

UNIVERSIDAD DE  
MURCIA



<http://revistas.um.es/analesderecho>

# **ANALES de DERECHO**

**La necesidad de las operaciones encubiertas  
como arma jurídica contra la corrupción  
(inter)nacional**

**ANDREA COCCHINI**

**Profesor de Derecho Internacional de la Universidad de Navarra**

### Resumen

*La corrupción pública es una plaga que amenaza la estabilidad de los Estados que actúan en un escenario internacional globalizado como es el contemporáneo. Las convenciones ONU de Palermo y de Mérida prevén el recurso a las “técnicas especiales de investigación”, en particular a las operaciones de los agentes encubiertos, para combatir los delitos relacionados con la corrupción. El presente artículo se propone demostrar la importancia que supondría para la seguridad internacional la ejecución efectiva por parte de los Estados de aquellas técnicas especiales de investigación para luchar con más eficacia contra la corrupción. Para ello, se profundiza en la normativa española relativa al agente encubierto y se destaca cuáles son los límites que le impiden contrarrestar con mayor vigor los asuntos de corrupción. Se sugiere, en consecuencia, que los países que aún no hayan acogido en su legislación dichas técnicas, se inspiren al ejemplo británico. En el Reino Unido la escasez de casos de corrupción pública se debe también a la adopción reciente de ciertos instrumentos jurídicos que permiten las operaciones encubiertas para investigar los delitos de corrupción. Se concluye, por tanto, que sería importante un compromiso más firme de todos los Estados que ratificaron ambas convenciones para recurrir a aquellas herramientas que podrían contribuir de una forma concreta a la lucha contra la corrupción (inter)nacional.*

**Palabras clave:** *Corrupción, Operaciones encubiertas, Agente encubierto, Convención de Palermo, Convención de Mérida, Soborno.*

### **The Necessity of Undercover Operations as a Legal Weapon against the (Inter)national Corruption**

#### Abstract

*In our globalised international community public corruption is a serious plague that threatens States' well-being. The UN Palermo and Merida's conventions provide for the use of “special investigative techniques”, in particular for the employment of the undercover operations, in order to combat corruption related crimes. Thus, the main purpose of this article is to demonstrate the importance for States Party to employ those techniques to effectively fight corruption. In order to do so, Spanish regulation on the undercover agent is studied in depth, as it is considered to be the main obstacle that prevent Spain to successfully counter corruption issues. Therefore, it is argued countries that have not yet accepted in their legislation the possibility to resort to undercover operations against corruption should follow the British example. In the United Kingdom, the lack of cases of public corruption is also due to the approval of some legal instruments allowing covert operations to investigate corruption related offenses. Hence, it is assumed that a stronger commitment by all States Party to the Palermo and Mérida conventions to benefit from the tool of undercover operations could concretely contribute to fight against (inter)national corruption.*

**Keywords:** *Corruption, Undercover operations, Covert agent, Palermo Convention, Mérida Convention, Bribery.*

**SUMARIO:** I. LA CORRUPCIÓN: UNA AMENAZA PARA LA SEGURIDAD (INTER)NACIONAL. II. MUCHOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, NINGUNA DEFINICIÓN DE LA CORRUPCIÓN. III. LA TIPIFICACIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LAS CONVENCIONES DE LAS NACIONES UNIDAS. IV. LAS OPERACIONES ENCUBIERTAS COMO HERRAMIENTA BÁSICA CONTRA LA CORRUPCIÓN. V. PROPUESTAS PARA UNA POSIBLE MEJORA DE LA LEGISLACIÓN

ESPAÑOLA SOBRE EL AGENTE ENCUBIERTO A LA LUZ DE LA NORMATIVA BRITÁNICA. VI. CONSIDERACIONES  
FINALES

## I. LA CORRUPCIÓN: UN AMENAZA PARA LA SEGURIDAD (INTER)NACIONAL

En su Anuario de 2016, el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) señala que, después del paro, la cuestión más preocupante para los españoles es la corrupción<sup>1</sup>. Asimismo, la acreditada ONG berlinesa *Transparency International* subraya que en España “[p]ocos aspectos de la vida pública [...] se mantienen exentos de corrupción, ya sea la Casa Real, grandes corporaciones, autoridades municipales, el deporte o los partidos políticos”<sup>2</sup>. Así, el Índice de Percepción de la Corrupción (2017), elaborado anualmente por la misma ONG, sitúa a España en el puesto 42 sobre 180 Estados, con Chipre y Dominica y por detrás de San Vicente y las Granadinas, Letonia y Lituania<sup>3</sup>. Ahora bien, la difusión de la corrupción no es un problema solo español, sino que afecta, en menor o mayor medida, a toda la comunidad internacional. Baste con mencionar uno de los más recientes casos, el de los “*Panama Papers*”, que reveló como miles de sociedades opacas, afines a jefes de Estado, mandatarios internacionales y otras figuras de relieve, recurrían a “paraísos fiscales” para esconder los frutos de actividades lícitas o ilícitas, como los delitos relacionados con la corrupción<sup>4</sup>. En un estudio auspiciado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), se estima que el precio anual de la corrupción asciende a unos 1.5 – 2 trillones de dólares, que correspondería al 2% del PIB mundial<sup>5</sup>. Del mismo modo, según la Comisión Europea, la corrupción costaría a la economía de la Unión Europea (UE) unos 120 mil millones de euros anuales<sup>6</sup>. Y según el Parlamento Europeo, si se incluyen en el cálculo los costes indirectos de la corrupción, esta llegaría a costar a la UE entre 179 y 990 mil millones de euros anuales<sup>7</sup>.

Ya de estos escuetos datos introductorios, parece evidente que la corrupción es un problema especialmente acuciante para la comunidad internacional contemporánea, cuyos

---

<sup>1</sup> CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (CIS), *Anuario 2016*, p. 23.

<sup>2</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL SECRETARIAT, *España necesita lidiar con la corrupción sistémica de manera urgente*, de 18 de mayo de 2017, disponible en:

[https://www.transparency.org/news/pressrelease/espana\\_necesita\\_lidiar\\_con\\_la\\_corrupcion\\_sistemica\\_de\\_manera\\_urgente](https://www.transparency.org/news/pressrelease/espana_necesita_lidiar_con_la_corrupcion_sistemica_de_manera_urgente)

<sup>3</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Índice de Percepción de la Corrupción 2017*, disponible en:

[https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla\\_sintetica\\_ipc-2017.pdf](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla_sintetica_ipc-2017.pdf)

<sup>4</sup> GUPTA, S. / OGADA, C. *et al.*, *Corruption: Costs and Mitigating Strategies*, International Monetary Fund Fiscal Affairs and Legal Departments, 2016, p. 2; “La lista de los principales afectados en los ‘Panama Papers’”, *El País*, de 10 de mayo de 2016, disponible en:

[https://elpais.com/internacional/2016/04/04/actualidad/1459758071\\_497979.html](https://elpais.com/internacional/2016/04/04/actualidad/1459758071_497979.html)

<sup>5</sup> GUPTA, S. / OGADA, C. *et al.*, *Corruption...*, cit., p. 2. Del mismo modo, el Banco Mundial calcula que anualmente se perderían alrededor de 1.5 trillones de dólares como consecuencia del solo delito de soborno, ver: THE WORLD BANK, *Combating Corruption*, de 26 de septiembre de 2017, disponible en:

<http://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/anti-corruption>

<sup>6</sup> COM(2014) 38 final, de 3 de febrero de 2014, *Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE*, Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, p. 3.

<sup>7</sup> HAFNER, M. / TAYLOR, J. *et al.*, *The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption Annex II – Corruption*, European Parliamentary Research Service, 2016, pp. 40-45.

efectos resultan agudizados a causa de la globalización<sup>8</sup>. Como destaca el Informe anual de EUROPOL de 2017, la corrupción distorsiona la legítima competencia y erosiona la confianza de la sociedad civil en las autoridades públicas y en el sistema legal<sup>9</sup>. La corrupción conlleva no solo graves consecuencias económicas, como la disuasión a una mayor inversión extranjera, la reducción de la eficiencia en la gestión de los recursos públicos y el deterioro del desarrollo económico. También tiene profundas repercusiones políticas y sociales, porque afecta al buen funcionamiento de la Administración pública y quebranta aquellas instituciones llamadas a asegurar la mejora de la vida política y burocrática de un país<sup>10</sup>. Es más, la corrupción es una amenaza para la seguridad internacional que puede llegar a desestabilizar a los cimientos de un Estado. Piénsese, por ejemplo, en las “Primaveras árabes” de 2011, cuando varios Estados del Magreb y Oriente Próximo se derrumbaron por las fuertes protestas ocasionadas por los numerosos casos de corrupción en las altas esferas de los Estados afectados<sup>11</sup>.

Por ello, en el presente estudio se intenta, ante todo, esclarecer qué se entiende por corrupción en el marco jurídico internacional en virtud de los principales instrumentos jurídicos internacionales que se ocupan del fenómeno (apartado II). A continuación, se estudia la interpretación que la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (Palermo, Italia, 2000) y la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (Mérida, Méjico, 2003) dan al fenómeno de la corrupción (apartado III). Como se verá, tampoco en el seno de la ONU, los Estados consiguieron acordarse acerca de una definición única de la corrupción y prefirieron optar por la descripción de actos delictivos concretos que reflejan lo que generalmente se entiende por corrupción. Acto seguido, se profundiza en ciertas disposiciones clave de las citadas convenciones de la ONU que ofrecen la base jurídica para que los Estados, que aún no lo han hecho, recurran a las llamadas “técnicas especiales de investigación” también para combatir la corrupción (apartado IV). Sucesivamente, se hace especial referencia a la legislación española en comparación con la británica, ya que el Reino Unido dispone de unas herramientas jurídicas entre las más avanzadas en el mundo contra la corrupción y que acata las previsiones de las convenciones de la ONU sobre las técnicas especiales de investigación (apartado V). Para terminar, se concluye que el Derecho internacional ya ofrece a la comunidad de Estados las soluciones jurídicas para controlar la difusión de la corrupción y que sería oportuno que estos comenzaran a ejecutarlas (apartado VI).

