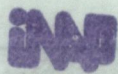


Normas de conducta para
la Vida Pública

Informe Nolan



BIBLIOTECA
"ANTONIO CARRILLO FLORES"

DOCUMENTOS
INAP

012194

Normas de conducta para la Vida Pública

Informe Nolan



BIBLIOTECA
'ANTONIO CARRILLO FLORES'

DOCUMENTOS INAP

Nº9

Octubre, 1996

CLASIF. 172.2/1966
23934
ADQUIS. _____
FECHA enero 23, 97
PROCED Reunión
PRECIO \$ — — — —

Números aparecidos

1.- CRECIMIENTO, COMPETITIVIDAD Y EMPLEO. RETOS Y PISTAS PARA ENTRAR EN EL SIGLO XXI

2.- MODERNIZACIÓN Y CAMBIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. LA MISIÓN DELINAP.

3.- EL ESTADO ANTE LOS RETOS DE FIN DE SIGLO.

4.- CARTAS DE SERVICIOS PÚBLICOS

5.- REFORMA DEL APARATO DEL ESTADO EN BRASIL

6.- INFORME SOBRE CREACIÓN DE RIQUEZA Y COHESIÓN SOCIAL EN UNA SOCIEDAD LIBRE

7.- MEJORAR LA COMPETITIVIDAD EUROPEA

8.- LA MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA: CONCEPTOS Y MÉTODOS PARA EVALUAR y PREMIAR LA CALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO EN LOS PAÍSES DE LA O.C.D.E.

Edita:

Ministerio de Administraciones Públicas

Instituto Nacional de Administración Pública

NIPO: 329-96-004-0

Depósito Legal: M-35601-1996

ISSN: 1135-7649

Normas de conducta para la Vida Pública

*Primer informe del Comité sobre
las Normas de Conducta en la Vida Pública*

Presidente Lord Nolan

Tomo 1: Informe

*Presentado ante el Parlamento por
el Primer Ministro por orden de Su Majestad, mayo 1.995
LONDRES: HMSO
Cm 2850-/*

Puntos de Referencia

El Primer Ministro anunció la creación del Comité sobre las Normas de Conducta en la Vida Pública (el Comité Nolan) en la Cámara de los Comunes, Martes 25 de octubre 1.994 con los siguientes puntos de referencia:

«Examinar las actuales preocupaciones acerca de las normas de conducta de todos los titulares de cargos públicos, incluidos los arreglos relacionados con las actividades financieras y comerciales, y recomendar aquellos cambios en las actuales disposiciones que puedan requerirse para asegurar que se cumplan las normas de conducta más apropiadas en la vida pública.

«Para estos propósitos, la vida pública incluye a Ministros, juncionarios y consejeros, Diputados y Diputados del Parlamento Europeo por el Reino Unido, consejeros y altos cargos de todos los entes públicos no ministeriales y de entes del servicio nacional de sanidad, titulares de cargos no ministeriales, consejeros y otros altos cargos de otros entes que ejecuten funciones financiadas públicamente, y consejeros elegidos y funcionarios de grado superior de las administraciones locales.»

El Primer Ministro dejó claro que el cometido de la Comisión no se extiende a investigar denuncias de mala conducta individual. El Comité de Normas de Conducta para la Vida Pública se ha constituido como un órgano permanente con sus miembros nombrados para un período de tres años.

Componentes del Comité

El Honorable Lord Nolan
Sr. Juez de Apelación Ordinario (Presidente)

Sir Clifford Boulton BCB
Sir Martin Jacomb
Anthony King, catedrático
El Honorable Tom King
El Honorable Peter Shore, MP

El Honorable Lord
Thomson de Monifieth KT DL
Sir William Utting CB
Doña Anne Warburton, DCVO CMG
Diana Warwick

Un reducido secretariado asistirá al comité:

Alan Ridden (*Secretario*), Martin Le Jeune (*Secretario Adjunto*), David Jeffrey (*Secretario Adjunto*), Andrew Brewster, Vanee Duhaney, Steve Pares, Gertrude Bwona, Sue Carr, Jane Mitchell (*hasta el 7 de abril*), Julia Botley (*a partir del 10 abril*), Lucy King (*durante las vistas orales*), Peter Rose (*Secretario de Prensa*).

Gastos

La estimación de los gastos brutos del Comité hasta el final de abril de 1.995 es de £317.200. Esta cantidad incluye tanto los gastos laborales como los gastos de imprenta y de distribución contraidos (a principios de diciembre de 1.994) al realizar 5.000 copias de un documento que establecía con qué temas clave y cuestiones trataría el Comité en su primer informe, además de los costes surgidos de audiencias públicas que se celebraron en el Central Hall Westminster entre 17 enero de 1.995 y 23 febrero de 1.995.

SUMARIO

Presentación	7
Carta de Lord Nolan al Primer Ministro	9
Resumen	11
Lista de Recomendaciones	16
Capítulo 1. Introducción	25
Capítulo 2. Diputados	30
Capítulo 3. El Ejecutivo: Ministros y Funcionarios	59
Capítulo 4. Quangos	80
Apéndice 1. Casos del Siglo Veinte de mala conducta y la opinión pública actual	125
Apéndice 2. Glosario de Siglas	131

Presentación

El Informe Nolan, publicado en Gran Bretaña en mayo de 1995, constituye un documento de gran valor para el estudio de los comportamientos éticos de los funcionarios públicos y de los políticos, tanto parlamentarios como altos cargos y miembros de los gobiernos. Buena parte de sus recomendaciones han sido adoptadas por el Gobierno del Reino Unido y en las universidades de todo el mundo están siendo analizadas y estudiadas.

Entre nosotros, son ya varios los profesores que se han ocupado de comentarlo y analizarlo (Parada Vázquez, González Pérez sobre todo, el Profesor Eduardo García de Enterría) poniendo de manifiesto su importancia y hasta su trascendencia, en la medida en que constituye un documento de reflexión llamado a permanecer como un elemento básico en el análisis de las tendencias anglosajonas en el ámbito de la función pública. Otros países, como Italia, han adoptado ya medidas legislativas o reglamentarias en sentido similar, atribuyendo mayor capacidad de decisión a los altos funcionarios directivos y estableciendo medidas para preservar la imparcialidad de los servidores públicos.

El contenido del Informe Nolan incide además en una de las materias de conocimiento que han sido objeto de la atención de los profesores de Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración en los últimos años: temas de la ética, responsabilidad, imparcialidad y corrupción de los funcionarios públicos. Aunque circunscritos al ámbito geográfico del Reino Unido el exhaustivo análisis que el Informe Nolan realiza sobre estos temas permite, por una parte, eliminar la tentación idiosincrática de ciertos fenómenos ocurridos en el ámbito político-administrativo, y, por otra, valorar recomendaciones y sugerencias que, aplicables o no, revelan la preocupación de la opinión pública del Reino Unido y también de los redactores del Informe, por encontrar vías de solución.

Los siete principios de la vida pública, recomienda el Informe Nolan, deben ser: El interés público, la integridad, la objetividad, la responsabilidad, la transparencia, la honestidad y la capacidad de liderazgo. Sobre cada uno de ellos son múltiples las referencias, situaciones e incluso anécdotas, que en el texto se ponen de manifiesto tanto referidos a los políticos como a los funcionarios públicos en sentido estricto.

El Informe, titulado «Standards **in Public Life**», está estructurado en seis apartados y dos apéndices. El Instituto Nacional de Administración Pública procede ahora a la publicación de su traducción completa, considerando que todos sus apartados tienen interés para los funcionarios públicos y estudiosos de estos temas. El texto comienza con un Resumen y una Lista de Recomendaciones, para, a continuación, tras la Introducción, dedicar la parte más sustantiva a los Diputados, Ministros y Funcionarios. El Capítulo cuarto está dedicado a los «quangos» (organismos públicos no departamentales) donde los temas tratados en el Informe han tenido una especial relevancia en la última década.

Madrid, octubre de 1996

De: El Honorable Lord Nolan

Cámara de los Lores

Mayo 1.995

Estimado Primer Ministro,

Adjunto el Primer Informe del Comité que examina las Normas de Conducta en la Vida Pública. Es unánime. Mis compañeros y yo se lo encomendamos a Vd. Y al Parlamento.

Cuando Vd. constituyó el Comité nos pidió que redactásemos el Informe en seis meses. No nos vimos capaces de cubrir todos los ámbitos de la vida pública dentro de ese plazo, así que decidimos centrarnos en tres de los temas que aparentemente causan mayor preocupación pública, a saber. los asuntos relacionados con los Diputados, Ministros y Funcionarios, y Quangos Ejecutivos (Organismos Gubernamentales Cuasiautónomos) y entes del Servicio Nacional de Sanidad.

Nuestra elección de temas estaba justificada por la reacción pública. Hemos recibido casi 2.000 cartas y contribuciones escritas, además de los testimonios que nos presentaron más de 100 testigos a lo largo de una audiencia pública de seis semanas. Aquellos que nos han ayudado con sus consejos y testimonios abarcan tanto a cientos de ciudadanos de a pie como a una amplia gama de expertos, incluidos algunos de los personajes más distinguidos de nuestra vida pública.

Nos han dicho con toda claridad que la preocupación pública que le llevó a Vd. a constituir el Comité es profunda y generalizada. No obstante, ésto se vió compensado en todas partes por una resolución firme para poner las cosas en orden.

No dudamos que esto se pueda conseguir si se toman medidas firmes ahora. Existe la voluntad y también los medios. No faltan hombres ni mujeres en este país con las cualidades de integridad y altruismo sobre las que se basa nuestra tradición de servicio público. Sin embargo los cambios sucedidos en los últimos años con respecto a las funciones y entornos laborales de políticos y funcionarios han causado confusión acerca de lo qué es una conducta aceptable o no. Esto acompañado por cierto número de incidentes que han recibido mucha publicidad y que indican cierta negligencia en el cumplimiento y la ejecución de unas normas estrictas por parte de los involucrados ha contribuido a crear la sospecha generalizada de que los casos de mala conducta son más frecuentes que los que se revelan al público. A menos que se tomen medidas correctivas en seguida, existe el peligro de que la preocupación y la sospecha se transformarán en desilusión y en un cinismo creciente.

Nuestras recomendaciones están diseñadas para mantener, y en caso necesario reestablecer las normas de conducta en la vida pública que el público espera legítimamente, y para fomentar una política de transparencia que permitirá al público comprobar que se cumplan sus esperanzas.

Queda mucho por hacer. Tal era la calidad y la cantidad de los testimonios que recibimos que incluso dentro de las limitaciones de los tres asuntos de los que tratamos en este Informe, nos hemos visto en la necesidad de limitarnos a los temas principales y dejar de lado muchas de las cuestiones surgidas de estos testimonios. Por supuesto, nos quedan otros asuntos que debemos tratar dentro de los puntos de referencia mencionados anteriormente. Nos pondremos a trabajar cuanto antes en el resto de la tarea que Vd. nos ha encargado.

Además, naturalmente revisaremos de forma constante los resultados de este informe, y volveremos a ellos cuando surja la necesidad.

Confiamos en que estas recomendaciones sean unos cimientos sólidos sobre los que nosotros y aquellos a los que están dirigidas podamos construir.

Le saluda atentamente,
Nolan.

Resumen

1. A petición del Primer Ministro, este Comité ha pasado seis meses investigando las normas en la vida pública británica. Nos hemos centrado en los Diputados, Ministros y Funcionarios, Quangos ejecutivos y entes del Servicio Nacional de Sanidad.
2. No podemos decir de forma concluyente que las normas de conducta en la vida pública se hayan deteriorado. Pero sí podemos decir que la conducta en la vida pública se vigila de forma mucho más rigurosa que en el pasado, que las normas que el público exige siguen siendo elevadas, y que una gran mayoría de las personas en la vida pública cumplen esas normas. Sin embargo, existen debilidades en el procedimiento para mantener y hacer cumplir esas normas. En consecuencia, la gente en la vida pública no tiene tan claro como debería dónde se encuentran los límites de una conducta admisible. Consideramos que esta es la principal razón para la inquietud pública. Requiere unas medidas correctivas urgentes.
3. A continuación exponemos nuestras conclusiones, seguidas de una lista completa de recomendaciones, junto con una indicación de la escala de tiempo en la que se debería hacer efectiva cada una de ellas.

Recomendaciones de carácter general

4. Algunas de nuestras conclusiones tienen una aplicación generalizada por toda la administración pública:

Los principios de la vida pública

5. Los principios generales de conducta que sostienen la vida pública deben reafirmarse. Así lo hemos hecho. Los siete principios de desinterés, integridad, objetividad, responsabilidad, transparencia, honestidad y liderazgo se exponen de forma completa en la página 24.

Los Códigos de Conducta

6. Todos los organismos públicos deberían redactar Códigos de Conducta que incorporen estos principios.

Escrutinio Independiente

7. Los sistemas internos para mantener las normas deben completarse con un escrutinio independiente.

Educación

8. Se debe poner más empeño en fomentar y reforzar las normas de conducta en los organismos públicos, especialmente a través de la orientación y la formación, incluida la formación introductoria.

Diputados

9. Un deterioro en la confianza pública en la probidad financiera de los Diputados ha coincidido con un aumento en el número de Diputados que cobran por trabajos de asesoría relacionados con su papel parlamentario. Un 30% de los Diputados sin cartera actualmente ofrecen este tipo de asesoría.

10. La Cámara de los Comunes sería menos efectiva si todos los Diputados fueran políticos profesionales de dedicación completa, y no se debería prohibir a los Diputados desempeñar otros trabajos.

11. Si los Diputados venden sus servicios a empresas que ejercen cabildeo en nombre de sus clientes la autoridad del Parlamento se ve reducida. Se debería prohibir esta práctica.

12. También causan preocupación otras consultorías parlamentarias y el hecho de que algunos Diputados tengan más de una. Es imposible asegurarse de que los Diputados que tienen estas consultorías no permitan nunca que sus intereses financieros afecten a sus acciones en el Parlamento, sin embargo actuar así obviamente sería incorrecto.

13. La orientación asociada con el Registro de los Intereses de los Diputados ha dado lugar a cierta confusión entre los Diputados acerca de qué tipo de conducta es aceptable. La ley del Parlamento, establecida hace mucho tiempo, debería reafirmarse en lo tocante a este ámbito.

14. La plena revelación de pagos y acuerdos de consultoría, y de pagos y acuerdos de patrocinio sindical debería implementarse de inmediato. A lo largo del año venidero el Parlamento debería revisar las ventajas de permitir que los Diputados ofrezcan consultorías, teniendo en cuenta todas las implicaciones de mayores restricciones.

15. El Registro de los Intereses debería ser más informativo. Las reglas para la declaración de intereses, y para evitar un conflicto de intereses, deberían exponerse con más detalle. Se debería redactar un Código de Conducta para los Diputados. Hemos redactado un borrador. El Código debería reafirmarse al principio de cada Parlamento. Los Diputados deberían recibir una mejor orientación, incluidas sesiones introductorias.

16. El público tiene que saber que las reglas de conducta que rigen los intereses financieros de los Diputados se aplican con firmeza y con justicia. Se ha solicitado que estas reglas se incluyan en el Derecho estatutario y se ejecuten a través de los tribunales. Nosotros creemos que la Cámara de los Comunes debería continuar con la responsabilidad de aplicar sus propias reglas, aunque se requieren mejores disposiciones.

17. Por analogía con el Supervisor y Interventor General, la Cámara debería nombrar como Comisario Parlamentario de las Normas a una persona de buena reputación independiente que asuma la responsabilidad de mantener el Registro de los Intereses de los Diputados ; para aconsejar y orientar a los Diputados acerca de modos de conducta; para aconsejar acerca del Código de Conducta; y para investigar las alegaciones de mala conducta. Las conclusiones del Comisario sobre estos asuntos deberían ser publicadas.

18. Cuando el Comisario recomienda medidas adicionales, debería haber una audiencia en el subcomité del Comité de Privilegios. El subcomité estaría compuesto por siete Diputados con antigüedad, y normalmente habría una audiencia pública, con la capacidad de recomendar penalizaciones en su caso. Los Diputados que se presentan en la audiencia deberían tener derecho a ser acompañados por un asesor.

Ministros y Funcionarios

19. Se esperan con razón unas normas muy elevadas de conducta de los Ministros y de los funcionarios. Dada la inquietud pública, hay que centrarse en unos temas bastante específicos.

20. Recientemente se ha anunciado la redacción de un Código de Conducta para funcionarios. La existente orientación para los Diputados es válida pero debería integrarse en un conjunto de principios claros.

21. El interés público requiere que las alegaciones de mala conducta ministerial deberían investigarse con prontitud. Normalmente esto es un asunto del que debería ocuparse el Primer Ministro. La cuestión de quién debe investigar, y si el informe debería publicarse, variará según los casos, pero en estas situaciones los funcionarios no deberían comprometerse en el debate de los partidos políticos y sus consejos deberían ser confidenciales.

22. Un tema que ha causado mucha preocupación es el de los Ministros que, al dejar el cargo, entran a formar parte de empresas con las que han tenido tratos oficiales. Durante dos años después de dejar sus puestos los altos cargos de la administración pública deben pedir la autorización de un comité consultivo independiente antes de incorporarse a una empresa privada. La misma necesidad de proteger el interés público surge en el caso de los Ministros y los consejeros especiales, los cuales deberían someterse a un sistema de autorización similar.

23. Tanto para los Ministros como para los funcionarios, el sistema debería estar más abierto al chequeo público que en la situación actual.

24. El control de la efectividad de las disposiciones similares para los funcionarios de menor rango es insuficiente y por lo tanto estas disposiciones deberían ser revisadas.

25. Ha habido unos cambios muy importantes en la gestión y en la estructura de la administración pública. La existencia de una mayor delegación y diversidad implica que hay que tomar más medidas positivas para reducir el riesgo de conductas impropias. Debería evitarse sobre todo la interferencia política en la remuneración y en el ascenso de individuos.

26. A la vez que se da la bienvenida al nuevo sistema independiente de apelación para funcionarios, también hacen falta mejores disposiciones dentro de los departamentos para la investigación confidencial de asuntos laborales relacionados con las conductas impropias.

27. Hay que tomar medidas adicionales para asegurarse de que todos los funcionarios estén al tanto de las normas de conducta que se requieren en el sector público.

28. Las reglas en lo tocante a la aceptación de regalos y hospitalidad por parte de los Ministros y los funcionarios son suficientemente estrictas, y no requieren ningún cambio.

Los Quangos (Organismos Públicos No Departamentales Ejecutivos y Organismos del Servicio Nacional de Sanidad)

29. Los Organismos Públicos No Departamentales (OPND) Ejecutivos y los organismos del Servicio Nacional de Sanidad (SNS) son entes públicos con poderes ejecutivos cuyas Juntas son nombradas por Ministros. Tienen casi 9.000 Miembros y gastan unos f40bn. al año.

30. Los nombramientos a los consejos de los Quangos crean mucha preocupación pública, y una creencia general de que no siempre se basan en el mérito. El Gobierno se ha comprometido públicamente con que todos los nombramientos se regirán por el mérito.

31. Los puestos individuales deberían otorgarse siempre por mérito, aunque también es importante que la composición global de los consejos represente una mezcla de especialidades relevantes y experiencia. Este abanico debería afirmarse clara y públicamente en las especificaciones del trabajo.

32. Los Ministros deberían continuar haciendo nombramientos para las juntas, pero también se debería nombrar un Comisario Independiente para Nombramientos para que regule, controle e informe acerca del proceso de nombramientos públicos.

33. El gobierno ya está tomando medidas para desarrollar un procedimiento mejor y para asegurar que se consiga una mayor diversidad. En el futuro el Comisario debería recomendar el mejor procedimiento y los departamentos tendrían que justificarse si se desviarán de éste.

34. La valoración formal e imparcial de los candidatos es esencial. La juntas consultivas que se implantan en el SNS deberían universalizarse, y todas ellas deberían incluir un elemento independiente. Todos los candidatos que los Ministros consideran para cualquier nombramiento, previamente deberían tener la aprobación de una de las juntas consultivas.

35. Después de los escándalos recientes, se ha hecho mucho para mejorar y uniformar las disposiciones que aseguran que se cumplen unas normas de conducta elevadas en los OPND. Este proceso debería continuar. Todos los OPND y organismos del SNS deberían tener un código de conducta, según los principios que se aplican a todos los organismos públicos, para todos los miembros de los consejos y para el personal.

36. Sigue habiendo diferencias entre los marcos legales que rigen las normas de conducta en los OPND, los organismos del SNS y las administraciones locales. El gobierno tiene que revisar este ámbito y decidir si se puede conseguir una mayor uniformidad.

37. Se necesitan más medidas para salvaguardar la buena conducta tanto interna como externamente. Internamente se debería recalcar la responsabilidad del Oficial de Contabilidad

para con la buena conducta además de para con los asuntos financieros. Además se necesitan procedimientos confidenciales para la investigación de los temas de personal relacionados con la buena conducta.

38. Externamente, se debería recalcar el papel de los auditores en los asuntos de buena conducta. Los procedimientos de auditoría deberían revisarse para asegurar que se aplica el mejor proceder a todos los organismos.

Lista de Recomendaciones

Exponemos a continuación nuestras recomendaciones específicas bajo cada uno de los apartados de nuestro informe (seguido por el número del párrafo dentro del capítulo).

Creemos que serviría de ayuda para los destinatarios del Informe si diéramos unas indicaciones generales de la escala de tiempo dentro de la cual consideramos que las recomendaciones podrían realizarse. Así que organizamos nuestras recomendaciones en tres categorías principales:

- A aquellas recomendaciones que creemos que deberían realizarse con la mínima demora;
- B aquellas recomendaciones que, desde nuestro punto de vista, podrían realizarse antes del final de este año o por lo menos podrían haberse realizado en gran parte antes de que se cumpla ese plazo;
- C las recomendaciones que reconocemos que tardarán más en realizarse, pero cuyo progreso queremos revisar hacia finales del año que viene.

Diputados

1. Los Diputados deberían continuar siendo libres de desempeñar empleos remunerados no relacionados con su papel de Diputados.

(párrafo 2.21)A

2. La Cámara de los Comunes debería reafirmar la Resolución de 1.947 que prohíbe de forma tajante que los Diputados firmen contratos o acuerdos que restrinjan de cualquier manera su libertad para actuar y hablar según desean, o que les exijan actuar en el Parlamento como representantes de organismos externos.

(párrafo 2.59)A

3. La Cámara debería prohibir a los Diputados firmar acuerdos en su papel de Parlamentarios para desempeñar servicios para organizaciones que suministren servicios Parlamentarios pagados a clientes múltiples -o en nombre de las mismas- o que mantengan cualquier conexión directa o activa con empresas, o filiales de empresas matrices, que ofrecer tales servicios parlamentarios.

(párrafo 2.59)B

4. La Cámara debería poner en marcha sin demora una consideración más amplia de los méritos de consultorías parlamentarias en general, teniendo en cuenta las implicaciones financieras y de financiación política de un cambio.

(párrafo 2.59)A

5. La Cámara debería:

- exigir la revelación de acuerdos y remuneración relacionados con los servicios parlamentarios;
- aumentar la orientación para evitar conflictos de interés;
- introducir un nuevo Código de Conducta para los Diputados;
- establecer un nuevo procedimiento para investigar y juzgar las quejas contra Diputados en este ámbito.

(párrafo 2.59)B

6. En cuanto a la revelación de intereses, recomendamos que:

- el Registro siga básicamente como antes, y se publique anualmente. Sin embargo, los requisitos para el registro detallado deberían mejorarse para que se dé una descripción clara de la naturaleza y el alcance de los intereses declarados;
- la actualización del Registro sea inmediata. La versión actualizada debería estar más disponible en los medios electrónicos;
- desde el principio de la sesión 1.995/6 (que se espera a lo largo de noviembre), los Diputados tengan la obligación de depositar en el Registro todos los contratos, en su forma completa, relacionados con la provisión de servicios en su capacidad de Diputados, y estos contratos deberían estar disponibles para la inspección del público;
- desde ese momento, los Miembros tengan que declarar en el Registro su remuneración anual, o una estimación de su remuneración anual, surgida de estos acuerdos. Sería aceptable si se hiciera esto por categorías: por ejemplo menos de £1.000; £1.000-5.000; £5.000-10.000; y, en aumento, en categorías de £5.000. También debería hacerse una estimación del valor monetario de pagos en especie, incluidos los servicios de apoyo;
- se les recuerde a los diputados con más frecuencia sus responsabilidades para con el Registro y para con la revelación de intereses, y que el hecho de que estos intereses estén registrados no quite que haya que declararlos. Además se debería ofrecer más orientación, especialmente a aquellos que acaban de incorporarse a la Cámara.

