

LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL CONSEJO DE EUROPA

Xabier Deop Madinabeita*

Sumario: I. LA ACCIÓN DEL CONSEJO DE EUROPA CONTRA LA CORRUPCIÓN. ASPECTOS GENERALES. II. LA PERSECUCIÓN PENAL DE LOS DELITOS DE CORRUPCIÓN: EL CONVENIO DE DERECHO PENAL. III. LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE LA CORRUPCIÓN: EL CONVENIO DE DERECHO CIVIL. IV. OTRAS DIMENSIONES DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN. V. CONCLUSIÓN: UNA REGULACIÓN POSITIVA, AUNQUE INSUFICIENTE.

I. LA ACCIÓN DEL CONSEJO DE EUROPA CONTRA LA CORRUPCIÓN. ASPECTOS GENERALES.

El objeto de este trabajo es estudiar y valorar la acción que realiza el Consejo de Europa en la lucha contra la corrupción, que constituye una de las principales amenazas a la democracia, al Estado de Derecho, a la libre competencia, al desarrollo económico, a la justicia social y al buen gobierno.

Este ámbito constituye uno de los campos de acción prioritarios del Consejo de Europa desde 1996, año en que, como consecuencia de las recomendaciones de la 19ª Conferencia de Ministros de Justicia (Valetta, 1994), se aprobó un plan de acción contra la corrupción.

Para la aplicación de este plan, el Comité de Ministros creó el Grupo Multidisciplinar contra la Corrupción (en adelante GMC) al que, entre otros mandatos, se le encargó la elaboración de uno o más tratados internacionales, elaborar un proyecto de Código Europeo de Conducta para Agentes Públicos y organizar o promover proyectos de investigación, programas de formación y el intercambio a nivel nacional e internacional de experiencias prácticas de corrupción y la lucha contra la misma¹.

Tras la aprobación de este plan de acción y como consecuencia del mismo, el Comité de Ministros, basándose en el trabajo del GMC, ha realizado las siguientes actividades:

*

Profesor Asociado de la Universidad Miguel Hernández

© Xavier Deop. Todos los derechos reservados.

¹ COMMITTEE OF MINISTERS. *Specific Terms of Reference for the Multidisciplinary Group Against Corruption (GMC)*, Doc. Appendix 7, 20 November 1996.

a) La aprobación de la Resolución (97) 24, en la que se aprueban los 20 Principios Directores para la Lucha contra la Corrupción y se invita a los Estados miembros que apliquen en su legislación y su práctica. La mayor parte de estos principios han sido incluidos en los convenios europeos relativos a la lucha contra la corrupción.

b) La creación en 1998 como Acuerdo Parcial y Ampliado del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), encargado de supervisar el cumplimiento de los 20 Principios Directores para la Lucha contra la Corrupción y de los tratados internacionales adoptados como consecuencia del Plan de Acción².

Pueden formar parte del GRECO los Estados miembros del Consejo de Europa, los Estados no miembros que han participado en su creación³ y todo Estado no miembro que sea invitado a adherirse por el Comité de Ministros (en composición restringida a los Estados miembros del GRECO) previa consulta a los Estados no miembros que participen en él⁴. Los Estados Parte en los tratados internacionales del Consejo de Europa contra la corrupción pasarán *ipso facto* a formar parte del GRECO (art. 4 del Estatuto del GRECO)⁵. También forman parte del GRECO, aunque sin derecho a voto, dos representantes designados por el Comité Europeo sobre Cooperación Jurídica y el Comité Europeo sobre Problemas Penales, respectivamente (art. 6 del Estatuto del GRECO).

c) La aprobación en 1999 del Convenio de Derecho Penal sobre la Corrupción y de un Convenio de Derecho Civil sobre la Corrupción.

d) La aprobación de la Recomendación R (2000) 10 sobre los códigos de conducta para los agentes públicos.