---

<sup>8</sup> VILLORIA, M. / LÓPEZ PAGÁN, J., “Globalización, corrupción y convenios internacionales: dilemas y propuestas para España”, *Documento de trabajo del Real Instituto Elcano*, Vol. 42, 2009, p. 2.

<sup>9</sup> EUROPOL, *EU Serious and Organised Crime Threat Assessment 2017: Crime in the Age of Technology*, p. 16.

<sup>10</sup> ARGANDOÑA, A., “La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción y su impacto sobre las empresas internacionales”, *Documento de Investigación del IESE Business School-Universidad de Navarra*, Vol. 656, 2006, p. 1, disponible en: <https://www.iese.edu/research/pdfs/DI-0656.pdf>; VAN BALLEGOOIJ, W. / ZANDSTRA, T., *Organised Crime and Corruption: Cost of Non-Europe Report*, European Parliamentary Research Service, 2016, pp. 11-12.

<sup>11</sup> GUPTA, S. / OGADA, C. *et al.*, *Corruption...*, cit., p. 2.

## II. MUCHOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, NINGUNA DEFINICIÓN DE LA CORRUPCIÓN

En el contexto internacional no existe una definición unívoca de corrupción, tal vez porque sea un fenómeno más estudiado en las ciencias políticas, que está entrando a formar parte del debate jurídico de forma paulatina<sup>12</sup>. Como ocurre con otros conceptos como el de “terrorismo”<sup>13</sup>, tampoco está claro lo que se entiende por corrupción, ya que las prácticas consideradas corruptas en un lugar no siempre son percibidas como tales en otro<sup>14</sup>. Los Estados manifiestan así cierta renuencia a identificar su contenido preciso, que varía según las diferentes sensibilidades nacionales. Como sugiere la Guía de la ONU sobre las políticas contra la corrupción de 2003, no hay una sola definición de corrupción porque existen múltiples factores jurídicos, culturales y sociales, que condicionan su identificación<sup>15</sup>. Así que, a falta de una noción consagrada en un acuerdo internacional, en la doctrina o en la práctica internacional<sup>16</sup>, cuando en Derecho internacional se estudia el problema de la corrupción los analistas y las instituciones internacionales suelen acudir a la definición que propone la ONG *Transparency International*: “The abuse of entrusted power for private gain”<sup>17</sup>. Se trata de una definición muy concisa que, sin embargo, tiene el mérito de abarcar varios tipos delictivos caracterizados por el abuso de poder de un sujeto, público o privado, para su propia ventaja económica o de otra índole. A este respecto, es preciso destacar la diferencia entre la corrupción pública y la privada. La primera – objeto de esta investigación – es la que nace entre un privado, persona física o jurídica, y un funcionario público, esto es, toda persona con un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial en un Estado o que desempeña una función pública, incluso para un organismo público o una empresa pública, o que preste un servicio público, según se defina en el derecho nacional<sup>18</sup>. En cambio, la segunda – la corrupción privada – se puede definir como un acto corruptivo que protagoniza toda persona que dirige una entidad del sector privado o cumple cualquier función en ella<sup>19</sup>. A su vez, en el marco de la corrupción pública, pueden distinguirse tres modelos básicos: 1) la “corrupción menor” (*petty corruption*), es decir, el abuso de poder por oficiales públicos en sus relaciones cotidianas con los ciudadanos que intentan acceder a bienes de primera necesidad y a

<sup>12</sup> DE LA CUESTA ARZAMENDI, J. L., “Iniciativas internacionales contra la corrupción”, *Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, Vol. 17, 2003, p. 8.

<sup>13</sup> BASSIOUNI, M. C., “Legal Control of International Terrorism: A Policy-Oriented Assessment”, *Harvard International Law Journal*, Vol. 43, núm. 1, 2002, p. 101: “[I]t means different things to different people, a characteristic that perhaps is best expressed in the saying, “What is terrorism to some is heroism to others” [...]”.

<sup>14</sup> BAŶKOWSKI, P. / VORONOVA, S., *Corruption in the European Union: Prevalence of corruption, and anti-corruption efforts in selected EU Member States*, European Parliamentary Research Service, 2017, p. 5.

<sup>15</sup> UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC), *United Nations Guide on Anti-Corruption Policies*, 2003, p. 21.

<sup>16</sup> Por ejemplo, ver: COM(2014) 38 final, de 3 de febrero de 2014, *Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE*, p. 37.

<sup>17</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Anti-Corruption Glossary*, disponible en: <https://www.transparency.org/glossary/term/corruption>

<sup>18</sup> Para la definición completa de “funcionario público”, ver: A/RES/58/4, de 31 de octubre de 2003, Anexo: Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, artículo 2.a).

<sup>19</sup> A/RES/58/4, de 31 de octubre de 2003, Anexo: Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, artículo 21.

servicios básicos; 2) la “corrupción mayor” (*grand corruption*), como es el abuso de poder por instituciones o funcionarios públicos de alto rango para el beneficio de unos pocos a expensas de muchos que perturba el bienestar colectivo; y 3) la “corrupción sistémica o endémica” (*systemic or endemic corruption*), en donde todo el sistema estatal es permanente y totalmente corrupto<sup>20</sup>. Según el grado de generalización de la corrupción, todo Estado puede sufrir alguna de estas formas de corrupción y, en una comunidad internacional globalizada como la nuestra, sus efectos pueden contagiarse rápidamente de un Estado a otro. Consciente de ello, la Convención de Mérida contra la corrupción admite su preocupación “por la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley”<sup>21</sup>. Tanto es así que la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, adoptada por la Asamblea General de la ONU para erradicar la pobreza y proteger el planeta<sup>22</sup>, resalta como uno de sus objetivos sea “[r]educir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas”<sup>23</sup>.

Parece así que la comunidad internacional ha dado un auténtico giro en esta materia. Hasta los años 90, se consideraba a la corrupción como una consecuencia ineluctable, casi natural, de las actividades productivas y comerciales. No obstante, durante la década de los 90, eventos como el fin de la Guerra fría – que hizo innecesario respaldar regímenes corruptos – o la liberalización de los mercados – que contribuyó a propagar la corrupción – mostraron los efectos indeseados de la tolerancia hacia la corrupción. La comunidad internacional empezó entonces a entender que la corrupción distorsiona el fluir regular de la actividad económica, impide las inversiones internacionales, drena los recursos públicos y así deslegitima el poder estatal, el estado de Derecho y la estabilidad política<sup>24</sup>. En consecuencia, a partir de los 90 se multiplicaron los instrumentos jurídicos internacionales de cooperación dirigidos a combatir la difusión a escala global del “cáncer de la corrupción”<sup>25</sup>.

Sin ánimo de exhaustividad, se pueden mencionar algunos de los eslabones más relevantes en la lucha contra la corrupción que propiciaron la adopción de las convenciones de Palermo y de Mérida. En el plano internacional, destacan, en primer lugar, los “Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y

---

<sup>20</sup> SANDS, P., “Making it Harder for the Bad Guys: The Case for Eliminating High Denomination Notes”, *M-RCBG Associate Working Paper Series*, Harvard Kennedy School, Vol. 52, 2016, p. 28; TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Anti-Corruption...*, cit.

<sup>21</sup> A/RES/58/4, de 31 de octubre de 2003, Anexo: Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, Preámbulo, párr. 1.

<sup>22</sup> A/RES/70/1, de 25 de septiembre de 2015, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Preámbulo, párrs. 1-2.

<sup>23</sup> *Ibid.*, Objetivo 16, párr. 5.

<sup>24</sup> ABBOTT, K. W., “Corruption, Fight against”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, disponible en: <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e918?rsk=BlxKN&result=1&prd=EPIL>

<sup>25</sup> WOLFENSOHN, J. D., *Annual Meetings Address*, The World Bank, de 1 de octubre de 1996: “If the new compact is to succeed, we must tackle the issue of economic and financial efficiency. But we also need to address transparency, accountability, and institutional capacity. And let’s not mince words: we need to deal with the cancer of corruption”. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/135801467993234363/pdf/99712-WP-Box393210B-PUBLIC-1996-10-01-People-and-Development.pdf>

la proliferación”, elaborados por primera vez en 1990 por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI / FTAF); una institución intergubernamental creada por el entonces G-7 (junto con la Comisión Europea) para combatir el lavado de activos y la financiación del terrorismo. Estos Estándares (más conocidos como las “Cuarenta recomendaciones del GAFI”) son importantes, no solo por ser el primer instrumento internacional que se (pre)ocupa de la corrupción, sino porque establecen que el soborno y la corrupción son delitos auxiliares del delito primario de blanqueo de capitales. En otros términos, afirman que el delito de lavado de dinero incluye también los casos de soborno y de corrupción, aplicándose no solo al tráfico ilícito de droga o a la financiación del terrorismo<sup>26</sup>. En segundo lugar, cabe señalar el primer tratado multilateral vinculante sobre la corrupción representado por la Convención interamericana contra la corrupción de la Organización de los Estados Americanos de 1996, que facilita la cooperación regional entre los Estados Parte contra la corrupción pública<sup>27</sup>. Al año siguiente, los Estados Unidos impulsaron la Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de 1997, que promueve la cooperación internacional contra el soborno en el comercio internacional<sup>28</sup>. Por último, es preciso destacar la Nota orientativa de 1997 del FMI “*Good Governance: The IMF’s Role*”, porque contiene un plan de acción para el buen gobierno de los recursos públicos, para la lucha contra las prácticas corruptivas y para estimular el crecimiento económico<sup>29</sup>.

