

PROPUESTAS PARA EVITAR LA CORRUPCION POLITICA Y ADMINISTRATIVA EN INGLATERRA

(Resumen del informe de la Comisión Real presidida por lord Salmon sobre «Standards of conduct in public life», julio 1976) (1).

La Comisión fue nombrada en 1974 y presentó sus propuestas al Parlamento en julio de 1976.

Los términos de su mandato eran: «Investigar sobre las normas de conducta en el seno del Gobierno Central, Administración Local y otros organismos públicos del Reino Unido, referentes a situaciones de conflicto de intereses u otras que impliquen un riesgo de corrupción que podrían traducirse en actuaciones injustas por parte de un organismo público; y recomendar las medidas que puedan resultar necesarias para asegurar el mantenimiento de los mayores niveles de honradez en la vida pública».

(1) Her Majesty's Stationery Office, Cmnd. 6524.

PARTE I

Antecedentes próximos

La principal razón para el nombramiento de esta Comisión residía en el considerable impacto que sobre la opinión pública ejerció el «Affair Poulson». Este prestigioso arquitecto había creado la que llegó a ser la mayor firma de arquitectos, que luego se extendió a la realización de las construcciones de, Europa, y recibía una gran parte de los encargos del sector público, especialmente de la Administración Local.

Entre 1950 y 1972 sobornó de forma más o menos directa a gran número de miembros de Corporaciones locales y otros organismos relacionados con el urbanismo, incluyendo al líder de la mayoría laborista y el alcalde (Lord Mayor) de Newcastle, Upon Tyne; al jefe de policía del Condado de Durhan, a ingenieros Jefe de División del National Coal Board, a altos funcionarios ((principal) del Ministerio de Sanidad, etc., hasta un total de 300 casos sometidos a expediente de investigación, aunque en la mayoría se trataba de funcionarios subordinados cuya implicación en el *affair* era relativamente trivial. En suma, Mr. Poulson, dice el Informe, había logrado corromper hasta altos niveles del Civil Service, del Servicio Nacional de Sanidad, de dos industrias nacionalizadas y de cierto número de Corporaciones locales.

La fórmula más utilizada para estos cohechos consistía en nombrar a los interesados «consultores» en alguna de las agencias de relaciones públicas inscritas a nombre de un testaferro.

El descubrimiento del caso fue en cierto modo accidental a través de la declaración de quiebra de la empresa, que puso todos sus documentos a disposición de los tribunales. Aunque anteriormente se habían producido denuncias a través de la prensa y por canales oficiales, no se había podido proceder contra los culpables por la imposibilidad de acceso a sus cuentas bancarias. Aún después de producirse la declaración de quiebra, tampoco hubiera sido posible la persecución de los delitos de cohecho por falta de pruebas, si no hubiera sido por la extraordinaria meticulosidad con que mister Poulson conservaba

copias de todos sus documentos por comprometedores que fueran.

La Comisión reconoce que fue la consideración de la impunidad real de que gozan estos delitos la causa que precipitó su nombramiento y el encargo de revisar los mecanismos que supuestamente servían para la prevención y persecución de los mismos.

El descubrimiento del *affair* coincidió con la puesta en marcha de la reorganización de la Administración Local, que, en grandes líneas, aumentó las funciones descentralizadas a las Corporaciones. Esta situación exigía medidas urgentes para reforzar los mecanismos anticorrupción existentes, y así el primer ministro nombró un Comité sobre Normas de Conducta para la Administración Local presidido por lord Redcliffe Maud, que emitió su informe en 1974, dando origen a un «Código de Normas de Conducta para la Administración Local», promulgado en octubre de 1975. La Comisión Salmon utiliza profusamente el informe Redcliffe Maud, aunque se aparte del mismo en algunos puntos.

Tras una revisión de los casos de corrupción que han llegado a los tribunales (aunque la Comisión reconoce que esta cifra no es significativa de la extensión del problema por las dificultades de la persecución penal), la Comisión llega a la conclusión de que la reciente legislación sobre urbanismo y vivienda ha hecho recaer una enorme responsabilidad en el sistema de Administración Local y en concreto en los representantes elegidos, que se encuentran a veces sin una preparación para la vida pública, tomando decisiones de una importancia financiera muy superior a las de su vida ordinaria, y que pueden afectar muy sustancialmente a las empresas privadas interesadas, de forma que la tentación de recurrir a prácticas corruptas es muy grande para ambas partes. Es de notar que este riesgo es mucho mayor en aquellas Corporaciones locales dominadas totalmente por un solo partido.

PARTE II

Leyes, reglamentos y normas de conducta que afectan a las personas

Coehecho: La Comisión estudia la normativa sobre el tema contenida en tres leyes de 1889, 1906 y 1916, y emite una serie de recomendaciones, de las que recogemos las más interesantes:

Propone la refundición de las tres leyes existentes. Mejora la tipificación al proponer que la esencia del delito sería la oferta, entrega, solicitud o aceptación de cualquier tipo de *consideration* como incentivo o recompensa para actuaciones del organismo público con intención corrupta.

La nueva legislación debería englobar a cualquier tipo de transacción y el concepto de organismo público sería definido lo más ampliamente posible.

Los nuevos tipos penales deberían englobar las actividades de terceras personas, intermediarios y las situaciones en que el beneficio (*consideration*) lo reciben terceros.