También conviene destacar que, al margen del Plan de acción contra la corrupción, el Consejo de Europa y la Comunidad Europea establecieron en 1996 un programa conjunto sobre la lucha contra la corrupción y el crimen organizado en los Estados en transición (OCTOPUS), el cual fue prorrogado en diciembre de 1998 hasta el 31 de marzo de 2001 (OCTOPUS II)⁶. Las acciones comprendidas en este programa han consistido en:

² COMMITTEE OF MINISTERS. *Resolution (99) 5 establishing the Group of States Against Corruption (GRECO)*, 1 May 1999. Actualmente está formado por Alemania, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Lituania, Luxemburgo, Rumania, Suecia.

³ Bielorrusia, Bosnia y Herzegovina, Canadá, Estados Unidos, Japón, México y Santa Sede.

⁴ En el caso de los Estados no miembros, éstos deben realizar una declaración comprometiéndose a aplicar los 20 Principios Directores. De esta forma, estos principios, que en teoría constituyen meras recomendaciones, pasan a convertirse en compromisos políticos para los Estados no miembros del Consejo de Europa que forman parte del GRECO.

⁵ Con fecha 1 de marzo de 2000 el GRECO está compuesto por los siguientes Estados: Alemania, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Chipre, Eslovenia, Eslovaquia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Lituania, Luxemburgo, Polonia, Reino Unido, Rumania y Suecia

⁶ COMMITTEE OF MINISTERS. *651th meeting, Item 10.1*, 8-11 December 1998.

a) Evaluación de los problemas de corrupción y crimen organizado en los Estados en transición y las medidas tomadas por sus gobiernos.

b) Recomendaciones formuladas por cinco expertos del Consejo de Europa por cada Estado beneficiario.

c) Seguimiento de la aplicación de las recomendaciones propuestas por los expertos.

d) Evaluación del impacto del programa.

II. LA PERSECUCIÓN PENAL DE LOS DELITOS DE CORRUPCIÓN: EL CONVENIO DE DERECHO PENAL.

Para perseguir penalmente los actos de corrupción y fomentar la cooperación internacional en su represión, el 27 de enero de 1999 el Comité de Ministros abrió a la firma el *Convenio de Derecho Penal sobre la Corrupción* (en adelante Convenio de Derecho Penal), que constituye el primer instrumento europeo jurídicamente vinculante relativo a la lucha contra la corrupción. Este importante tratado, en un principio, puede ser firmado y ratificado por los Estados miembros del Consejo de Europa y por los Estados no miembros que han participado en su elaboración⁷. Una vez entre en vigor –para lo que se requieren catorce ratificaciones, aceptaciones, aprobaciones o firmas sin reserva de ratificación, aceptación o aprobación– el Comité de Ministros puede invitar a la Comunidad Europea o a cualquier Estado no miembro que no haya participado en su elaboración a acceder al Convenio⁸.

A. La represión de los actos de corrupción.

1. Hechos punibles

Con arreglo a este convenio, los Estados deben sancionar penalmente las siguientes conductas:

a) El cohecho activo, consistente en prometer, ofrecer o dar, directa o indirectamente, una ventaja indebida para actuar o abstenerse de actuar en el ejercicio de sus funciones a alguna de las siguientes personas:

- Agentes públicos nacionales o extranjeros (arts. 2 y 5), entendiendo el término “agente” en un sentido amplio que comprende a los funcionarios, empleados públicos, ministros, alcaldes o jueces, abarcando este último término también a los fiscales y a quienes ejercen funciones judiciales. En los procedimientos que afecten a un oficial público de otro

⁷ Bielorrusia, Bosnia y Herzegovina, Canadá, Estados Unidos, Japón, México y Santa Sede.

⁸ Con fecha 8 de julio de 2000 este convenio ha sido ratificado únicamente por Eslovaquia, Eslovenia, República Checa y Macedonia y ha sido firmado por Albania, Alemania, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Chipre, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Moldavia, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania, Rusia, Suecia y Ucrania

Estado, el Estado perseguidor debe aplicar esta definición en la medida en que sea compatible con su derecho interno (art. 1).