(párrafo 2.70)B

7. Se debería advertir a los Diputados, en su propio beneficio, de que todos los acuerdos laborales que no tengan que registrarse deberían incluir condiciones, o estar apoyados en un intercambio de correspondencia, que deje claro que no implica ninguna actividad relacionada con el Parlamento.

(párrafo 2.71)B

8. Las reglas y la orientación para evitar un conflicto de intereses se deberían incrementar para que incluyeran todo un abanico de asuntos relacionados con el Parlamento, y se debería prestar una atención especial a las Comisiones Permanentes.

(párrafo 2.85)B

9. La Cámara debería redactar un Código de Conducta que expusiera los principios generales que deberían guiar la conducta de los Diputados; este Código debería ser reafirmado en cada nuevo Parlamento.

(párrafo 2.89)B

10. El Gobierno debería tomar medidas de inmediato para clarificar la ley relacionada con el cohecho de los Diputados o con la aceptación de sobornos por los mismos.

(párrafo 2.104)C

11. En cuanto al procedimiento, recomendamos:

- que la Cámara debería nombrar una persona independiente como Comisario Parlamentario de las Normas de Conducta. Esta persona debería tener un contrato definido y no debería ser un empleado de carrera de la Cámara de los Comunes;
- que el Comisario debería tener la misma capacidad de formular recomendaciones y hacer públicas sus conclusiones que el Supervisor e Interventor General y el Comisario Parlamentario para la Administración;
- que el Comisario debería disfrutar de una competencia independiente para decidir si una queja merece ser investigada o para iniciar una investigación;
- que el Comisario debería poder disponer de personas, documentos y registros, y por consiguiente necesitará el apoyo de la autoridad de la Comisión Especial con los poderes necesarios;
- consideramos que el subcomité del Comité de Privilegios, que consta de hasta siete Diputados con mucha antigüedad, sería el mejor organismo para llevar los casos individuales que el Comisario recomienda para una consideración adicional; recomendamos que se establezca un subcomité de estas características;
- dado un caso «prima facie» para investigar, recomendamos que las audiencias del subcomité propuesto sean normalmente públicas. También recomendamos que el subcomité pueda contar con la asistencia de peritos y que cualquier Diputado que lo desee debería poder ir acompañado por un consejero cuando esté ante el subcomité;
- el subcomité debería tener competencia para autorizar que un consejero actúe como representante de un Diputado en una audiencia;
- ya que el subcomité elevará su informe al Comité de Privilegios en pleno, esto tendrá el efecto práctico de otorgar al Diputado el derecho de apelar a ese

Comité. Sólo los casos más serios deberían ser examinados por toda la Cámara. (2.104)B

El Ejecutivo: Ministros y Funcionarios

12. El primer párrafo de las Cuestiones de Procedimiento para Ministros (CPM) debería enmendarse para que rece: «Será la responsabilidad de los Ministros como individuos juzgar la mejor manera de actuar para mantener los niveles más elevados de conducta. Será responsabilidad del Primer Ministro determinar si los han mantenido en cualquier circunstancia específica.»

(párrafo 3.13)A

13. El Primer Ministro debería ordenar la redacción de un documento que extraiga de las CPM los principios éticos y reglas que contiene para crear un código de conducta independiente o una sección 'separada dentro de las nuevas CPM. Si las CPM van a seguir siendo el origen de esta orientación, recomendamos que se cambie el nombre a «Conducta y Procedimiento para Ministros» para reflejar su alcance.

(párrafo 3.15)A/B

14. Se debería considerar de forma cuidadosa cómo asegurar que se utilizan los medios más apropiados para investigar los supuestos casos de conducta inapropiada que afectan a los Ministros. Salvo en circunstancias excepcionales, debería aplicarse a estos casos la regla general que dice que los consejos dados de los funcionarios a los Ministros no deberían hacerse públicos.

(párrafo 3.22)A

15. Debería aplicarse a los Ministros un sistema similar a las reglas de nombramientos comerciales de la administración pública. El sistema debería operar de forma consultiva, y la Comisión Consultiva para Nombramientos Comerciales existente debería administrarlo.

(párrafo 3.31)A

16. Al igual que ocurre con las disposiciones de la administración pública para los secretarios permanentes, se debería aplicar un periodo automático de espera de tres meses a Exministros, pero no a los otros diputados ni a los oficiales disciplinarios de partido. En los casos en los que se recomienda un periodo adicional de espera, el máximo periodo de espera debería fijarse en dos años a partir de la fecha en la cual dicho Exministro dejara el cargo.

(párrafo 3.33)A

17. La comisión consultiva debería poder informar a un solicitante, sea funcionario o Exministro, cuando exista la opinión de que su solicitud no es apropiada, y hacer público el informe si ésta no se acepta.

(párrafo 3.34)A

18. Los Exministros, después de recibir el informe de la comisión consultiva, deberían tener el derecho de apelar al Primer Ministro del momento, que podría reducir el periodo de espera o relajar las condiciones si la apelación fuese fundada.

(párrafo 3.36)A



19. El sistema debería ser tan abierto como sea posible, y al mismo tiempo proteger la privacidad de los Ministros.

(párrafo 3.38)A

20. Con las nuevas disposiciones, el Gobierno debería controlar la cantidad de trabajo de la comisión consultiva y crear disposiciones de contingencia para aumentar su personal para hacer frente a las consecuencias de un cambio de administración.

(párrafo 3.39)B

21. Los Departamentos, además de mantener un registro de regalos, deberían mantener un registro de hospitalidad aceptada por los Ministros en su calidad oficial y deberían entregar estos registros si fuera necesario.

(párrafo 3.41)A

22. Las nuevas disposiciones para pagos según rendimientos para altos cargos de la administración pública deberían estructurarse para que no socaven la imparcialidad política.

(párrafo 3.48)A

23. El borrador del código para la administración pública debería revisarse para ser efectivo cuando un funcionario sea consciente de una fechoría o una mala administración, aunque no esté personalmente implicado.

(párrafo 3.51)A

24. La operación del sistema de apelación bajo el Código debería hacerse lo más pública posible, y los Comisarios deberían informar al Parlamento acerca de todas las apelaciones que tengan éxito.

(párrafo 3.52)B

25. Los Departamentos y agencias deberían nombrar uno o más oficiales, responsables de investigar los asuntos de personal que se planteen de forma confidencial.

(párrafo 3.53)A

26. El nuevo código de la administración pública debería hacerse efectivo de inmediato, sin que se espere la legislación correspondiente.

(párrafo 3.55)A

27. La Oficina del Consejo de Ministros debería continuar controlando y haciendo público el proceder recomendado para mantener las normas de conducta que aseguren que los principios básicos de conducta se observan adecuadamente.

(párrafo 3.59)A

28. En los departamentos y agencias debería haber controles regulares del conocimiento y del entendimiento de las normas éticas pertinentes por parte del personal; la orientación debería reforzarse y difundirse de forma adecuada, específicamente con una formación adicional, en los casos en los que estos controles reflejen áreas de problemas.

(párrafo 3.61)A

29. La Comisión Consultiva para Nombramientos Comerciales debería justificar las razones de su decisión en este caso específico, una vez aceptado el nombramiento.

(párrafo 3.66)A

30. La tramitación, cumplimiento y objetivos de las reglas para los nombramientos comerciales en la administración pública deberían revisarse.

(párrafo 3.68)B

31. Los consejeros especiales deberían estar sujetos a las reglas para nombramientos comerciales. (párrafo 3.70)A

32. Se debería mantener un registro central o local de invitaciones y ofertas de hospitalidad aceptadas en todos los departamentos y agencias. Deberían existir unas reglas claras que especifiquen las circunstancias en las que el personal deberían solicitar asesoramiento administrativo sobre la conveniencia de aceptar invitaciones y ofertas de hospitalidad. (párrafo 3.72)A

Los Quangos

(Organismos Públicos No Departamentales Ejecutivos y Organismos del Servicio Nacional de Sanidad)

Nombramientos

33. Los Ministros seguirán teniendo la última responsabilidad en cuanto a los nombramientos. (párrafo 4.29)A

34. Todos los nombramientos públicos deberían regirse por el principio predominante de nombramiento según el mérito. (párrafo 4.35)A

35. La selección por mérito debería tener en cuenta la necesidad de nombrar juntas en las que se dé un equilibrio de especialidades y experiencias. El criterio para el nombramiento de los consejeros y la forma en que se espera que éstos cumplan sus funciones debería estar explícita. Debería estar claramente especificada la gama de especialidades y experiencias que se busca. (párrafo 4.46)A

36. Todos los nombramientos de consejeros para los OPND ejecutivos o para los organismos del SNS deberían hacerse después de un asesoramiento realizado por una comisión o comité que incluya elementos independientes. (párrafo 4.48)C

37. Cada comisión o comité debería tener al menos un miembro independiente y los miembros independientes deberían sumar al menos un tercio del total. (párrafo 4.49)C

38. Se debería designar un nuevo Comisario independiente para los Nombramientos Públicos. Este podría ser uno de los Comisarios para la Administración Pública. (párrafo 4.53)B

39. El Comisario de Nombramientos Públicos debería controlar, regular y aprobar los procedimientos para los nombramientos departamentales. (párrafo 4.55)C

40. El Comisario de Nombramientos Públicos debería publicar un informe anual acerca de la operación del sistema de nombramientos públicos. (párrafo 4.56)C

41. La Unidad para los Nombramientos Públicos debería sacarse de la Oficina del Consejo de Ministros y ubicarse bajo el control del Comisario de Nombramientos Públicos. (párrafo 4.57)B

42. Todos los Secretarios de Estado deberían redactar anualmente un informe sobre los nombramientos públicos de sus departamentos. (párrafo 4.62)B

43. Los candidatos a los nombramientos deberían tener que declarar cualquier actividad política significativa (incluida la ocupación de puestos, discursos públicos y candidatura a las elecciones) que hayan realizado en los últimos cinco años. (párrafo 4.68)B

44. El Comisario de Nombramientos Públicos debería redactar un código con vistas a los procedimientos para los nombramientos públicos. Las razones para no cumplir este código por «proporcionalidad» deberían anotarse y estar disponibles para su revisión. (párrafo 4.72)C

Conducta apropiada

45. El Gobierno debería realizar una revisión con vistas a la redacción de un marco legal más coherente para regir la conducta apropiada y la responsabilidad de los organismos públicos, incluidos los OPND ejecutivos, los organismos del SNS y la administración local. Esta debería involucrar a todos los departamentos en cuestión y debería ser coordinada por la Oficina del Consejo de Ministros y la Hacienda Pública. (párrafo 4.81)C

46. La adopción de un código de conducta para los miembros de juntas debería llegar a ser obligatoria para cada OPND ejecutivo y cada organismo del SNS. (párrafo 4.91)B

47. Debería ser obligatorio que las juntas de cada OPND ejecutivo y cada organismo del SNS adoptaran un código de conducta para su personal. (párrafo 4.91)B

48. Los miembros de las juntas y el personal de todos los OPND ejecutivos y organismos del SNS deberían tener que comprometerse a mantener y respetar el código pertinente al ser nombrados, y el cumplimiento de este código debería ser una condición para su nombramiento. (párrafo 4.95)B

49. Los departamentos patrocinadores deberían desarrollar claros procedimientos disciplinarios para los miembros de las juntas de los OPND ejecutivos y los organismos del SNS con sanciones apropiadas que castiguen el incumplimiento de los códigos de conducta. (párrafo 4.96)B

50. El papel de los oficiales contables de los OPND ejecutivos y del SNS debería redefinirse para remarcar su responsabilidad formal en todos los aspectos de la conducta apropiada. (párrafo 4.102)B

51. Se debería autorizar a la Comisión de Auditoría para que publicara informes de interés público sobre organismos del SNS a discreción. (párrafo 4.105)B

52. La Hacienda Pública debería revisar las disposiciones para la auditoría externa de los organismos públicos, con vistas a aplicar el mejor proceder en todos ellos. (párrafo 4.109)C

53. Cada OPND Ejecutivo y cada organismo del SNS que todavía no haya nombrado a un oficiala Miembro de la Junta que se encargue de investigar confidencialmente los asuntos del personal acerca de la conducta apropiada debería hacerlo.

(párrafo 4.116)B

54. Los OPND Ejecutivos, apoyados por sus departamentos patrocinadores. deberían:

- desarrollar su propio código de transparencia, basándose en el código del Gobierno y desarrollando un buen proceder siguiendo las líneas recomendadas por este informe;
- asegurar que el público es consciente de las estipulaciones de su código;

los departamentos patrocinadores deberían:

- animar a los organismos ejecutivos para que sigan el mejor proceder y mejoren la uniformidad entre los organismos similares trabajando para mejorar el cumplimiento de las normas para que éstas se acerquen al mejor proceder;

la Oficina del Consejo de Ministros debería:

- redactar y actualizar periódicamente la orientación para el buen proceder para lograr la transparencia en los OPND ejecutivos y en los organismos del SNS.

(párrafo 4.123)B

55. Los nuevos miembros de las juntas deberían comprometerse a asistir a una formación introductoria al ocupar sus cargos y ésta debería incluir una consciencia de los valores en el sector público, y unas normas de probidad y responsabilidad.

(párrafo 4.125)B

Los Siete Principios de la Vida Pública

Desinterés

Los que ocupan cargos públicos deberían tomar decisiones sólo con arreglo al interés público.

Integridad

Los que ocupan cargos públicos no deberían colocarse bajo ninguna obligación financiera u otra con terceros u organizaciones que puedan influirles en el desempeño de sus responsabilidades oficiales.

Objetividad

Al llevar a cabo asuntos públicos, incluidos los nombramientos públicos, la contratación pública, o la recomendación de individuos para recompensas y beneficios, los que ocupan cargos públicos deberían elegir por mérito.

Responsabilidad

Los que ocupan cargos públicos son responsables de sus decisiones y acciones ante el público y deben someterse al escrutinio que sea apropiado para su cargo.

Transparencia

Los que ocupan cargos públicos deberían obrar de la forma más abierta posible en todas las decisiones que toman y en todas las acciones que realizan. Deberían justificar sus decisiones y limitar la información sólo en el caso de que esto sea lo más necesario para el interés público.

Honestidad

Los que ocupan cargos públicos tienen la obligación de declarar todos los intereses privados relacionados con sus responsabilidades públicas y de tomar medidas para solucionar cualquier conflicto que surja de tal forma que protejan el interés público.

Liderazgo

Los que ocupan cargos públicos deberían fomentar y apoyar estos principios con liderazgo y ejemplo.

Estos principios se deben aplicar en todos los ámbitos de la vida pública. El comité los ha expuesto aquí para el provecho de todos los que sirven al interés público de alguna manera.

Introducción

1. En Octubre de 1.994 el Primer Ministro pidió a este Comité que examinara la creciente preocupación pública por las normas de conducta en la vida pública. Una muestra de esta preocupación se dio en la correspondencia que recibimos, casi 2.000 cartas de todo tipo de gente de toda condición. También lo expresaron muchos de los 100 testigos que nos presentaron testimonios en público durante un periodo de seis meses. En recientes sondeos de opinion se expresaron indicaciones adicionales de una preocupación pública generalizada por la honradez de los políticos, los detalles de los últimos se exponen en el Apéndice 1 de este informe.

2. También, una gran parte de esta evidencia dejaba claro que gran parte de la preocupación pública por las normas de conducta en la vida pública se basaba más en percepciones que en los hechos. Tomando la evidencia en conjunto, creemos que la gran mayoría de los hombres y mujeres en la vida pública británica son honestos y trabajadores, y cumplen unas altas normas éticas.

3. Existe, y siempre habrá, una minoría que no las cumplen. Sin embargo, se sabe perfectamente que es difícil medir la corrupción deliberada. En las palabras de nuestros predecesores en la Comisión Salman, «No hay ningún modo objetivo de medir la corrupción actual en el sector público ni de saber si esta cantidad ha cambiado en las últimas décadas.»*

4. También es difícil afirmar si ha habido un deterioro en las conducta global en la vida pública. Es cierto que la preocupación pública por la conducta de las personas en la vida pública parece haber aumentado en los últimos años, pero parte de la explicación puede residir en que las esperanzas públicas en relación al comportamiento de los que desempeñan cargos, ahora son más elevadas.** El enorme interés por parte de los medios de comunicación por el tema de la mala conducta en la vida pública, especialmente la mala conducta sexual, se ha intensificado sin duda. Los políticos de generaciones anteriores, y sus familias, se libraron en gran medida de la invasión de su privacidad por parte de la prensa cosa corriente hoy en día. En los últimos años ha habido periodos en los que los casos de malversación, real o alegada, han aparecido en los periódicos cada par de semanas. No hay precedentes en este siglo de tantos alegatos de fechoría, en tantos ámbitos diferentes, en tan cortos periodos de tiempo. No es de sorprender, por tanto, que los sondeos de opinión sugieran que el pueblo cree que hay más mala conducta real que en el pasado.

* Report of the Royal Commision of Conduct in Public Life, Cmnd 6524, 1976, paragraph 34.

** Un conciso estudio de los antecedentes de nuestro trabajo se encuentra en el apéndice 1.

5. Sería un consuelo pensar que el público cree que la conducta se ha deteriorado sólo por el aumento de actividad de los medios de comunicación y la intrusión en la vida privada de los personajes públicos. No obstante, no creemos que ésta sea toda la verdad. Puede que los periódicos hayan aprovechado o animado el «morbo», pero suelen publicar lo que creen que son hechos y éstos pueden ser recurridos en los tribunales de justicia si lo que dicen es una difamación o una mentira. Una prensa libre que utiliza las técnicas justas del periodismo de investigación es un activo imprescindible para nuestra democracia. Preferiríamos que hubiera más reconocimiento por parte de los medios de comunicación de que la gran mayoría de los funcionarios trabajan mucho y cumplen elevadas normas de conducta. Preferiríamos que hubiera más reconocimiento del valor de nuestros mecanismos democráticos y el peligro de socavados. Preferiríamos que se prestara menos atención a los comportamientos sexuales privados. Pero no culpamos en absoluto a los medios de comunicación por revelar casos reales de fechoría. Tienen la obligación de investigar -ligada con la obligación de hacerlo de forma responsable- y de esta manera pueden contribuir a la preservación de las normas de conducta en la vida pública.

«... Estamos en un periodo que creo que no es ni por asomo tan malo como el periodo eduardiano ni el primer periodo georgiano pero que es, sin embargo, un periodo que provoca bastante preocupación.» Lord Blake (testigo)

«Los principios de honestidad, verdad e integridad han sido degradados en las altas esferas de la sociedad, por personas que deberían dar ejemplo con sus vidas personales y privadas al pueblo llano.» Mavis Evans (corresponsal)

«El comportamiento público de los políticos en este país no pierde en comparación con el de muchos países comparables.» Ivor Crewe (testigo)

«La mayoría de las personas que se incorporan a la Cámara de los Comunes como Diputados están tan animadas con la idea del servicio público como lo estaban (sus predecesores) hace 50 años.» Lord Callaghan (testigo)

«Como padre de dos adolescentes y como profesor de alumnos de entre 11-16 años, estoy muy decepcionado de que aparentemente los personajes públicos eviten su justo castigo por acciones y actitudes que dan tan mal ejemplo a nuestra juventud.» David Powell (corresponsal)»

6. Con frecuencia en nuestro trabajo hemos oído la expresión «zona gris» utilizada para racionalizar un comportamiento moralmente sospechoso. La ubicuidad de la frase, y la implicación de que algunos no saben ya distinguir entre lo bueno y lo malo en la vida pública, nos preocupa. Cuando las personas en la vida pública dudan si una acción específica es coherente con las normas de conducta que se espera de ellos, el único proceder correcto es no hacerla.

7. La erosión de la confianza pública en los que desempeñan cargos públicos es un tema grave. Un objetivo de este informe es fortalecer esa confianza pública. El otro es intentar

reestablecer claridad y dirección donde haya surgido una incertidumbre moral. En cuanto se haya desarrollado una cultura de imprecisión moral, una «cultura de sordidez», buscaremos la forma de eliminarla. Un grado de austeridad, un respeto para la tradición de una conducta recta en la vida pública británica no es sólo deseable sino imprescindible.

8. Recomendamos procedimientos e instituciones que disuadan y detecten las fechorías. Pretendemos reestablecer el respeto por los valores éticos propios a la idea del servicio al público. Los procedimientos formales desempeñan un papel, pero al fin y al cabo son las conciencias individuales las que importan.

9. Hay dos razones por las que esto es importante. Primero, nosotros en Gran Bretaña siempre hemos tenido un justificado orgullo en la conducta de la gran mayoría de nuestros empleados públicos; ese orgullo se debería reestablecer. En segundo lugar, la experiencia en otros lugares nos enseña que, a menos que se mantengan las normas más estrictas y se restablezcan donde sea necesario, la corrupción y la malversación pueden convertirse en parte del estilo de vida. La amenaza actual no es grande. Hay que tomar medidas antes de que esto suceda.

10. Los cambios en el sector público han aumentado la necesidad de tomar medidas. La descentralización y la subcontratación han cambiado el formato de las organizaciones que ofrecen los servicios públicos. Hay un mayor intercambio entre sectores. Hay más contratos a corto plazo. Existe escepticismo acerca de las instituciones tradicionales. Con este trasfondo, no se puede dar por sentado que todo el mundo en el servicio público va a asimilar una cultura de servicio al público a menos que se les diga 10 qué se espera de ellos y se refuerce sistemáticamente este mensaje. Los principios propios de la ética del servicio al público deben afirmarse de nuevo. Nosotros lo hemos hecho en la página 24.

11. Para considerar qué lecciones se pueden sacar de la experiencia en el extranjero, hemos obtenido información (tanto escrita como en forma de conversaciones con visitantes experimentados) acerca de las disposiciones existentes o bajo consideración en varios países de la Unión Europea, en la Commonwealth y en los Estados Unidos. Encontramos estrechas analogías donde el marco constitucional se basaba en el modelo de británico. A la vez que notamos una tendencia en los últimos años de mantener las reglas de conducta con el Derecho escrito, también hemos notado una corriente de opinión en Canadá y en otros lugares que afirman que hay ventajas en tener una base no escrita y más flexible para los Códigos de Conducta. Concluimos que lo más apropiado a las circunstancias del Reino Unido era adaptar nuestras recomendaciones estrechamente a nuestros mecanismos que son en su mayoría no estatutarios.

12. Nuestro cometido cubre toda la vida pública. Para que nuestro trabajo sea más manejable, decidimos centrar nuestro primer informe en las tres áreas que aparentemente causan la preocupación pública más inmediata: la Cámara de los Comunes, el Gobierno Central (Ministros y funcionarios) y los quangos ejecutivos, incluidos los organismos del SNS. Estos incluyen un gran abanico de la vida pública, y son tratados en los tres capítulos siguientes de nuestro informe. Creemos que los siete principios expuestos en la página 24 son aplicables a los tres, y a aquellos ámbitos de la vida pública que trataremos en el futuro.

Hilos comunes

13. También hemos pensado en los mecanismos que hay que poner en marcha para asegurar que nuestros principios se entienden.

Códigos de Conducta

14. Creemos que los principios expuestos anteriormente deberían formar la base de los códigos de conducta en todo el sector público. Recientemente, los Ministros han aceptado un nuevo código para la administración pública.

15. Estos códigos deberían redactarse dentro de cada organización involucrada, para que sean los más apropiados a sus circunstancias y formarían parte de la cultura de la organización. Sin embargo, todos deberían basarse en los principios expuestos anteriormente. Además de los principios y los códigos encontramos dos elementos adicionales a lo largo de todo este informe.

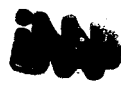
Escrutinio Independiente

16. Primero, donde haya la posibilidad de que el comportamiento caiga por debajo de sus altos niveles, los sistemas internos deberían apoyarse en el escrutinio y en el control independientes. En parte esto se lleva a cabo en el trabajo de rutina de los auditores. No obstante en ciertas circunstancias un organismo independiente podría ser una importante garantía adicional para mantener la confianza pública. Este organismo supervisaría el marco dentro del que se realizan las acciones y controlaría el cumplimiento de las normas.

Orientación y Educación

17. Segundo, por el ritmo del cambio, es imprescindible que se tomen más medidas para inculcar las altas normas éticas a través de la orientación, la educación, y la formación, (específicamente la formación introductoria), que las que se juzgaban necesarias en el pasado. En este contexto, la orientación significa la promoción planificada y el refuerzo por parte de todos los organismos públicos de las normas éticas. Esto implica la participación activa de las personas en la vida pública formulando las normas éticas más importantes; requiere que aquellos que están en posiciones de autoridad den un buen ejemplo; y requiere que las organizaciones controlen el conocimiento de estas normas y tomen medidas correctivas en su caso.