Toda recepción de cualquier beneficio por un servidor público de parte de un interesado se presumirá realizada corruptamente y la carga de la prueba en contrario corresponde al acusado. Esta separación de las normas ordinarias del Derecho penal se justifica con la consideración de que harto difícil es llegar a probar la entrega, oferta, etc., del beneficio, que si esto se llega a producir existe evidencia *prima facie* de corrupción, y que si no se ha realizado corruptamente, los acusados pueden probarlo sin dificultad.

La legislación se aplicará tanto a los *members* (políticos elegidos o nombrados) como a los *employees* (funcionarios) de los organismos públicos.

Pero las modificaciones más importantes no son las que se refieren a la definición legal del delito, sino a los mecanismos para su persecución.

Hasta el momento la policía no podía investigar los *financial records*, concepto amplio, según la Comisión, que engloba toda la documentación económica, mas que después de la ini-

ciación del procedimiento criminal. A su vez este proceso no podía iniciarse basado en meras sospechas, por fuertes que éstas fueran. La Comisión piensa que deben aumentarse las facultades de las autoridades encargadas de la búsqueda de pruebas, pero no cree que estas potestades deban ser conferidas directamente a la policía. Por lo tanto, propone (coincidiendo con el Informe Redcliffe Maud) que la policía pueda solicitar, a través del fiscal general, de un magistrado del Tribunal de Apelación (*High Court*) autorización para proceder a investigar los *financial records* de una persona o sociedad, basando su petición en pruebas de una sospecha razonable de corrupción. Los *financial records* incluyen las cuentas bancarias, los resguardos de transferencias, registros microfilmados de cheques, listas de valores y cualquier otro documento semejante, así como los ficheros, libros de contabilidad, facturas, etc., que puedan conservarse en la casa o local del sospechoso. También pueden investigarse los *financial records* de la esposa del sospechoso, pero es preciso pedir una autorización separada.

En el capítulo siguiente la Comisión se plantea el problema de la posible utilización de la información recogida por el Inland Revenue, departamento que debido a su función fiscal dispone de datos importantísimos sobre la situación financiera de personas y sociedades.

En este caso aparece un cierto conflicto de intereses públicos porque la investigación de los casos de corrupción precisa de toda esta información, pero al mismo tiempo es un principio mantenido con celo por el aparato fiscal inglés, aunque no esté contenido en normas legales, que toda la información que le suministren los contribuyentes será tratada con la máxima reserva y sólo se utilizará para los fines de tal Departamento. Salvo contadas excepciones la filosofía política de toda la legislación referente a las relaciones de los ciudadanos y la Administración ha mantenido el principio de que cuando el Estado queda autorizado a obtener información de forma compulsiva de los ciudadanos, éstos reciben la garantía de que no será utilizada para otros fines que los específicos contenidos en la legislación concreta. En los momentos actuales la opinión pública está sensibilizada ante la posibilidad de transferencia de infor-

mación personal entre diferentes organismos públicos, y los medios modernos de tratamiento de la información han contribuido a agudizar esta preocupación.

La Comisión resuelve el conflicto recomendando para la utilización de la información del Inland Revenue en casos de corrupción el mismo procedimiento que para investigar los documentos privados, esto es, petición de la policía a un magistrado del Tribunal de Apelación (*High Court Judge*), a través del fiscal general (*Director of Public Prosecutions*), de la autorización precisa.

Sin embargo, la Comisión, por una larga serie de razones, no considera necesario recomendar que el Inland Revenue pueda tomar la iniciativa de pasar al fiscal general la información que consideren puede dar origen a fundadas sospechas de corrupción.

Incompatibilidades

En los capítulos 6, 7 y 8, el Informe se refiere al tema de los intereses privados de políticos y funcionarios que pueden entrar en conflicto con sus funciones públicas.

La primera cuestión que la Comisión examina es el caso de intereses conflictivos que deban impedir el acceso de la persona al cargo público. Este tema se ha planteado principalmente en la Administración Local. Tanto el Trades Union Congress como muchos de los informes que ha recibido la Comisión expresan su preocupación por la situación en muchas Corporaciones locales en que los *councillors* (concejales) presiden o son miembros de Comités que gestionan asuntos íntimamente relacionados con sus intereses privados. Realmente hasta 1933 la legislación de Régimen Local prohibía la pertenencia a una Corporación local de todas aquellas personas que tuvieran intereses en alguna relación contractual con la misma. La Comisión Real que informó sobre Régimen Local en 1929 llegó, sin embargo, a la conclusión de que esta prohibición tan amplia, piénsese, por ejemplo, que alcanzaba a los accionistas de compañías que tuvieran relación con la Corporación, desanimaba a muchas personas de su participación en la Administración Local. Por tanto,

proponía que la incompatibilidad debería referirse no a la pertenencia a la corporación, sino al voto en las cuestiones que resultaran conflictivas.

Este es el sistema actualmente vigente que la Comisión Salmon estima debe mantenerse.

El sistema actual salvaguarda el interés público, exigiendo a cualquier servidor público, concepto que engloba a funcionarios y políticos elegidos, que declare sus intereses privados, siempre que puedan estar relacionados con sus obligaciones oficiales. El resultado de esta declaración será normalmente la recusación para tomar parte en el asunto concreto en que pueda surgir el conflicto.

Este sistema básico tiene diferente regulación según se trate del Parlamento, de la Administración Central o Local.