- Miembros de asambleas públicas nacionales o extranjeras que ejerzan poderes legislativos o administrativos (arts. 4 y 6).
- Directores o trabajadores en entidades del sector privado, cuando la acción u omisión se realice incumpliendo sus deberes (art. 7).
- Oficiales de organizaciones internacionales o supranacionales (art. 9).
- Miembros de asambleas parlamentarias internacionales (art. 10).
- Jueces y oficiales de tribunales internacionales (art. 11).

b) El cohecho pasivo, consistente en solicitar o recibir por parte de las personas mencionadas una ventaja indebida, para sí o para otro o, aceptar una oferta o una promesa de tal ventaja a cambio de una actuación o una omisión en el ejercicio de sus funciones (arts. 3-6 y 8-11).

c) El tráfico de influencias, consistente en prometer, dar u ofrecer una ventaja indebida a quien afirme que puede ejercer una influencia impropia sobre alguna de las personas mencionadas anteriormente, con la excepción de los directores o trabajadores del sector privado, así como la solicitud, recibimiento o aceptación de la oferta o promesa de tal ventaja, con independencia de que la influencia sea o no ejercida y de que se logre o no el resultado pretendido (art. 12).

d) Lavado de dinero procedente de la corrupción (art. 13).

e) Favorecer la comisión o la ocultación de los delitos de corrupción mediante la utilización de una factura u otro documento contable que contenga información falsa o incompleta o la omisión ilícita de contabilizar un pago (art. 14).

f) La participación en alguno de los actos mencionados (art. 15).

La responsabilidad penal por los actos citados puede recaer sobre las personas físicas y, también, sobre las personas jurídicas en los delitos de cohecho activo, tráfico de influencias y lavado de dinero cuando sean cometidos en beneficio de la persona jurídica y se dé alguno de estos dos supuestos:

a) Ser cometidos por una persona física con una posición de liderato en la persona jurídica basada en:

- un poder de representación de la persona jurídica o
- una autorización para tomar decisiones en nombre de la persona jurídica o

- una autorización para ejercer control en la persona jurídica (art. 18.1).

b) Deberse a una insuficiencia de control por parte de una persona física mencionada en el apartado a) (art. 18.2).

Como no podía ser de otra forma, la responsabilidad de las personas jurídicas no excluye la responsabilidad penal de las personas físicas que hayan cometido, instigado o colaborado en los delitos en cuestión (art. 18.3).

2. Sanciones.

Para quienes realicen alguno de los actos de corrupción mencionados, el Convenio distingue entre los actos cometidos por personas físicas y los cometidos por personas jurídicas, estableciéndose lo siguiente:

a) Tratándose de personas físicas, deben aplicarse medidas y sanciones proporcionadas y disuasivas, incluyendo penas privativas de libertad que den lugar a la extradición (art. 19.1).

b) Tratándose de personas jurídicas, deben aplicarse sanciones penales o no penales proporcionadas y disuasivas, incluyendo sanciones monetarias (art. 19.2).

En cualquiera de los dos supuestos, las Partes deben adoptar las medidas legislativas y de otro tipo que permitan confiscar o privar el instrumental y los productos de los delitos establecidos o bienes cuyo valor sea equivalente al producto del delito (art. 19.3).

3. Jurisdicción.

Para juzgar los actos que menciona el Convenio, éste establece los principios de la territorialidad, el de la personalidad activa y el de la personalidad pasiva, si bien en este último caso este criterio se encuentra algo atenuado (art. 17). De esta forma, los Estados pueden ejercer su jurisdicción deben ejercerla en estos casos:

a) cuando estos delitos cuando sean cometidos en todo o parte de su territorio,

b) cuando el perpetrador del delito sea nacional suyo, uno de sus oficiales públicos o un miembro de una de sus asambleas públicas y,

c) cuando el que se deja corromper sea uno de sus oficiales públicos, un miembro de una de sus asambleas públicas o un nacional suyo que sea oficial público de una organización internacional, juez u oficial de un tribunal internacional o miembro de una asamblea parlamentaria internacional.

De estos tres supuestos, los dos últimos son susceptibles de reserva (arts. 17.2 y 37.2), por lo que, en esta hipótesis, los Estados podrían abstenerse de

juzgar delitos de corrupción cuando el delito en cuestión no se haya cometido en su territorio. De todas formas, para evitar la impunidad de estos delitos, se establece el conocido principio de *aut dedere, aut iudicare*, previéndose que los Estados que hagan uso de esta reserva deben establecer su jurisdicción cuando el presunto infractor se encuentra en su territorio y no lo extradita al territorio de otro Estado Parte basándose en su nacionalidad (art. 17.3).