Conclusión

 **ANTONIO CARRILLO FLORES**

18. Hemos heredado un legado de un valor inmenso de aquellos que pusieron, en el siglo pasado y en éste, los cimientos de un servicio público en el que la gente pueda confiar y del que se pueda sentir orgullosa. En palabras de Robert Sheldon, Diputado y Presidente del Comité de Cuentas Públicas:

«Tenemos una suerte extraordinaria... hay unos 184 países en las Naciones Unidas. Se pueden contar con los dedos de una mano los países que tienen

unos niveles de conducta parecidos a los nuestros. Representamos una excepción y es responsabilidad nuestra asegurar que se mantienen estos niveles... Una vez que se pierden me temo que es extraordinariamente difícil volver a tenerlos».

19. Las recomendaciones que hacemos en este informe se plantean para asegurar que la vida pública en Gran Bretaña mantiene estos elevados niveles.

Diputados

Principales Conclusiones

Los Diputados deberían mantener la libertad de tener intereses remunerados no relacionados con su trabajo parlamentario. Pero se les debería prohibir realizar un trabajo remunerado como asesores parlamentarios generales con clientes múltiples. La Cámara de los Comunes debería revisar la ley del parlamento en cuanto a otras consultorías parlamentarias. Revisaremos la situación de nuevo dentro de un año.

Los acuerdos y la remuneración con arreglo a las consultorías parlamentarias permitidas y el patrocinio deberían declararse por completo. La naturaleza del interés debería ser claramente identificada por otros asientos en el Registro de Intereses de los Diputados.

Se debería reafirmar la Resolución de la Cámara de 1.947 sobre los intereses remunerados externos. Se debería emitir una orientación más clara y con más detalle sobre la declaración de intereses, y sobre la acción para evitar los conflictos de intereses.

Se debería redactar un Código de Conducta para los Diputados.

La Cámara debería nombrar a una persona de reputación independiente Comisario Parlamentario para las Normas, el cual mantendrá el Registro de Intereses, aconsejará sobre el Código de Conducta, ofrecerá una orientación y consejos sobre asuntos de conducta e intereses, e investigará e informará acerca de las quejas por la conducta de los Diputados.

Si el Comisario falla que un Diputado debe comparecer por un asunto de mala conducta, el caso debería ser visto por un subcomité del Comité de Privilegios con unas disposiciones que combinarían más eficazmente las reglas de la justicia natural con los procedimientos establecidos de la Cámara.

La Percepción Pública

1. La Cámara de los Comunes es el corazón de nuestra democracia. Las normas de conducta que los Diputados deben cumplir son crucialmente importantes para el bienestar político de la nación. Estas normas siempre han sido autoimpuestas y autorreguladas porque el Parlamento es nuestra institución suprema.

2. Es imprescindible para la calidad de la Administración, para el escrutinio efectivo de la Administración, y para el proceso democrático, que los Diputados cumplan las más estrictas normas de conducta al desempeñar sus obligaciones para con el público que les ha elegido. También es esencial para la confianza pública que la gente comprenda que estas mismas se cumplen.

3. En los últimos años la confianza que público depositaba en los políticos se ha deteriorado de forma marcada. Nuestro primer testigo, D. Ivor Crewe, catedrático, nos dijo:

«Cada vez que los sondeos han pedido a la gente que hagan una comparación entre varias profesiones por su honestidad u honradez o ejemplo moral, los Diputados han estado o en el último puesto o cerca de este, haciéndoles la competencia a los agentes inmobiliarios y a los periodistas para evitar el premio de consolación.»

4. Continúo mencionando los resultados de un sondeo reciente de Gallup que concluyó que el 64% del público estaba de acuerdo con que «la mayoría de los Diputados ganan mucho dinero utilizando sus cargos públicos indebidamente». Esta cifra ha aumentado del 46% que se registró hace nueve años. El mismo sondeo concluyó que el 77% de la gente cree que «los Diputados se preocupan más por los intereses especiales que por la gente en sí», a la vez que sólo un 28% estaban de acuerdo con que «la mayoría de los Diputados tienen un código moral personal elevado».

5. Hay que tratar estas cifras con cautela. A la sugerencia de que la mayoría de los Diputados ganan mucho dinero utilizando sus cargos públicos indebidamente, Crewe, el Prof., nos dijo, «Yo no creo eso en absoluto». El Prof. Crewe también nos dijo que los votantes solían tener una imagen diferente de su Diputado local. Iain Duncan-Smith, Diputado, entre otros, estaba de acuerdo. Dijo:

«Como políticos la gente nos aprecia bastante poco [pero] a menudo la percepción pública de un Diputado específico es bastante elevada [dentro de su distrito electoral]».

6. No hay pruebas de un aumento en la corrupción real. Cuando se preguntó al Comisario Adjunto David Veness de la policía metropolitana si, pasando por alto el problema de Diputados aceptando remuneración por servicios de cabildeo, juzgaba que no se había extendido la corrupción en un sentido legal, dijo «Por el momento eso es cierto.»

7. Tanto John Witherow, Director del periódico «The Sunday Times», como Peter Prestan, Jefe de Redacción de «The Guardian», dijeron que no estaban de acuerdo con el punto de

vista de que la mayoría de los Diputados «trabajaban en la política por dinero», sin embargo creyeron que el cinismo público creaba un problema real. No es de sorprender que pensaran que era culpa del Parlamento mismo, en vez de ser culpa de los medios de comunicación. Un comentario hecho por Lord Callaghan es pertinente. Cuando le preguntaron si la Cámara de los Comunes había dejado su estricta actitud de antaño, dijo:

«Creo que más que haber tomado una decisión en si, hemos relajado estas disposiciones accidentalmente, y nuestras propias normas de conducta, creo que de algún modo han caído en desuso.»

8. Los Diputados mismos son conscientes de esta pérdida de confianza, que en cierta medida refleja una tendencia que afecta a las instituciones democráticas en todas partes. Emma Nicholson, Diputada, nos dijo:

«Lo triste es que los Diputados sienten que los grandes esfuerzos que hacen para ayudar a la gente ya no se reconocen como tales.»

Dale Campbell-Savours, Diputado, expuso el tema de forma concisa:

«¿A fin de cuentas, qué quiere el público? El público quiere que le aseguren que las normas de conducta se mantienen, y eso es todo.»

Los Intereses Financieros de los Diputados

9. No es difícil indentificar la razón por la cual hay una reducción en la confianza pública de la probidad financiera de los Diputados. El público lee extensos artículos de prensa que le informan de casos en los que los Diputados han aceptado dinero por plantear Preguntas Parlamentarias, en los que supuestamente se han alojado en hoteles de lujo a expensas de otros sin declarar ningún interés y en los que están contratados por empresas multiclientes de cabildeo, esta actitud que ya es conocida por «Diputados de alquiler». La confianza pública en las normas de conducta generales de los Diputados se ha erosionado aun más por una serie regular de escandalas sexuales implicando a políticos.

10. Es difícil indentificar con precisión si ha habido un deterioro real de la probidad financiera de los Diputados. Sería de sorprender si de un conjunto de 650 hombres y mujeres todos tuvieran unas normas de conducta uniformemente impecables. En el pasado también hubo escándalos financieros. El historiador político, Lord Blake, compara la era presente con la época eduardiana cuando la mentalidad del «enriquecerse pronto» prevalecía, y sugiere que aun cuando los problemas por entonces eran peores. sin embargo la situación actual da lugar a «bastante preocupación».

11. Sin duda, esta preocupación tiene mucho que ver con el auge del cabildeo profesional parlamentario y con el gran aumento del número de Diputados empleados como asesores y consejeros en empresas, en asociaciones comerciales. etc. Aquellos con una larga experiencia en el Parlamento han hecho referencia al auge del cabildeo y los problemas que éste plantea. Por ejemplo, Chris Moncrieff, veterano periodista del cabildeo, nos dijo:

«Durante los últimos cuatro o cinco años ha habido un auge masivo en la actividad de cabildeo comercial en la Cámara de los Comunes y creo que ahora los Diputados son mucho más vulnerables a las presiones exteriores y comerciales que en cualquier momento anterior»

12. Un cierto número de testigos han señalado otra posible razón para este aumento en la presión comercial en los Diputados. El declive relativo al sueldo de los Diputados y Ministros durante los últimos años, y el gran aumento en la carga de trabajo es lo que hace que los Diputados sean más propensos a aceptar ayuda externa. Alex Carlile, Diputado, dijo:

«... es un gran honor y un privilegio ser Diputado, pero eso no alimenta. educa ni viste al conyuge e hijos de uno».

Sir Terence Higgins, Diputado, habló de la carga de trabajo, y también nos dijo que en términos reales los ingresos medios en Gran Bretaña eran actualmente un 80% mayores que cuando él se incorporó a la Cámara en 1.964, mientras que el sueldo de los Diputados se había mantenido y el de los Ministros se había deteriorado entre un 50% y un 60%. Peter Thurnham, Diputado, planteando un argumento parecido, comentó hasta qué punto él tuvo que subvencionar personalmente su propio despacho en su distrito electoral:

«Encontré que la política era más exigente que lo que había pensado, con un compromiso de más de 100 horas semanales necesarias para defender un escaño poco seguro a través de tres elecciones generales.. Decidí desde el principio crear un despacho en mi propio distrito electoral que estaría bien provisto de personal y de equipos. ... A lo largo de los años este despacho me ha costado una cantidad muy sustancial por encima de mis dietas oficiales.»

13. Sea cual sea la razón, ha habido un aumento significativo en el número de Diputados que se han incorporado a consultorías u otras formas de acuerdo. Es razonable pensar que esta incorporación influirá en su conducta parlamentaria. Un análisis del Registro de los Intereses de los Diputados de 1.995 revela que 26 Diputados tienen acuerdos de consultoría con empresas de relaciones públicas o de cabildeo y 142 más tienen consultorías con otro tipo de empresa o asociación comercial. Estos 168 Diputados tienen entre todos unas 356 consultorías. Si se excluyen los Ministros y el/la Presidente de la Cámara hay 566 Diputados. Así que casi un 30% de los Diputados elegibles tienen acuerdos de consultoría de este tipo.

14. Una relación similar, pero en absoluto idéntica, es la relación que ha existido durante muchos años de patrocinio de Diputados por parte de los Sindicatos. Los orígenes del patrocinio sindical se remontan mucho más atrás en la historia parlamentaria que los de la consultoría moderna. En el pasado, cuando no se remuneraba a los Diputados, ser elegido para la Cámara sin este tipo de patrocinio hubiera sido imposible, económicamente hablando, para muchos Diputados. La importancia de la conexión financiera para muchos de los Diputados implicados puede haber disminuido. El apoyo financiero se suele limitar al pago de una parte del despacho en el distrito electoral del Diputado y sus gastos electorales. No hay ninguna remuneración personal para el Diputado. No obstante es natural que esta situación le cree un sentimiento de obligación que potencialmente influya en la conducta del Diputado en la Cámara. Según el Registro de 1.995 un total de 184 Diputados (más de 30% de los Diputados, Ministros incluidos) tenían acuerdos de patrocinio con los Sindicatos. Además, 27 Diputados

tienen consultorías remuneradas con Sindicatos. 10 más reciben otras ayudas económicas por parte de los Sindicatos.

15. Aunque la falta de detalle en el Registro hace muy difícil un análisis preciso, parece que de maneras distintas unos 389 de los 566 Diputados elegibles -casi un 70% del total- tienen relaciones económicas con organismos externos directamente conectadas con su pertenencia a la Cámara. No es de sorprender, pues, que la cuestión financiera que da lugar a la mayoría de la preocupación pública sea el empleo externo de los Diputados.

16. Las cuestiones específicas son las siguientes. ¿Se debería poner nuevas limitaciones a la libertad de los Diputados en cuanto al hecho de aceptar trabajos externos? Si se van a permitir los trabajos externos ¿hasta qué punto se puede proteger el interés público a través de la transparencia? ¿Hay circunstancias en las que se resuelve un conflicto de intereses exigiendo a un Diputado que se retire del asunto parlamentaria? ¿Necesitan los Diputados una orientación mayor? ¿El público puede tener la confianza de que la reglas acerca de los intereses de los Diputados se aplican de manera estricta y justa? Consideremos cada una de estas preguntas a continuación.

El trabajo remunerado externo

17. Una parte importante de la opinión considera que, como ocurre en algunos países, los Diputados no deberían tener ningún interés remunerado externo, y que su único ingreso debería ser su sueldo parlamentario. La mayoría de la gente que nos escribieron sostenían esta opinión, lo mismo que Harry Barnes, Diputado, que dió un testimonio oral.

18. Sin embargo, la mayoría de los Diputados, periodistas y gente de negocios de los que tuvimos noticia tenían una opinión distinta. Ivor Crewe nos dijo que:

«... un sondeo reciente sugiere que el público acepta que los Diputados deberíamos poder ganar unos ingresos adicionales de intereses externos, siempre que estos intereses fueran declarados.»

mientras que Tony Newton, Diputado y Jefe de los Comunes, dijo:

«Nadie ganaría nada si hubiera una Cámara de los Comunes compuesta de 651 personas completamente aisladas del resto del mundo, salvo las representaciones que recibieran, en vez de la experiencia de los contactos que siguen teniendo con una gran variedad de profesiones y esferas sociales.»

19. Creemos que aquellos Diputados que quieran ser Diputados de dedicación completa deberían estar libres para ello, y que no se debería aplicar ninguna presión para que adquiriesen intereses externos. No obstante, también consideramos conveniente que la Cámara de los Comunes incluya a Diputados con una gran variedad de intereses externos. Si no fuera así, el Parlamento estaría peor informado y sería menos eficaz que actualmente, y podría depender de los cabilderos. Un Parlamento enteramente compuesto por políticos profesionales de dedicación completa no iría en el mejor interés de la democracia. La Cámara debe incluir, en lo posible, gente con una amplia gama de experiencia actualizada que pueda contribuir a la competencia de la institución.

20. Además de tener Diputados que mantengan intereses externos, es importante que la Cámara de los Comunes siga incluyendo a Diputados con una amplia variedad de procedencias. Deberíamos preocuparnos por la posibilidad de que la gama de hombres y mujeres capacitados que se sentirían atraídos a presentarse para el Parlamento disminuiría si se prohibiese a los Diputados el tener intereses remunerados externos. Creemos que muchas personas capaces no querrían incorporarse al Parlamento si no sólo tuvieran que aceptar una importante reducción de sueldo sino también corriesen el riesgo de ver su fuente de ingresos desaparecer por completo en el caso de que perdieran sus escaños. Varios de nuestros testigos se lamentaron de que cada vez hay más Diputados que nunca han tenido ninguna experiencia laboral fuera del ámbito político.

21. El aumento progresivo en el número de políticos profesionales puede ser una característica irrestible de la vida moderna, pero creemos que no se debería hacer nada en el sentido institucional para fomentarlo.

Recomendamos que los Diputados deberían mantener su derecho a tener trabajo remunerado no relacionado con su función como Diputados.

Consultorías Parlamentarias

22. Ahora surge el tema más específico de si algunos intereses remunerados externos son menos aceptables que otros. Como apuntamos anteriormente, la mayor preocupación actual sobre la independencia de la Cámara surge cuando las organizaciones buscan los servicios de los Diputados específicamente como consejeros o asesores parlamentarios.

23. La necesidad de proteger a la Cámara contra las influencias indebidas ejercidas sobre los Diputados se ha reconocido desde hace tiempo. Hay una prohibición estatutaria del desempeño de varios cargos remunerados de la Corona por los Diputados. Esta incluye puestos en la Administración Pública y en las juntas de industrias del sector público. La posición estatutaria refleja la historia del conflicto entre la monarquía y el Parlamento, y el miedo de que la Corona podría usar su patrocinio para comprar votos. Esto no tiene mucho que ver con las condiciones actuales.

Antecedentes históricos

24. Aunque la misma prohibición estatutaria que se aplica a los empleos públicos no se ha extendido a los intereses financieros, no es nada nueva la preocupación por la influencia de presiones externas financieras sobre los Diputados, y la necesidad de preservar su independencia. En 1.695, después de la expulsión del Presidente, Sir John Trevor, por haber aceptado un soborno de 1.000 guineas de los gremios de la Ciudad de Londres en conexión con la Ley sobre los Huérfanos, la Cámara decidió que «la oferta de dinero, u otros beneficios, a un Diputado para fomentar cualquier asunto, pendiente de su trámite parlamentario es un delito grave y una infracción penal y tiende a la subversión de la Constitución inglesa.»

25. En 1.858 la Cámara resolvió que «es contrario a la función de esta Cámara y que menosprecia la dignidad de la misma que cualquiera de sus Diputados presente, promueva o defienda en esta Cámara cualquier procedimiento o medida en el que puede actuar en consideración de cualquier honorario o recompensa.»

Esta regulación estaba específicamente dirigida a los abogados.

26. Hacia 1.947 la situación no había cambiado de forma significativa. En ese año la Cámara declaraba que:

«... es inconsecuente con la dignidad de la Cámara, con el deber del Diputado para con sus votantes, y con el mantenimiento del privilegio de la libertad de expresión, que cualquier Diputado concluya algún acuerdo contractual con un organismo externo que controle o limite la independencia completa del Diputado y su libertad de acción en el Parlamento o que estipule que él debería actuar de una manera específica como representante de ese organismo externo con relación a cualquier asunto en trámite parlamentario; el deber de un Diputado es actuar en el interés de sus votantes y en el del país en su conjunto, en vez de en el de una sección específica del mismo.»

27. En 1.969 la Comisión Especial para los Intereses de los Diputados (Declaración), conocido como el Comité Strauss, revisó las reglas de declaración de los Intereses de los Diputados. Aunque en ese momento rechazara el concepto de un Registro de Intereses, propuso un nuevo código de conducta para los Diputados. Una parte de este código era un reglamento mucho más estricto sobre la declaración de intereses. La otra parte habría puesto unas restricciones considerables sobre la libertad de acción de los Diputados en la Cámara en situaciones en las que tuvieran intereses financieros. El Comité propuso que la Cámara adoptase esta resolución:

«Que es inconsecuente con la función y la dignidad de la Cámara que un Diputado presente en un discurso o pregunta, o defienda en esta Cámara o entre sus compañeros Diputados cualquier Proyecto de Ley, Moción, asunto o causa a cambio de un honorario, pago, anticipo o recompensa, directo o indirecto, que haya recibido, esté recibiendo o espere recibir.»

28. El informe del Comité Strauss nunca se debatió en la Cámara, y su resolución no se adoptó. En 1.971 el Jefe de la Cámara de entonces (el Honorable William Whitelaw, Diputado), hablando sin rodeos después de consultas «por las vías de costumbre», dijo:

«... después del Informe había una cuidadosa consideración de si las Resoluciones propuestas serían apropiadas o si, en ciertas circunstancias, serían mucho más restrictivas que lo aconsejable. Se decidió que serían tan restrictivas. ... La Cámara apoya mayoritariamente que es correcto contar con el sentido común de los Diputados en vez de basarse en unas reglas formalizadas. Es, sin duda, la opinión de la Oposición oficial.»

La Resolución de 1.947 y las reglas de la Cámara

29. Por tanto el informe Strauss no cambió la situación formal. En principio esta situación no ha cambiado desde hace 50 años, o quizá hasta 300 años. La Resolución de 1.947 sigue siendo vinculante para los Diputados, y es la afirmación más detallada de la ley del Parlamento en cuanto a este asunto. Sin embargo, esta resolución, que parece clara e inequívoca a primera vista, contiene las semillas de los problemas actuales.

30. La resolución de 1.947 se redactó en respuesta a una preocupación surgida de un organismo externo -de hecho un sindicato- que pretendía dar instrucciones a un Diputado. Prohíbe de forma clara cualquier contrato que limite de algún modo la libertad de acción de un Diputado en la Cámara. Por tanto, prohíbe a un Diputado concluir un acuerdo de consultoría que imponga, a cambio de un pago, una obligación de hablar, cabildear o votar según las instrucciones de un cliente, o de actuar como representante de un cliente en el Parlamento.

31. Aunque la resolución por tanto prohíbe al Diputado concluir un acuerdo que le comprometa a actuar en nombre de un organismo externo «con relación a cualquier asunto pendiente de trámite en el Parlamento», no prohíbe la obligación vinculante de aconsejar al cliente en los asuntos parlamentarios. El Diputado mantiene la libertad de concluir un acuerdo para actuar como consejero o asesor en los asuntos parlamentarios. A primera vista, por lo tanto, puede parecer que esta resolución delimita la diferencia entre los consejos remunerados y la abogacía remunerada, que mucha gente, dentro y fuera del Parlamento, nos han dicho que sería la más apropiada.

32. No obstante, la resolución no prohíbe a los Diputados hablar voluntariamente, cabildear o votar en apoyo de los intereses de sus clientes si ellos lo creen correcto, y si obrar así es consecuente con las obligaciones del Diputado para con sus votantes y para con el público.

33. La naturaleza voluntaria de una acción por parte de un Diputado es importante. Ningún organismo externo puede utilizar un acuerdo financiero con un Diputado para asegurar una acción específica en el Parlamento sin cometer un desacato al Parlamento punible. El Comité de Privilegios en 1.946/47, en un pasaje que ha formado la base de informes posteriores del Comité de Privilegios, dijo:

«oo. si un organismo externo inicia relaciones contratuales lícitas con un Diputado, y paga al Diputado a estos efectos, debe por lo general tener derecho a terminar esa relación si lo puede hacer de forma legal cuando lo juzgue necesario para sus propios intereses. Por otra parte, un organismo externo no tiene derecho a utilizar su acuerdo o el pago recibido por el mismo como un instrumento con el que controlar o pretender controlar la conducta del Diputado o castigarle por lo que ha hecho como Diputado.»

34. Por consiguiente, las reglas de la Cámara, establecidas durante muchos años, se centran principalmente en mantener los privilegios y la libertad de acción de los Diputados, para que éstos no se vean forzados por organismos externos a actuar de un modo específico en el Parlamento.

35. Sin embargo, las reglas son mucho menos explícitas en cuanto a la restricción de la libertad que tienen los Diputados de ponerse en situaciones en las que son susceptibles a una influencia indebida.

36. Se establece de forma clara que es delito contra la ley del Parlamento que un Diputado acepte un soborno. Sin embargo, las reglas son mucho menos claras para las infracciones menores. En el caso reciente de «dinero a cambio de preguntas», el Comité de Privilegios recomendó que se tomaran medidas contra los Diputados involucrados porque su conducta «no cumplía las normas que la Cámara lícitamente espera de sus Diputados.» En su memorándum publicado en el volumen 11 del Informe del Comité de Privilegios, el entonces Actuario de la Cámara (y ahora miembro del comité) afirmó:

«La Cámara nunca ha intentado tratar de forma global los conflictos potenciales de intereses que puedan surgir cuando los intereses comerciales y profesionales de los Diputados tocan a sus obligaciones y responsabilidades como Diputados. ... La Cámara prefiere en su defecto que cada instancia de conflicto se especifique de forma pragmática cuando surjan los problemas.»

37. Esta postura es enteramente consecuente con la afirmación de 1.971 del entonces Jefe de la Cámara, citada en el párrafo 28 anterior, que «es correcto contar con el sentido común de los Diputados.»

Evolución de la situación

38. Los dos cambios principales en los últimos cincuenta años se han combinado para centrar la atención en esta última área del comportamiento de los Diputados, y para poner de relieve las ambigüedades creadas por la actual ley del Parlamento.

39. En primer lugar, ha habido un cambio radical en la naturaleza del empleo externo de los Diputados. Hasta hace pocos años, los Diputados con un empleo remunerado externo típicamente buscaban profesiones y ocupaciones que, con la posible excepción del periodismo y el Derecho, por lo general no estaban relacionadas con el Parlamento. Solían ser las mismas profesiones que desempeñaban antes de incorporarse al Parlamento. Pocos Diputados cobraban con arreglo a sus responsabilidades Parlamentarias. No obstante, esta situación se ha visto transformada de forma radical. La proporción de Diputados que desempeñan profesiones no relacionadas con el Parlamento, como la agricultura, ha disminuido, a la vez que -según demuestran las cifras en el párrafo 13 anterior- la proporción cuyo empleo surge directamente de su pertenencia a la Cámara de los Comunes ha aumentado de forma muy significativa.

40. En segundo lugar, la introducción del Registro de los Intereses de los Diputados, diseñado para promocionar el concepto loable de revelación de intereses, ha ayudado a crear la falsa impresión de que cualquier interés es aceptable una vez registrado, y así aumentar la confusión creciente.