En ámbito europeo, cabe recordar ciertas disposiciones del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), aunque la UE no tenga competencia para combatir la corrupción y falte, por tanto, una política común contra la corrupción. Así, el artículo 83 del TFUE determina que el Parlamento Europeo y el Consejo pueden establecer normas mínimas relativas a los delitos de especial gravedad con una dimensión transfronteriza, derivada del carácter o de las repercusiones de las infracciones o de una necesidad particular de combatirlas. El artículo precisa así que los ámbitos delictivos en los que el Parlamento Europeo y el Consejo pueden adoptar unas directivas incluyen la corrupción, además del terrorismo, la trata de seres humanos, el tráfico ilícito de drogas, la delincuencia organizada, el blanqueo de capitales, etc. Igualmente, no puede omitirse el artículo 86 del TFUE que prevé la creación de una Fiscalía Europea para “combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión” previstos en la Directiva (UE) 2017/1371 e “incoar un procedimiento penal y solicitar la apertura de juicio” contra los autores y cómplices de aquellas infracciones penales. Con la adopción del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, se estableció una cooperación reforzada para la creación de dicha Fiscalía Europea. Al ser la corrupción un delito con evidentes repercusiones financieras para la propia UE, la creación de este nuevo órgano de la Unión representa un arma jurídica más para combatir con más eficacia también el problema de la corrupción en el marco europeo. De ahí que la mencionada Directiva (UE) 2017/1371

---

<sup>26</sup> GAFI, *Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación*, versión revisada de febrero de 2012, pp. 6-7 y 119.

<sup>27</sup> Convención interamericana contra la corrupción (1996), artículo II, párrs. 1-2, disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_B-58\\_contra\\_Corruptcion.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corruptcion.pdf)

<sup>28</sup> Para el texto completo del Convenio, ver: [https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery\\_Spanish.pdf](https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf)

<sup>29</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Good Governance: The IMF’s Role*, 1997, p. 3, párr. 5.



impone a los Estados miembros adoptar “las medidas necesarias para garantizar que la corrupción activa y pasiva, cuando se cometan intencionalmente, constituyan infracciones penales”<sup>30</sup>. Algo parecido ocurre con el artículo 325, párrafo 1, del TFUE que constituye la base jurídica fundamental para proteger los intereses financieros de la UE contra el fraude y otras actividades ilícitas como la corrupción, al disponer que: “La Unión y los Estados miembros combatirán el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión mediante medidas adoptadas en virtud de lo dispuesto en el presente artículo [...]”<sup>31</sup>.

Para concluir, cabe apuntar las medidas tomadas por los Estados en el seno del Consejo de Europa. Ante todo, destacan los “Veinte Principios rectores para la lucha contra la corrupción” (1997) que penalizan la corrupción y, además, contemplan una serie de medidas preventivas para combatirla, como la concienciación de la sociedad civil acerca del fenómeno, la transparencia y la eficiencia de la Administración pública, o la regulación de la financiación de los partidos políticos<sup>32</sup>. En segundo lugar, el Tratado civil contra la corrupción (1999) es el primer instrumento internacional que define unas reglas comunes para los procedimientos civiles frente a casos de corrupción y que impone a los Estados Parte prever soluciones jurídicas efectivas para aquellos que hayan sufrido un perjuicio derivado de un acto de corrupción<sup>33</sup>. En tercer lugar, el Tratado penal contra la corrupción (1999) se centra en la criminalización del soborno activo y pasivo de agentes públicos, nacionales o extranjeros, de agentes de organizaciones internacionales y de agentes de asambleas públicas nacionales y extranjeras<sup>34</sup>. La aplicación de ambos tratados por los Estados Parte está encomendada al Grupo de Países del Consejo de Europa contra la Corrupción, más conocido como Grupo GRECO.

### III. LA TIPIFICACIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LAS CONVENCIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

A falta de un entendimiento común para una definición compartida de la corrupción a nivel internacional, la Convención de Palermo y la de Mérida recogen una serie de delitos considerados como casos de corrupción en el sentido ya identificado por la ONG *Transparency International* que sirve de base para otros instrumentos internacionales<sup>35</sup>.

---

<sup>30</sup> Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2017 sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal, artículo 4, párr. 2.

<sup>31</sup> Cfr. BAŁOWSKI, P. / VORONOVA, S., *Corruption...*, cit., p. 16.

<sup>32</sup> Resolución (97) 24, de 6 de noviembre de 1997, *On the Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption*, Consejo de Europa, Comité de Ministros, pp. 1-2.

<sup>33</sup> COUNCIL OF EUROPE, *Civil Law Convention on Corruption*, European Treaty Series, núm. 174, de 4 de noviembre de 1999, pp. 1-6.

<sup>34</sup> COUNCIL OF EUROPE, *Criminal Law Convention on Corruption*, European Treaty Series, núm. 173, de 27 de enero de 1999, pp. 1-12. Cfr. SZAREK-MASON, P., *The European Union's Fight Against Corruption: The Evolving Policy Towards Member States and Candidate Countries*, Cambridge University Press, 2010, pp. 28-29.

<sup>35</sup> GUPTA, S. / OGADA, C. *et al.*, *Corruption...*, cit., p. 3.



La Convención de Palermo tiene como objeto “promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional”<sup>36</sup>, por lo que se aplica para prevenir, investigar y enjuiciar: 1) un “delito grave”, es decir, un delito sancionable con una “privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave” (artículo 2), si dicho delito es transnacional e implica la intervención de un grupo delictivo organizado; 2) la “participación en un grupo delictivo organizado” (artículo 5); 3) el “blanqueo del producto del delito” (artículo 6); 4) la “corrupción” (artículo 8); y 5) la “obstrucción de la justicia” (artículo 23)<sup>37</sup>.

La mencionada Convención, pese a centrarse en la criminalidad organizada transnacional, dedica un artículo específico al delito de corrupción, porque son cada vez más manifiestos los abundantes y estrechos “vínculos entre la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular la delincuencia organizada y la delincuencia económica, incluido el blanqueo de dinero”<sup>38</sup>. Sin duda, si un grupo delictivo organizado no consigue controlar el mercado en su territorio de influencia recurrirá con frecuencia al soborno de los funcionarios públicos para financiarse y asegurarse una vía de acceso privilegiada al mercado que se le resiste<sup>39</sup>. Dado que estos grupos actúan al margen de la ley, para poder cosechar de sus ganancias ilícitas, blanquear los capitales e invertirlos en actividades económicas y productivas lícitas o para-lícitas<sup>40</sup>, necesitan infiltrarse en el sector público, asegurándose la complicidad de los servidores estatales<sup>41</sup>. Es así como las bandas criminales organizadas pueden dar continuidad a sus negocios ilícitos, corrompiendo los responsables públicos situados en los puntos neurálgicos de la Administración pública, ya sea de la rama legislativa, ejecutiva, administrativa o judicial<sup>42</sup>.

Por ello, el artículo 8, párrafo 1, se dedica expresamente a la “corrupción” e impone a sus 188 Estados Parte tipificar como delito, si se cometen intencionalmente:

“a) La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, directa o indirectamente, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales;

b) La solicitud o aceptación por un funcionario público, directa o indirectamente, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad, con

<sup>36</sup> A/RES/55/25, de 8 de enero de 2001, Anexo: Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus Protocolos, de 15 de noviembre de 2000, artículo 1.

<sup>37</sup> *Ibid.*, artículo 3.

<sup>38</sup> A/RES/58/4, de 31 de octubre de 2003, Anexo: Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, Preámbulo, párr. 2.

<sup>39</sup> DE LA CUESTA ARZAMENDI, J. L., “Iniciativas...”, cit., p. 7.

<sup>40</sup> CARCANO, D., *Manuale di Diritto Penale. Parte Speciale*, Milano, Guffrè Editore, 2010, p. 411.

<sup>41</sup> ALDA MEJÍAS, S., “El combate a la corrupción para combatir el crimen organizado”, *Documento de trabajo del Real Instituto Elcano*, Vol. 6, 2016, p. 18.

<sup>42</sup> Para un ejemplo concreto de entre los más recientes acerca de la conexión estrecha que existe entre delincuencia organizada transnacional, tráfico ilícito y corrupción, ver: CAÑAS, J. A. / ORTEGA DOLZ, P., «La empresa perfeccionada del “narco”», *El País*, de 19 de mayo de 2018, disponible en: [https://politica.elpais.com/politica/2018/05/18/actualidad/1526667530\\_572652.html](https://politica.elpais.com/politica/2018/05/18/actualidad/1526667530_572652.html); LÓPEZ MUÑOZ, J., *Criminalidad organizada: aspecto jurídicos y criminológicos*, Estudios de criminología y política criminal, Madrid, Dykinson, 2015, p. 119.

el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales”.

Se desprende así que la Convención de Palermo relaciona la corrupción únicamente con el delito de soborno activo, el de la persona que promete, ofrece o concede, una ventaja indebida (artículo 8.1.a) y de soborno pasivo, el del funcionario público que solicita o acepta un beneficio ilícito (artículo 8.1.b). Se señala además que el “beneficio indebido” del que habla esta disposición puede ser tangible o intangible, pecuniario o no pecuniario, y puede ser entregado directamente al funcionario sobornado o a un tercer sujeto, agente del funcionario corrupto<sup>43</sup>. A este respecto, es preciso apuntar que el artículo 9 de la Convención de Palermo, sobre las “medidas contra la corrupción”, exige que:

“1. [C]ada Estado Parte, en la medida en que proceda y sea compatible con su ordenamiento jurídico, adoptará medidas eficaces de carácter legislativo, administrativo o de otra índole para promover la integridad y para prevenir, detectar y castigar la corrupción de funcionarios públicos.

2. Cada Estado Parte adoptará medidas encaminadas a garantizar la intervención eficaz de sus autoridades con miras a prevenir, detectar y castigar la corrupción de funcionarios públicos, incluso dotando a dichas autoridades de suficiente independencia para disuadir del ejercicio de cualquier influencia indebida en su actuación”<sup>44</sup>.