En el Civil Service (2) las normas referentes a la declaración de interés están contenidas en el *Código de normas sobre retribuciones y condiciones del servicio (Code)* y en las reglas de conducta particulares que cada Departamento emana para su personal en desarrollo de las instrucciones del Departamento del Civil Service contenidas en otro documento llamado *Guide*.

Evidentemente una gran parte de las normas disciplinarias del *Code* y de los Departamentos hacen referencia a la prevención de la corrupción; por ejemplo, la completísima regulación en materia de incompatibilidades, aceptación de regalos o recompensas, participación en sociedades mercantiles, relaciones contractuales con entes públicos, utilización de información obtenida por razón del cargo, publicaciones, etc., pero por lo que se refiere al tema de la declaración de intereses el *Code* contiene la norma general de que todo servidor público debe evitar situaciones en que sus intereses privados puedan entrar en conflicto con su deber; las normas de conducta de cada Departamento suelen contener la exigencia de la declaración de sus intereses cuando esta situación se produzca.

En ambos casos se trata de normas disciplinarias y su transgresión da lugar a expediente y sanciones administrativas, pero no tienen rango de ley penal.

(2) Este concepto engloba a todo funcionario desde el nivel equivalente a subsecretario inclusive.

La Comisión se refiere especialmente a la normativa disciplinaria del Departamento del Medio Ambiente como ejemplo de detalle y concreción y, en conjunto, encuentra que las normas de conducta del Civil Service cumplen bien su función y no precisan modificaciones.

En la Administración Local el texto vigente es la «Local Government Act» de 1972. Los *councillors* están obligados a declarar cualquier tipo de interés pecuniario directo o indirecto en cualquier asunto que esté pendiente de resolución por el órgano de que formen parte. Salvo en contados casos, esta declaración debe hacerse oralmente al principio de la sesión en que vaya a tratarse el asunto. El interesado debe posteriormente abstenerse de hablar y de votar sobre el tema. El no hacer la declaración constituye delito. Los intereses directos incluyen los de su esposa y los indirectos el estar en relación como gerente, accionista, socio o empleado de un interesado directamente. El secretario de Estado o ministro correspondiente puede remover la incompatibilidad de voz y voto. En la actualidad los funcionarios de la Administración Local tienen la misma obligación que los *councillors*, salvo que deben hacer la declaración por escrito. Su silencio también constituye delito y está sujeto a las mismas sanciones penales.

Esta regulación se aplica asimismo a ciertos organismos que dependen o están muy vinculados a las Corporaciones locales, como policía, organismos hidrográficos o de transporte de pasajeros.

Las principales recomendaciones de la Comisión coinciden con las del Informe Redcliffe Maud en la necesidad de reforzar las sanciones penales para los consejeros que oculten sus intereses particulares, hasta dos años de prisión (independientemente de las sanciones a la posible corrupción). Se basa en que los consejeros locales son las únicas personas en la vida pública que desempeñan funciones ejecutivas y que no son responsables ante un superior jerárquico como los funcionarios ni ante la autoridad que los nombra, como los directores de empresas públicas, por ejemplo. La responsabilidad de un consejero local ante su electorado es tenue y no resulta suficiente salvaguarda contra este peligro. Además, dado el ámbito territorial y las fun-

ciones de su competencia, están especialmente expuestos a entrar en conflictos de interés.

Sin embargo, la Comisión difiere del Informe Redcliffe Maud, en que considera que estas razones no pueden aplicarse al tema de los funcionarios locales, y a *sensu contrario* recomienda que su control se ejerza a través de normas disciplinarias semejantes a las del Civil Service en vez de a través de los mecanismos penales actuales. Es de notar que dos de los miembros de la Comisión, de acuerdo con el Informe Redcliffe Maud, disienten en este punto y consideran que deben mantenerse y reforzarse las normas penales además de las disciplinarias.

Las industrias nacionalizadas están sometidas a una regulación semejante contenida en las leyes que las crean. Los miembros de los Consejos de Dirección, nombrados por el ministro correspondiente, tienen obligación de declarar sus intereses en las reuniones de los consejos, generalmente las leyes se refieren a los intereses contractuales por analogía con lo establecido para las compañías privadas.

El personal está sometido a las reglas disciplinarias que establezca el Consejo. La Comisión recomienda que los Ministerios competentes logren que en cada industria existan las normas apropiadas sobre declaraciones de intereses privados.

En el capítulo 8 la Comisión examina la cuestión del registro de intereses privados de los miembros de las Corporaciones locales y se pronuncia a favor de exigirles una declaración anual en un registro abierto al público bajo las mismas penas que la omisión de la declaración verbal de intereses. Sin embargo, no considera necesario tal registro para los funcionarios. El tipo de información que debe contener la declaración anual es el propuesto por la Comisión Redcliffe Maud. La declaración debe referirse a la existencia y no a la naturaleza detallada de los intereses, y debe incluir los de la esposa. Se recomienda la inclusión de los siguientes:

a) Empleos y ocupaciones remuneradas, incluyendo puestos de dirección y de consultores y cualquier patrocinio del interesado por personas u organizaciones. En el caso de los empleos y ocupaciones no es preciso detallar la cantidad que se

percibe, pero en el caso de patrocinio (*sponsorship*) debe indicarse la cantidad porque tiene estricta relación con el empleo público del interesado. Los miembros de profesiones liberales deben indicar el nombre de su empresa, pero no los de sus clientes.

b) Todas las fincas inmobiliarias en propiedad o en arrendamiento por más de un año y las opciones de compra.

c) Las compañías mercantiles en que tenga una participación mayor de 1.000 libras o la centésima parte del capital.

d) Cualquier posesión (*tenancy*) de locales propios de la Corporación.