41. Parte de esta confusión puede originarse en el «propósito definitivo» del Registro que se expone en el Primer Informe de la Comisión Especial sobre los Intereses de los Diputados de

1.991/92. Este propósito es el de «ofrecer información sobre cualquier interés pecuniario u otro beneficio material que un Diputado reciba y que otros podrían pensar capaz de influir en sus acciones, discursos o votos en el Parlamento, o en acciones tomadas en su calidad de Diputado del Parlamento.»

42. En la edición de 1.995 del Registro de los Intereses de los Diputados los acuerdos de consultoría se apuntan en la tercera de las categorías de intereses registrables. Bajo el título «clientes» estipula que los Diputados deben revelar los nombres de los clientes «a los que ofrecen servicios que dependen en su esencia de su pertenencia a la Cámara, o surgen de la misma; por ejemplo, el patrocinio de funciones en dependencias del Parlamento, el formular representaciones a los Departamentos Gubernamentales o la provisión de consejos sobre los asuntos Parlamentarios o públicos.»

43. Por lo tanto, la situación es que la resolución de 1.947 prohíbe que un Diputado acuerde que actuará en nombre de un cliente en el Parlamento, pero las reglas que rigen el Registro de Intereses de los Diputados expresamente contemplan que un Diputado puede recibir un beneficio material «que otros podrían pensar capaz de influir en sus acciones, discursos o votos en el Parlamento» y que, en el caso de los acuerdos de consultoría, pueden significar que los Diputados cobren por formular consultas a departamentos gubernamentales sobre temas que inevitablemente suelen tratarse de asuntos pendientes de trámite en el Parlamento.

44. El contraste entre la Resolución de 1.947 y los reglamentos que rigen el Registro es totalmente inadmisibles, desde nuestro punto de vista. No es de sorprender que haya creado confusión entre los Diputados. Estamos de acuerdo con el comentario de la Sra. Presidente el 12 de julio 1.994 (Informe Oficial col 829) que existe una necesidad urgente de clarificar la ley del Parlamento en este ámbito.

45. Aunque no es exhaustiva, la resolución de 1.947 es una afirmación clara de unos principios bien fundados. Por lo tanto, creemos que sería un primer paso que clarificaría la situación, y reforzaría el impacto de esta resolución, si la Cámara lo reafirmara en fecha próxima.

Los temas tocantes a las consultorías remuneradas

46. El principal argumento a favor de permitir que los Diputados presenten las opiniones de sus clientes de consultoría es que de esta manera muchas organizaciones respetables, y en algunos casos muy meritorias, pueden hacerse oír en los asuntos nacionales, y que esto sería imposible a través de la maquinaria normal de los distritos electorales. En consecuencia, se argumenta que la Cámara en su conjunto está mejor informada y más capacitada para debatir los asuntos en cuestión.. Además, dicen que de esta manera se evitaría un desequilibrio entre empresas, profesiones y ocupaciones cuyos miembros también son casualmente Diputados y por tanto pueden hablar con conocimiento de causa sobre los temas pertinentes, y las organizaciones tales como las asociaciones comerciales, las organizaciones caritativas, o la Federación de Policía que a lo mejor no tienen este tipo de representación directa.

«Si su comité llegara a la conclusión de que ciertas actividades -por ejemplo, la abogacía remunerada en nombre de organismos externos- son inconsecuentes con la pertenencia a la Cámara, yo consideraría esta decisión muy positiva tanto para los Diputados como para aquellos que tienen que aconsejarles, como el Registrador.» Sir Geoffrey Johnson Smith, Diputado.

«Creo que es escandaloso que un Diputado sea un cabildero remunerado y me asombra, si me permite, que sus compañeros de profesión lo hayan tolerado...» Simon Jenkins.

«... no tuvimos ningún problema para decidir recientemente, cuando nos establecimos, que una de las primeras reglas sería que no pagaríamos a los Diputados de ningún modo.»

Andrew Gifford, Presidente y fundador de la Asociación de Asesores Profesionales de la Política.

«... no podemos tener una situación en la que alguien sólo dice algo porque cobra por ello, pero tampoco podemos tener una situación en la que alguien no diga nada aunque sepa más sobre el asunto que los demás.» Ann Taylor, Diputada.

«Creo que se puede distinguir entre los representantes y los asesores generales. Pero entre los representantes, creo que los cabilderos son el ejemplo más fuerte y más claro.» Sir Norman Fowler, Diputado.

«La misma palabra «lobby» (vestíbulo, cabildear) implica la promoción de una causa en el vestíbulo. Me parece muy difícil considerar este tipo de relación con entusiasmo.» Lord Howe.

«Hay gente que dice que no quieren que la Cámara de los Comunes se llene de políticos profesionales. Pues yo no quiero una Cámara de los Comunes llena de abogados londinenses, periodistas londinenses, cirujanos londinenses, financieros de la City ni gestores de tiendas de lujo, todos de dedicación parcial.» Jeff Rooker, Diputado.

47. Por otra parte, la consecuencia del enorme crecimiento en las consultorías remuneradas ha sido dar importancia a la distinción entre el aconsejar remunerado y la abogacía remunerada. Hace tiempo hubiera importado menos si de vez en cuando un Diputado que era un consejero remunerado hablara en favor de los intereses de su cliente en el Parlamento. Ahora esto se ha convertido en un tema de bastante preocupación pública.

48. Si un Diputado está contratado para aconsejar a un cliente sobre un asunto parlamentario que afecta al cliente, y tiene al mismo tiempo libertad para discursar, cabildear y votar sobre los mismos asuntos en la Cámara, no es sólo posible sino muy probable que el Diputado utilizará las oportunidades parlamentarias que tenga, de acuerdo con sus consejos.

49. Es más que probable que los Diputados concluirían acuerdos de consultoría con clientes con cuyos puntos de vista estén de acuerdo, aunque los Diputados que tienen este tipo de

acuerdo se han esmerado en decimos que no dudarían en dejar claro a sus clientes cuando sus opiniones divergen, ni en expresar opiniones ante la Cámara que sus clientes no comparten. No obstante, fácilmente se puede crear la impresión, por muy injusta que sea en los casos individuales, que el cliente ha comprado no sólo los consejos sino también la abogacía del Diputado. Con los testimonios que hemos recibido no dudamos que ésta es la impresión que tiene mucha gente. Es una de las causas más potentes de sospecha pública acerca de los verdaderos motivos de los Diputados. En los últimos años los Diputados han adquirido consultorías remuneradas a gran escala. Durante el mismo periodo el escepticismo público acerca de las motivaciones financieras de los Diputados ha aumentado de forma acentuada. Es probable que los dos fenómenos estén relacionados, pero en cualquier caso su combinación tiende a minar la dignidad del Parlamento en su conjunto.

50. Consideraríamos inadmisibles, posiblemente hasta el punto de ser desacato al Parlamento, que un Diputado promocionara un interés única o principalmente porque recibiera un cobro, fuera en efectivo o en especie, aun cuando no estuviese comprometido de forma estricta por un acuerdo con el cliente para que promocionase un interés específico en el Parlamento. Un Diputado que cree en una causa debería estar dispuesto a promocionarla sin cobro; igualmente un Diputado no debería llevar una causa con más empeño al haber por medio un interés económico que el que pondría si no lo hubiera. Creemos que tal comportamiento violaría el espíritu de la resolución de 1.947 aun cuando no lo hiciera al pie de la letra, y no podemos estar seguros de que todos los Diputados sean tan escrupulosos al respecto como algunos han afirmado.

51. Teniendo en cuenta estos factores, hemos considerado cuidadosamente si deberíamos recomendar una prohibición inmediata y total de todo tipo de práctica de la abogacía en la Cámara por parte de los Diputados que promocionan los intereses de aquellos con los que tienen consultorías o acuerdos de patrocinio. El efecto sería impedir que los Diputados con esos intereses hablaran, o quizá votaran, cuando un tema pertinente estaba considerándose. Es indudable que tal prohibición tendría no sólo un amplio apoyo público sino también el apoyo de muchos Diputados. Cierta número de Diputados que nos presentaron sus testimonios aprobaban el principio de que los consejos remunerados son admisibles pero la abogacía remunerada es inaceptable. También hay bastantes que opinan que es inadmisibles por principio que los Diputados acepten dinero por servicios en su calidad de Diputados, incluso los servicios puramente consultivos.

52. Sin embargo, concluimos que una prohibición inmediata de esta forma sería poco práctica. Implicaría pedir a tres quintas partes de los Diputados y a sus clientes y patrocinadores que enmendaran de inmediato disposiciones que han concluido de manera totalmente lícita y a menudo hace mucho tiempo. Al haber tantos Diputados que tienen estos intereses, y que por lo tanto quedarían excluidos de los asuntos específicos, habría una interrupción a corto plazo de los asuntos de la Cámara. El impacto sobre los ingresos de muchos Diputados tendría implicaciones que no podrían ignorarse. Y las cuestiones que se plantearían para el equilibrio de la financiación de los partidos políticos se podrían solucionar con un examen a fondo de ese tema.

53. También concluimos que hay que prestar más consideración antes de poder tomar una decisión definitiva de si tal prohibición sería apropiada y de cuales serían las consecuencias de la decisión de implantar esa prohibición. El Parlamento mismo debe debatir más lo que

considere que debería ser la ley del Parlamento en este ámbito. El Parlamento también debe considerar las implicaciones en asuntos como la pérdida de ingresos y financiación para los partidos, temas que están fuera de nuestros puntos de referencia. Sobre todo debe establecer los hechos. En este contexto, son cruciales nuestras recomendaciones que veremos a continuación según las cuales los acuerdos y la remuneración en lo tocante a las consultorías parlamentarias deberían revelarse por completo. Actualmente no hay una información suficiente para juzgar inequívocamente si los beneficios incuestionables de tener Diputados bien informados y remunerados valen más que el riesgo de que clientes ricos compren una influencia indebida en el Parlamento.

54. A pesar de que las consideraciones adicionales que sugerimos tendrán que hacerse en profundidad, y los cambios podrían tardar en implantarse, es urgente la necesidad de ponerse en marcha. Por consiguiente, la Cámara podría decidir celebrar un debate cuanto antes con vistas a encargar el trabajo adicional que proponemos. Nosotros volveremos al tema dentro de un año para revisar la situación. Mientras tanto, puede que los Diputados quieran considerar si al realizar consultorías parlamentarias, pueden haberse puesto sin intención bajo la obligación de abogar por causas concretas en el Parlamento de una manera contraria al espíritu de la Resolución de 1.947 aun cuando no lo hiciera al pie de la letra.

Consultorias generales

55. Hay un ámbito en el que no dudamos que se podrían y deberían tomar medidas inmediatas. Sean cuales sean los argumentos en favor de los Diputados que trabajan como asesores para organismos externos actuando como poderdantes a cuenta propia, no vemos justificación alguna para que haya acuerdos de consultoría entre Diputados y empresas de relaciones públicas o de cabildeo, que están actuando como consejeras o intercesoras de una gama de intereses variados en constante cambio que a menudo se quedan sin revelar. Asimismo, no nos parece apropiado que Diputados que tienen vínculos con firmas legales o con otras profesiones y que además ofrecen servicios parlamentarios de cualquier tipo a sus clientes, mantengan esta conexión a menos que puedan organizarse de tal forma que se separen por completo los intereses del Diputado de los de la firma, en esa parte del trabajo. Consideramos que ésta es precisamente la situación que el Primer Ministro ha llamado «una feria de alquiler». Creemos que la Cámara debería actuar de inmediato para acabar con estas prácticas prohibiendo los acuerdos que comprometen a los Diputados a dar consejos parlamentarios remunerados a organizaciones de cabildeo multivalentes o a los clientes de estas organizaciones. También creemos que la Cámara debería prohibir a los Diputados mantener vínculos directos o activos con firmas, o aquellas partes de firmas, que ofrezcan servicios parlamentarios cobrados a clientes múltiples.

Medidas prácticas a efectos inmediatos

56. También creemos que, sean cuales sean las conclusiones del debate a largo plazo sobre las consultorías, se debería implantar un paquete de medidas prácticas cuanto antes. Estas deberían clarificar cómo se deberían comportar los Diputados con intereses externos para evitar los conflictos de intereses. Creemos que esto erradicaría las dudas acerca de la ley del Parlamento, y así serviría de ayuda para Diputados. También creemos que estas medidas reestablecerían la confianza pública en que los Diputados no están influidos indebidamente por intereses externos financieros. Las medidas que exponemos a continuación combinan una fuerte reafirmación de las reglas actuales de la Cámara; con una revelación más efectiva de los intereses; con mejores disposiciones para evitar los conflictos de intereses e incluyen un Código de Conducta para los Diputados; con una mejor orientación acerca de las reglas y una ejecución más equitativa de las mismas, que implica el nombramiento de un nuevo oficial de la Cámara.

57. Nos damos cuenta de que algunos pensaran que hemos reaccionado de una forma exagerada por unos pocos casos aislados, y que el criterio personal de los Diputados es fiable. Otros creerán que deberíamos haber ido más lejos y haber recomendado de inmediato unos controles estatutarios.

58. Está claro que, aunque algunos casos han sido tan graves que han requerido una acción directa incluso bajo las reglas ya existentes, hay también problemas de principio y de práctica acerca de la separación de los intereses públicos y privados, los cuales dañan la reputación del Parlamento. Ni nosotros ni los medios de comunicación hemos inventado estos problemas. La Cámara misma los ha reconocido y se ha esforzado en remediarlos durante el último cuarto de siglo. Sin embargo el Informe Strauss de 1.969 fue aparcado sin debate; la Cámara resistió la introducción del Registro de los Intereses hasta que el escándalo Poulson le forzó la mano al nuevo gobierno en 1.974; los Diputados han tardado 20 años en aceptar el Registro plenamente, y los Diputados con antigüedad incluso en los últimos años se sienten en su derecho a desafiar la resolución de la Cámara en relación a los asientos en el Registro; y se ha dudado de si siempre se ha hecho justicia con los Diputados cuya conducta se ha juzgado ante la Cámara en los últimos años. Aunque aceptamos que en el caso reciente de «dinero a cambio de preguntas» el Comité de Privilegios ha actuado con firmeza, y que esto debería reconocerse plenamente, las interminables vistas preliminares antes de las audiencias del comité no fortalecieron la confianza pública. La visión de conjunto no es la de una institución que ha reconocido rápidamente la preocupación pública y actuado en consecuencia.

59. De otra parte no creemos que la situación sea tan grave que haya que solucionarla fuera del marco de las reglas de la Cámara. La cuestión es si la Cámara está dispuesta a clarificar e implantar estas reglas completamente y de forma objetiva. Un representante elegido tiene una posición única, pero no se puede suponer que esto inevitablemente haga que el criterio de esa persona acerca del equilibrio entre los intereses públicos y privados sea infalible. La Cámara en su conjunto tiene la responsabilidad de salvaguardar el interés público de las posibles equivocaciones de los Diputados como individuos, y tiene la capacidad de hacerlo. También debe reafirmar al público que los Diputados, en su conjunto e individualmente, tienen un sentido de la responsabilidad y de la dignidad del papel que se les ha encomendado. Creemos que la Cámara es capaz de hacerlo, y que el paquete que exponemos a continuación le

ayudará a ello. Es una mezcla potente y flexible de revelación y ejecución que servirá al interés público mejor que la rigidez de los procedimientos estatutarios.

Recomendamos que la Cámara reafirme la resolución de 1.947 que prohíbe de forma tajante que los Diputados concluyan contratos o acuerdos que limiten en algún modo su libertad de actuar y de expresarse, o que se les exija actuar en el Parlamento como representantes de organismos externos.

Recomendamos que la Cámara prohíba a los Diputados concluir acuerdos en conexión con su papel de parlamentarios en los que se comprometan a realizar servicios para o en nombre de organizaciones que venden servicios parlamentarios a clientes múltiples o mantener cualquier vínculo directo o activo con firmas, o partes de firmas, que ofrezcan esos servicios Parlamentarios.

Recomendamos que la Cámara ponga en marcha sin demora un estudio extenso de las ventajas de las consultorías parlamentarias en general, teniendo en cuenta las implicaciones económicas y las implicaciones para la financiación política de un cambio.

Recomendamos que la Cámara:

- exija la revelación de acuerdos y la remuneración relacionados con los servicios parlamentarios;
- aumente la orientación para evitar los conflictos de intereses;
- -introduzca un nuevo Código de Conducta para los Diputados;
- nombre un Comisario Parlamentario para las Normas de Conducta;
- establezca un procedimiento nuevo para investigar y juzgar las quejas en este ámbito contra los Diputados.

Las propuestas detalladas para la acción inmediata se exponen en los párrafos a continuación.

Revelación de Intereses

60. La Cámara ha funcionado desde hace mucho tiempo con el principio de que la transparencia es en la mayoría de los casos la mejor forma de salvaguardarse de los conflictos de intereses. Sir Terence Higgins, Diputado, nos dio el siguiente testimonio:

«La transparencia es imprescindible; donde sea que se delimite el tema en cuestión, es vital que haya un registro adecuado y debería estar claro tanto para el público como para la Cámara y los mismos Diputados si una persona tiene un interés o no.»

61. Cuando se estableció el Registro de Intereses en 1.974, no sustituía la práctica de declarar un interés en los momentos apropiados. De hecho la Cámara al crear el Registro aprovechó la oportunidad para englobar en una resolución formal la convención existente desde hace mucho tiempo de la declaración de intereses:

«En cualquier debate o procedimiento de la Cámara sus Comités o en las transacciones o comunicaciones que un Diputado haga con otros Diputados o empleados de la Corona, debe revelar cualquier interés pecuniario pertinente o beneficio de cualquier naturaleza, sea directa o indirecta, que haya tenido, tenga, o que espere tener.»

Este requisito va más lejos que el Registro, y no está claro que siempre se entienda todo su alcance.

62. La Cámara ya se ha esforzado para asegurarse de que los Miembros de la Comisión Especial sepan cuando deben declarar un interés. Las declaraciones son necesarias cuando se hace una pregunta a un testigo y en las sesiones deliberativas del Comité. Además, el Presidente debe pedir declaraciones de interés inmediatamente después de constituirse el Comité, y debe recordar a los Miembros sus obligaciones de vez en cuando.

63. Hay mucho a favor de una actuación más sistemática para recordar a los Diputados su obligación de declarar sus intereses en otras ocasiones. Es especialmente importante remarcar que esta obligación existe en cada una de las ocasiones cuando un Diputado se dirige a otros Diputados o a Ministros sobre un tema en el que tiene intereses económicos. Esos contactos suelen ser informales y privados, y es por tanto allí donde hay el mayor riesgo de una conducta indebida. Está claro que las declaraciones actuales no se hacen siempre según las reglas, a menudo por olvido o un malentendido. Nos han dicho que los Ministros siempre saben cuando un Diputado que se dirige a ellos tiene un interés económico. Sin embargo eso es poco probable, especialmente dado el número y el alcance de los intereses financieros de los Diputados. En cualquier caso el Diputado tiene la obligación de declarar, no el Ministro la de saber. Un Ministro que descubra que hay un interés que no se haya declarado, normalmente debería considerar si el descuido es lo bastante grave para denunciarlo a la Comisión Especial para los Intereses de los Diputados.

64. Algunos de nuestros testigos han sugerido que el Registro de Intereses de los Diputados no es especialmente eficaz porque parece que es una autentica declaración cuando lo que es, en realidad, es un tipo de declaración que ofrece poca información sobre la verdadera naturaleza del interés.

65. Estamos de acuerdo. A pesar de que el nuevo Registro de 1.995 representa una mejora de las ediciones anteriores, falta una forma de descripción uniformada y a menudo es difícil percibir la naturaleza del interés. Es importante que el Registro dé una visión clara de la naturaleza del interés en cuestión, y específicamente la naturaleza de cualquier actividad remunerada que realice el Diputado para que se pueda percibir fácilmente un posible conflicto de intereses. Esto es necesario en relación con todos los intereses declarables. Al mismo tiempo, se debería desalentar a los Diputados para que no registren intereses menores, que oscurezcan el propósito real del registro.

66. Es especialmente importante que exista una declaración completa con respecto a las actividades remuneradas relacionadas con el Parlamento. Consideramos que en estos casos, ya que el riesgo de conducta indebida es mayor, es imprescindible que se escriban todas las condiciones de todas las consultorías y los acuerdos de patrocinio, si no lo están anteriormente, y sean depositadas con el Registro, para que esté disponible en su forma completa para el escrutinio público.

67. La necesidad de depositar el contrato en su forma completa se ilustra con el caso reciente de «dinero a cambio de preguntas». Hay varias instancias en los testimonios de una consideración del tipo de asiento que debería haberse hecho en el Registro, y está claro que si se hiciera el pago por una pregunta o por una consulta, los asientos hubieran sido muy poco reveladores. Basta con un ejemplo. El informe del caso «Dinero por Preguntas»^{*} contiene los siguientes intercambios. El Sr John Morris dice:

'... El Sr. Calvert pregunta «¿Cuánta información tendrá Vd. que dar cuando...!» Vd. contesta: «Lo que diré será algo así. Pondría «julio 1.994, proyecto de consultoría realizado para el Sr. Jonathan Calvert.»

El Sr. Ridelick contesta:

«Quiero señalar que ésta es la manera que el Registrador me había sugerido para registrarlo.»

68. El Registrador no tiene la culpa de sugerir una descripción poco reveladora, ya que el Diputado no le dio detalles. Sin embargo, está claro que estas descripciones tan opacas se registran de forma rutinaria para que haya revelación en apariencia pero no en la práctica.

69. El registro del acuerdo tiene forzosamente que implicar la revelación de la remuneración. Creemos que el público, y específicamente los electores del Diputado, tienen derecho a saber qué beneficios económicos reciben los Diputados como consecuencia de ser elegidos para servir en sus distritos electorales. Por tanto, consideramos correcto que la remuneración u otras consideraciones económicas recibidas por el Diputado a cambio de servicios parlamentarios, o a través de un acuerdo de patrocinio, se registren, posiblemente por bandas. Algunos han planteado que la cuantía de la remuneración no es importante, y que lo que importa es la existencia misma de una relación económica. No nos convence este argumento. Es menos probable que un Diputado que gana f 1.000 al año como asesor parlamentario se vea influido por la posibilidad de perder ese dinero que otro que recibe f20.000 al año. La cantidad de la remuneración está relacionada en la práctica con una buena comprensión de los servicios que se esperan a cambio. Hemos notado que varios Diputados a los que planteamos este tema no se oponían a la revelación de la remuneración siempre que se tratara estrictamente de la remuneración por los servicios parlamentarios.

^{*} Cornmittcc 01' Privilegcs Repon, Volume II, page 25. Q 233.

70. Sabemos que en cierto número de países la norma es exigir una revelación completa de bienes e ingresos. No obstante, no está nada claro que una revelación completa de los asuntos económicos no relacionados con los asuntos parlamentarios tenga que ver con el interés público. Nadie nos ha convencido de por qué esto sería necesario.

Acerca de la revelación, recomendamos que:

- el Registro siga básicamente como antes, y se publique anualmente. Sin embargo, se deberían mejorar los requisitos para el registro detallado para que se dé una descripción clara de la naturaleza y el alcance de los intereses declarados;
- la actualización del Registro sea inmediata. La versión actualizada debería estar más disponible en los medios electrónicos;
- desde el principio de la sesión 1.995/6 (que se espera a lo largo de noviembre), los Diputados tengan la obligación de depositar en el **Registro** todos los contratos, en su forma completa, relacionados con la provisión de servicios en su calidad de Diputados, y estos contratos deberían estar disponibles para la inspección del público;
- desde ese momento, los Miembros **tengan** que declarar en el **Registro** su remuneración anual, o una estimación de su remuneración anual, **surgida** de estos acuerdos. Sería aceptable si se hiciera esto por **categoría** s: por ejemplo menos de £1.000; £1.000-5.000; £5.000-10.000; y, en aumento, en categorías de £5.000. También debería hacerse una estimación del valor monetario de pagos en especie, incluidos los servicios de apoyo;
- se les recuerde a los diputados con más frecuencia sus responsabilidades para con el Registro y para con la revelación de intereses, y que el hecho de que estos intereses estén registrados no quite que haya que declararlos. Además se debería ofrecer más orientación, especialmente a aquellos que acaban de incorporarse a la Cámara.