4. Declaraciones y reservas.

En lo que a las reservas se refiere, el convenio establece una lista cerrada de artículos respecto a los cuales las Partes pueden formular declaraciones o reservas en el momento de la firma o al depositar el instrumento de ratificación, aceptación o aprobación.

En cuanto a las declaraciones, se permite que los Estados declaren que los delitos de cohecho activo y pasivo de agentes públicos extranjeros, funcionarios y jueces de organizaciones o tribunales internacionales sólo serán punibles en la medida en que el agente o juez actúe o deje de actuar incumpliendo sus deberes (art. 36). De esta forma, se permite que, por ejemplo, quede impune el hecho de que un funcionario reciba un soborno pero que, tras recibirlo, la resolución que adopte o deje de adoptar no suponga *per se* un incumplimiento de sus tareas.

En lo que se refiere a las reservas, se permite que los Estados se reserven el derecho a no establecer como delitos las siguientes conductas:

- a) el cohecho activo o pasivo de miembros de asambleas públicas nacionales, extranjeras o internacionales y de los agentes de organizaciones internacionales;
- b) el cohecho activo o pasivo en el sector privado,
- c) el tráfico de influencias y
- d) el cohecho pasivo de agentes públicos o extranjeros (art. 37.1).

Igualmente, como ya hemos indicado anteriormente, también se permite a los Estados reservarse total o parcialmente el deber de establecer la jurisdicción en función de los principios de la personalidad activa y pasiva (arts. 17.2 y 37.2).

Para los Estados que decidan hacer uso de su derecho a formular reservas, se establece que estas no pueden introducir más de cinco, aunque las reservas con respecto a los artículos 4, 6 y 10 del convenio se consideran como una sola (art. 37.3).

En nuestra opinión, aunque esta lista de reservas posibles puede facilitar la firma y la ratificación del convenio por parte de los Estados, consideramos que es criticable porque puede permitir dejar impunes delitos que, a nuestro juicio, son de gran gravedad.

B. La detección de los actos de corrupción.

Junto con las medidas destinadas a castigar la corrupción, con el fin de detectar los delitos cometidos, el Convenio establece los siguientes deberes estatales:

a) Adoptar medidas para asegurar que en los Estados existan personas y autoridades especializadas en la lucha contra la corrupción y que tengan la suficiente independencia. Además, el personal de estas entidades debe tener una adecuada formación y recursos financieros para ejercer sus tareas (art. 20).

b) Asegurar que las autoridades públicas y los agentes públicos cooperen con las autoridades responsables de investigar y perseguir los delitos:

- suministrándoles información, por iniciativa propia, cuando tengan motivos razonables para creer que se ha cometido alguno de los delitos establecidos en el Convenio o,
- cuando se les solicite, dándoles toda la información necesaria (art. 21).

c) Otorgar una protección apropiada y efectiva para los denunciantes, colaboradores de la justicia o testigos de los delitos establecidos en el Convenio (art. 22).

d) Adoptar medidas para hallar pruebas relativas a los delitos de corrupción y para confiscar los productos de la corrupción, sin que el secreto bancario constituya un obstáculo para ello (art. 23).

C. Cooperación internacional.

En materia de cooperación internacional contra la corrupción, el Convenio opera de forma subsidiaria a los tratados o acuerdos internacionales celebrados por los Estados Parte (art. 25), es decir, las disposiciones del Convenio son aplicables cuando no existen tratados entre las Partes o cuando el régimen de éstos sea menos favorable que el previsto en el Convenio. Las medidas previstas en este ámbito son las siguientes:

a) Prestarse mutua asistencia respondiendo a las solicitudes de las autoridades competentes para investigar y perseguir los delitos establecidos en el Convenio, no pudiendo invocarse el secreto bancario como razón para negar la cooperación (arts. 26.1 y 26.3).