Ambas previsiones son relevantes, porque constituyen las premisas de la obligación del artículo 20 de la Convención de Palermo que impone a los Estados Parte utilizar las “técnicas especiales de investigación” que se analizarán en el sucesivo apartado.

Durante los trabajos preparatorios de la Convención de Palermo, la Asamblea General de la ONU pidió al Comité *ad hoc* creado para elaborarla que estudiara otra posible convención<sup>45</sup>, independiente de la de Palermo, cuyo objeto principal sería la corrupción<sup>46</sup>. Tras la labor de un nuevo Comité Especial<sup>47</sup>, la Asamblea General pudo adoptar en 2003 un segundo instrumento internacional que se ocupa, esta vez de manera exclusiva, de la corrupción: la Convención de Mérida. Este acuerdo, del que son partes 184 Estados, es la herramienta jurídica más completa de la que dispone la comunidad internacional para hacer frente a la corrupción. El cuerpo central de la Convención de Mérida incluye cinco áreas temáticas sobre la corrupción, relativas a las 1) medidas preventivas, 2) la penalización y aplicación de la ley, 3) la cooperación internacional, 4) la recuperación de activos, y 5) el intercambio de información, tanto en el sector público como en el privado. En su conjunto, todas ellas ofrecen una amplia gama de acciones para que los Estados Parte promuevan la

---

<sup>43</sup> BOSTER, N., *An Introduction to Transnational Criminal Law*, Oxford University Press, 2012, p. 94.

<sup>44</sup> A/RES/55/25, de 8 de enero de 2001, Anexo: Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus Protocolos, de 15 de noviembre de 2000, artículo 9.

<sup>45</sup> A/RES/53/111, de 9 de diciembre de 1998, dispositivo, párr. 10.

<sup>46</sup> A/RES/54/128, de 17 de diciembre de 1999, dispositivo, párr. 6.

<sup>47</sup> A/RES/55/61, de 22 de enero de 2001, dispositivo, párr. 7.

transparencia, la integridad y la responsabilidad de los servidores públicos y en la financiación de los partidos políticos<sup>48</sup>.

La Convención de Mérida tampoco define la corrupción y, al igual que la de Palermo, prefiere tipificar en su capítulo III unos delitos específicos que clasifican la corrupción según los autores y la finalidad del acto de corrupción perpetrado<sup>49</sup>. Estos delitos incluyen, en primer lugar, la penalización del caso típico de corrupción que es el soborno activo y pasivo, es decir, la cesión y la aprehensión ilícitas de dinero o de otro beneficio. La Convención de Mérida impone así a los Estados Parte sancionar el soborno activo y pasivo de los servidores públicos y el soborno activo de los oficiales públicos extranjeros y de las organizaciones internacionales públicas<sup>50</sup>. No obstante, la corrupción no se limita al soborno, sino que, al ser un problema socioeconómico, abarca más situaciones como el conflicto de intereses, el clientelismo, el nepotismo, o el tráfico de influencias<sup>51</sup>. Por eso, la Convención de Mérida contempla como otros casos de corrupción dignos de penalización: 1) la malversación o peculado, la apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público; 2) el blanqueo del producto del delito; 3) la obstrucción a la justicia; y 4) toda una serie de formas de participación en los delitos tipificados en la Convención<sup>52</sup>. Al mismo tiempo, determina que los Estados Parte deberán considerar la posibilidad de adoptar medidas legislativas y de otra índole necesarias para tipificar como delito: 1) el tráfico de influencias; 2) el abuso de funciones; 3) el enriquecimiento ilícito; y 4) el encubrimiento<sup>53</sup>.

Para lograr sus objetivos, el artículo 63 de la Convención de Mérida prevé que los Estados Parte instituyan la “Conferencia de los Estados Parte en la Convención”, que es el organismo que ofrece las líneas políticas que deben secundarse para desarrollar la acción contra la corrupción encomendada a la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)<sup>54</sup>. La evaluación del nivel de cumplimiento de la Convención y de su recepción en los ordenamientos jurídicos nacionales se realiza mediante el “Mecanismo de examen de la aplicación de la Convención” (*Implementation Review Mechanism*); un sistema que evalúa a cada Estado Parte mediante dos representantes de otros Estados Parte escogidos por sorteo<sup>55</sup>. Este Mecanismo, a su vez, está supervisado por el “Grupo sobre el examen de la aplicación de la Convención” (*Implementation Review Group*), un organismo intergubernamental subsidiario de la Conferencia de Estados Parte que controla el proceso de revisión y fomenta el cumplimiento de la Convención<sup>56</sup>. Al Mecanismo y al Grupo de revisión de ejecución se deben

---

<sup>48</sup> BAŃKOWSKI, P. / VORONOVA, S., *Corruption...*, cit., p. 15.

<sup>49</sup> BOSTER, N., *An Introduction...*, cit., p. 94.

<sup>50</sup> A/RES/58/4, de 31 de octubre de 2003, Anexo: Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, artículos 15 y 16.

<sup>51</sup> BAŃKOWSKI, P. / VORONOVA, S., *Corruption...*, cit., p. 5.

<sup>52</sup> A/RES/58/4, de 31 de octubre de 2003, Anexo: Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, artículos 17, 23, 25 y 27.

<sup>53</sup> A/RES/58/4, de 31 de octubre de 2003, Anexo: Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, artículos 18, 19, 20 y 24.

<sup>54</sup> *Ibid.*, artículo 63; Resolución 3/1 de la Conferencia de Estados Parte en la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción, Anexo I, Sección IV “Review Process”, d).

<sup>55</sup> Resolución 3/1 de la Conferencia de Estados Parte en la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción, Anexo I, Sección II “Guiding Principles and Characteristics of the Mechanism”, párrs. 3-9; Sección IV “Review Process”, a), b) – 1 y 2.

<sup>56</sup> *Ibid.*, Sección IV “Review Process”, c).

los informes sobre el examen de los países a los que se hará referencia más adelante al comparar las medidas británicas y las españolas contra la corrupción.

#### IV. LAS OPERACIONES ENCUBIERTAS COMO HERRAMIENTA BÁSICA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Tanto la Convención de Palermo como la Convención de Mérida insisten en la elaboración y aplicación de medidas preventivas estatales frente a todos los tipos delictivos conexos a la corrupción. Sin embargo, en la práctica, es muy difícil identificar y prevenir los actos de soborno, de malversación, de apropiación indebida o de otro delito relacionado con el fenómeno de la corrupción. Esto porque dichos actos nacen en las relaciones entre privados (entre el corrupto y el corruptor) ambos susceptibles de responsabilidad penal que, por tanto, intentan actuar con la máxima discreción excluyendo así posibles testigos. Los delitos vinculados a la corrupción no solo no suelen tener testigos, sino que tampoco tienen víctimas directas que sufran las consecuencias de un soborno o de una apropiación indebida. Con lo cual, es muy raro que haya una parte lesionada que denuncie el acto corruptivo; como explica la Comisión Europea: “Esto se debe probablemente a que la corrupción normalmente se sella a través de un pacto de silencio entre sobornador y sobornado, que tienen un mutuo interés por ocultar sus actividades en la mayor medida posible”<sup>57</sup>. Sin el testimonio de uno de los sujetos involucrados en un delito de corrupción y sin ningún incentivo para los informadores (*whistleblowers*), su persecución se vuelve compleja, por no decir imposible.

Se plantea así el interrogante de cómo sacar a la luz un delito, como el de soborno u otro conexo con la corrupción, que se caracteriza por su secreto. En nuestra opinión, la respuesta reside en el recurso a las llamadas “técnicas especiales de investigación” y, en concreto, a las operaciones encubiertas que son esenciales para combatir los delitos con las características propias de la corrupción<sup>58</sup>. Así lo corrobora también la propia ONU en su Manual para investigadores y fiscales sobre las medidas prácticas contra la corrupción, cuando apunta que:

“The undercover technique is *essential* in those cases where corrupt individuals conspire together in secret to achieve criminal goals. A corrupt judge, police officer, or other public official generally engages in contact *only with* other corrupt parties, so that there are few, *if any*, persons who are able to witness and expose their corrupt practices”<sup>59</sup>.

Las técnicas investigativas tradicionales, como el rastreo de las transacciones financieras, pueden detectar movimientos insólitos de dinero, pero, por sí solas, raramente contribuyen a la demostración cabal de la existencia de un acto de soborno o de malversación.

<sup>57</sup> COM(2003) 317 final, de 28 de mayo de 2003, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo, *Una política global de la UE contra la corrupción*, p. 12.

<sup>58</sup> LANGSETH, P. *et al.*, *United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*, Viena, 2004, p. 83, identifican las características de la discreción y de la “cultura del silencio” (*omertà*) como atributos típicos de la criminalidad organizada. No obstante, se trata de rasgos que se pueden extender a todos aquellos delitos que recaen bajo el concepto de corrupción.

<sup>59</sup> LANGSETH, P. *et al.*, *United Nations...*, cit., p. 83. (Énfasis añadida)

De ahí que el éxito de las investigaciones sobre casos de corrupción depende, en gran medida, de la capacidad de cada Estado para aplicar las técnicas especiales de investigación, como las operaciones encubiertas<sup>60</sup>. Las referidas técnicas están expresamente previstas en el artículo 20 de la Convención de Palermo que dispone que:

“Siempre que lo permitan los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno, cada Estado Parte *adoptará*, dentro de sus posibilidades y en las condiciones prescritas por su derecho interno, las medidas que sean necesarias para permitir el adecuado recurso a la entrega vigilada y, cuando lo considere apropiado, la utilización de otras técnicas especiales de investigación, como la vigilancia electrónica o de otra índole y las *operaciones encubiertas*, por sus autoridades competentes en su territorio con objeto de combatir eficazmente la delincuencia organizada”<sup>61</sup>.