El tema del registro de intereses nos lleva a tratar de la legislación que sobre este asunto se refiere a los miembros del Parlamento que el informe recoge en el capítulo 17.

Dada la inmunidad parlamentaria establecida desde el Bill of Rights de 1688, la prevención y persecución de los posibles casos de corrupción de los miembros no está regulada por la legislación penal ordinaria (sí lo están los asuntos ajenos a las actividades parlamentarias). Es el propio Parlamento el que tipifica y sanciona estas conductas. Sucesivas resoluciones de la Cámara de los Comunes (a la que se refiere específicamente el Informe) han declarado *breach of privilege* la oferta de recompensa para influir la conducta de un miembro en relación con la promoción u oposición a cualquier proyecto de ley o resolución sometida a la Cámara o a alguno de sus Comités. Lógicamente también es *breach of privilege* la aceptación. Esta condena se extiende también a la conducta en actuaciones como la interpelación a un ministro. La formulación más clara está contenida en una resolución de la Cámara en 1947:

No es compatible con la dignidad de la Cámara ni con la fidelidad de un Miembro a sus electores ni con el privilegio de libre expresión el hecho de que un Miembro establezca con algún ente relaciones contractuales que de algún modo limiten o controlen su absoluta independencia y libertad de acción en el seno del Parlamento o le comprometan a actuar de alguna forma como representante de tal ente en los asuntos de que trate el Parlamento, dado que un Miembro debe lealtad a sus electores y a la nación en bloque y no a una parte de la misma.

En los últimos dos años la Cámara ha establecido un Registro de intereses de sus miembros y la obligación de proceder a la declaración de los mismos en cualquier debate o procedimiento de la Cámara o en Comités en que el miembro tome parte, así como en todas las relaciones que establezca con otros miembros, con ministros y con servidores públicos. El órgano encargado de velar por el cumplimiento de estas resoluciones es el Select Committee of Members' Interests, establecido en 1978. Este órgano puede recibir denuncias sobre el tema procedentes de miembros y también del público, es el encargado de instruir los expedientes y de recomendar la resolución apropiada a la Cámara.

El contenido del Registro de intereses consiste en las declaraciones formuladas por cada parlamentario al principio de cada legislatura y posteriores modificaciones. Se publica como un folleto oficial y se vende al público.

Los intereses que deben declararse son los siguientes (3):

1. Puestos de dirección remunerados en compañías públicas o privadas.

2. Empleos y cargos remunerados.

3. Profesiones y oficios remunerados.

4. Nombres de clientes cuando la profesión o empleo supongan la prestación de servicios que tengan alguna relación o procedan de su pertenencia a la Cámara.

5. Apoyos financieros (*sponsorships*), bien como candidato cuando el patrocinio haya supuesto más del 25 por 100 del total de los gastos electorales, o como parlamentario, cualquiera que sea el apoyo por parte de personas u organizaciones, declarando si tal *sponsorship* supone la recepción de cantidades o cualquier beneficio material directo o indirecto.

6. Visitas al extranjero basadas en su calidad de parlamentario, siempre que los gastos no hayan sido cubiertos totalmente a sus expensas o por fondos públicos.

7. Pagos en dinero u otros tipos de beneficios materiales recibidos directamente o procedentes de Gobiernos, organizaciones o personas extranjeras.

(3) Apéndice II a Erskine May, 19 edición, pp. 1087-1088.

8. Propiedades inmobiliarias que produzcan rentas sustanciales.

9. Nombres de compañías u otras entidades en que posee, bien a su nombre o al de su esposa o hijos menores, participación en el capital de valor nominal mayor de la centésima parte del total.

Todas las declaraciones de ingresos deben especificar la fuente, pero no la cantidad recibida.

La ocultación de intereses tanto en las declaraciones verbales como en las escritas se considera como *contempt* y resulta punible por la propia Cámara, previo expediente e investigación por el Select Committee on Members' Interests. Sólo el propio Parlamento puede decidir qué conductas constituyen *breach of privilege* o *contempt*; en este segundo caso las principales sanciones pueden ser reprensión pública y entrega del culpable a la custodia del Sargento de Armas del Parlamento o a una de las prisiones de Su Majestad, aparte de la posible suspensión de funciones o expulsión del miembro. La Cámara no puede imponer penas pecuniarias.

En los últimos cien años nadie ha sido conducido a prisión por decisión de la Cámara y no parece probable que en las circunstancias actuales esta potestad se llegue a ejercitar.

La Comisión opina que el presente estado de cosas que excluye a los miembros del Parlamento de la legislación penal ordinaria en materia de corrupción, y que, de hecho, solamente conserva como posibles sanciones la reprensión pública y la expulsión del Parlamento, no es suficiente para salvaguardar el interés público por las razones siguientes:

- El que soborna a un miembro no está sujeto a la legislación penal, y, excluida de hecho la sanción de prisión dictada por la Cámara, la sanción de reprensión pública no es de suponer tenga demasiado efecto.
- Ni el Committee of Privileges ni el Select Committee on Members' Interests disponen de la capacidad necesaria para llevar a cabo las complejísimas investigaciones precisas en los casos de corrupción.