Este deber de asistencia mutua puede ser incumplido si la Parte requerida cree que la solicitud puede afectar a sus intereses fundamentales, soberanía nacional, seguridad nacional u orden público (art. 26.2).

b) Considerar los delitos establecidos en el Convenio entre aquéllos que dan lugar a la extradición en los tratados existentes o que se establezcan en el futuro entre las Partes. En defecto de tratado de extradición, los Estados deben considerar el Convenio constituye una base jurídica para la extradición cuando en

su derecho interno ésta se condicione a la existencia de un tratado (arts. 19.1 y 27).

c) Si se desea, los Estados pueden remitir información sobre actos de corrupción a otra Parte, aun cuando ésta no lo hubiese solicitado (art. 28).

En esta ocasión, no nos encontramos ante un deber de las Partes, sino ante una facultad, pues no se utiliza el verbo “deber” sino “poder”.

Para gestionar la cooperación internacional, los Estados deben crear una o varias autoridades centrales encargadas de remitir y responder las solicitudes de asistencia y de extradición, aplicar tales solicitudes o remitirlas a las autoridades competentes para su aplicación (art. 29). No obstante, en casos de urgencia se permite que los jueces y fiscales puedan solicitar asistencia mutua o información a las autoridades de un Estado, debiendo en estos casos enviar una copia a la autoridad central del Estado requerido por medio de la autoridad central del Estado solicitante (art. 30.2).

D. Supervisión del Convenio.

La supervisión del Convenio corre a cargo del GRECO (art. 24), estableciéndose también que se debe mantener informado al Comité Europeo sobre Problemas Criminales del Consejo de Europa sobre la interpretación y aplicación de este tratado (art. 40.1). Sin embargo, no se establece si son los Estados o el GRECO quien debe informar a este órgano.

En caso de controversias entre las Partes, el convenio recoge los consabidos principios de obligatoriedad de arreglo pacífico y de la libre elección de medios, enumerando a título enunciativo como posibles vías la negociación o el sometimiento de la disputa al Comité Europeo sobre Problemas Criminales, a un tribunal arbitral o a la Corte Internacional de Justicia (art. 40.2).

III. LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE LA CORRUPCIÓN: EL CONVENIO DE DERECHO CIVIL.

Junto a la persecución penal de los actos de corrupción, la compensación de las personas que han sufrido sus nefastas consecuencias también se ha convertido en un ámbito de cooperación internacional. Para lograr esta finalidad, el Comité de Ministros aprobó el *Convenio de Derecho Civil sobre la Corrupción*, que fue abierto a la firma de los Estados miembros, los Estados no miembros que han participado en su elaboración y la Comunidad Europea el 4 de noviembre de 1999. Para la entrada en vigor de este tratado es necesario la ratificación, aceptación o aprobación de 14 signatarios⁹ y, cuando ésta se produzca, el Comité

⁹ A diferencia de lo que sucede con la Convención de Derecho Penal, no basta la firma para expresar el consentimiento en obligarse por este tratado.

de Ministros podrá invitar a adherirse a cualquier Estado no miembro que no haya participado en su elaboración¹⁰.

Como puede apreciarse, a diferencia de lo que ocurre con la Convención de Derecho Penal, la Comunidad Europea puede firmar y ratificar este tratado desde el primer momento sin que sea necesaria la invitación del Comité de Ministros, lo cual es comprensible y plausible, pues la Comunidad no dispone de competencias en materia de Derecho Penal sustantivo y, en cambio, sí las tiene en las materias cubiertas por la Convención de Derecho Civil, como se verá al ir exponiendo su contenido.

1. Protección de las víctimas de la corrupción.

Como ya hemos indicado, este convenio tiene por objeto establecer remedios efectivos para las personas que han sido víctimas de actos de corrupción, entendiéndose por tal prometer, ofrecer, dar o aceptar, directa o indirectamente, un soborno o una ventaja indebida o promesa que distorsione el correcto ejercicio de un deber o comportamiento requerido por el receptor del soborno (art. 2). Como puede apreciarse, se trata de una definición flexible que puede abarcar el cohecho activo y pasivo y el tráfico de influencias.