El artículo prescribe así que los Estados Parte *deben* adoptar las medidas necesarias para permitir que las fuerzas policiales puedan recurrir a las técnicas especiales de investigaciones, entre las que apunta explícitamente las operaciones encubiertas contra la delincuencia organizada transnacional. Aunque el artículo 20 mencione las operaciones encubiertas solo en el ámbito del crimen organizado transnacional, recuérdese que el ya citado artículo 9 de la Convención de Palermo insta a los Estados Parte a adoptar las medidas – legislativas, administrativas o de *otra índole* – necesarias para prevenir, detectar y castigar la *corrupción* en el sector público. Asimismo, contempla la adopción de otras medidas necesarias para garantizar la *intervención eficaz* de las autoridades estatales para prevenir, detectar y castigar la corrupción de los funcionarios públicos. Con lo cual, la interpretación conjunta del artículo 9 y del artículo 20 de la Convención de Palermo parece permitir la ejecución de las operaciones encubiertas también para destapar los delitos de corrupción.

Una de las finalidades principales de la Convención de Mérida es “promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos”<sup>62</sup>. Para conseguirlo, su capítulo IV prevé las medidas legislativas, judiciales y policiales de cooperación internacional que los Estados deben o pueden adoptar para hacer más enérgica y eficaz su lucha contra la corrupción. En particular, su artículo 50, párrafo 1, declara que:

“A fin de combatir eficazmente la corrupción, cada Estado Parte, en la medida en que lo permitan los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno y conforme a las condiciones prescritas por su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias, dentro de sus posibilidades, para prever el adecuado recurso, por sus autoridades competentes en su territorio, a la entrega vigilada y, cuando lo considere apropiado, a otras técnicas especiales de investigación como la vigilancia electrónica o de otra índole y las *operaciones*

---

<sup>60</sup> EUROPOL, *Why is Cash still King? A Strategic Report on the Use of Cash by Criminal Groups as a Facilitator for Money Laundering*, 2015, p. 29.

<sup>61</sup> A/RES/55/25, de 8 de enero de 2001, Anexo: Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus Protocolos, de 15 de noviembre de 2000, artículo 20, párr. 1. (Énfasis añadida)

<sup>62</sup> A/RES/58/4, de 31 de octubre de 2003, Anexo: Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, artículo 1.b).

*encubiertas*, así como para permitir la admisibilidad de las pruebas derivadas de esas técnicas en sus tribunales”<sup>63</sup>.

Esta norma dispone así que los Estados Parte empleen las operaciones encubiertas para combatir la corrupción sin, no obstante, limitarlas a la sola delincuencia organizada transnacional. La exigencia de aplicar el artículo 20 de la Convención de Palermo y el artículo 50 de la Convención de Mérida modificando, si fuera necesario, la normativa estatal, no es una cuestión baladí sino que ha sido confirmada por ciertas fuentes autorizadas. Por ejemplo, la Recomendación número 31 del GAFI sugiere a los Estados miembros que faciliten a los órganos competentes aquellas técnicas de investigación, como las operaciones encubiertas, que son especialmente aptas para perseguir los delitos de blanqueo de capitales, financiación del terrorismo y los demás delitos conexos con el blanqueo como es la corrupción<sup>64</sup>.

A nivel europeo existen también ejemplos de normas que sugieren a los Estados miembros el recurso a las técnicas especiales de investigación en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal. Así el Tratado de Ámsterdam de 1997 apoya “la prevención y la lucha contra la delincuencia, organizada o no, en particular [...] el tráfico ilícito de drogas y de armas, la *corrupción* y el fraude [...]”<sup>65</sup>, determinando que la acción común en este ámbito debe incluir la “evaluación común de técnicas especiales de investigación relacionadas con la detección de formas graves de delincuencia organizada”<sup>66</sup>. Del mismo modo, el artículo 23 del Tratado penal contra la corrupción del Consejo de Europa de 1999 afirma que todo Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole – incluso las que permiten las técnicas especiales de investigación – necesarias para la recogida de pruebas de los delitos indicados en los artículos de 2 a 14 del mismo Tratado<sup>67</sup>, y para identificar, trazar y embargar los frutos de la corrupción susceptibles de aplicación del artículo 19, párrafo 3, del Tratado<sup>68</sup>. Está claro, por tanto, que la comunidad internacional estima oportuno recurrir a las operaciones encubiertas contra la corrupción en cuanto delito afín a otros típicos de los grupos delictivos organizados, como es el narcotráfico. El recurso a técnicas especiales de investigación como las grabaciones de audio y videos por parte de agentes encubiertos, les permitiría proporcionar a la autoridad judicial las pruebas concluyentes de un delito de soborno, de malversación, de obstrucción a

<sup>63</sup> *Ibid.*, artículo 50, párr. 1. (Énfasis añadida)

<sup>64</sup> GAFI, *Estándares internacionales...*, cit., p. 25, Recomendación núm. 31: “Los países deben asegurar que las autoridades competentes que realizan investigaciones sean capaces de utilizar una amplia gama de técnicas investigativas pertinentes para la investigación de lavado de activos, *delitos determinantes asociados* y el financiamiento del terrorismo. Estas técnicas investigativas incluyen: operaciones encubiertas, interceptación de comunicaciones, acceso a sistemas computarizados y entregas vigiladas [...]”. (Énfasis añadido)

<sup>65</sup> DOCE C núm. 340, de 10 de noviembre de 1997, Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, artículo 1.11). Disponible en:

[https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Tratados\(0340-0396\).pdf](https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Tratados(0340-0396).pdf) (Énfasis añadida)

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> Estos artículos incluyen el soborno activo y pasivo de públicos oficiales nacionales y extranjeros, el soborno en el sector privado, el soborno en organizaciones internacionales, el tráfico de influencias y el blanqueo de dinero derivado de actos de corrupción.

<sup>68</sup> COUNCIL OF EUROPE, *Criminal Law...*, cit., artículo 19, párrafo 3: “Each Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to enable it to confiscate or otherwise deprive the instrumentalities and proceeds of criminal offences established in accordance with this Convention, or property the value of which corresponds to such proceeds”.

la justicia, etc. Estas evidencias podrían ser decisivas gracias a su fuerza persuasiva, porque podrían ser un estímulo potente para forzar la confesión del sospechoso y evitar así largos y dispendiosos procedimientos para la adquisición de nuevas pruebas<sup>69</sup>. Un ejemplo concreto es el de la *International Corruption Unit* (ICU), una unidad de la *National Crime Agency* (NCA) – la agencia británica que combate la criminalidad organizada – especializada en perseguir los delitos de corrupción internacional cometidos en el Reino Unido o por ciudadanos británicos. La ICU fue creada tras la adopción del *UK anti-corruption Plan* (2015) – el programa gubernamental que fija las líneas comunes para la acción contra la corrupción<sup>70</sup> – y puede recurrir a las operaciones encubiertas para detectar casos de corrupción internacional, extendiendo así estas técnicas especiales de investigación más allá de los delitos conexos a la sola criminalidad organizada. Su creación ha permitido así al Reino Unido perseguir figuras mundiales de alto perfil involucradas en casos de corrupción internacional, como el antiguo Primer Ministro de Mauricio Navin Ramgoolam<sup>71</sup>.

Pues bien, en el siguiente apartado se hará referencia precisamente a la normativa británica sobre las técnicas especiales de investigación, porque se trata de un ejemplo que otros Estados, como España, podrían seguir para combatir con más contundencia el problema de la corrupción.

## V. PROPUESTAS PARA UNA POSIBLE MEJORA DE LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA SOBRE EL AGENTE ENCUBIERTO A LA LUZ DE LA NORMATIVA BRITÁNICA

España es Estado Parte tanto en la Convención de Palermo<sup>72</sup>, como en la Convención de Mérida<sup>73</sup>. Sin embargo, hasta ahora, ha acatado las previsiones de ambas convenciones de la ONU de una forma parcial, impidiendo así una lucha más eficaz contra los funcionarios públicos corruptos. Sin pretensiones de exhaustividad y sin querer invadir el ámbito penal, es necesario destacar que el Código Penal español (CP) no tipifica el delito de corrupción como tal, sino que indica una serie de tipos penales que se entienden como actos de corrupción. A

---

<sup>69</sup> LANGSETH, P. *et al.*, *United Nations...*, cit., p. 84: “The credibility of a professional, well-trained law enforcement investigator who has personally observed, heard, or spoken with the defendant during the course of the criminal activity is generally unimpeachable”.

<sup>70</sup> Para su texto completo, ver:

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/388894/UKantiCorruptionPlan.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/388894/UKantiCorruptionPlan.pdf)

<sup>71</sup> PEACHEY, P., «‘Britain’s FBI’ target more than 20 of the world’s most corrupt politicians laundering millions of pounds through City of London», *The Telegraph*, de 4 de septiembre de 2015, disponible en: <https://www.independent.co.uk/news/uk/crime/britains-fbi-target-more-than-20-of-the-worlds-most-corrupt-politicians-laundering-millions-of-10487589.html>; FELLSTROM, C., “Ex-Prime Minister of Mauritius under investigation by UK anti-corruption unit”, *The Telegraph*, de 4 de octubre de 2015, disponible en: <https://www.independent.co.uk/news/uk/crime/ex-prime-minister-of-mauritius-under-investigation-by-uk-anti-corruption-unit-a6679111.html>

<sup>72</sup> BOE núm. 233, de 29 de septiembre de 2003, Instrumento de Ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, hecho en Nueva York el 15 de noviembre de 2000, pp. 35280-35297.