- Dado que la corrupción de los miembros no es un delito de Derecho penal común, la competencia de la policía en esta materia resulta dudosa.
- En consecuencia, la Comisión recomienda que el Parlamento estudie la posibilidad de reconducir la corrupción de los miembros en el ejercicio de sus funciones al ámbito de la legislación penal común.

El Select Committee on Members' Interests, como organismo encargado de administrar el registro de intereses de los Miembros, llegó a la conclusión de que no era justo que los Miembros que se presentaran a elecciones tuvieran publicados sus intereses pecuniarios mientras que los otros candidatos no estaban obligados a descubrir nada. En consecuencia, propuso a la Cámara que en la prevista reforma de la legislación electoral se exigiera a los candidatos a la Cámara la misma declaración de intereses que se exige a los Miembros.

La Comisión opina que si esta propuesta se traduce en una modificación de la legislación electoral parlamentaria, debería considerarse la exigencia paralela para los candidatos en las elecciones para las Corporaciones Locales de hacer la misma declaración que se exige a sus Miembros.

Utilización de información oficial para fines privados

La legislación anticorrupción existente no cubre los casos en que se utilice información oficial para fines propios ni que se suministre a otras personas sin recibir ningún tipo de recompensa.

La legislación de secretos oficiales (Official Secrets Act 1911) está actualmente en revisión de acuerdo con las recomendaciones del Comité Departamental presidido por Lord Franks. Una de las recomendaciones de este Comité se refiere precisamente al delito de utilización dolosa de la información oficial que formula como explotación o transmisión de información oficial por un servidor público en contra de su deber. La Comisión Salmon opina que este tipo de delito encuentra su encuadre legal

en la legislación anticorrupción mejor que en la de protección de secretos oficiales.

Restricciones a la libertad de empleo de los funcionarios al abandonar el servicio público

Tanto el Civil Service como las Fuerzas Armadas tienen reglas específicas sobre esta materia que datan de 1937, cuando se promulgaron con motivo de un *affair* en que un alto funcionario encargado de las relaciones oficiales con una empresa estaba negociando al mismo tiempo su posibilidad de trabajo en la misma al abandonar el servicio público.

En la actualidad las reglas obligan a los funcionarios de rango *under secretary* y superior (*deputy secretary, second permanent secretary* y *permanent secretary*, equivalentes aproximadamente a subdirector general, director general y subsecretario, aunque en Inglaterra existen niveles intermedios) y a los niveles equivalentes del servicio diplomático y de las fuerzas armadas, a solicitar autorización del Gobierno para aceptar en el período de dos años, tras su cese en el servicio público, un puesto de trabajo en empresas: *a)* que estén en relación contractual con la Administración; *b)* que reciban subvenciones estatales; *c)* en las que la Administración participe como accionista; *d)* que reciban préstamos, garantías u otras formas de apoyos financieros estatales; *e)* con las que los servicios, departamentos u otras organizaciones gubernamentales estén en relación especial, y en entes semipúblicos creados por el Gobierno.

Además de estos cargos, los diferentes Ministerios deben extender esta exigencia a los detentadores de otros puestos de trabajo, de nivel inferior, que se consideren especialmente sensibles por sus relaciones con el sector privado.

En los casos de subsecretario y equivalentes la autorización corresponde al Primer Ministro, asesorado por una comisión; los otros casos corresponden normalmente al ministro del Departamento.

Estas prohibiciones no están respaldadas por ningún tipo de sanción, y la Comisión Salmon estima que de hecho resultan poco operativas, puesto que podían obviarse mediante la retribución de los servicios en forma que no supusiera una vinculación laboral con la empresa (estas conductas podrían caer bajo la legislación anticorrupción, que cubre también el cohecho tras abandonar el servicio público). Pero la función de estas normas de conducta no constituye una salvaguarda efectiva contra la corrupción, sino una cierta garantía ante la opinión pública de la imparcialidad del servicio público.

En cierto modo, la sanción implícita no afecta al funcionario, sino a la empresa que le ofrece trabajo contraviniendo las normas gubernamentales sobre el tema, en tanto que precisamente estas empresas están expuestas a cierto grado de discrecionalidad administrativa por su estrecho contacto con el sector público.

La Comisión recomienda su mantenimiento y posible extensión a los funcionarios de las Corporaciones locales y otros organismos públicos que deberán tomar decisiones sobre este tema a título individual.

Normas de conducta para los miembros (no funcionarios) de organismos públicos

La Comisión estima que los miles de miembros de las Corporaciones locales, de los organismos dependientes del Servicio Nacional de Sanidad y demás organismos asociados estrechamente a la Administración Local, muchos de los cuales acceden a las responsabilidades públicas sin preparación específica para las mismas, precisan de un código de conducta destinado a prevenir las actuaciones que puedan originar sospechas sobre su integridad.

Para la Administración Local ya existe este Código promulgado en octubre de 1975 previo acuerdo de las Asociaciones de Corporaciones Locales de Inglaterra, Escocia y Gales, y que sigue las recomendaciones del Informe Redcliffe Maud.

