grado este primer informe, que contiene información sobre las tendencias en relación con la corrupción y facilita datos sobre las buenas prácticas aplicadas para combatirla.

¹⁶ COM(2014) 38, final, pp. 35 y 36.

24. No obstante, el informe resulta excesivamente descriptivo, poco analítico y no presenta constataciones sustanciales, sino que se basa en los resultados de encuestas de percepción de la corrupción, que son un instrumento de utilidad limitada. El TCE destaca la necesidad de una investigación más pertinente desde el punto de vista operativo y de evaluaciones rigurosas que contengan un análisis de los ámbitos de riesgo reales, lo que permitiría disponer de una base probatoria, de la que se carece actualmente, para establecer los objetivos y resultados de las distintas medidas contra la corrupción, y aclarar las interacciones entre las distintas intervenciones anticorrupción llevadas a cabo en los Estados miembros y por las instituciones de la UE como la OLAF en nombre de la Comisión.

25. Las instituciones de la UE deberían haberse mencionado en el primer informe de lucha contra la corrupción de la Comisión. Cualquier información que esta proporcione será bien recibida, incluso en esta fase tardía. No se han dado razones convincentes de por qué la Unión Europea todavía no participa en el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO). La Unión Europea debería comprometerse con el GRECO para convertirse en miembro de pleno derecho, con el objetivo de poner a la administración de la UE en el mismo nivel que los gobiernos de sus veintiocho Estados miembros, cuyo cumplimiento de las normas contra la corrupción del Consejo de Europa es objeto ya de evaluación.