<sup>73</sup> BOE núm. 171, de 19 de julio de 2006, Instrumento de ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003, pp. 27132-27153.



raíz de la reforma introducida con la Ley Orgánica 1/2015, los delitos de corrupción pueden así agruparse en cuatro tipos. En primer lugar, los delitos de corrupción en los negocios (Título XIII, Capítulo XI, Sección 4ª CP), que se sustancian en sobornos en el sector privado y en favor del funcionario público extranjero para conseguir algún beneficio competitivo. En segundo lugar, los delitos de financiación de los partidos políticos (Título XIII *bis* CP). En tercer lugar, los delitos contra la Administración pública (Título XIX CP), que incluyen numerosos delitos reconducibles a la corrupción pública, como el cohecho (Capítulo V, artículos 419-427 *bis* CP), el tráfico de influencias (Capítulo VI, artículos 428-431 CP), la malversación (Capítulo VII, artículos 432-435 CP), las actividades prohibidas a los funcionarios públicos y los abusos en el ejercicio de su función (Capítulo IX, artículos 439-444 CP). En cuarto y último lugar, los delitos contra la Administración de Justicia (Título XX CP), dentro de los cuales caben la prevaricación (Capítulo I, artículos 446-449 CP), la omisión de los deberes de impedir delitos o de promover su persecución (Capítulo II, artículo 450 CP), el encubrimiento (Capítulo III, artículos 451-454 CP), y el falso testimonio (Capítulo VI, artículos 458-462 CP).

La legislación española contempla también la figura del agente encubierto, regulada en el artículo 282 *bis*, párrafo 1, de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim):

“[C]uando se trate de investigaciones que afecten a actividades propias de la *delincuencia organizada*, el Juez de Instrucción competente o el Ministerio Fiscal dando cuenta inmediata al Juez, podrán autorizar a funcionarios de la Policía Judicial, mediante resolución fundada y teniendo en cuenta su necesidad a los fines de la investigación, a *actuar bajo identidad supuesta* y a adquirir y transportar los objetos, efectos e instrumentos del delito y diferir la incautación de los mismos [...]”<sup>74</sup>.

De su lectura se desprende, ante todo, que la norma limita el recurso a los agentes encubiertos solo para los casos conexos con la criminalidad organizada. Es más, el artículo 282 *bis*, párrafo 4, define la delincuencia organizada como “la asociación de tres o más personas para realizar, de forma permanente o reiterada, conductas que tengan como fin cometer alguno o algunos de los delitos” siguientes:

- a) Obtención, tráfico ilícito de órganos humanos y trasplante de los mismos (artículo 156 *bis* CP).
- b) Secuestro de personas (artículos 164 a 166 CP).
- c) Trata de seres humanos (artículo 177 *bis* CP).
- d) Prostitución (artículos 187 a 189 CP).
- e) Delitos contra el patrimonio y contra el orden socioeconómico (artículos 237, 243, 244, 248 y 301 CP).

<sup>74</sup> BOE núm. 260, de 17 de septiembre de 1882, Real decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal, art 282 *bis*, párr. 1, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1882-6036&p=20151006&tn=1#a282> (Énfasis añadido)

- f) Delitos relativos a la propiedad intelectual e industrial (artículos 270 a 277 CP).
- g) Delitos contra los derechos de los trabajadores (artículos 312 y 313 CP).
- h) Delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros (artículo 318 *bis* CP).
- i) Tráfico de especies de flora o fauna amenazada (artículos 332 y 334 CP).
- j) Tráfico de material nuclear y radiactivo (artículo 345 CP).
- k) Delitos contra la salud pública (artículos 368 a 373 CP).
- l) Falsificación de moneda (artículo 386 CP) y de tarjetas de crédito o débito o cheques de viaje (artículo 399 *bis* CP).
- m) Tráfico y depósito de armas, municiones o explosivos (artículos 566 a 568 CP).
- n) Delitos de terrorismo (artículos 572 a 578 CP).
- o) Delitos contra el patrimonio histórico (artículo 2.1.e de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando).

Pese a ser un elenco bastante largo, consideramos oportuno reproducirlo por completo porque de su lectura matizada emerge, además, que el legislador español no menciona delitos cometidos con gran frecuencia por las organizaciones criminales, como son: 1) la alteración de precios en concursos y subastas públicas; 2) los delitos de corrupción en los negocios; 3) los delitos de financiación ilegal de los partidos políticos; 4) los delitos contra la Administración pública; y 5) los delitos contra la Administración de Justicia. Y, sin embargo, introduce en la lista delitos que el Código Penal sanciona con penas más leves, como el robo y hurto de uso de vehículos (artículo 244 CP) o los delitos relativos a la protección de la flora y de la fauna (artículos 332 y 334 CP)<sup>75</sup>.

Por tanto, no solo el artículo 282 *bis* LECrim se aplica en el marco restringido de la lucha contra la delincuencia organizada sino que, dentro de este ámbito más limitado, tampoco se prevé el recurso a las operaciones encubiertas para los delitos de corrupción como el cohecho, la alteración de precios en subastas públicas, la financiación ilegal de los partidos políticos, etc. Se desprende así que la LECrim solo permite el uso de las técnicas especiales de investigación de la entrega vigilada contra el narcotráfico (artículo 263 *bis*) y de las operaciones encubiertas para los delitos tipificados en su artículo 282 *bis* y siempre que dichos delitos estén relacionados con el crimen organizado. Por lo que, cabe concluir que en el ordenamiento jurídico español “no existe base legal específica para los casos de corrupción” que permita el recurso a las operaciones encubiertas<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> CHOCLÁN MONTALVO, J. A., *La organización criminal: tratamiento penal y procesal*, Cuadernos “Luis Jiménez de Asúa”, Vol. 10, Madrid, Dykinson, 2000, p. 11.

<sup>76</sup> UNODC, Informe sobre el examen del país del Reino de España, Evaluación de Bélgica y Lituania sobre la aplicación de parte del Reino de España de los artículos 15 al 42 del Capítulo III. “Penalización y

La doctrina y la jurisprudencia española subrayan que, con la autorización del Juez de Instrucción competente (o del Ministerio Fiscal en vía excepcional) y para una investigación concreta, los agentes de policía judicial pueden infiltrarse en un grupo delictivo organizado para entender su organización y obtener pruebas útiles en un futuro juicio penal. Si la operación encubierta tiene como único objetivo descubrir un delito ya cometido o que está cometiéndose y no provoca su ejecución (en cuyo caso el autor quedaría impune)<sup>77</sup>, dicha operación será lícita<sup>78</sup>. Los agentes encubiertos no pueden instigar a la comisión de un delito, según el principio compartido por muchos ordenamientos penales que prohíbe perseguir a un sujeto por un delito cometido tras la instigación de un oficial público y que, de otra manera, no realizaría<sup>79</sup>. Las operaciones encubiertas solo deben perseguir la obtención de las pruebas de una “actividad criminal que ya se está produciendo pero de la que únicamente se abrigan sospechas”<sup>80</sup>. Pues bien, en las tramas de corrupción, como en el tráfico de droga, la infiltración de agentes encubiertos sirve para buscar las pruebas de un delito que ya existe, por lo que no parece haber incompatibilidad teórica entre el artículo 282 *bis* y su extensión a los asuntos de corrupción. Es más, los expertos que redactaron el Manual de la ONU para investigadores y fiscales sobre las medidas prácticas contra la corrupción precisan que esta regla no se aplica si el sospechoso ya ha demostrado cierta propensión a cometer el delito que se está investigando. Sostienen entonces que, incluso en un ordenamiento democrático, es admisible y comprensible que se quiera comprobar si un funcionario estatal está dispuesto o no a dejarse sobornar. Así, por ejemplo, una persona que quiere blanquear el capital derivado del narcotráfico no será provocada (“*entrapped*”) por los agentes encubiertos que simulan gestionar una actividad de blanqueo de capitales<sup>81</sup>. Tampoco instigará al soborno aquel agente encubierto que finge ser un emprendedor y entregue un maletín lleno de dinero a un funcionario público – sea un policía, un juez o un alcalde – sospechoso de tener cierta inclinación a recibir beneficios indebidos<sup>82</sup>. Por lo dicho, no parecen existir en el ordenamiento jurídico español impedimentos para la introducción en el elenco del artículo 282 *bis* LECrim de los delitos típicos de corrupción y de su aplicación fuera del solo ámbito de la lucha a la delincuencia organizada.

Estamos convencidos de que la modificación de la normativa analizada, junto con su extensión más allá del marco de la sola criminalidad organizada, sería una estrategia poderosa para combatir la corrupción en aquellos Estados que sufren de forma especial del problema de la corrupción en el sector público<sup>83</sup>. A este respecto, el modelo adoptado por el Reino Unido es un ejemplo concreto de la eficacia de las operaciones encubiertas contra la corrupción. En el

---

aplicación de la ley” y los artículos 44 al 50 del Capítulo IV. “Cooperación internacional” de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en el ciclo de revisión 2010 – 2015, p. 85.

<sup>77</sup> MONTÓN GARCÍA, M., “Agente provocador y agente encubierto”, *La Ley*, Vol. 3, 1999, p. 2129.

<sup>78</sup> STS n. 848/2003, Sala de lo Penal, 2ª Sección, de 13 de junio de 2003.

<sup>79</sup> LANGSETH, P. *et al.*, *United Nations...*, cit., pp. 85-86 y 90.

<sup>80</sup> LÓPEZ MUÑOZ, J., *Criminalidad organizada...*, cit., p. 133; STS n. 655/2007, Sala de lo Penal, 2ª Sección, de 25 de junio de 2007; STS n. 104/2011, Sala de lo Penal, 2ª Sección, de 1 de marzo de 2011.

<sup>81</sup> LANGSETH, P. *et al.*, *United Nations...*, cit., pp. 85-86 y 90.

<sup>82</sup> Para un estudio detallado acerca de las diferencias entre agente encubierto y agente provocador, ver: NÚÑEZ PAZ, M. A., / GUILLÉN LÓPEZ, G., “Entrega vigilada, agente encubierto y agente provocador. Análisis de los medios de investigación en materia de tráfico de drogas”, *Anuario de Derecho penal y Ciencias penales*, vol. LXI, 2008, pp. 116-121.