71. Además, se debería advertir a los Diputados que tengan acuerdos de empleo (incluidos los Cargos de Director y Sociedades Personales) que no están relacionados con su función como Diputados -y según nuestras propuestas por tanto no se registrarían- que se aseguren de que estos acuerdos no implican que realicen actividades relacionadas con su papel parlamentario. Esta acción es necesaria para reducir el riesgo de malentendidos.

Recomendamos que los Diputados sean advertidos, en su propio interés, de que todos los acuerdos laborales que no tengan que registrarse deberían incluir condiciones, o estar apoyados en un intercambio de correspondencia, que deje claro que no implican ninguna actividad relacionada con el Parlamento.

Lobbyists

72. Durante los testimonios nos ha llegado la propuesta de que se cree un Registro de Cabilderos. La idea no nos atrae. Cualquier persona tiene derecho a cabildar al Parlamento y a los Ministros. Por consiguiente es responsabilidad de las instituciones públicas controlar su propia reacción a las propuestas de los cabilderos profesionales para que se le dé la debida importancia a sus argumentos a la vez que siempre se tenga en consideración al interés público y a los intereses de los electores a los que representan los Diputados. Nuestra actitud ante el problema del cabildeo se basa por tanto en una mejor regulación de lo que sucede en el Parlamento.

73. Crear un registro público de cabilderos conllevaría el peligro de dar la impresión, que sin duda los mismos cabilderos fomentarán, de que la única manera de contactar con éxito con un Diputado o un Ministro sería a través de un cabildero registrado. Esto crearía un obstáculo indeseable, real o imaginario, para el acceso.

74. Aprobamos los esfuerzos de los cabilderos para redactar sus propios códigos de conducta profesional, pero rechazamos el concepto de darles un status formal a través de un registro estatutario.

Los Conflictos de Intereses

75. La revelación de intereses reduce sustancialmente el riesgo de conducta indebida. Sin embargo, aun cuando se haya revelado un interés, puede que siga siendo necesario para el interés público que la persona con el interés se retire del asunto en cuestión.

76. Este tipo de procedimiento es actualmente casi universal en la administración nacional y local, y en otros organismos públicos, y es común en el sector privado. Los que tienen un interés deben declararlo, a menudo deben retirarse de las reuniones, y dejar de participar en el asunto. En la administración local, después del caso Poulson, no hacerlo puede constituir un delito.

77. La Comisión Especial para los Intereses de los Diputados ha considerado este asunto más de una vez. En un informe publicado en el 1.992*, ésta contestó a las sugerencias que los Diputados deberían someterse a las mismas reglas, diciendo:

«A menudo se hacen comparaciones entre la posición de un Diputado y la de un concejal de la administración local. Hay que tratarlas con cautela. Hay una diferencia significativa entre sus respectivas funciones.»

78. El Comité procedió a citar de forma aprobatoria a un testigo que afirmó que todos los Diputados tenían algún interés en todos los ámbitos de política pública y que se les debería permitir participar en su deliberación, y añadió que la solución de la administración local, si se ejecutara estrictamente, pararía el trabajo de la Cámara por completo. Luego dijo:

* Select Committee on Members' Interests, Session 1991/1992 First Report. Registration and Declaration of members' Financial Interests.

«oímos argumentos ingeniosos sugiriendo que hay poca distinción real entre las obligaciones de un Ministro de la Corona y las obligaciones de otros Diputados y proponiendo que todos deberían someterse a versiones de las mismas reglas. Estos argumentos no nos convencen. Hay un mundo de diferencia entre la posición de los Ministros, que tienen la responsabilidad de iniciar políticas y de tomar decisiones ejecutivas, y la de los Diputados no ministeriales, cuyos poderes (como individuos) se limitan al ejercicio de influencia.»

79. Partiendo de esta base, el Comité procedió a concluir que la revelación plena y pública de los intereses pecuniarios pertinentes era suficiente, y sugirió que la única ocasión en el que un Diputado debería retirarse de un asunto era en el que cabía la posibilidad de obtener un beneficio privado como resultado de su acceso a la información:

«Ya hemos señalado en un informe anterior que si algunos Diputados, como el Presidente y los Miembros de las Comisiones Especiales, adquieren información privilegiada sobre el desarrollo de una política, deben esperar que la opinión pública les obligue al final a someterse a las reglas que les impidan tener intereses específicos o que les obliguen a retirarse de ciertos procedimientos.»

80. El hecho es que el Comité había subestimado la estrechez de la postura adoptada en su informe anterior*. Este informe, que se adoptó el 13 de julio de 1.992 en una Resolución de la Cámara, afirmó que:

«Creemos que es correcto que un Miembro de un Comité, especialmente el Presidente, al tener un interés pecuniario que está directamente implicado en una investigación específica, o al considerar que un interés personal puede afectar al trabajo del Comité o su informe posterior, el Miembro debería apartarse de las transacciones del Comité en cuestión. Esta convención es tan fundamental para la buena administración del trabajo de una comisión especial que recomendamos que se refuerce con una resolución de la Cámara a este efecto».

81. Hace mucho tiempo que se acepta que los Diputados no deberían participar en Asuntos Privados en los que tengan un interés pecuniario, y hay un caso registrado de unos Diputados a los que se les impidió votar en Asuntos Públicos en circunstancias como estas. La Resolución de 1.992 cubre el principio de obligar a los Diputados a retirarse de Asuntos Públicos en los casos en los que el interés pecuniario «esté afectado de forma directa» por una investigación específica o en los que «un interés personal pueda afectar al trabajo del Comité o a su informe posterior.»

82. Esto representa un progreso importante y grato, ya que la Cámara reconoce el interés público como un factor que determina si un Diputado debería retirarse. Sin embargo, estamos

* Select Committee on Members' Interests, Session 1990/1991 First Report.

de acuerdo con el comentario de 1.992 de la Comisión Especial que afirma que la posición de un Diputado no es enteramente análoga con la de los Ministros o la de los concejales locales, y que hay muchas áreas de los asuntos parlamentarios en las que después de una declaración de intereses un Diputado puede aun contribuir de forma valiosa y correcta a la cosa pública. Lo que aun hace falta es una orientación adicional para los Diputados acerca de la actuación correcta en situaciones diversas.

83. No hay muchos casos en los que un Diputado que declare un interés a la Cámara pueda dañar al interés público, incluso en un Debate de segunda lectura de un Proyecto de Ley o en un Comité de la Cámara entera. Además hay poco peligro de dañar el interés público general, en contraste con el riesgo de dañar la credibilidad de los Diputados, cuando un Diputado que tiene un interés económico firma una moción «early day»*, participa en una Votación del Parlamento entero, o suprime una Pregunta Parlamentaria, siempre que el interés esté declarado en cada ocasión de forma apropiada. Creemos que se deberían idear unas disposiciones, posiblemente usando símbolos en el Orden del Día, para conseguir este fin: ya se hace para los proponentes, aunque no para los signatarios, de las mociones «Early Day».

84. Sin embargo hay otras circunstancias en las que el interés público puede exigir que un Diputado con intereses económicos se aparte. Además de la posición de la Comisión Especial que la Cámara ya ha tratado (véase el párrafo 80 anterior), hay que considerar la cuestión de las Comisiones Permanentes. Un Diputado que participa en la Comisión Permanente de un Proyecto de Leyes un miembro de un grupo reducido que plasma la legislación en su detalle, algunas de las enmiendas pueden ser admitidas por el gobierno.

85. Habrá circunstancias en las que un proyecto de ley sea lo bastante pertinente a un interés particular, para que éste en contra del interés público que un Diputado con intereses económicos sirva en el Comité correspondiente. En, por lo menos, un caso reciente nos han sugerido que la Cámara no reconoció los riesgos de un conflicto de intereses como ése, en posible detrimento de la legislación final. Esa era la Comisión Pertinente para el Proyecto de Ley del Cable, en el que varios de los Miembros tenían intereses económicos declarados en la industria en cuestión. Actualmente las prácticas propias de la Cámara aumentan el riesgo, ya que es costumbre que un Comité de Selección elige a los Miembros de una Comisión Permanente entre aquellos Diputados que hayan expresado una disponibilidad para participar, y refleje la distribución de contribuciones en el debate de Segunda Lectura. Esta práctica debe enmendarse para incorporar un supuesto en contra del nombramiento de Diputados con intereses económicos.

Recomendamos que las reglas y la orientación para evitar un conflicto de intereses se incrementen para que incluyan todo un abanico de asuntos relacionados con el Parlamento, y se debería prestar una atención especial a las Comisiones Permanentes.

* [nota del traductor]. Una «early day motion» es una moción propuesta por un Diputado no ministerial. No tiene fecha para discutirse y su propósito es el de aumentar la conciencia pública acerca del tema en cuestión. Hay unas 1.000 al año.

Un Código de Conducta

86. Dos temas que se repetían a lo largo de los testimonios orales eran, primero que cualquier límite fijado para prohibir actividades Parlamentarias específicas de Diputados daría lugar a anomalías, y segundo que se debe tener confianza en los representantes elegidos por el pueblo para ejercitar su propio criterio. Un comentario de Lord Callaghan ilustra este argumento:

«Considero que la prueba definitiva es el sentido de la conducta apropiada del mismo Diputado acerca de lo que debería hacer. ... Espero que Vds. sepan redactar un conjunto de principios de conducta que rijan los intereses económicos de los Diputados. Sugiero que el Código, una vez redactado y aprobado por la Cámara, sea adoptado de nuevo por la misma al principio de cada Parlamento después de las elecciones generales... para que los nuevos Diputados comprendan lo que se espera de ellos y cual es el código de comportamiento normal.»

87. Anteriormente sugerimos cierto número de reglas definitivas, y también indicamos varias áreas en las que surgían dificultades. Compartimos la opinión de aquellos que nos previenen contra unas reglas demasiado detalladas o prescriptivas, pero también consideramos que es poco razonable esperar que la opinión de todos los Diputados sobre lo que es o no es aceptable dará lugar, sin orientación, a unas normas de conducta universalmente admisibles.

88. Aunque el «Procedimiento Parlamentario de Erskine May» es una guía completa de los procedimientos y reglas del Parlamento es un Documento muy pesado, y dudamos que todos los Diputados lo lean de manera concienzuda. Por lo tanto creemos que hay que tomar medidas adicionales en el futuro para asegurar que los nuevos Diputados son plenamente conscientes de todas las reglas acerca de los conflictos y la revelación de intereses, a través de sesiones introductorias, un código de conducta y la preparación de una orientación.

Un Borrador para el Código de Conducta para Diputados

Principios Generales

Es responsabilidad personal de cada Diputado mantener aquellos niveles de conducta que la Cámara y el electorado legítimamente esperan, para proteger el buen nombre del Parlamento y fomentar el interés público.

Los Diputados deberían respetar aquellos principios generales de conducta que se aplican a todo el mundo en la vida pública. [Estos se exponen en la página 24 de este informe, y deberían incorporarse en el código final].

La obligación principal de los Diputados es con su país y con sus electores. No deberían realizar ninguna acción en el Parlamento que esté en pugna con este deber.

Ya que los Diputados disfrutan de ciertos privilegios ante la ley, que existen para que puedan cumplir sus responsabilidades hacia los ciudadanos que representan, cada Diputado tiene una específica responsabilidad personal de cumplir plenamente con todas las resoluciones y convenciones de la Cámara en cuanto a asuntos de conducta, y donde haya dudas, de pedir consejo.

Intereses Económicos

Un Diputado no debe promover ningún asunto en el Parlamento a cambio de dinero.

Un Diputado que tiene un interés económico, directo o indirecto, debe declarar ese interés de la manera actualmente admitida cuando habla a la Cámara o en un Comité, o cuando participa en los procedimientos parlamentarios de otra forma, o cuando se dirige a un Ministro, a funcionarios o a organismos públicos acerca de asuntos relacionados con este interés.

En el caso de que un Diputado, al desempeñar sus obligaciones parlamentarias, encuentre la existencia de un interés personal económico que probablemente va a causar un conflicto (de intereses) con el interés público, éste tiene la responsabilidad personal de solucionar ese conflicto o bien deshaciéndose del interés o bien apartándose del asunto público en cuestión.

En cualquier trato con una organización, o en nombre de la misma, con la que exista una relación económica, un Diputado debe tener siempre en cuenta la responsabilidad primordial que tiene para con los electores y para con el interés nacional. Esto es especialmente importante con arreglo a las actividades que posiblemente no se registren públicamente, como por ejemplo las reuniones y actos informales.

Al cumplir los requisitos de declarar y registrar sus intereses y remuneraciones, y de registrar los contratos, un Diputado debe tener en cuenta el propósito de estos requisitos y debe cumplirlos plenamente, tanto al pie de la letra como en el espíritu.

89. El Código de Conducta debería ofrecer un marco con que juzgar la admisibilidad de la conducta, pero no debería ser excesivamente detallado. Debería evitar el tipo de reglas detalladas que pueden causar anomalías, pero por otra parte debería exponer principios lo bastante claros para que se puedan tomar las decisiones apropiadas. Debería complementarse con la publicación de vez en cuando de una orientación detallada. También creemos que la propuesta de que este tipo de Código se reafirme y se debata al principio de cada nuevo Parlamento tiene mucho a su favor. Hemos expuesto nuestra sugerencia para un Código en la Página 66, y se lo recomendamos a la Cámara, pero creemos que, de acuerdo con el mejor proceder del sector privado, ese tipo de Código sería más eficaz si la institución a la que se le aplica, lo redactara y se comprometiera con ella.

Recomendamos que la Cámara redacte un Código de Conducta que exponga los principios generales que deberían guiar la conducta de los Diputados, y que este Código sea reafirmado en cada nuevo Parlamento.

Ejecución de las obligaciones

90. Ya que la Cámara es responsable de hacer cumplir sus propias reglas, nos preocupa que en los últimos años los procedimientos para esa ejecución han parecido algo insatisfactorios. Los procedimientos relacionados con la conducta de los Diputados en general se han actualizado de manera «ad hoc». Dado que los partidos políticos tienden inevitablemente a influir en las decisiones en cuanto a los asuntos de conducta, es aun más importante que el Parlamento, el tribunal más elevado del país, establezca unos procedimientos que operen automáticamente en vez de por azar. El público tiene que ver que el Parlamento investiga de forma justa, y castiga con firmeza los incumplimientos de las reglas por parte de los legisladores elegidos, de la misma manera que en otros procesos legales formales. La discusión reciente acerca de cómo llevar los procedimientos en el caso de «dinero a cambio de preguntas» señala claramente la necesidad de unas disposiciones fijas y justas que permitan una investigación completa y unas audiencias que sean manifiestamente justas.

91. El Privilegio Parlamentario está diseñado para asegurar que el Parlamento funcione correctamente, y es una salvaguardia constitucional esencial. En el informe reciente acerca del caso de «dinero a cambio de preguntas», el Comité de Privilegios definió provechosamente tanto su función como el concepto de privilegio:

«Sería provechoso para el gran público si se describiera de forma concisa la función de este Comité. Una vez que la Cámara nos ha mandado examinar un asunto, nuestra función esencial es la de recoger la evidencia en su nombre para informar a los Diputados de forma general de si ha habido un incumplimiento de los privilegios de la Cámara y el alcance del mismo, o cualquier acción que constituya desacato, y la de hacer recomendaciones a la

Cámara. La Cámara tiene la decisión definitiva en todos los casos. En parte por precedentes y en parte por estatuto, la Cámara ha obtenido ciertos derechos, llamados «privilegios», a lo largo de los años. Su propósito no es el de proteger a los Diputados como individuos sino el de ofrecer el marco necesario en el que la Cámara en su calidad corporativa y sus Miembros como individuos puedan cumplir sus responsabilidades hacia los ciudadanos a los que representan. El Parlamento defiende sus privilegios a través de la ley de desacato».

92. Una consecuencia de privilegio es, por tanto, que la Cámara de los Comunes regula las actividades de sus Miembros. En cuanto a los asuntos parlamentarios, son responsables ante la Cámara y no ante los Tribunales. Dado que el privilegio parlamentario es importante por razones inconexas con la conducta de Diputados como individuos, creemos que sería muy deseable que continúe la autorregulación.

93. No obstante, si la autorregulación va a seguir con éxito, es imprescindible que todos los Diputados consideren vinculantes las Resoluciones de la Cámara, las cuales son, en la práctica, el marco legal que la Cámara impone a sus propias transacciones. Estas Resoluciones deberían hacerse cumplir con mayor firmeza, celeridad y justicia. Unos comentarios que formaron parte del testimonio de Sir Geoffrey Johnson Smith, Diputado, Presidente de la Comisión Especial para los Intereses de los Diputados, ilustra el problema:

Estoy seguro que los Diputados ya entienden mejor las reglas (sobre el registro de intereses) que hace cinco o diez años. Algunos Diputados, al introducir [el Registro], no entendían su alcance. Yo solía pasar una parte de mi tiempo buscando a los Diputados y recordándoles que todavía no habían firmado el registro.»

94. Sir Geoffrey añadió que en ocasiones en el pasado había amenazado con denunciar a algún Diputado ante la Cámara, pero que ahora el Registro se aceptaba y que eso ya no era necesario.

95. En los últimos años, cierto número de Diputados con antigüedad no aceptaban la resolución de la Cámara en cuanto al Registro, y se negaban a cumplirla. A su debido tiempo, ésta se cambió para satisfacer sus preocupaciones. No obstante, cuando el Parlamento aprueba una ley con la que algunas personas no están conformes, se espera que la ley se aplique hasta que sus opositores consigan cambiarla.

96. Ponemos esto como ejemplo. Pero hay más casos que nos llevan a la conclusión de que los Diputados no perciben que las Resoluciones de la Cámara en cuanto a conducta tengan el mismo impacto que las leyes o las regulaciones, aun siendo la ley del Parlamento. En parte esto es porque la Cámara en su conjunto, y en consecuencia su personal, obviamente está poco dispuesta a juzgar a los Diputados compañeros a menos que el asunto sea muy grave.

97. Se entiende perfectamente este tipo de actitud, pero es una actitud equivocada. A menos que se ejecuten las obligaciones de forma rutinaria y con firmeza, podría crearse un ambiente informal con el peligro de que, a la larga, esta situación podría dar lugar a una actitud tolerante con la corrupción.

98. Aunque compartimos la opinión de Chris Moncrieff que:

«Por lo general, los Diputados no están corrompidos y tienen buenas intenciones...»

creemos con firmeza que la Cámara de los Comunes debe desarrollar e implantar una cultura en la que los Diputados consideren las Resoluciones de la Cámara automáticamente vinculantes, en donde haya una intervención segura si existe un incumplimiento de las reglas, y en donde los procedimientos sean justos y bien entendidos. Creemos que si las reglas están claras, y la ejecución de las mismas es segura, la gran mayoría de los Diputados aceptará de buena gana las normas que la Cámara exige y se someterá a ellas.

99. Consideramos que la mejor manera de lograr esto es combinando un elemento independiente significativo con un sistema que sigue siendo en su esencia de autorregulación. Creemos que se debería hacer a través del nombramiento de un oficial de la Cámara, llamado Comisario Parlamentario para las Normas de Conducta, que se haría cargo de aconsejar a los Diputados acerca de las reglas de la Cámara en cuanto a la conducta de los Diputados, y de desempeñar un papel independiente en la aplicación de las mismas. Si la Cámara acepta nuestra recomendación de que se redacte un Código de Conducta, el Comisario tendría la responsabilidad de aconsejar acerca de este último y de ofrecer orientación a los Diputados. Creemos que esto serviría de ayuda a los propios Diputados. Ana Taylor, Diputada, nos dijo:

«Es extraordinario que, cuando los Diputados son elegidos por primera vez, no reciben una orientación acerca de la Cámara de los Comunes que les ponga al corriente de las reglas: de la misma manera que no hay una descripción del trabajo que un Diputado debe desempeñar, tampoco hay un reglamento que cumplir a su disposición una vez que se ha incorporado a su puesto.»

100. La Sra Talyor acepta la necesidad de un elemento independiente en la aplicación, lo mismo que otros testigos, incluidos Lord Howe y Roy Hattersley, Diputado. Sir William Wade, catedrático y destacado abogado de Derecho constitucional, nos escribió las siguientes palabras:

«El tema es cómo juzgar los casos de incumplimiento. Tradicionalmente la Cámara ha guardado celosamente sus privilegios de autorregulación, pero algunos Diputados ahora proponen que debería haber un elemento independiente para eliminar los prejuicios políticos. En mi opinión esto sería un paso loable. Aumentaría la reputación de la Cámara y merecería la cesión de privilegio de los Diputados. Se podría comparar con las peticiones electorales, que la misma Cámara decidió hasta 1.868, pero después de esta fecha se transpasaron a los tribunales electorales presididos por jueces del Tribunal Supremo, hecho que mejoró considerablemente la aplicación de la justicia. »

101. No creemos que sea necesario hacer un repaso de las debilidades en las disposiciones actuales, pero tanto Lord Callaghan, como John MacGregor (Diputado y anterior Jefe de la

Cámara) y Sir Geoffrey Johnson Smith (Diputado y Presidente del Comité para los Intereses de los Diputados) comentaron lo mismo. En palabras de John MacGregor:

«Me ha preocupado hasta qué punto se pide que la Comisión Especial para los Intereses de los Diputados sea juez y jurado, trabajando con la evidencia etc. Puede que el procedimiento de la Comisión Especial no sea el apropiado cuando se trata de asuntos graves en los que está en juego la misma carrera política de un Diputado... Por ejemplo, un Diputado no puede interrogar a los testigos que le acusan. Por consiguiente creo que se puede justificar la participación de terceros en la Comisión Especial cuando se tratan este tipo de asuntos.»

102. Consideramos que nuestras propuestas para nombrar un Comisario independiente y para reformar todo el procedimiento disciplinario de los Diputados debería bastar para conseguir la objetividad necesaria sin recurrir a los tribunales o ceder en los privilegios. Las recomendaciones que se exponen a continuación deberían garantizar a los Diputados una audiencia justa, completa y expeditiva sin quitar jurisdicción a la Cámara de los Comunes. Sin embargo, deberíamos decir que, entre otros, John Biffen (Diputado y anterior Jefe de la Cámara), Lord Blake y Dawn Oliver, catedrática, nos han dicho que este tipo de procedimiento debería ser estatutario. Si se adoptan nuestras recomendaciones, su operación en la práctica será la prueba de si son suficientes.

103. Hay un área de conducta en la que ya existe la necesidad de clarificar, y quizá cambiar, los límites entre los tribunales y el Parlamento. El soborno de un Diputado, o la aceptación de un soborno por parte de un Diputado, es desacato al Parlamento y la Cámara puede castigarlo. La prueba aplicada por la Cámara para el soborno sería similar a la aplicada por el Derecho consuetudinario. No obstante, es probable que aquellos Diputados que aceptaran sobornos en relación a sus obligaciones parlamentarias, cometerían un delito bajo el Derecho consuetudinario y que los tribunales podrían juzgarles. Hay duda de si los tribunales o el Parlamento tienen jurisdicción en estos casos.

104. La Comisión Salman de 1.976 recomendó que esas dudas se deberían solucionar con una nueva legislación, pero no se ha hecho nada al respecto. Creemos que sería poco satisfactorio dejar este tema pendiente a la vez que se clarifican otros aspectos de la ley del Parlamento. **Recomendamos que el Gobierno tome medidas de inmediato para clarificar la ley relacionada con el cohecho de los Diputados o con la aceptación de sobornos por parte de los mismos.** Esto se podría combinar provechosamente con la consolidación del Derecho estatutario en lo tocante a los sobornos. Salman hizo una recomendación en este sentido que el Gobierno aceptó, sin embargo no se ha hecho nada al respecto. La Comisión de Jurisprudencia podría encargarse de esta tarea.