Para la protección de las víctimas de la corrupción, los Estados aplican estas medidas:

a) Reconocer el derecho de las víctimas a iniciar una acción con el fin de obtener una compensación efectiva por los perjuicios causados, pudiendo cubrir esta compensación el daño material, la pérdida de beneficios y las pérdidas no pecuniarias (art. 3).

b) Declarar nulos los contratos o cláusulas contractuales (art. 8).

c) Proteger apropiadamente contra toda sanción injustificada a los trabajadores con motivos razonables para sospechar de corrupción y que informen de buena fe de sus sospechas a las personas o autoridades responsables (art. 9).

Para que los daños causados por actos de corrupción puedan ser compensados, se exigen tres condiciones:

a) Que el acusado haya cometido o autorizado el acto en cuestión o no haya adoptado medidas razonables para impedirlo.

b) Que el demandante haya sufrido un perjuicio

c) Que exista una relación de causalidad entre el acto de corrupción y el perjuicio (art. 4).

¹⁰ Con fecha 8 de julio de 2000 este tratado ha sido ratificado por Bulgaria y ha sido firmado por Albania, Alemania, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Macedonia, Moldavia, Noruega, Reino Unido, Rumania, Suecia y Ucrania.

No obstante, los Estados pueden reducir o no permitir la compensación cuando el demandante ha contribuido por su negligencia al perjuicio o a su agravación (art. 6).

En cuanto a la prescripción de las acciones de reclamación por los daños causados por actos de corrupción, los Estados deben fijar un plazo no inferior a tres años ni superior a diez, debiendo comenzar el cómputo a partir del día en que el perjudicado ha tenido conocimiento o debería razonablemente haberlo tenido de que ha sufrido un perjuicio, que ha tenido lugar un acto de corrupción y de la identidad de la persona responsable (art. 7).

Además del deber de compensar a las víctimas de los actos de corrupción, el convenio prevé medidas destinadas a prevenir estos actos y a facilitar la compensación de las víctimas en los procesos civiles. Respecto al primer tipo de previsiones, se establece que los Estados deben legislar para que la contabilidad de las empresas sea transparente y, además, deben prever el establecimiento de auditores encargados de supervisar la veracidad y la justicia de las cuentas anuales de las empresas (art. 10).

En cuanto a las medidas destinadas a facilitar el ejercicio del derecho de las víctimas a ser compensadas en los procesos civiles, se establecen los deberes de prever procedimientos efectivos para la adquisición de pruebas en los juicios de actos de corrupción (art. 11) y de legislar para que los tribunales puedan adoptar durante los procesos medidas cautelares que preserven los derechos y deberes de las partes (art. 12).

2. Cooperación internacional y supervisión del convenio.

A diferencia de lo que sucede con la convención de Derecho Penal, la convención de Derecho Civil no establece normas específicas de cooperación internacional, sino que únicamente menciona genéricamente el deber de cooperar efectivamente en asuntos relativos a los procesos civiles en casos de corrupción, en particular en lo relativo al servicio de documentos, obtención de pruebas, jurisdicción, reconocimiento y ejecución de sentencias extranjeras y de costas procesales, de acuerdo con la legislación interna de los Estados y a los tratados internacionales de cooperación en materia civil y comercial en los que sean partes (art. 13).

Como puede verse, este artículo menciona a título enunciativo unos ámbitos en los que se considera deseable cooperar, pero no se establecen procedimientos precisos de cooperación que deban aplicar los Estados en defecto de normas internas u otros tratados internacionales, lo cual es muy criticable, pues no garantiza adecuadamente la cooperación que sería deseable.

En cuanto a la supervisión del convenio y al arreglo pacífico de controversias entre dos o más Partes (arts. 14 y 21), se establece el mismo mecanismo que en la convención de Derecho Penal, a la que nos remitimos.

Por último, queremos destacar que en este tratado, a diferencia del Convenio de Derecho Penal, no están permitidas las reservas.

IV. OTRAS DIMENSIONES DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.

Junto a los aspectos penales y civiles existen otros "frentes" para combatir la corrupción, aunque por el momento están muy poco desarrollados. De estas otras dimensiones, la más importante es sin duda la que hace referencia al estatuto de la función pública, entendiendo este término en un sentido amplio que incluya también, por ejemplo, a los jueces y fiscales.