Este código ofrece a los consejeros locales una clara descripción de la conducta que se espera de ellos. Por ejemplo, la nece-

sidad de atenerse escrupulosamente a las normas sobre dietas y gastos de representación, la obligación moral de declarar sus intereses no pecuniarios (la declaración de los pecuniarios es forzosa); la extrema precaución en materia de regalos, ofertas y hospitalidad privados; la utilización de los servicios de transporte, secretariado y papelería oficiales, exclusivamente para las necesidades del servicio; no aceptación de puestos en Comités en los que la obligatoria declaración de sus intereses privados en la materia resultara tan frecuente que estorbaría su funcionamiento o en que simplemente su presencia daría lugar a dudas sobre la imparcialidad del órgano, etc.

La Comisión Salmon recomienda solamente ligeras modificaciones en el Código y la aplicación de normas semejantes al Servicio Nacional de Sanidad y a los organismos dependientes de las Corporaciones Locales.

PARTE III

Se recogen aquí las normas de organización y de procedimiento de los organismos públicos tendentes a evitar las posibles ocasiones de corrupción.

La Comisión recomienda que todos los organismos deben crear los mecanismos precisos para asegurar que todas las posibles denuncias de corrupción procedentes de su propio personal reciben un trato que evite los temores de represalias para el denunciante y que protejan a los denunciados en el caso de que las alegaciones resulten infundadas.

Una de las mejores garantías, reconoce la Comisión, es la máxima publicidad de los procedimientos a través de los que toman las decisiones los organismos públicos. Los grados de publicidad son, sin embargo, muy diferentes según los diferentes sectores de la actividad pública; no pueden tener la misma las decisiones comerciales de las empresas nacionales, que las deliberaciones del Gobierno o que las decisiones de las Corporaciones locales en casos individuales en relación con el urbanismo. La legislación actual de Régimen Local permite el acceso del público a las reuniones del Consejo y de sus Comités, excepto

cuando se declaren confidenciales las materias a tratar. También las actas de sesiones del Consejo son públicas y la Comisión estima que lo mismo deberían ser las de los Comités para permitir a la opinión pública y a la prensa seguir la pista de las decisiones acordadas por éstos por delegación del Pleno.

Hay algunas actuaciones administrativas particularmente vulnerables a la corrupción, especialmente la contratación y la planificación urbanística. La Comisión recomienda la utilización al máximo del concurso abierto para la adjudicación de contratos y restringir los posibles casos de adjudicación directa o de concurso restringido. En el campo del planeamiento urbanístico la *Community Land Act* de 1975 refuerza las facultades de las Corporaciones locales. La Comisión confía en que los Departamentos interesados darán los pasos necesarios para asegurar que esta mayor descentralización no aumenta los riesgos de corrupción.

Otro posible mecanismo de control está constituido por las revisiones financieras internas, siempre que la actual intervención contable realice un control también de la eficiencia, como está ocurriendo actualmente.

El informe incluye en esta parte III un capítulo dedicado a la responsabilidad de los partidos políticos.

El interés de los partidos por el control de las Corporaciones locales ha ido aumentando, sobre todo desde la última reorganización de la Administración Local que procedió a una mayor descentralización. La Comisión reconoce que esta participación masiva de los partidos ha desplazado el centro de decisión de la Corporación a la Convención (*caucus*) del partido mayoritario. Dado el actual sistema electoral, existen numerosos casos de Corporaciones dominadas totalmente por un solo partido, lo que aumenta los riesgos de abusos. Este desplazamiento del poder real hace preciso que en el seno de las convenciones partidarias actúen los mismos mecanismos de prevención que en las sesiones del pleno y de los Comités de la Corporación en lo que se refiere a declaración y registro de intereses. Pero la decisión última corresponde a los propios partidos, y así lo reconoce la Comisión, que se limita a hacer recomendaciones. De los tres partidos, el que se ha tomado más en serio el tema ha sido

el Laborista, que estableció un Comité especial para estudiar la conducta del partido en la Administración Local y cuyas propuestas iban más lejos de las del Comité Redcliffe Maud y de las de la propia Comisión Salmon, que se limita a recomendar: que el partido suspenda en sus funciones en la Corporación a todo militante acusado de cohecho mientras no sea absuelto y que procuren evitar la permanencia excesiva de sus militantes en los puestos directivos de la Corporación y la ocupación simultánea de varios cargos.

PARTE IV

Tras haber revisado el marco legal, la Comisión se plantea el tema de los mecanismos existentes para hacer cumplir tales normas y para perseguir las infracciones. Los sistemas de control actuales son los siguientes:

a) Intervención contable; además de su propia intervención interna, todos los organismos públicos están sujetos a una revisión de sus transacciones financieras por parte de organismos independientes. En el caso de los Ministerios, es la Intervención General (*Comptroller and Auditor General*); en Inglaterra y Gales existen Interventores de Distrito para las Corporaciones locales, aunque alguna de ellas sean intervenidas por contables privados, cuyo nombramiento debe ser aprobado por el secretario de Estado correspondiente. Tanto los Interventores de Distrito como los privados actúan conforme a unas reglas aprobadas por la Administración Central. En industrias nacionalizadas esta tarea la realizan interventores nombrados por el ministro.

Todos estos interventores pueden encontrar indicios de criminalidad, pero es difícil que puedan llegar a encontrar pruebas de la corrupción.