<sup>83</sup> LANGSETH, P. *et al.*, *United Nations...*, cit., p. 89.

Índice de Percepción de la Corrupción de 2017 el Reino Unido se coloca en la posición octava de 180 Estados (compartiendo posición con los Países Bajos, Luxemburgo y Canadá) y por delante de Alemania, Australia, Japón, o los Estados Unidos, ganando dos posiciones con respecto al año anterior<sup>84</sup>. El Eurobarómetro Flash de 2015 confirma que solo el 8% de los entrevistados consideran la corrupción como una traba para sus negocios en el Reino Unido, que obtuvo así el segundo mejor resultado en toda la UE (detrás de Dinamarca), ante una media europea del 40% y del 55% entre los españoles<sup>85</sup>.

Los resultados mencionados no han de sorprender, ya que los escasos niveles de corrupción en el Reino Unido responden también a una precisa política anticorrupción adoptada en los tiempos más recientes. Hasta hace pocos años la normativa británica se fundaba todavía en el *Public Bodies Corrupt Practices Act* de 1889, en el *Prevention of Corruption* de 1906 y en el *Prevention of Corruption Act* de 1916<sup>86</sup>. En las últimas dos décadas, sin embargo, el Reino Unido se ha dotado de una serie de instrumentos jurídicos muy poderosos para combatir la corrupción. Entre ellos cabe señalar, en primer lugar, el *Public Interest Disclosure Act* (PIDA)<sup>87</sup> de 1998 que establece uno de los sistemas jurídicos más avanzados del mundo para la protección de los informadores y que les incentiva así a referir de los casos de corrupción que lleguen a conocer<sup>88</sup>. En segundo lugar, es preciso recordar el *Bribery Act* de 2010, que sanciona con la detención de hasta diez años el soborno activo y pasivo, el soborno de un funcionario público extranjero y la incapacidad de las organizaciones comerciales de prevenir el soborno de sus representantes<sup>89</sup>. En tercer lugar, cabe destacar el más reciente *Criminal Finances Act* de 2017<sup>90</sup>, que refuerza la lucha contra el blanqueo de dinero y la corrupción introduciendo el instrumento del *Unexplained Wealth Order*, esto es, una orden de investigación que obliga a los sospechosos de delitos graves de explicar la naturaleza y la procedencia de sus riquezas, bajo amenaza de embargarlas<sup>91</sup>.

Al margen de estas decisivas medidas legislativas anticorrupción someramente indicadas, el Informe de la UNODC sobre la aplicación por el Reino Unido de la Convención de Mérida subraya que los británicos suelen recurrir a las técnicas especiales de investigación, incluso las operaciones encubiertas, para cooperar con las autoridades policiales extranjeras

---

<sup>84</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Índice de Percepción...*, cit.

<sup>85</sup> FLASH EUROBAROMETER 428, *Businesses' attitudes towards corruption in the EU*, de diciembre de 2015, p. 28.

<sup>86</sup> MACAULAY, M., *Corruption in the UK. Part two: Assessment of Key Sectors*, Transparency International Report, 2011, p. 12.

<sup>87</sup> *Public Interest Disclosure Act 1998*, disponible en:

[https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/pdfs/ukpga\\_19980023\\_en.pdf](https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/pdfs/ukpga_19980023_en.pdf)

<sup>88</sup> WORTH, M., *Whistleblowing in Europe: legal protections for whistleblowers in the EU*, Transparency International Report, 2013, p. 83.

<sup>89</sup> *Bribery Act 2010*, disponible en:

[https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/pdfs/ukpga\\_20100023\\_en.pdf](https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/pdfs/ukpga_20100023_en.pdf)

<sup>90</sup> *Criminal Finances Act 2017*, disponible en:

[https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/22/pdfs/ukpga\\_20170022\\_en.pdf](https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/22/pdfs/ukpga_20170022_en.pdf)

<sup>91</sup> *Circular 003/2018: Criminal Finances Act. Unexplained wealth orders*, disponible en:

<https://www.gov.uk/government/publications/circular-0032018-criminal-finances-act-unexplained-wealth-orders/circular-0032018-unexplained-wealth-orders>; cfr. BĄKOWSKI, P. / VORONOVA, S., *Corruption...*, cit., pp. 74-75.

en la detección de los actos de corrupción<sup>92</sup>. El Informe destaca así que el artículo 50 de la Convención de Mérida atañe la capacidad de las autoridades nacionales para usar las técnicas especiales de investigación y aprovechar sus resultados como pruebas “para la acusación en casos de corrupción” y resalta que el Reino Unido ya dispone y aplica estas técnicas para tales fines<sup>93</sup>. En particular, conviene mencionar el *Regulation of Investigatory Powers Act (RIPA)* de 2000, que admite la posibilidad de usar las operaciones encubiertas para recaudar elementos útiles para un futuro procedimiento penal. En su sección 29, titulada “Authorisation of covert human intelligence sources”, el RIPA establece que es posible acudir a los agentes encubiertos en los siguientes casos:

- “(a) in the interests of national security;
- (b) for the purpose of preventing or detecting crime or of preventing disorder;
- (c) in the interests of the economic well-being of the United Kingdom;
- (d) in the interests of public safety;
- (e) for the purpose of protecting public health;
- (f) for the purpose of assessing or collecting any tax, duty, levy or other imposition, contribution or charge payable to a government department; or
- (g) for any purpose (not falling within paragraphs (a) to (f)) which is specified for the purposes of this subsection by an order made by the Secretary of State”<sup>94</sup>.

Resulta así que los ámbitos en los que el RIPA permite las operaciones encubiertas son muy amplios, ya que abrazan los intereses de seguridad nacional, la prevención y detección del crimen, el bienestar económico británico, etc. Además, la sección 29 contiene una cláusula omnicomprendensiva (letra g), pensada para colmar eventuales lagunas creadas por las previsiones anteriores y asegurar su eficacia práctica. En efecto, es gracias a estos instrumentos que, por ejemplo, Sarfraz Ibrahim, *senior barrister* del Servicio de Fiscales de la Corona, fue condenado a cuatro años de prisión por corrupción, por haber intentado obstruir la justicia y por “*misconduct in public office*”, un delito equiparable al de abuso de funciones. Ibrahim aceptó un soborno de 20.000 libras para dejar caer las acusaciones contra una persona que creía culpable. Pero, el soborno fue pagado por un agente encubierto que se hizo pasar por un criminal culpable de agresión en el contexto de una más amplia operación

---

<sup>92</sup> UNODC, Country Review Report of the United Kingdom, Review by Greece and Israel of the implementation by the United Kingdom of Chapter III. “Criminalization and law enforcement” and Chapter IV. “International cooperation” of the United Nations Convention against Corruption for the review cycle 2011 – 2012, p. 13.

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 306.

<sup>94</sup> *Regulation of Investigatory Powers Act 2000*, Part II, Section 29, disponible en: [https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/23/pdfs/ukpga\\_20000023\\_en.pdf](https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/23/pdfs/ukpga_20000023_en.pdf)

encubierta organizada por la *Serious Organised Crime Agency* (SOCA), la predecesora de la ya indicada NCA<sup>95</sup>.

Con actos legislativos como estos el Reino Unido se ha equipado de las oportunas herramientas jurídicas para luchar con mayor vigor contra la corrupción y los datos estadísticos dan fe de su utilidad. Por ello, pensamos que el modelo británico debería reproducirse en los demás países, entre los cuales España, que aún no disponen de los medios jurídicos necesarios para contrarrestar la corrupción pública de forma eficaz y eficiente.

## VI. CONSIDERACIONES FINALES

Aún a principios de 2018, el Informe del GRECO sobre la prevención de la corrupción entre los miembros del Parlamento, jueces y fiscales, concluyó que España no había realizado de forma satisfactoria ninguna de las once recomendaciones que le hizo en el Informe de evaluación previo de 2016<sup>96</sup>. Como se dijo al principio, tampoco el panorama europeo (ni el internacional) es muy alentador, como se refleja en la opinión de más de dos tercios de los europeos que consideran la corrupción muy extendida en sus países<sup>97</sup>. A la luz de la necesidad innegable de medidas más efectivas contra el fenómeno en expansión de la corrupción en esta comunidad internacional globalizada, en el presente trabajo se ha intentado explicar por qué las operaciones encubiertas deberían extenderse también al ámbito de la corrupción pública. A nivel internacional ya se han elaborado ciertas herramientas básicas para combatir los numerosos delitos asociados con la corrupción. Sin embargo, como a menudo ocurre en el plano global, parece faltar una voluntad política real de algunos Estados Parte para seguir el camino trazado por la ONU. Pensamos que el siguiente paso debería consistir en la traducción en normas internas del compromiso firme que los Estados asumieron contra la corrupción al firmar y ratificar la Convención de Palermo y la de Mérida<sup>98</sup>.

Esta necesidad parece especialmente apremiante para España y para todos los demás Estados que todavía no han ejecutado aquellas normas de las convenciones de la ONU cuya aplicación concreta sería especialmente eficaz contra la corrupción. Por ello, pensamos que, ante todo, España podría incluir en el listado del artículo 282 *bis* LECrem ciertos delitos perpetrados con frecuencia por las organizaciones criminales que les permiten sobrevivir y que tienen una estrecha relación con la corrupción, como la alteración de precios en subastas públicas o los delitos de financiación ilegal de los partidos políticos. En segundo lugar, sería conveniente que el legislador español extendiera el ámbito de aplicación del artículo 282 *bis* LECrem más allá de la sola delincuencia organizada, permitiendo así el recurso a las operaciones encubiertas también para investigar aquellos delitos conexos con la corrupción. En el ejercicio de esta tarea, se propone que todos aquellos Estados como España, que no

<sup>95</sup> MACAULAY, M., *Corruption in the UK...*, cit., pp. 1-62, p. 24; MORRIS, S., “Crown Prosecution Service barrister admits taking £20,000 bribe”, *The Guardian*, de 29 de junio de 2010, disponible en: <https://www.theguardian.com/uk/2010/jun/29/crown-prosecution-service-officer-bribe>

<sup>96</sup> GRECORC4 (2017)18, *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*, Fourth Evaluation Round, Interim Compliance Report: Spain, de 3 de enero de 2018, p. 2, párr. 3.