En cuanto al procedimiento, recomendamos:

- **que la Cámara nombre a una persona independiente como Comisario Parlamentario de las Normas de Conducta. Esta persona debería tener un contrato definido y no debería ser un empleado de carrera de la Cámara de los Comunes.** El Comisario asumiría la responsabilidad de mantener el Registro de los Intereses de los Diputados; aconsejaría acerca del código de conducta y las cuestiones de conducta apropiadas; se encargaría de preparar la

orientación y de ofrecer sesiones introductorias para los nuevos Diputados acerca de la conducta apropiada y la ética; y asumiría la responsabilidad de recibir las quejas relacionadas con la conducta de los Diputados en este ámbito y la de investigar esta conducta. El Comisario debería tener la misma capacidad de formular recomendaciones y hacer públicas sus conclusiones que el Supervisor e Interventor General y el Comisario Parlamentario para la Administración;

- el Comisario debería disfrutar de una competencia independiente para decidir si una queja merece ser investigada o para iniciar una investigación. Una investigación del Comisario se llevaría a cabo en privado. Después de una investigación el Comisario tendría la competencia o bien para desestimar una queja, o bien para juzgarla demostrada y acordar un remedio con el Diputado en cuestión, o bien juzgar que hay caso y remitir la queja a una Comisión Parlamentaria. El Comisario tendría que publicar sus razones para desestimar un caso después de una investigación, sus conclusiones y los remedios acordados en los casos en que no se vayan a estudiar, y también tendrá que publicar el informe para la Comisión cuando el caso se eleva a esta última;
- el Comisario debería poder disponer de personas, documentos y registros, y por consiguiente necesitará el apoyo de la autoridad de la Comisión Especial con los poderes necesarios. Autorizar personalmente al Comisario exigiría una legislación primaria, y no lo juzgamos necesario en este momento;
- hasta ahora ha habido bastante incertidumbre acerca de las funciones respectivas de la Comisión Especial para los Intereses de los Diputados y el Comité de Privilegios en cuanto a la ejecución de las reglas en este ámbito. Consideramos que el subcomité del Comité de Privilegios, que consta de hasta siete Diputados con mucha antigüedad, sería el mejor organismo para llevar los casos individuales que el Comisario recomienda para una consideración adicional. Recomendamos que se establezca un subcomité de estas características. Puede que el aumento de responsabilidades proyectado para el Comisario haga posible que se prescindiera de la Comisión Especial para los Intereses de los Diputados totalmente, transpasando cualquier función restante al Comité de Privilegios y a su subcomité. Sin embargo, este es un tema para debatir en la Cámara;
- dado un caso «prima facie» para investigar, recomendamos que las audiencias del subcomité propuesto sean normalmente públicas. También recomendamos que el subcomité pueda contar con la asistencia de peritos y que cualquier Diputado que lo desee debería poder ir acompañado por un consejero cuando esté ante el subcomité. Las disposiciones deberían ser tales que todos los implicados vean que se están aplicando las reglas de la justicia natural. Recomendamos que el subcomité tenga competencia para autorizar que un consejero actúe como representante de un Diputado en

una audiencia. En el ejercicio de esta competencia, sería apropiado que el subcomité siguiera los principios expuesto en las de Halsbury*.

«Los factores que hay que tener en cuenta al ejercitar la competencia incluyen la gravedad de las alegaciones hechas o del castigo potencial, si es probable que surgan cuestiones jurídicas, la capacidad del individuo para presentar su caso, si será necesario contrainterrogar a los testigos cuya evidencia no se haya revelado por anticipado, cualquier demora posible, y la necesidad de justicia para todos los que se presentan.»

- En el caso de que se juzgue apropiado un castigo formal, recomendamos la práctica adoptada en el informe reciente del Comité de Privilegios acerca del caso de «dinero a cambio de preguntas», según la cual se incluyen en el informe del subcomité las recomendaciones específicas a este efecto;
- una ventaja de nombrar un Comisario y de crear un subcomité para ocuparse de los casos de conducta indebida sería que éste podría ocuparse de los casos menores con la máxima diligencia y el mínimo alboroto.

Ya que el subcomité elevará su informe al Comité de Privilegios en pleno, esto tendrá el efecto práctico de otorgar al Diputado el derecho de apelar a ese Comité. Sólo los casos más serios deberían ser examinados por toda la Cámara. Creemos que no debería ser necesario que la Cámara apruebe formalmente cada decisión adversa del Comité de Privilegios, aunque podría ser apropiado, en ciertos casos, que un Diputado haga una declaración personal de remordimiento. Los castigos más severos, que implicarían la suspensión y la pérdida de sueldo (lo que equivale en la práctica a una multa) continuarían necesitando la autorización de toda la Cámara.

* Halsbur's Laws of England, Fourth Edition

El Ejecutivo: Ministros y Funcionarios

Conclusiones principales

Hace falta una mayor claridad acerca de las normas de conducta que se esperan de los Ministros. El Primer Ministro debería redactar unas directrices de orientación específicas relacionadas con este tema, y basadas en los principios expuestos en este informe.

Se debería considerar de forma cuidadosa cómo asegurarse de que se utilizan los medios más apropiados para investigar los supuestos casos de conducta inapropiada que afectan a los Ministros. Salvo en circunstancias excepcionales, en estos casos debería aplicarse la regla general que dice que los consejos dados por los funcionarios a los Ministros no deberían hacerse públicos.

Debería haber un nuevo sistema consultativo para regular los cargos ocupados por los Exministros. El sistema debería basarse en las reglas ya existentes de la Administración Pública y debería ser tan flexible y tan transparente como sea posible, y al mismo tiempo debería proteger la privacidad de los Ministros.

El nuevo sistema por el que los funcionarios pueden apelar a los comisarios de la Administración Pública, propuesto por el Gobierno, debería extenderse introduciendo sistemas para ocuparse de las apelaciones confidenciales dentro de los departamentos y de las agencias de la Administración Pública. Los comisarios de la Administración Pública deberían elevar su informe, con los detalles de todas las apelaciones que han apoyado, al Parlamento.

El sistema de nombramientos comerciales de la Administración Pública debería ser más abierto. Debería estar controlado de forma activa para asegurar que se cumplen las reglas. Los consejeros especiales deberían someterse a este sistema.

Introducción

1. Aunque los Diputados no ministeriales tienen bastante influencia, es el ejecutivo -los Ministros y funcionarios- el que juega el papel más importante en la formulación y la ejecución de la política. Los Ministros son responsables ante el Parlamento y ante el público en cuanto al trabajo de sus departamentos y agencias; los altos cargos de la Administración Pública pueden influir sustancialmente en el proceso de formular política. Es probable que ambos sean el objetivo del cabildeo.
2. A pesar de la gran diferencia en sus responsabilidades formales y en su perfil público, el nivel de conducta tanto de los Ministerios como de los funcionarios tiene que ser elevadísimo. En combinación, ejercitan el poder directamente sobre las vidas de sus conciudadanos. Tanto si ese poder pertenece a un Secretario de Estado que aprueba un contrato valorado en muchos millones de libras, como a un administrativo de la seguridad social ocupándose de una solicitud de un subsidio de unas pocas libras, el mantenimiento de la confianza pública es imprescindible.
3. A lo largo de nuestro trabajo nos hemos dado cuenta de que hay ámbitos en los que la confianza pública se ha debilitado. Por ejemplo, muchos de los que nos han escrito y muchos testigos han comentado acerca de la facilidad con la que los Exministros consiguen empleo en empresas comerciales con las que han tenido vínculos mientras ocupaban sus cargos; se ha expresado inquietud por las vidas privadas de algunos Ministros; funcionarios activos y jubilados han sugerido que las iniciativas diseñadas para mejorar la eficacia en la provisión de servicios públicos, como el programa «next step» y la subcontratación de funciones del sector público, han puesto en peligro las normas de conducta establecidas.

La Conducta de los Ministros

4. El público espera legítimamente unos niveles de conducta muy elevados de los Ministros, ya que tienen una influencia profunda sobre las vidas cotidianas de todos nosotros. El público y los medios de comunicación escudriñan su ejemplo muy de cerca. En las palabras de Vernon Bogdanor, «los niveles de conducta deben provenir de los Ministros».
5. Creemos que hay que dar respuesta al aumento de interés en los niveles de conducta ministeriales por parte de los medios de comunicación y del público. En principio este interés es grato. No obstante, los medios de comunicación no se limitan a las vidas públicas de los Ministros. Se informa de sus comportamientos sexuales, sus conversaciones privadas y en algunos casos de las actividades de sus hijos y parientes. Puede ser opresivo y entrometido: hasta el punto en el que se involucra a aquellos que no están en la vida pública por elección, y esto pocas veces se puede justificar con el legítimo interés público.
6. En nuestra opinión, existe una diferencia importante entre la cobertura de los medios del comportamiento sexual, los relatos de conductas financieras impropias, los conflictos de interés inadmisibles, u otras formas de mala conducta estando en funciones. El comportamiento económico nos afecta a todos, ya que hiere en lo más vivo a esa confianza que el pueblo debe tener en los Ministros y en las motivaciones que subyacen en sus decisiones. No se puede decir lo mismo de la mala conducta sexual. Es verdad que, en

ocasiones, las vidas privadas de los Ministros pueden estar relacionadas con el cumplimiento de sus obligaciones públicas, por ejemplo en el caso en el que su conducta privada choque directamente con alguna política pública, creando una publicidad embarazosa o un riesgo para la seguridad nacional. No obstante, no creemos que se puedan hacer reglamentos válidos acerca de la conducta sexual de los Ministros de la misma forma que se hacen acerca de sus intereses económicos.

7. Los testimonios que hemos oído y recibido no indican que el público crea que los Ministros están implicados en fechorías generalizadas. No obstante, sí que sugieren que la gente aplaudiría que hubiera una mayor claridad en cuanto a las normas de conducta que se pueden esperar de los Ministros y cómo se aplican las mismas.

Cuestiones de Procedimiento para Ministros (CPM)

8. Toda la orientación que existe para los Ministros acerca de las normas de conducta, además de los asuntos procesales, se encuentra en las Cuestiones de Procedimiento para Ministros. En el contexto de la Constitución británica, las CPM es un documento joven, que data de 1.945 (aunque contiene elementos más antiguos). Durante muchos años, las Cuestiones de Procedimiento para Ministros era un documento confidencial. No fue hasta 1.992 cuando el actual Primer Ministro tomó la decisión de publicarlo.

9. Las CPM no tienen status constitucional, pero dado que cada Primer Ministro lo entrega a sus compañeros ministros al principio de una Administración o cuando estos últimos toman posesión de sus cargos, y dado que el Primer Ministro tiene que autorizar cualquier cambio, en la práctica es vinculante para todos los miembros de un Gobierno. Los registros cuentan que las CPM han crecido orgánicamente a lo largo de los años. Empezaron como un documento que era poco más que «unas recomendaciones acerca de la etiqueta para principiantes» en palabras de Lord Trend pero con la adición de nuevas secciones para mantenerse a la altura de las circunstancias. A lo largo de los años, el aumento en las CPM ha sido principalmente en el ámbito de la conducta en vez de en el del procedimiento.

10. No creemos que esto se deba a un deterioro en el nivel de conducta ministerial. Creemos que la adición de material ético a las CPM es el resultado de una combinación de respuestas a incidentes específicos y una tendencia general, que no se limita al Gobierno, hacia una codificación de lo que una vez se podía suponer que eran puntos en común.

Ministros y el Primer Ministro

11. Las CPM empiezan exponiendo algunos principios fundamentales:

«Será la responsabilidad de los Ministros como individuos decidir la mejor manera de actuar para mantener las normas más elevadas de conducta. Los Ministros estarán interesados en que no surja, ni dé la impresión de surgir, ningún conflicto entre los intereses públicos y sus obligaciones públicas.»

Querrán ser lo más transparentes que sea posible con el Parlamento y con el Público.

Hay que leer estos apuntes teniendo en cuenta estas obligaciones generales».*

12. Los mismos Ministros son responsables de forma individual y separada de hacer cumplir las normas de conducta aplicables a sus cargos. Todo el mundo en la vida pública tiene la responsabilidad personal de juzgar una línea de acción -la aceptación de hospitalidad, por ejemplo- ponderando sus implicaciones éticas usando su propio criterio. En el caso de los Ministros, el hecho de que tengan que rendir cuentas de sus acciones al Parlamento refuerza esa responsabilidad.

13. Sin embargo los Ministros no llegan a sus conclusiones éticas de forma aislada. Para permanecer en el cargo tienen que gozar de la confianza del Primer Ministro y, en cuanto a la conducta, esto implica los propios criterios éticos del Primer Ministro en relación con el caso. Esto es axiomático y debería reflejarse en las CPM.

Recomendamos que el primer párrafo de las Cuestiones de Procedimiento para Ministros (CPM) se enmiende para que rece: «Será la responsabilidad de los Ministros como individuos juzgar la mejor manera de actuar para mantener los niveles más elevados de conducta. Será responsabilidad del Primer Ministro determinar si los han mantenido en cualquier circunstancia específica.»

Orientación para los Ministros en cuanto a la Conducta

14. Creemos que hay principios generales de conducta que se aplican a los Ministros; que es posible exponerlos de forma clara y comprensible y que serán de ayuda para el Primer Ministro, para los propios Ministros y para el público; y que esto puede indicar aspectos inadmisibles del comportamiento ministerial. Por supuesto que estas medidas no acabarán con la mala conducta. Sin embargo harán mucho para aliviar la incertidumbre pública acerca de lo qué es y lo qué no es aceptable.

15. Las CPM no ofrecen una serie coherente de principios que puedan ser aplicados por aquellos Ministros que estén dudando de qué línea de acción seguir. El documento es una miscelánea: «una mezcla de principios inmutables con aspectos prácticos para las faenas domésticas», en las palabras de D. Peter Hennessey, catedrático.

Recomendamos que el Primer Ministro ordene la redacción de un documento que extraiga de las CPM los principios éticos y reglas que contiene para crear un código de conducta independiente o una sección separada dentro de las nuevas CPM. Si las CPM van a seguir siendo el origen de esta orientación, recomendamos que se cambie el nombre a «Conducta y Procedimiento para Ministros» para reflejar su alcance.

* Questions of Procedure for Ministers (Cabinet Office 1992), paragraph 1.

16. La redacción exacta de la nueva orientación será asunto del Primer Ministro. No obstante, creemos que se deberían exponer detalladamente los siguientes principios esenciales, apoyados, en caso de que sea necesario, por unas reglas detalladas, algunas de las cuales ya existen en las CPM:

Se espera que los Ministros de la Corona se comporten según las normas más elevadas de conducta constitucional y personal. Específicamente deben cumplir los siguientes principios de conducta ministerial:

- i) Los Ministros deben asegurarse de que no surja, ni que parezca que surge, ningún conflicto entre sus obligaciones públicas y sus intereses privados;*
- iii) Los Ministros no deben engañar al Parlamento. Deben ser tan transparentes como sea posible con el Parlamento y con el público;*
- iii) Los Ministros son responsables ante el Parlamento en cuanto a las políticas y operaciones de sus departamentos y agencias;*
- iv) Los Ministros deberían evitar aceptar cualquier regalo u hospitalidad que pudiera, o pudiera parecer, comprometer su criterio o ponerlos bajo una obligación indebida;*
- iv) Los Ministros en la Cámara de los Comunes deben mantener separadas sus funciones de Ministros de las de Diputados por un distrito electoral;*
- vi) Los Ministros deben mantener separadas sus funciones ministeriales de las de partido. No pueden pedir a los funcionarios que realicen funciones de partido ni que actúen de una forma que crearía un conflicto con el Código de la Administración Pública.*

17. Enumerar estos principios podría parecer innecesario u obvio. No compartimos esta opinión. El Gobierno ha aceptado la propuesta de que haya un código de conducta para funcionarios. Es difícil comprender por qué el mismo método no se aplica a los Ministros. Las ventajas de tener un código se hacen patentes si se considera el número de Ministros que han tenido que dimitir desde la guerra (mundial) por errores de criterio que podrían haberse evitado. Sin embargo, no creemos que haya que exponer unos sanciones explícitos para evitar que los Ministros cometan fechorías. El escrutinio público y de los medios de comunicación sobre la conducta ministerial a la luz de los principios anteriormente enumerados será probablemente mucho más eficaz. Los propios Ministros podrán juzgar posibles líneas de acción según estos principios, apoyados por una regla empírica que nos recomendó Lord Howe: «Estarías contento si vieras todos los hechos relacionados con una transacción o relación presentados amplia y justamente en la primera página de tu periódico favorito. Si la contestación es «no», no lo hagas».

Examen de la Conducta Ministerial

18. El tratamiento que se dé a las alegaciones de mala conducta ministerial dependerá mucho de las circunstancias de cada caso. Lógicamente, esas alegaciones pueden hacerse públicamente o pueden llegar a ser de conocimiento público. Es importante para el interés público, la reputación del Ministro en cuestión, y la del Gobierno que las alegaciones se investiguen con prontitud y eficacia.

19. Es relativamente sencillo ocuparse de las alegaciones de comportamiento delictivo. La policía investigará el supuesto delito. Puede que sea necesario que el Ministro dimita en estas circunstancias, pero no hay ninguna ambigüedad acerca del proceso de investigación. Afortunadamente, esos casos son muy excepcionales. Es más común que las alegaciones de mala conducta disten mucho de ser un comportamiento delictivo y generalmente se trata de conductas sexuales, conflictos de intereses, o una conducta económica indebida.

20. Los casos recientes han mostrado que puede haber circunstancias en las que el Primer Ministro requiere más consejos o mayor información. El Primer Ministro puede consultar a varias personas a este efecto. No hay ninguna razón porque la que no pueda consultar con el Secretario del Consejo de Ministros acerca de cuál sería la mejor línea de acción a seguir. De hecho, esto sería lo más normal, especialmente si se alega que el Ministro no ha cumplido los principios de conducta ministerial de las CPM. En algunas circunstancias la preparación de los consejos puede necesitar una investigación de los hechos: esto dependerá de la naturaleza del caso. No obstante, si las alegaciones están relacionadas con un comportamiento anterior a la toma del cargo ministerial, o con un comportamiento no relacionado con las obligaciones ministeriales, no es asunto del Secretario del Consejo de Ministros, y éste debería informar al Primer Ministro a este efecto.

21. Es imposible predecir todas las circunstancias en las que pueden surgir. Algunos casos pueden ser asuntos que impliquen a la policía, otros pueden implicar al Oficial Disciplinario de Partido o compañeros ministeriales, los servicios de seguridad o la Procuraduría. En algunos casos, los relacionados con las reglas parlamentarias, el Primer Ministro puede elevar el caso al Comisario para las Normas que hemos propuesto. Un caso muy grave o muy complejo puede justificar la creación de un Tribunal de Investigación. Ocasionalmente, se le puede encargar a una persona apropiadamente cualificada que lleve a cabo la investigación. En muchos casos, bastará una investigación interna administrativa.

22. Puede que el Secretario del Consejo de Ministros, durante o después de una investigación, tenga que aconsejar al Primer Ministro, o (en nombre del Primer Ministro) al Ministro en cuestión acerca de la mejor línea de acción a seguir en relación a su cargo ministerial, sea quien sea el que lleva a cabo la investigación. Creemos que se debería distinguir claramente entre el informe de una investigación, que se puede publicar lícitamente, y los consejos del Secretario del Consejo de Ministros, que no se deberían hacer públicos nunca, o en muy pocas ocasiones. Hay que proteger la imparcialidad política de la Administración Pública, y es incorrecto que esos consejos entren a formar parte del debate acerca del comportamiento de un Ministro.

Recomendamos que se considere de forma cuidadosa cómo asegurar que se utilizan los medios más apropiados para investigar los supuestos casos de conducta inapropiada que afectan a los Ministros. Recomendamos que, salvo en circunstancias excepcionales, se aplique a estos casos la regla general que dice que los consejos dados a los Ministros por los funcionarios no deberían hacerse públicos.

El Empleo después de Abandonar el Gobierno

23. Se ha planteado repetidas veces un aspecto de la conducta de los Ministros en los testimonios que hemos recibido: La ausencia de reglas acerca de su empleo después de dejar sus cargos. Hemos considerado si la preocupación en este ámbito está justificada. Concluimos que sí lo está.

24. Los Ministros en funciones toman decisiones que pueden favorecer o perjudicar a organismos externos, incluidas empresas específicas. Para los funcionarios (y para los miembros de las fuerzas armadas) en situaciones similares, han existido desde hace muchos años reglamentos para tranquilizar al público, asegurándole que las perspectivas laborales posteriores a la Administración Pública de estos no afectan a las decisiones tomadas mientras ocupaban sus cargos. Estas reglas, que un Comité independiente gestiona, se conocen como las reglas de nombramientos comerciales. Aunque no son estatutarias, son flexibles, comprendidas, y rara vez desobedecidas. Los Ministros del Consejo tienen mucha más responsabilidad por las decisiones acerca de la política gubernamental que incluso los funcionarios de cargos más altos. Sin embargo los Ministros pueden ocupar el puesto que quieran -según lo que les dicte su propia conciencia- mientras que los altos cargos de la Administración Pública deben buscar una autorización para sus planes durante dos años después de abandonar su puesto al servicio del gobierno. Es difícil justificar esta situación.

25. Hemos escuchado argumentos a favor y en contra de la introducción de un sistema para regular los nombramientos comerciales de los Ministros. La opinión del Gobierno la dio el Canciller del Ducado de Lancaster, David Hunt, Diputado, que argumentó que «sigue siendo correcto que se dejen las decisiones acerca de estos asuntos al criterio de los individuos en cuestión». Reconocemos sus argumentos. Sin embargo, debemos tener en cuenta otros testimonios que hemos recibido, incluidos los de algunos Exministros Conservadores, personas con una amplia experiencia de la vida pública. Sir Norman Fowler, Diputado, dijo que «me parece que los objetivos del código de la administración pública deben ser igualmente aplicables a los Ministros». Lord Callaghan, Lord Younger y muchos testigos más compartieron esta opinión. Sir Norman Fowler también señaló que «tanto el público como los Exministros se beneficiarían de una afirmación más clara de las reglas». Estamos de acuerdo. El riesgo de abuso, o de una crítica infundada y malevolente, se reduciría con un sistema de examen previo.

26. Se ha argumentado que, en muchos casos, los altos cargos de la Administración Pública dejan el servicio público a la edad de jubilarse, fecha que se sabe por adelantado, y que al retirarse la mayoría reciben una pensión completa. En el caso de los Ministros, su salida del gobierno puede ser repentina y su compensación va a ser mucho menor. No obstante, se aplica el mismo principio del interés público. La tranquilidad del público al saber que se mantienen las normas de conducta tiene una importancia predominante. Como dijo Lord Younger, «los

Ministros tienen que estar a las duras y a las maduras en cuanto a este tema». También hemos tenido en cuenta los argumentos de que un sistema restrictivo disuadiría a la personas con talento de hacerse Ministros. En el mundo comercial, las restricciones sobre la libertad de empleos futuros se suelen compensar en el paquete de remuneración, pero aceptamos que es poco probable que esto suceda con los Ministros. Sin embargo, consideramos que el riesgo de disuadir a candidatos que se presentan a cargos ministeriales será insignificante si las reglas para Ministros se redactan para que afecten sólo a un número limitado de opciones que causan una verdadera preocupación. Esto es lo que pasa con las reglas de la Administración Pública. Lord Carlisle, Presidente del Comité Consultivo para los Nombramientos Comerciales, que aconseja acerca de la aplicación de las reglas actuales, nos dijo que aproximadamente el 70% de los casos presentados al Comité ni sufren periodos de espera ni otras restricciones. No tenemos razones para pensar que la situación para aplicaciones ministeriales sería muy distinta.

27. Compartimos la opinión de que debería haber el máximo intercambio posible entre el sector público y el privado. Las reglas de la Administración Pública restringen los intercambios entre los sectores, pero de forma limitada y justificable. Los Ministros deberían poder ofrecer su pericia y conocimiento del gobierno a las empresas que les quieran contratar, ya que los beneficios para el país y la economía pueden ser sustanciales. Un sistema flexible, que limite los planes de empleo sólo en los casos en los que se amenace la confianza pública en las normas de conducta, no impediría que se realicen estos beneficios.

Las Reglas para Nombramientos Comerciales de la Administración Pública

28. Los puntos más destacables del actual sistema de nombramientos para la Administración Pública son los siguientes:

- i) todos los funcionarios de grado 1 y 1A (secretarios permanentes) y 2 (secretarios adjuntos) deben someter sus planes de futuros empleos al Comité de Nombramientos Comerciales para su aprobación, a menos que el trabajo no sea remunerado o sea en una organización no comercial, o sea un nombramiento público;
- ii) deben buscar autorización tanto para su primer trabajo como para todos los demás que vayan a realizar en los primeros dos años después de abandonar la administración pública. El Primer Ministro da su aprobación según los consejos del Comité Consultivo;
- iii) hay un periodo de espera automático de tres meses impuesto a todos los funcionarios de grado 1 y 1A (secretarios permanentes), salvo en los nombrados a plazo fijo;
- iv) el comité consultivo puede recomendar un periodo de espera de hasta dos años (a partir de la fecha de abandonar la Administración Pública) antes de que un exfuncionario pueda aceptar un puesto, y también puede imponer lo que se llaman «condiciones de comportamiento». Estas estipulan lo que un

exfuncionario no puede hacer para su nuevo patrón: estas, por ejemplo, pueden impedir que los exfuncionarios firmen contratos con sus anteriores departamentos o que lleven subcontratos para proyectos gubernamentales. Estas condiciones también pueden durar hasta dos años a partir de la fecha en la que se abandonó la administración pública.