La intervención de las empresas privadas a través de contables encuadrados en alguna de sus corporaciones profesionales es una garantía más de claridad, dado que estos profesionales no tienen relación de dependencia con la empresa y sí un deber

de fidelidad a unas normas de conducta y unos *standards* de moralidad profesional muy altos. La Comisión estima que no puede imponerseles la carga de denunciar los indicios razonables de corrupción que puedan aparecer en su revisión de las cuentas, pero que en estos casos podrían exigir una reunión extraordinaria de la Junta general de accionistas, donde puedan atraer la atención de los miembros de la sociedad sobre las circunstancias anormales que afecten a la contabilidad.

b) La responsabilidad ministerial ante el Parlamento suministra otro posible canal de control. Los Miembros pueden interpelar a los ministros sobre todas las cuestiones relacionadas con su Departamento, tanto de política general como de casos concretos. Por otro lado, dada su estrecha relación con sus electores, actúan como cauce de las posibles quejas y denuncias de éstos.

Los miembros de las Corporaciones locales tienen el mismo deber respecto a sus electores.

c) Los Ombudsmen. El Comisario Parlamentario para la Administración está facultado para investigar las quejas contra los Departamentos que se funden en casos de *maladministration* y que le sean transmitidas a través de un miembro del Parlamento. Existen otros Comisarios para la Administración Local y para el Servicio Nacional de Sanidad, pero no para las industrias nacionalizadas. La competencia de todos ellos se refiere a las quejas por defectos de gestión o de procedimiento, que no son específicamente actuaciones ilegales, y si en sus investigaciones encuentran indicios o pruebas de delito, su regulación actual les prohíbe denunciar los hechos a la policía. La Comisión estima que debe modificarse esta legislación para posibilitarles que transmitan información a la policía cuando sea necesario.

Otra recomendación se refiere a ampliar el campo de intervención de los Ombudsmen a las cuestiones referentes a las transacciones comerciales y contractuales de los organismos públicos, actualmente excluidas de su competencia.

d) Policía. La policía se organiza en Inglaterra y Gales en 42 diferentes secciones dependientes de Corporaciones locales y la Metropolitana que depende del ministro del Interior. En Escocia existen otras ocho secciones.

Las denuncias pueden efectuarse también ante el Fiscal (*Director of Public Prosecutions*), pero éste no posee medios de investigación propios y tiene que acudir a la policía. Esta está sometida a un control interno a través de sus propias Inspecciones (*of Constabulary*).

La Comisión recomienda que la policía debe iniciar la investigación inmediatamente después de recibir una denuncia válida de corrupción y cuando a través de la prensa o de otros medios de comunicación aparezcan acusaciones verosímiles aunque no se haga denuncia expresa, pero no debe ocuparse de la vigilancia sistemática de los organismos públicos a la espera de encontrar pruebas de eventuales corrupciones.

Un problema específico se plantea en cuanto a las denuncias por corrupción contra la propia policía. La Comisión reconoce que los *standards* generales de moralidad son buenos, pero es consciente también de que por su contacto constante con delinquentes es más vulnerable a la corrupción que otros cuerpos de funcionarios. Ya en la actualidad existen ciertas garantías para estas denuncias como su obligatoria comunicación al Fiscal, salvo que el Jefe Superior de Policía estime que no existen indicios de delito, pero la Comisión estima que deben introducirse controles externos e independientes en los procedimientos disciplinarios de la policía. Por eso recoge con satisfacción el reciente proyecto de Ley de Policía, que, si se adopta, establecerá un órgano, el Consejo para las quejas contra la policía (*Police Complaints Board*) entre cuyas facultades aparecen las de exigir de los Jefes de Policía la comunicación de las acusaciones disciplinarias cuando éstos no la hayan realizado, la de pedirles todo tipo de información que el Consejo pueda necesitar y la de ordenar la apertura de procesos disciplinarios ante Tribunales en que el Consejo estará representado.

Hasta el momento, la Comisión ha venido estudiando los posibles canales a través de los que las alegaciones y denuncias de corrupción pueden llegar a la policía: la intervención interna y externa, los miembros del Parlamento y de las Corporaciones locales, los Ombudsman, las oficinas de reclamaciones de los organismos públicos y las denuncias directas de los particulares.

El paso siguiente consiste en examinar la capacidad de la policía para llevar a cabo estas investigaciones.

La primera cuestión es si la policía cuenta con personal experto en este tipo tan específico de delitos. Ninguna de las policías locales tiene funcionarios dedicados en exclusiva a la investigación de la corrupción, pero las 43 de Inglaterra y Gales y las más importantes de Escocia cuentan con escuadras antifraude que pueden hacerse cargo de los casos importantes de corrupción. Además, cualquiera de ellas puede recabar la ayuda de la rama antifraude de la Policía Metropolitana, que es la unidad más importante en este terreno, y aunque no es lo corriente que cuenten con personal propio experto, por ejemplo, en contabilidad siempre pueden recabar la colaboración de expertos privados contratados como consultores.

La Comisión estima que otro punto que puede afectar a la capacidad de la policía para investigar los asuntos de corrupción se refiere a la dificultad que pueden sentir los particulares para denunciar a un miembro de la propia policía o de la autoridad local de la que dependa ésta. Efectivamente, el hecho de que las diferentes fuerzas tengan cierta dependencia (no funcional) de las autoridades locales puede inhibir a posibles denunciante, que no distinguirán precisamente el hecho de que las autoridades no tienen control sobre las investigaciones. Este problema es más agudo en las áreas totalmente dominadas por un solo partido. La Comisión se pregunta cómo un potencial denunciante se habría atrevido a depositar una acusación contra *míster Cunningahn* (luego convicto de corrupción), sabiendo que entre otros muchos cargos era el Presidente de la *Police Authority* del condado de Durham.