<sup>97</sup> SPECIAL EUROBAROMETER 470, *Corruption*, de octubre de 2017, pp. 16-25 y 98-103.

<sup>98</sup> ABBOTT, K. W., “Corruption, Fight against”, cit.

disponen de una normativa que autorice las operaciones encubiertas fuera del ámbito de la criminalidad organizada, se inspiren al ejemplo británico. Gracias también a la introducción de una serie de medidas legislativas que admiten el uso de los agentes encubiertos para destapar los casos más graves de corrupción, el Reino Unido no sufre de manera especial del fenómeno de la corrupción, sobre todo pública.

Por todo ello, creemos que el recurso a la técnica especial de investigación de las operaciones encubiertas contra la corrupción pública podría representar un pequeño paso para poner los cimientos de una sociedad (inter)nacional más justa y ecuánime.

## BIBLIOGRAFÍA

A/RES/53/111, de 9 de diciembre de 1998.

A/RES/54/128, de 17 de diciembre de 1999.

A/RES/55/25, de 8 de enero de 2001, Anexo: Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus Protocolos, de 15 de noviembre de 2000.

A/RES/55/61, de 22 de enero de 2001.

A/RES/58/4, de 31 de octubre de 2003, Anexo: Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción.

A/RES/70/1, de 25 de septiembre de 2015, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

ABBOTT, K. W., "Corruption, Fight against", *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, disponible en: <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e918?rsk=1&rskey=B1nxKN&result=1&prd=EPIL>

ALDA MEJÍAS, S., "El combate a la corrupción para combatir el crimen organizado", *Documento de trabajo del Real Instituto Elcano*, Vol. 6, 2016, pp. 1-46.

ARGANDOÑA, A., "La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción y su impacto sobre las empresas internacionales", *Documento de Investigación del IESE Business School-Universidad de Navarra*, Vol. 656, 2006, pp. 1-21, disponible en: <https://www.iese.edu/research/pdfs/DI-0656.pdf>

BAKOWSKI, P. / VORONOVA, S., *Corruption in the European Union: Prevalence of corruption, and anti-corruption efforts in selected EU Member States*, European Parliamentary Research Service, 2017, pp. 1-79.

BASSIOUNI, M. C., "Legal Control of International Terrorism: A Policy-Oriented Assessment", *Harvard International Law Journal*, Vol. 43, núm. 1, 2002, pp. 83-103.

BOE núm. 171, de 19 de julio de 2006, Instrumento de ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003, pp. 27132-27153.

BOE núm. 233, de 29 de septiembre de 2003, Instrumento de Ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, hecho en Nueva York el 15 de noviembre de 2000, pp. 35280-35297.



BOE núm. 260, de 17 de septiembre de 1882, Real decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal, pp. 260-283.

BOSTER, N., *An Introduction to Transnational Criminal Law*, Oxford University Press, 2012.

CARCANO, D., *Manuale di Diritto Penale. Parte Speciale*, Milano, Guffrè Editore, 2010.

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (CIS), *Anuario 2016*, pp. 1-383.

CHOCLÁN MONTALVO, J. A., *La organización criminal: tratamiento penal y procesal*, Cuadernos "Luis Jiménez de Asúa", Vol. 10, Madrid, Dykinson, 2000.

COM(2003) 317 final, de 28 de mayo de 2003, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo, *Una política global de la UE contra la corrupción*, pp. 2-27.

COM(2014) 38 final, de 3 de febrero de 2014, *Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE*, Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, pp. 2-45.

COUNCIL OF EUROPE, *Civil Law Convention on Corruption*, European Treaty Series, núm. 174, de 4 de noviembre de 1999, pp. 1-6.

COUNCIL OF EUROPE, *Criminal Law Convention on Corruption*, European Treaty Series, núm. 173, de 27 de enero de 1999, pp. 1-12.

DE LA CUESTA ARZAMENDI, J. L., "Iniciativas internacionales contra la corrupción", *Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, Vol. 17, 2003, pp. 5-26.

DOCE C núm. 340, de 10 de noviembre de 1997, Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos.

EUROPOL, *EU Serious and Organised Crime Threat Assessment 2017: Crime in the Age of Technology*, pp. 8-59.

EUROPOL, *Why is Cash still King? A Strategic Report on the Use of Cash by Criminal Groups as a Facilitator for Money Laundering*, 2015, pp. 1-52.

FLASH EUROBAROMETER 428, *Businesses' attitudes towards corruption in the EU*, de diciembre de 2015, pp. 1-146.

GAFI, *Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación*, versión revisada de febrero de 2012, pp. 1-134.

GRECORC4 (2017)18, *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*, Fourth Evaluation Round, Interim Compliance Report: Spain, de 3 de enero de 2018, pp. 2-112.

GUPTA, S. / OGADA, C. et al., *Corruption: Costs and Mitigating Strategies*, International Monetary Fund Fiscal Affairs and Legal Departments, 2016, pp. 1-43.

HAFNER, M. / TAYLOR, J. et al., *The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption Annex II – Corruption*, European Parliamentary Research Service, 2016, pp. 1-152.

INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Good Governance: The IMF's Role*, 1997, pp. 1-14.

LANGSETH, P. *et al.*, *United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*, Viena, 2004, pp. 1-215.

LÓPEZ MUÑOZ, J., *Criminalidad organizada: aspecto jurídicos y criminológicos*, Estudios de criminología y política criminal, Madrid, Dykinson, 2015.

MACAULAY, M., *Corruption in the UK. Part two: Assessment of Key Sectors*, Transparency International Report, 2011, pp. 1-62.

MONTÓN GARCÍA, M., “Agente provocador y agente encubierto”, *La Ley*, Vol. 3, 1999, pp. 2127-2131.

NÚÑEZ PAZ, M. A., / GUILLÉN LÓPEZ, G., “Entrega vigilada, agente encubierto y agente provocador. Análisis de los medios de investigación en materia de tráfico de drogas”, *Anuario de Derecho penal y Ciencias penales*, vol. LXI, 2008, pp. 89-164.

SANDS, P., “Making it Harder for the Bad Guys: The Case for Eliminating High Denomination Notes”, *M-RCBG Associate Working Paper Series*, Harvard Kennedy School, Vol. 52, 2016, pp. 1-63.

SPECIAL EUROBAROMETER 470, *Corruption*, de octubre de 2017, pp. 1-155.

SZAREK-MASON, P., *The European Union's Fight Against Corruption: The Evolving Policy Towards Member States and Candidate Countries*, Cambridge University Press, 2010.

THE WORLD BANK, *Combating Corruption*, de 26 de septiembre de 2017, disponible en: <http://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/anti-corruption>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SECRETARIAT, *España necesita lidiar con la corrupción sistémica de manera urgente*, de 18 de mayo de 2017, disponible en: [https://www.transparency.org/news/pressrelease/espana\\_necesita\\_lidiar\\_con\\_la\\_corrupcion\\_sistemica\\_de\\_manera\\_urgente](https://www.transparency.org/news/pressrelease/espana_necesita_lidiar_con_la_corrupcion_sistemica_de_manera_urgente)

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Anti-Corruption Glossary*, disponible en: <https://www.transparency.org/glossary/term/corruption>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Índice de Percepción de la Corrupción 2017*, disponible en: [https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla\\_sintetica\\_ipc-2017.pdf](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla_sintetica_ipc-2017.pdf)

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC), *United Nations Guide on Anti-Corruption Policies*, 2003, pp. 1-147.

UNODC, Country Review Report of the United Kingdom, Review by Greece and Israel of the implementation by the United Kingdom of Chapter III. “Criminalization and law enforcement” and Chapter IV. “International cooperation” of the United Nations Convention against Corruption for the review cycle 2011 – 2012, pp. 1-310.

UNODC, Informe sobre el examen del país del Reino de España, Evaluación de Bélgica y Lituania sobre la aplicación de parte del Reino de España de los artículos 15 al 42 del Capítulo III. “Penalización y aplicación de la ley” y los artículos 44 al 50 del Capítulo IV. “Cooperación internacional” de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en el ciclo de revisión 2010 – 2015, pp. 1-95.

VAN BALLEGOOIJ, W. / ZANDSTRA, T., *Organised Crime and Corruption: Cost of Non-Europe Report*, European Parliamentary Research Service, 2016, pp. 1-31.

VILLORIA, M. / LÓPEZ PAGÁN, J., “Globalización, corrupción y convenios internacionales: dilemas y propuestas para España”, *Documento de trabajo del Real Instituto Elcano*, Vol. 42, 2009, pp. 1-35.

WOLFENSOHN, J. D., *Annual Meetings Address*, The World Bank, de 1 de octubre de 1996, disponible en:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/135801467993234363/pdf/99712-WP-Box393210B-PUBLIC-1996-10-01-People-and-Development.pdf>

WORTH, M., *Whistleblowing in Europe: legal protections for whistleblowers in the EU*, Transparency International Report, 2013, pp. 6-96.

Fecha	Tribunal	Ponente	Referencia
13 de junio de 2003	Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, 2ª Sección	D. Julián Artemio Sánchez Melgar	Roj: STS 4107/2003
25 de junio de 2007	Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, 2ª Sección	D. Siro Francisco García Pérez	Roj: STS 5414/2007
1 de marzo de 2011	Tribunal Supremo Sala de lo Penal, 2ª Sección	D. Juan Ramón Berdugo Gómez De La Torre	Roj: STS 1316/2011