- v) las reglas no están diseñadas para detectar la corrupción, porque puede ser delictivo. «El objetivo de la aplicación de las reglas es mantener la confianza pública en la administración [civil y militar] y en las personas que trabajan allí»*;
- vi) La decisión del comité consultivo de recomendar la aplicación o la no aplicación de un periodo de espera o de unas condiciones de comportamiento depende de dos criterios. Considera cuando una opción crea «una sospecha, por muy injustificada que sea, de que el consejo y las decisiones de oficiales en funciones pueden verse afectados por la esperanza de un futuro empleo con una empresa u organización específica». También tiene en cuenta «el riesgo de que alguna empresa específica pueda tener una ventaja desleal sobre sus competidores contratando a alguien, que, al desempeñar sus obligaciones oficiales, ha tenido acceso a alguna información técnica u otra que aquellos competidores podrían considerar legítimamente como sus propios secretos comerciales o a información relacionada con desarrollos propuestos en la política del Gobierno que podrían afectar a esa empresa o a sus competidores.»*;
- vii) las reglas también se aplican a los funcionarios por debajo del grado 2, aunque el comité consultivo no se ocupa normalmente de estos casos. Son los Ministros departamentales los que toman las decisiones definitivas. Las solicitudes del Grado 3, y los casos más sensibles por debajo del 3, deben enviarse a la Oficina del Consejo de Ministros para su recomendación.

Un Sistema para los Nombramientos Comerciales Ministeriales

29. El sistema de la Administración Pública se ha comprobado; nuestra opinión es que parece ser aceptado por los funcionarios y tranquiliza al público. La preocupación pública ahora requiere una tranquilidad similar en los casos de los Ministros. Creemos que los testimonios que hemos escuchado indican que el sistema de la Administración Pública, con unas ligeras modificaciones, podría aplicarse a los Ministros.

30. Hemos considerado si un sistema ministerial debería aplicarse por estatuto o si debería ser puramente consultivo. Creemos que un sistema consultivo transparente conseguirá la libertad necesaria de movimiento de los individuos y a la vez garantizará la confianza pública y el cumplimiento ministerial, sin la complicación de un poder estatutario. Dicho de otra manera, si los Exministros supieran que si no buscaran la opinión de un organismo consultivo o no obedecieran sus consejos, esto se haría público sin tener en cuenta que no había una sanción legal. La amenaza de una reacción pública hostil y de comentarios adversos de los medios de comunicación sería un medio de disuasión potente. No obstante, podríamos volver

al tema en el futuro, si la experiencia empírica nos convenciera de que un sistema voluntario sería insuficiente para mantener la confianza pública.

31. Un sistema que es puramente consultivo, da una gran importancia a los que aconsejan. Hemos considerado si habría que crear algún tipo de nueva maquinaria consultiva que tuviera suficiente categoría y pericia para ofrecer consejos a los Ministros. No creemos que las nuevas disposiciones sean necesarias. El actual Comité Consultivo para los Nombramientos Comerciales está formado por políticos con antigüedad y políticos jubilados, funcionarios, diplomáticos y militares. Sus miembros tienen una larga experiencia aplicando las reglas de forma sensata y flexible a los funcionarios, y están apoyados por un secretariado en la Oficina del Consejo de Ministros. En principio, no creemos que exista ninguna razón por la cual el comité consultivo no debería asumir la tarea de aconsejar a los Ministros acerca de sus planes de futuros empleos. El testimonio de Lord Carlisle nos apoya en esta opinión, el cual dijo «si Vds.me preguntan si [el comité consultivo] podría asumir la tarea de aconsejar a los Ministros, creo que contestaría que sí». El Exministro del Consejo, Lord Armstrong, estaba de acuerdo. Entre los miembros de nuestro comité hay dos miembros del comité consultivo que apoyan la propuesta.

Recomendamos que se aplique a los Ministros un sistema similar a las reglas de nombramientos comerciales de la administración pública. El sistema debería operar de forma consultativa, y la actual Comisión Consultiva para Nombramientos Comerciales debería administrarlo.

32. En el sistema de la Administración Pública, a los funcionarios de grados de secretario permanente (I y IA) se les exige un periodo de espera de tres meses antes de empezar un empleo externo. No hemos oído ningún testimonio a favor de la abolición de esta salvaguardia y hemos considerado por consiguiente si este sistema debería aplicarse también a los Ministros. El periodo de espera automática de tres meses reconoce la posición especial de los secretarios permanentes dentro de la Administración Pública y la amplitud de sus responsabilidades. Consideraciones parecidas se plantean acerca de los Ministros del Consejo.

33. Según las disposiciones de la Administración Pública, dos años a partir de la fecha del abandono del cargo es la máxima demora que se puede aplicar y, no hay un periodo automático de espera, salvo para los secretarios permanentes. ¿Sería un periodo similar de espera máxima para los Exministros suficiente para tranquilizar a la opinión pública? A primera vista, parece que no lo sería. Se ha criticado a los Ministros por incorporarse a empresas que habían privatizado, a empresas a las que han aconsejado acerca de privatizaciones, después de intervalos muy por encima de los dos años. Creemos que esa crítica, aunque es comprensible dadas las muchas empresas que los Exministros podrían haber elegido, se basa sin embargo en un malentendido acerca de la función de las reglas. Cualquier periodo de espera sería insuficiente en el caso de verdadera corrupción. Los periodos de espera no son castigos sino un modo de mantener la confianza pública. Tampoco creemos que los Ministros que no forman parte del Consejo deberían someterse a periodos de espera automáticos. Las circunstancias de cada caso deberían determinar las decisiones del comité consultivo. Esto ayudará al nuevo sistema a conseguir la cooperación de aquellos cuya libertad de acción se está limitando.

Recomendamos que, al igual que ocurre con las disposiciones de la administración pública para los secretarios permanentes, se aplique un periodo automático de espera de tres meses a Exministros, pero no a los otros diputados ni a los oficiales disciplinarios de partido. En los casos en los que se recomienda un periodo adicional de espera, el máximo periodo de espera debería fijarse en dos años a partir de la fecha en la que dicho Exministro dejara el cargo.

34. No obstante, aceptamos que puede haber situaciones excepcionales en las que se crea tanta sospecha acerca de la conducta de los Exministros que sencillamente sería más sensato que el solicitante no procediera. En estas circunstancias, el comité consultivo debería poder advertir al solicitante, sea funcionario o Exministro, que creen que la solicitud no es apropiada. Si el solicitante prosigue, entonces se impondría un periodo de espera de dos años, y si el solicitante entonces aceptara el puesto, los comentarios del comité acerca de la prudencia de la solicitud se harían públicos de la manera usual. En la práctica, creemos que la publicación de la advertencia del comité, y el escrutinio público subsiguiente, acabaría con cualquier solicitud imprudente.

Recomendamos que la comisión consultiva pueda informar a un solicitante, sea funcionario o Exministro, cuando exista la opinión de que su solicitud no es apropiada, y hacer público el informe si ésta no se aceptara.

35. Es evidente que no hay periodo de espera que se libre de las anomalías. Según las reglas de la Administración Pública, los funcionarios pueden esperar un año y un día y luego coger el empleo que deseen sin que haya que implicar al comité consultivo, aunque no hemos tenido noticias de que esto suceda por motivaciones impropias. Hemos tenido que buscar un equilibrio entre los derechos de los individuos y la necesidad de tranquilizar al público. Creemos que al exigir a los Ministros tanto que pidan los consejos del Comité durante dos años después de abandonar sus cargos, como que acepten un periodo de espera máxima de la misma duración, se conseguiría ese objetivo. Esperamos que los Ministros que tienen dudas acerca de la corrección de un nombramiento a partir de que hayan transcurrido los dos años continuarán teniendo en cuenta la advertencia en las CPM «que naturalmente deberían evitar cualquier línea de acción que afectara a su reputación o a la del Gobierno por la integridad o la confidencialidad de sus transacciones»*. Si siguen dudando acerca de una oferta de empleo específica, creemos que deberían poder pedir consejo al comité consultivo, incluso después del periodo de dos años.

36. Con el sistema actual, el comité consultivo, como sugiere su nombre, sólo hace recomendaciones al Primer Ministro en funciones, el cual puede cambiar las condiciones o los periodos de espera impuestos por el comité, aunque esto suceda muy pocas veces. No creemos que el sistema ministerial pudiera funcionar exactamente de la misma manera, por las razones expuestas por ciertos testigos. Por ejemplo, podría parecer injusto que un Ministro al que el Primer Ministro acababa de despedir tuviera que someter sus futuros planes de empleo al mismo Primer Ministro para su consideración. De otra parte, excluir el Primer Ministro sería negarles a los Ministros cualquier forma de apelación.

* Questions of Procedure for Ministers, paragraph 105.

Recomendamos que los Exministros, después de recibir el informe de la comisión consultiva, tengan el derecho de apelar al Primer Ministro del momento, que podría reducir el periodo de espera o relajar las condiciones si la apelación fuese fundada.

37. Si no hubiese apelación, el Primer Ministro no estaría implicado. Hemos considerado si un cambio de gobierno haría impracticable este sistema de apelación, pero confiamos en la tradición de relaciones corteses entre los oponentes políticos y no vemos ninguna razón para dudar de que el Primer Ministro de un partido tratara de forma justa las apelaciones de los Exministros de otro partido.

38. En cuanto un Exministro asume un empleo que el comité consultivo ha examinado, el comité debería hacer pública la advertencia que dió y las razones por las cuales la dio. Un resumen de todos los casos tratados en el año debería publicarse en un informe anual. Si el Exministro decide no aceptar el nombramiento después de oír las opiniones del comité consultivo no habrá declaración, eso sería una intrusión injustificada en su privacidad.

Recomendamos que el sistema sea tan transparente como sea posible, y que al mismo tiempo proteja la privacidad de los Ministros.

39. Se nos ha expresado cierta preocupación acerca de la capacidad del actual comité consultivo y su secretariado de ocuparse de la carga adicional de trabajo que se generaría por tener que aconsejar a los Ministros. En los últimos años el comité consultivo ha tenido que ocuparse de entre 34 y 48 casos al año, incluidas las solicitudes del personal de Grado 1, 1A Y 2 de la Administración Pública doméstica y sus equivalentes en el servicio diplomático y en las fuerzas armadas. El secretariado del comité tiene el objetivo interno de presentar los casos ante el comité consultivo en un plazo de 5 días después de recibir las solicitudes de los departamentos. Si el solicitante pide una audiencia personal al comité, cosa que sucede en pocos casos, tendría lugar dentro de las tres semanas siguientes según el secretario del comité consultivo. Es imposible predecir con precisión qué pasará si se introduce un sistema Ministerial, pero las investigaciones llevadas a cabo* indican que en las circunstancias normales el actual comité consultivo podría regir las nuevas disposiciones, aunque habría consecuencias para el número de empleados en el secretariado. Sin embargo, será importante que se mantenga el actual tratamiento rápido de los casos, y en el caso especial de unas elecciones generales que resultan en un nuevo gobierno, podría haber una oleada de solicitudes.

Recomendamos que, con las nuevas disposiciones, el Gobierno controle la cantidad de trabajo de la comisión consultiva y cree disposiciones de contingencia para aumentar su personal para hacer frente a las consecuencias de un cambio de gobierno.

La Aceptación de Regalos y Hospitalidad

40. Hemos considerado las reglas acerca de la aceptación de regalos por Ministros expuestas en las CPM (párrafos 80-81) Y creemos que ya están lo bastante detalladas. Las reglas acerca de la

* Ex Ministers Business Interests 1979-94', research carried out by the Labour Research Department.

aceptación de hospitalidad son forzosamente menos rígidas, por la dificultad de definir todas las circunstancias. Los principios expuestos en el párrafo 126 de las CPM son importantes:

«Es una regla bien fundada y aceptada que ningún Ministro ni funcionario debería aceptar regalos, hospitalidad ni servicios de alguien que le ponga en un compromiso, o dé la apariencia de hacerlo.»

41. Hemos considerado si los casos recientes, en los que los Ministros han aceptado hospitalidad o en los que otros les han pagado sus gastos de viajar, indican que estos principios deben fortalecerse o clarificarse. Concluimos que un mayor detalle en las reglas es innecesario. Las reglas están «bastante claras» en palabras de Lord Younger, y Lord Armstrong cree que más detalle estimularía una actitud legalista. No obstante, creemos que es importante que se convenza al público de que las normas de conducta se mantienen.

Recomendamos que los Departamentos, además de mantener un registro de regalos, mantengan registros de hospitalidad aceptada por los Ministros en su calidad oficial y entreguen estos registros si fuera necesario.

Advertimos a los Ministros que acepten hospitalidad por amistad personal, incluidos el alojamiento o las vacaciones, u otros costes significativos, que registren esta hospitalidad si creen que hay alguna posibilidad que de no hacerlo, se podría malentender o malinterpretar su contenido.

42. Ese tipo de registro sería un suplemento en las declaraciones del Registro de los Intereses de los Diputados de aquellos Ministros que son Diputados en la Cámara de los Comunes. Este Registro exige la declaración de todo regalo por valor superior a los f125, y de hospitalidad por valor superior a f160.

La Administración Pública

43. En las palabras de Giles Radice, Diputado, «El hecho de que tengamos una Administración Pública imparcial e incorrupta es un regalo que no tiene precio». La Administración Pública tiene un buen número de códigos de comportamiento, con reglas detalladas acerca de la conducta y con principios generalmente aceptados establecidos desde mediados del siglo diecinueve. Desde 1.854 hasta los últimos años de los 60 la Administración Pública ha desarrollado una mayor uniformidad y un control central más estricto. En los años ochenta se dio marcha atrás en este proceso de forma deliberada, con la creación de agencias ejecutivas y la delegación centralizada de muchas responsabilidades de la gestión. Al implantar estos cambios no se consideró la cuestión de los niveles de conducta: las necesidades de la eficiencia y la efectividad en la entrega de los servicios recibían una importancia predominante.

44. El cometido de este Comité no incluye la evaluación de los méritos de diferentes maneras de gestionar la Administración Pública. Sólo nos interesan los desarrollos que pueden poner en peligro las reglas bien establecidas de conducta y cómo evitar ese riesgo sin debilitar la legítima campaña para una mejor gestión del sector público.

45. Creemos que los niveles de comportamiento en la Administración Pública siguen siendo elevados, y que los casos de corrupción y fraude son una excepción, aunque los casos específicos pueden ser muy graves. Tampoco hemos recibido pruebas de que otras normas importantes -la imparcialidad política o el ideal del servicio público- estén amenazadas de forma sistemática. Sin embargo, estudiaremos con interés las conclusiones alcanzadas por Sir Richard Scott en su investigación acerca de la exportación de equipos militares. Si resulta que la mala conducta de funcionarios fuera generalizada o si el informe planteara cuestiones generales en cuanto a la conducta apropiada o la imparcialidad, puede que tuviéramos que volver a este tema en nuestro futuro trabajo.

46. Dos informes recientes acerca de la Administración Pública han facilitado mucho nuestra tarea. La Comisión Especial de la Hacienda Pública y de la Administración Pública redactó un análisis perceptivo y concienzudo de muchos de los temas más candentes en la Administración Pública. El Gobierno respondió con un Libro Blanco positivo, «Avanzando por la Continuidad y el Cambio», que refleja el buen grado de puntos en común que existe entre los partidos políticos acerca del futuro de la Administración Pública*.

Valores Esenciales

47. En el Libro Blanco, el Gobierno reafirma y aprueba los valores esenciales de la Administración Pública: «integridad, objetividad, selección y ascenso por mérito y responsabilidad a través de los Ministros ante el Parlamento». Estamos de acuerdo con la opinión del Gobierno de que «al haber una mayor delegación y más entradas y salidas de la Administración Pública, hace falta más vigilancia en cuanto a las normas por toda la Administración Pública». El Gobierno enumera cuatro políticas que pretenden ayudar:

- i) la creación de una nueva dirección de la Administración Pública;
- ii) un nuevo manual para los directores de agencias;
- iii) un nuevo código para la Administración Pública;
- iv) una línea para la apelación de los funcionarios a los Comisarios de la Administración Pública.

48. Damos la bienvenida a la nueva dirección de la Administración Pública como símbolo de la importancia de valores compartidos por toda la Administración Pública. No obstante, estamos de acuerdo con la opinión de algunos de nuestros testigos de que se debería tener cautela al introducir pagos y evaluación según rendimientos para este grupo. Muchos, aunque no todos, de los altos cargos de la Administración Pública estarán en contacto con los Ministros y se ocuparán de asuntos sensibles relacionados con la política. Una percepción de que la recompensa y el ascenso pueden depender en algún modo del compromiso con la ideología del Ministro sería inconsecuente con la necesaria imparcialidad de los funcionarios y sería, por supuesto, totalmente inadmisibles.

* Treasury and Civil Service Committee, Fifth Report, House of Commons 27, 1993-94 «Taking Forward 'Continuity and Change'», Cmnd 2748, 1.995.

Recomendamos que las nuevas disposiciones para pagos según rendimientos para altos cargos de la administración pública se estructuren para que no socaven la imparcialidad política.

49. Una guía para los Directores de Agencias acerca de los valores esenciales y las normas responde, en nuestra opinión, de forma correcta a las presiones que pueden surgir cuando los valores tradicionales del sector público se aplican en una organización con un enfoque muy comercial, como es el caso en algunas de las agencias ejecutivas. Sin embargo, notamos que con la emisión de orientación y de códigos no se acaba el asunto. Retomamos este tema en el párrafo 61, a continuación.

El Código y el Sistema de Apelacion

50. La redacción de un código claro y conciso para los funcionarios que exponga el marco constitucional dentro del que trabajan está totalmente acorde con los principios que hemos recomendado en este informe y lo aplaudimos. Esperamos que éste será un elemento positivo para mantener la moral dentro de la Administración Pública. Es mucho más fácil mantener buenos niveles de conducta entre el personal de organizaciones bien motivadas y con confianza en sí mismas.

51. Dos cambios en el código propuesto ayudarían a hacer efectivo el sistema de apelación a los Comisarios de la Administración Pública. En el párrafo 11 del actual borrador se contempla una apelación hecha por un funcionario a quien le han pedido «actuar de forma ilegal, impropia, poco ética, o que incumpla la convención constitucional, que puede implicar una posible mala administración, o que es inconsecuente con este código o plantea una cuestión fundamental de conciencia».

Recomendamos que se revise el borrador del código para la administración pública para ser efectivo cuando un funcionario sea consciente de una fechoría o una mala administración, aunque no esté personalmente implicado.

Asimismo, el párrafo 7 del borrador debería ser más general borrando las palabras subrayadas:

«los funcionarios deberían intentar asegurar un uso correcto, efectivo y eficiente del dinero público que controlan».

52. Nos decepciona la propuesta del Gobierno de que los Comisarios de la Administración Pública sólo deberían elevar un informe al Parlamento en aquellos casos en los que el Gobierno haya ignorado sus recomendaciones. No parece haber ninguna razón constitucional para esta limitación de la transparencia. Si los Comisarios informaran al Parlamento en todos los casos en los que una apelación fuera admitida, el Gobierno tendría que responder ante el público. Este sistema tiene la gran ventaja de que no habría ninguna barrera para la difusión del mejor proceder surgido de las recomendaciones de los Comisarios. El Gobierno ya ha aceptado este principio en el caso del Comisario Parlamentario para la Administración y el Comité de las Cuentas Públicas.

Recomendamos que la operación del sistema de apelación bajo el Código se haga lo más pública posible, y que los Comisarios informen al Parlamento acerca de todas las apelaciones que tengan éxito.

53. La creación de un sistema independiente para las apelaciones es un avance. Sin embargo, nos sigue preocupando que la falta de uso que se hacía del mecanismo anterior de apelación al Jefe de la Administración Pública Doméstica (sólo ha habido una apelación en ocho años) se podría repetir con el nuevo sistema con el requisito de que primero había que agotar todos los canales internos de apelación antes de involucrar al Comisario para la Administración Pública. Lord Armstrong comentó que «No se si una apelación al Primer Comisario de la Administración Pública es menos intimidatoria que una apelación al Jefe de la Administración Pública Doméstica». Lo que creemos necesario es un sistema paralelo que permita al personal plantear sus preocupaciones en confianza sin que necesariamente tengan que meterse en la estructura administrativa a primera instancia. Creemos que los departamentos y agencias deberían nombrar uno o más oficiales encargados de investigar las preocupaciones del personal planteadas en confianza. Esta persona tendría que estar fuera de la estructura administrativa lineal del reclamante pero debería esperar y recibir el apoyo de la alta dirección cuando investigara los supuestos abusos. Los límites a los poderes de esta persona para investigar deberían ser del mismo tipo que los de los Comisarios en el nuevo código de la Administración Pública (enmendado, según nuestra propuesta en el párrafo 51 anterior).

Recomendamos que los Departamentos y agencias nombren uno o más oficiales, responsables de investigar los asuntos de personal que se planteen de forma confidencial.

54. Reconocemos que esto es algo nuevo, aunque el uso de sistemas de apelación confidenciales y de «hotlines» es bastante común en el sector privado. Sin embargo, si se estructura del modo que sugerimos un sistema así se podría implantar dentro de las convenciones constitucionales que rigen el trabajo de los funcionarios y sus relaciones con los Ministros. Aceptamos la opinión del Gobierno de que la mayoría de los temas se pueden resolver con los mecanismos normales dentro de los departamentos y agencias. No obstante, creemos que la prevención de la corrupción y la mala administración se entorpece si un funcionario tiene que identificarse como reclamante ante sus superiores cuando ellos pueden tener una influencia directa sobre su carrera profesional. Se ha comprobado que esto es una disuasión potente para los denunciantes de una mala práctica en otras organizaciones. La organización caritativa independiente «Public Concern at Work» ha redactado una Guía Orientativa para el Mejor Proceder en el Trabajo que recomienda que se ofrezca a los empleados canales confidenciales para plantear sus preocupaciones*. De hecho, irónicamente el resultado de no ofrecer un sistema confidencial para las cuestiones de conciencia es el de provocar filtraciones, que son dañinas para la cohesión de los organismos de la Administración Pública y que debilitan la relación entre los Ministros y los funcionarios.

Un proyecto de ley para la Administración Pública

55. El Gobierno ha empezado un proceso de consultas acerca de si la Administración Pública debería dejar de regularse por la Prerrogativa, y si debería estar sujeta a un estatuto redactado

* Public Concern at Work, Primer Informe Anual (1.994), p.12

en términos estrictos. Entendemos las ventajas de una Administración Pública bajo un estatuto, siempre que se pueda alcanzar un consenso entre los partidos acerca del alcance de la legislación.

Recomendamos que el nuevo código de la administración pública se haga efectivo de inmediato, sin que se espere a la legislación correspondiente.

El código no debería aparecer en la legislación primaria, porque así sería difícil enmendarlo a la luz de unas circunstancias cambiantes. Alternativamente, debería incluirse en la legislación secundaria sujeta a la resolución afirmativa de las dos Cámaras, asegurando que se combine la flexibilidad con la investigación.

56. Reconocemos la lógica de los argumentos del Gobierno que sostiene que ese tipo de legislación no debería cambiar la base constitucional de la Administración Pública ni otorgar a los funcionarios derechos especiales por encima de los de otros empleados.

Mala Conducta Política

57. De vez en cuando ha habido alegaciones, repetidas por los testigos en nuestra investigación, de que los Ministros pidan a los funcionarios que realicen obligaciones que no son consecuentes con su status no político, como por ejemplo la de escribir discursos para el distrito electoral o la de proveer a los Diputados con preguntas parlamentarias progubernamentales. También se ha sugerido que algunos funcionarios se han hecho tan públicamente partidistas y entusiastas de la política del Gobierno que sería difícil que retuvieran la confianza de un nuevo Gobierno de otro color político. No nos han ofrecido pruebas de que éstos no sean más que casos aislados. La actual orientación ofrecida a Ministros y funcionarios siempre ha sido clara acerca de que existen límites y que no se puede pedir a los funcionarios que los pasen, ni ellos pueden hacerlo voluntariamente. Hemos recomendado, como una salvaguardia adicional (párrafo 16 (vi) anterior) que la orientación para Ministros debería afirmar esto más claramente.

La Conducta en la Administración Pública

58. Ahora vamos a examinar las disposiciones detalladas que rigen la conducta en la Administración Pública. Bajo el Código para la Gestión de la Administración Pública (CGAP), se otorga a los departamentos y agencias poderes delegados para introducir regulaciones acerca de la conducta, siempre que reflejen los principios y las reglas expuestas en el CGAP. Los principios del CGAP abarcan, entre otras cosas, la necesidad de que el público vea que los funcionarios son honestos e imparciales en el desempeño de sus obligaciones. Específicamente, los funcionarios no deben abusar de la información oficial; no deben obrar de una manera que comprometa su imparcialidad política; y no deben usar sus puestos oficiales para promocionar sus propios intereses. El CGAP también contiene las reglas para los nombramientos comerciales y para la actividad política.