Otro mecanismo que la Comisión echa en falta es la posibilidad de que un denunciante, que puede tener dudas sobre la comisión del delito, pueda tener acceso a funcionarios de la policía expertos en el tema, con quienes discutir sus sospechas antes de formalizar la denuncia.

También resulta anómala la carencia en el momento actual de un centro de coordinación y valoración de toda la información sobre corrupción procedente de las diferentes policías lo-

cales. Los últimos *affaires* muestran que la corrupción puede dejar de ser asunto puramente local y extenderse a diferentes áreas del país. En estos casos, informaciones fragmentarias que en sí no resultan significativas, pueden, tomadas en conjunto, dar lugar a una investigación formal.

Aun consciente de estas dificultades, la Comisión rechaza la idea de creación de una Agencia especial anticorrupción independiente de la policía (como la existente en Hong Kong, donde se hizo necesaria por la corrupción de la propia policía), ni siquiera considera precisa una especie de Inspección General de los organismos públicos (propuesta del *Times*), que apoyaría a la policía, ocupándose de la vigilancia de las decisiones administrativas y pasándole los casos en que se sospechara la existencia de corrupción. La Comisión piensa que, dada la enorme variedad de funciones del sector público, un órgano de esta clase, de tamaño aceptable, difícilmente llegaría a dominar todos los campos cuya vigilancia le estaría encomendada; y por otra parte, que los mecanismos de control e intervención exterior existentes resultan suficientes y evitan el peligro de excesiva centralización.

La tercera propuesta sería sólo un órgano encargado de recibir y valorar las denuncias y pasarlas en su caso a la policía. Esto evitaría los problemas de posible inhibición de los denunciantes y de su falta de asesoramiento y resolvería el tema de la coordinación, pero difícilmente este órgano podría valorar las denuncias sin realizar algunas investigaciones por su cuenta, lo que equivaldría a duplicar muchas funciones.

Las recomendaciones de la Comisión sobre estos temas son las siguientes:

Todo funcionario de policía deberá estar obligado, bajo sanción correspondiente a falta grave, a informar al Jefe de la Policía local (*deputy chief constable*) a que pertenece de toda denuncia de corrupción que reciba.

Los denunciantes podrán acudir directamente al Jefe de la Policía local, quien deberá recibir toda denuncia de corrupción que se le quiera presentar directamente, en vez de a otros funcionarios de inferior rango.

El Jefe de la Policía local decidirá si la acusación debe investigarse por la propia fuerza local en forma ordinaria o bien encargarse a otra persona de esta o de otras fuerzas.

En todo caso estará obligado a informar de toda acusación de corrupción a su Inspector Regional y a la rama antifraude de la Policía Metropolitana. La Inspección Regional podrá decidir que la investigación se lleve a cabo por personal ajeno a la policía local en cuestión.

Cuando un denunciante no desee presentar sus acusaciones ante cualquier miembro de su policía local, podrá dirigirse directamente al Inspector Regional o al Inspector General en el Ministerio del Interior.

De acuerdo con la regulación actual, los casos de corrupción y los de ocultación de intereses por los miembros de corporaciones públicas deben ser comunicados al Fiscal.

La rama antifraude de la Policía Metropolitana será el órgano encargado de recoger, valorar y coordinar toda la información sobre corrupción procedente de todas las policías locales y de otras fuentes.

Estas recomendaciones precisan cierta adaptación para su aplicación en Escocia, dadas las peculiaridades de su organización judicial y policial.

La Comisión es consciente de que la efectividad de estas medidas depende en gran medida de que el público las conozca, y por tanto recomienda que, cuando se establezcan, reciban la más amplia publicidad a través de prensa, radio y televisión, así como en los organismos a que el público puede acudir en busca de asesoramiento sobre el tema.

Respecto a la protección de los denunciantes, la Comisión ha recibido la seguridad de que actualmente la policía hace lo posible para proteger su anonimato, mientras no sea precisa su declaración como prueba, y piensa que estas medidas y las que se recomiendan para evitar represalias a los funcionarios resultan suficientes.

El informe recoge también una nota de desacuerdo por parte de algunos miembros de la Comisión referente a la utilización de la información obtenida por los organismos fiscales.

Los miembros están en desacuerdo con la argumentación de la Comisión, pero no con la recomendación final. Solamente recomendarían que fuera el propio organismo fiscal (Inland Revenue) el que pudiera espontáneamente comunicar sus sospechas de corrupción al Fiscal y no sólo como recomienda la Comisión cuando sea requerido por un Magistrado de Tribunal de Apelación.

Los dos *Adendums*, de Mrs. Ward-Jackson y de Lord Houghton, descienden a una consideración no sólo jurídica, sino sociológica, política y económica, de las causas del fenómeno de la corrupción; es especialmente interesante el primero.

La larga serie de apéndices de los que los más importantes se han resumido al hilo de la exposición general del informe, contiene documentos importantes como el *Código de conducta para la Administración Local*, *Lista de intereses que deben declarar y registrar los miembros del Parlamento*, *Reglas de conducta para el personal del Departamento del medio ambiente*, *Reglas sobre la aceptación de empleos privados por servidores de la Corona*, etc.

FRANCISCO SANTAOLALLA