Con relación a esta cuestión, las disposiciones más importantes, aunque sin carácter vinculante, están recogidas en los siguientes textos:

a) La *Recomendación (2000) 6 sobre el estatuto de los agentes públicos*, aprobada por el Comité de Ministros el 24 de febrero y que, entre otras cuestiones solicita a los Estados lo siguiente:

- Que los agentes públicos tengan una remuneración suficiente como medio para evitar la corrupción (art. 12).
- Con el fin de evitar conflictos de intereses y actos de corrupción, someter a los agentes públicos a ciertas restricciones relativas a los segundos trabajos o el ejercicio o participación en ciertas actividades (art. 13).
- Prever procedimientos disciplinarios para los agentes públicos que incumplan sus deberes intencionalmente o por negligencia (art. 14).

b) La *Recomendación R (2000) 10 sobre códigos de conducta de los agentes públicos*, que contiene en un anexo un detallado modelo de código de conducta que, en lo relativo a la corrupción, regula las siguientes cuestiones:

- Los conflictos de intereses de los agentes públicos, incluidas las actividades políticas (arts. 13.16 y 26).
- La actuación de los agentes para evitar y perseguir el tráfico de influencias y el cohecho activo y pasivo (arts. 18-21).
- La verificación, conforme a la ley, de la integridad de los candidatos a ser reclutados, promovidos o nominados para la función pública (art. 24).
- La actuación de los superiores jerárquicos para prevenir la corrupción de los agentes subordinados (art. 25).

Por último, los 20 Principios Directores, además de cuestiones penales, civiles y relacionadas con la función pública, recomiendan también lo siguiente:

a) Asegurar que la legislación fiscal deniegue la desgravación fiscal de las comisiones ocultas ligadas a los delitos de corrupción (principio 8).

b) Promover la adopción de códigos de conducta de los representantes electos y de normas sobre la financiación de partidos políticos y campañas electorales que detecten la corrupción (principio 15).

c) Asegurar que los medios de comunicación tengan libertad de recibir y difundir información sobre asuntos de corrupción (principio 16).

A pesar de que estos Principios Directores constituyen únicamente recomendaciones, hay que tener en cuenta que el GRECO tiene la función de supervisar su cumplimiento, por lo que pueden tener una influencia positiva en los Estados que forman parte de este órgano.

V. CONCLUSIÓN: UNA REGULACIÓN POSITIVA, AUNQUE INSUFICIENTE.

Tras el estudio de los instrumentos del Consejo de Europa para combatir la corrupción, consideramos que la regulación existente hoy en día es deficitaria por las siguientes razones:

a) No existe ningún tratado internacional relativo a la financiación de los partidos políticos y ni siquiera una recomendación.

b) El Convenio de Derecho Civil sobre la Corrupción no desarrolla suficientemente la cooperación judicial internacional.

c) El Convenio de Derecho Penal sobre la corrupción permite excesivas reservas que pueden permitir que queden impunes graves delitos relacionados con actos de corrupción.

De estas cuatro lagunas, la más importante a nuestro juicio es la relativa a la ausencia de reglamentación relativa a la financiación de partidos políticos, cuestión sobre la que, a pesar de su gravedad, no se ha formulado ningún mandato a las instancias competentes para estudiar la posibilidad de redactar un convenio internacional.

A pesar de estas insuficiencias, consideramos que no debe menospreciarse el trabajo realizado hasta ahora por el Consejo de Europa, máxime si consideramos que, en el momento de escribir estas líneas, han transcurrido poco más de tres años desde que se aprobó el Plan de Acción contra la Corrupción. En efecto, existen dos tratados internacionales contra la corrupción que, aunque todavía no han entrado en vigor, establecen el deber de penalizar determinadas prácticas de corrupción especialmente graves y prevén medidas adecuadas para compensar a las víctimas de estos delitos. Todo ello sin olvidar la creación del GRECO, que puede ser de gran importancia para mejorar las políticas contra la corrupción en los Estados que forman parte de este órgano, aunque todavía es prematuro realizar valoraciones sobre su trabajo.

En definitiva, creemos que, a pesar de sus carencias, algunas de ellas muy importantes, el Consejo de Europa ha dado pasos considerables en la lucha contra la corrupción que pueden permitir una mejora de las políticas estatales y de la cooperación internacional en este ámbito.