59. Las regulaciones detalladas de los departamentos y las agencias que se derivan de estos principios, se entienden como parte del contrato laboral del funcionario, y los incumplimientos pueden dar como consecuencia una acción disciplinaria. El proceso de delegación crea la

posibilidad de que, con el tiempo, las reglas detalladas acerca de la conducta puedan divergir, dependiendo de las circunstancias del departamento o agencia que las redacte. Por tanto, recientemente la Oficina del Consejo de Ministros ha llevado a cabo un sondeo y una discusión del funcionamiento de estas reglas, para promocionar el mejor proceder.

Recomendamos que la Oficina del Consejo de Ministros continúe controlando y haciendo público el proceder recomendado para mantener las normas de conducta que aseguren que los principios básicos de conducta se observan adecuadamente.

60. Ya no se recogen estadísticas centrales acerca de los casos disciplinarios en la Administración Pública, así que realizamos un sondeo propio, al que respondieron 82 departamentos y agencias, que trataba de los casos disciplinarios entre 1.989 y 1.994. Los resultados no mostraron ningún aumento significativo en ninguna de las categorías disciplinarias durante el periodo en cuestión. Sin embargo, nos preocupa que relativamente pocos departamentos y agencias creyeran útil llamar la atención de su personal en relación al cumplimiento de las reglas de conducta de otra manera que emitiendo una circular anual o aviso administrativo. Aun menos organismos han intentado hacer un sondeo de su personal para determinar qué conciencia existe de estos códigos y qué comprensión hay de los principios en los que se basan.

61. Esto lo encontramos lamentable. Las organizaciones comerciales que hayan pasado por lo que se conoce como «disestratificación» han reconocido que el aumento de responsabilidades de gestión en los niveles más bajos de la organización puede poner al personal con menos antigüedad frente a temas éticos de los que no tienen ninguna experiencia. Puede que necesiten un apoyo que la jerarquía de dirección lineal ya no ofrece. La Administración Pública está cada vez más en la misma situación mientras que se le pide que sea más flexible y empresarial en su provisión de servicios.

Recomendamos que haya controles regulares del conocimiento y del entendimiento de las normas éticas pertinentes por parte del personal en los departamentos y agencias; que la orientación se refuerce y se difunda de forma adecuada, específicamente con una formación adicional, en los casos en los que estos controles reflejen áreas de problemas.

Las Reglas para los Nombramientos Comerciales

62. En el anterior párrafo 28, resumimos las características destacadas de las reglas para los nombramientos comerciales. Sugerimos como se podrían aplicar a los Ministros. Ahora examinamos cómo funcionan en relación a los funcionarios. El comité consultativo, la Oficina del Consejo de Ministros y los departamentos juntos examinan unas 1.000 solicitudes al año. El comité consultativo se ocupa de solicitudes de funcionarios de Grado 1 y 2. La Oficina del Consejo de Ministros procesa todos los casos de grado 3, y los casos de grados menores en los que el solicitante haya tenido suficiente trato con su potencial patrón y es probable que hagan falta unas condiciones. Los departamentos se ocupan de los demás. De un total de 1.000, unas 300 se procesan en la central, y se recomienda un periodo de espera o unas condiciones para aproximadamente un 30% de éstas. La cifra comparativa de los periodos de espera y las condiciones para los 700 casos procesados en los departamentos es aproximadamente del 20%.

63. La Comisión Especial de la Hacienda Pública y la Administración Pública ha examinado el funcionamiento de las reglas para los nombramientos comerciales en detalle en varias ocasiones, la más reciente en 1.991*. En su opinión el sistema funciona bien por lo general y consigue el equilibrio apropiado entre tranquilizar al público y permitir a los funcionarios (y a otros empleados de la Corona) pasarse libremente al sector privado en los casos en los que no hay percepción de conducta indebida. Sir Robin Butler manifestó que el sistema ofrecía «un equilibrio razonable».

64. Hemos recomendado a los Ministros que una limitación de un máximo de dos años para aceptar nombramientos externos sería lo normalmente adecuado. Creemos que el mismo periodo valdría para la Administración Pública. Sin embargo, hemos recomendado en el anterior párrafo 34 que el comité consultivo debería tener la autoridad de recomendar a los solicitantes -sean Ministros o funcionarios- que no deben seguir con una solicitud imprudente.

65. Actualmente, las solicitudes a través del sistema para nombramientos comerciales son confidenciales. Hemos recomendado en el caso de los Ministros que este sistema debería ser abierto (salvo en los casos de solicitudes que no se prosiguen) y que el comité consultivo debería justificar sus decisiones. El Gobierno ha argumentado de forma continuada en el pasado que la transparencia no sería apropiada para el sistema actual y dijo en un testimonio escrito a este Comité que «si se supiera que los detalles de todas las solicitudes y las decisiones acerca de estas se iban a hacer públicas de rutina, es probable que los empresarios se sentirían inhibidos para empezar conversaciones con los afectados y los empleados estarían poco dispuestos a hacer solicitudes».

66. Estamos de acuerdo en que no hay ninguna razón basada en la confianza pública por la que se deberían hacer públicas las solicitudes especulativas hechas por funcionarios. Sin embargo, no aceptamos que la revelación de decisiones en casos específicos esté mal en principio una vez aceptado el nombramiento. El sistema está diseñado para mantener la confianza del público en la conducta de los funcionarios. No es consecuente guardar los detalles en secreto y esperar que el público confíe en las reglas para los nombramientos. Nos confirmaron esta opinión los testigos Elizabeth Symons, Lord Armstrong y Lord Carlisle, ninguno de los cuales tenía objeción alguna a la transparencia acerca de las solicitudes una vez que se haya aceptado el puesto. Si un presidente de un sindicato de funcionarios, un expresidente de la Administración Pública y el presidente de un comité consultivo están de acuerdo, encontramos su testimonio muy persuasivo.

Recomendamos que la Comisión Consultiva para Nombramientos Comerciales justifique las razones de su decisión en este caso específico, una vez aceptado el nombramiento.

* Fourth Report 1990-91 «The Acceptance of Outside Appointments by Crown Servants»

Sería una pérdida innecesaria de tiempo que se publicaran rutinariamente los casos de grados menores de esta manera. No obstante, los departamentos y agencias (y la Oficina del Consejo de Ministros, para las solicitudes determinadas en el central) deberían estar dispuestos para entregar esta información si fuera necesario.

67. Para cumplir nuestras recomendaciones, los que gestionan el sistema tendrán que saber si el solicitante ha aceptado el puesto. Por consiguiente hay que pedir a los solicitantes ante el comité consultivo que notifiquen al comité cuando aceptan un nombramiento para el que han hecho una solicitud.

68. Es una debilidad notable del sistema actual que actualmente no haya un control de su eficacia. Aunque se considera que las reglas son vinculantes para todos los funcionarios, no hay ningún intento de controlar, ni siquiera por un muestreo, la conformidad con las decisiones de los departamentos, de la Oficina del Consejo de Ministros, o del comité consultivo. Hemos tenido conocimiento de casos en los que no se ha hecho una solicitud según las reglas aunque el empleo propuesto estaba dentro del alcance de éstas. De vez en cuando los departamentos descubren por casualidad casos sin solicitud y en estas situaciones pueden hacerse solicitudes retrospectivas. Aunque aceptamos que en la gran mayoría de los casos se cumplen las reglas y se respetan las decisiones alcanzadas, es dañino para la confianza pública en el sistema que esta situación continúe. No obstante sería poco realista e injustificado esperar que se controlen todas las salidas de la Administración Pública.

Recomendamos que se revisen la tramitación, el cumplimiento y los objetivos de las reglas para los nombramientos comerciales en la administración pública.

Este sería un tema apropiado para un equipo de investigación de la eficacia interdepartamental, que puede desarrollar el trabajo que actualmente se está realizando acerca del funcionamiento de las reglas a la luz de la situación cambiante del empleo en la Administración Pública. Posteriormente, se deberían realizar muestreos ocasionales en cuanto al cumplimiento de las reglas.

69. Un grupo de funcionarios está completamente al margen de las reglas actuales: los consejeros especiales. Los consejeros especiales son funcionarios pero, como los Ministros, pueden perder sus puestos repentinamente. Están exentos ya que en teoría no pueden acceder a detalles acerca de empresas específicas ni involucrarse en la asignación de contratos ni realizar otro trabajo que exija una solicitud según las reglas. Sin embargo, las reglas no se limitan a estas circunstancias. Las solicitudes deben hacerse «para evitar el riesgo de que una empresa específica pueda ganar una ventaja desleal frente a sus competidores contratando a alguien que, al desempeñar sus obligaciones oficiales, haya tenido acceso... a información relacionada con la evolución de la política del Gobierno que pueda afectar a la empresa o a sus competidores»*.

70. Es probable que los consejeros especiales tengan mayores conocimientos acerca de la evolución propuesta para la política del Gobierno que la mayoría de los funcionarios en sus

* Civil Service Management Code 4.3 Annex A, paragraph 3(b)

departamentos, y no es fácil comprender por qué deberían estar exentos de las reglas. Si el sistema va a abarcar a los Ministros, como hemos recomendado, entonces la anomalía será aun más patente.

Recomendamos que los consejeros especiales estén sujetos a las reglas para nombramientos comerciales.

La Aceptación de Regalos y Hospitalidad

71. Estamos satisfechos de que las reglas relacionadas con la aceptación de regalos por parte de oficiales sean suficientemente estrictas, algo más que las que se aplican a los Ministros. En la mayoría de los departamentos, los oficiales no pueden aceptar más que regalos triviales, mientras que los Ministros pueden aceptar regalos por valor de f125 siempre que los declaren. Aunque se podría argumentar de forma lógica a favor de relajar las reglas de la Administración Pública en cuanto a oficiales que no están implicados en la asignación de contratos, pensándolo bien consideramos que las actuales reglas estrictas acerca de regalos deberían continuar.

72. En cuanto a la hospitalidad, generalmente entendemos las ventajas de permitir que los oficiales asistan a comidas de trabajo, y que aquellos que tienen una función representativa asistan a otros acontecimientos. Tenemos entendido que en la mayoría de los departamentos se mantiene un registro, local o central, de todas las invitaciones y aceptaciones y se especifica que hay que consultar con la dirección acerca de hospitalidad que es de algún modo desproporcionada, repetida frecuentemente, o de algún modo poco usual.

Recomendamos que se mantenga un registro central o local de invitaciones y ofertas de hospitalidad aceptadas en todos los departamentos y agencias. Deberían existir unas reglas claras que especifiquen las circunstancias en las que el personal debería solicitar asesoramiento administrativo sobre la conveniencia de aceptar invitaciones y ofertas de hospitalidad.

Las Quangos

(OPND Ejecutivos y Organismos del SNS)

Principales Conclusiones

Nombramientos

Los nombramientos a las juntas de los OPND ejecutivos y los organismos del SNS deberían hacerse según mérito, para crear juntas con un equilibrio de especialidades y experiencias pertinentes.

La responsabilidad para los nombramientos queda para los Ministros, aconsejados por un comité que incluye a los miembros independientes.

Se debería nombrar un Comisario para los Nombramientos Públicos, para regular, controlar, y elevar su informe acerca del proceso de nombramientos públicos.

El proceso debería ser transparente y los departamentos deberían tener que justificar cualquier desviación del mejor proceder. Se debería publicar las especificaciones del empleo, y buscar una amplia gama de candidatos. Un comité consultivo debería evaluar la aptitud de cada candidato.

Buena Conducta

La adopción de un código de conducta para los miembros de juntas, y otro similar para el personal, debería llegar a ser obligatoria para cada OPND ejecutivo y cada organismo del SNS.

El Gobierno debería realizar una revisión con vistas a la redacción de un marco legal más coherente para regir la conducta apropiada y la responsabilidad de los organismos públicos, incluidos los OPND ejecutivos, los organismos del SNS y la administración local.

La transparencia y el control independientes son salvaguardias importantes para la buena conducta y deberían extenderse. Específicamente, el personal debería tener canales confidenciales para plantear las cuestiones de buena conducta.

Hay que remarcar la responsabilidad de los oficiales contables tanto por la buena conducta como por los asuntos financieros. Las disposiciones de auditoría deberían revisarse para asegurar que se aplica el mejor proceder en todos los organismos públicos.

Introducción

1. A lo largo de nuestras investigaciones hemos ido encontrando una gran variedad de preocupaciones acerca de las «quangcs» (organizaciones no gubernamentales quasiautónomas). En este informe examinamos las cuestiones específicas de:

- si los nombramientos están influidos de forma indebida por cuestiones relacionados con los partidos políticos;
- si hay bastante transparencia tanto en el proceso de los nombramientos como en los procedimientos de las quangos;
- si el esfuerzo para mantener las normas de buena conducta es suficiente.

Después de un breve repaso de la información acerca de las quangos, los párrafos 16-72 contienen nuestros comentarios y recomendaciones en cuanto a las quangos, y párrafos 73-126 contienen nuestros comentarios y recomendaciones en cuanto a las salvaguardias para asegurar la buena conducta.

2. También se nos expresó preocupación por el aumento en el número de quangos; y por la falta de responsabilidad democrática. Algunos creían que las líneas de responsabilidad a través de los Ministros hasta el Parlamento eran demasiado tensas para tener sentido, especialmente en el caso de los organismos locales. No intentamos tratar este tema, que está esencialmente relacionado con los principios de «administración a través de las quangos». La cuestión de si las funciones deberían realizarse a través de la administración local, de las quangos o de otra manera es un tema de política pública en vez de un tema de normas de conducta. Asimismo, no nos corresponde considerar los méritos de las políticas subyacentes, como por ejemplo las reformas del mercado interno del SNS. Estas cuestiones son el tema de un debate político intenso y es probable que lo sigan siendo.

3. El uso de las quangos no se limita a Gran Bretaña, ni tampoco es una práctica reciente. Un sondeo de 250 «organismos periféricos» en 1.978 descubrió que se habían creado 10 antes de 1.900 y 84 antes de 1.949. Pocos de los testimonios que hemos recibido expresaron sus dudas acerca de que estos organismos podrían desempeñar una función útil. Desempeñan funciones a cierta distancia de la gestión cotidiana del gobierno central, sus miembros a menudo contribuyen con unos conocimientos únicos de pericia y experiencia en la vida pública.

¿Qué es una quango?

4. No existe una definición universalmente aceptada de qué es una quango. El Gobierno utiliza el término «Organismos Públicas No Departamentales» (OPND), y hay tres tipos principales:

- Organismos ejecutivos: que entre todos realizan una amplia gama de funciones operativas y regulatorias, varias actividades científicas y culturales y algunas actividades comerciales o semicomerciales.

- Organismos consultivos: que se suelen componer de grupos de expertos en esferas específicas y que aconsejan al gobierno acerca de cuestiones muy específicas.
- Tribunales: que, como sugiere su nombre, tienen una función judicial o quasijudicial.

5. La publicación anual gubernamental «Organismos Públicos» incluye información acerca de los OPND y los organismos del SNS. La edición de 1.994 enumera un total de 1.345 OPND de los cuales 325 son organismos ejecutivos gastando £15 billones de dinero público. El número total de OPND ha caído desde 1.979. El número de organismos ejecutivos se ha reducido también, aunque sus gastos han aumentado en términos reales aproximadamente un 75%. (Véase el Cuadro 1). Los gastos departamentales de todos los organismos, incluidos los consultivos y los tribunales son de £170 millones más. Por tanto, la gran mayoría del gasto es de los organismos ejecutivos y en su nombre. «Organismos Públicos» también enumera más de 600 organismos del SNS que gastan £25 billones.

Cuadro 1: Organismos Públicos No Departamentales, 1.979-94

Departamento	N.O Total de OPND	Número	OPND Ejecutivos	
			Gasto Público (precios actuales)	Gasto Público (precios 1.994)
1979	2.167	492	£2,97 bnes	£8,51 bnes
1994	1.345	325	£15,08 bnes	£15,08 bnes

Fuente: Public Bodies, 1.994

6. Se utilizan unas definiciones muy amplias de las quangos, y suelen incluir organismos locales autoregidos pero que gastan el dinero público y realizan funciones públicas. En muchos casos estas funciones las realizaron antes la administración nacional o la local. Estos incluyen a organismos como los Institutos de Formación e Iniciativa (IFI), Empresas de Iniciativa Local (EIL) en Escocia, Asociaciones Constructoras, Corporaciones de Educación Postescolar y las Juntas de Colegios Concertados. Los Ministros no nombran a los miembros de estas juntas, aunque su composición se suele regular por estatuto o por contactos con el gobierno.

7. Un estudio* hecho por la Auditoría Democrática del Reino Unido, una unidad de investigación ubicada en la Universidad de Essex, concluyó que había un total de hasta 5.500 «organizaciones extragubernamentales» ejecutivas. En precios de 1992/93, se estima que estas

* Ego-trip: 'Extra-governmental organisations, in the United Kingdom and their accountability', edited by Weir S. & Hall H., published by the Charter 88 Trust, 1.994.

organizaciones gastaron f47 billones comparado con los f35 billones de 1.978/79. La Oficina Nacional de Auditoría nos dijo que el gasto por OPND y otros organismos que recibían cantidades importantes de fondos públicos sumó f52 billones en 1.993/94.

8. «Organismos Públicos, 1.994» enumera más de 42.000 nombramientos hechos por Ministros de los cuales quizá 10.000 se renueven cada año (véase Cuadro 2). Esto incluye unos 8.800 puestos en OPND ejecutivos y organismos del SNS.

Cuadro 2: Resumen de los Nombramientos Públicos al 1 Septiembre 1.994

<u>Organismos Ejecutivos</u>	3.850
Organismos del SNS	5.015
<u>Organismos Consultivos</u>	10.065
Tribunales	21.973
Juntas de Visitantes	1.782
Industrias Nacionales	104
<u>Corporaciones Públicas</u>	87
Total	42.876

Fuente: Public Bodies 1994

9. Sólo un 37% de los nombramientos públicos reciben remuneración más allá de los gastos de viaje y sólo el 0,5% -unos 170 puestos- reciben más de f50.000 al año. En el SNS, donde se paga a los miembros no ejecutivos de los consorcios y las autoridades sanitarias (normalmente una cantidad fija de E5.000 al año), la proporción remunerada sube a un 93%. Los niveles de remuneración deberían controlarse estrictamente y deberían ser consecuentes con las responsabilidades en cuestión, pero aceptamos que en algunas juntas, especialmente en el SNS, estas responsabilidades son actualmente mucho más onerosas que en el pasado reciente. No obstante, sigue habiendo mucha gente que ofrecen un servicio valiosísimo o bien sin recompensa o bien por una remuneración mucho menor que la que recibirían por sus especialidades en otros sectores. Es evidente que la tradición de servicio público sigue viva, y creemos que es importante reforzarla y conservarla.

10. En los últimos años, la política del Gobierno ha sido la de alejarse de las juntas «representativas» grandes y de promocionar juntas «corporativas» pequeñas cuyos miembros se nombran como individuos en lugar de como representantes de un grupo de interés o una opinión. En el SNS, se espera que el número de nombramientos no ejecutivos se reduzca de 6.500 en 1.990 a 3.500 en 1.996, aunque las funciones y gastos que controlen quedarán por lo general sin cambiar. Al mismo tiempo, las reformas de la dirección en el sector público han delegado mayores libertades financieras y de gestión a los organismos públicos individuales. En consecuencia, parece que cada miembro de una quango tiene más poder e influencia personal, e inevitablemente esto acentúa la preocupación acerca de quién son, cómo son nombrados, y cómo se comportan.

Centrando nuestro trabajo

11. Nuestros puntos de referencia abarcan todos estos organismos. Sin embargo, para este primer informe nos hemos centrado en dos ámbitos:

- Organismos Públicos No Departamentales ejecutivos; y
- Organismos del SNS, principalmente las autoridades sanitarias y consorcios sanitarios.

12. El Anexo 1 enumera los organismos principales. Dentro de los límites impuestos por el número y diversidad de los organismos, incluso dentro de este campo más limitado, hemos pretendido establecer principios que serán ampliamente aplicables.

Nombramientos

Las disposiciones actuales para nombramientos

13. Cada Departamento Gubernamental es responsable de hacer sus propios nombramientos para los OPND ejecutivos y los organismos del SNS. La función de los departamentos centrales -la Hacienda Pública y la Oficina para los Servicios Públicos y la Ciencia (OSPC) dentro de la Oficina del Consejo de Ministros- se limita a la elaboración de una lista de candidatos potenciales y de unas directrices orientativas.

14. La Unidad de Nombramientos Públicos (UNP) dentro de la OSPC redacta una «Guía de los Precedimientos para los Nombramientos Públicos», la cual es bastante extensa. Esta incluye los requisitos obligatorios para aconsejar a los Ministros; consejos acerca del mantenimiento de listas/bases de datos de los candidatos, publicidad, selección de personal y entrevistas; ejemplos del mejor proceder y fuentes de información adicional.

15. La UNP busca Propuestas, incluidos los autonombramientos, usando una solicitud estándar que pregunta acerca de las áreas de interés específicas, referencias y un CV. Emite un folleto acerca de éste proceso; organiza seminarios con organizaciones representativas y acaba de empezar un programa continuado de estudios acerca de los negocios, los sindicatos, las organizaciones profesionales y partidos políticos solicitando propuestas. Se recomienda a los departamentos que consulten con las listas de la UNP antes de hacer nombramientos, pero no tienen la obligación, y en la práctica sólo un número reducido de los nombramientos se hacen de esta forma*. La mayoría de los departamentos también mantienen sus propias listas, y algunos redactan su propia orientación.

* Answers for departments to PQs from Tony Wright MP identified 84 posts filled in this way in 1992, although this excludes the departments appointing to NHS bodies who did not hold central records.

Las recientes revisiones del Gobierno

16. El Gobierno nos presentó la revisión interdepartamental de estas disposiciones, coordinada por la UNP, como parte de su evidencia. Descubrió que, a pesar de la orientación centralizada, los procedimientos reales variaban mucho. Había muchos ejemplos de un buen proceder, pero también había ámbitos y departamentos en los que los procedimientos eran menos concienzudos. La revisión de la UNP recomienda que se potencie la orientación y que se promoció el buen proceder para que todos los procedimientos estén al nivel del mejor. Esto incluye medidas para:

- mejorar la transparencia del proceso, documentando los procedimientos y registrando las razones de las decisiones de Ministros y oficiales;
- ampliar el abanico de métodos empleados para obtener candidatos, incluido un supuesto a favor de la publicidad y el uso de seleccionadores de personal en su caso;
- lograr mayor transparencia anunciando los nombramientos y redactando listas disponibles al público de personas nombradas;
- aumentar el rigor del proceso, a través del uso rutinario de referencias personales y entrevistas;
- asegurar los niveles de probidad a través la pronta identificación de conflictos de interés potenciales.

Un resumen de las recomendaciones, con nuestros comentarios acerca de las mismas se encuentra en el **Anexo 2**.

17. También el Gobierno nos presentó la nueva orientación acerca de los nombramientos para las autoridades sanitarias y los consorcios del SNS en Inglaterra. Propone el mayor uso de publicidad y otros métodos para ensanchar el campo de los nombramientos. Expone descripciones claras del empleo, listas de las cualidades que se buscan en personal no ejecutivo del SNS, y establece un mecanismo más formal de escudriñar y recomendar a candidatos para los Ministros, con un miembro opcional independiente en los tribunales de investigación . Un resumen de las propuestas del SNS con nuestros comentarios acerca de ellas se encuentra en el **Anexo 3**.

18. Damos la bienvenida a ambas revisiones. Apoyamos los cambios propuestos, que alivian en gran parte las preocupaciones actuales y remedian los defectos existentes. El resto de la sección sobre los nombramientos se dirige a estos asuntos que quedaron fuera del cometido de estas revisiones (como si los Ministros debieran seguir nombrando), temas sobre las que se buscó específicamente nuestra opinión (por ejemplo acerca de la declaración de la afiliación política o la ocupación de cargos) y áreas donde creemos que las recomendaciones podrían fortalecerse o clarificarse (específicamente la provisión de consejos a los Ministros, y el mecanismo propuesto para el control y el examen). No vamos a repetir todos los puntos menores expuestos en los Anexos.

¿Quién nombra?

19. La selección definitiva de los candidatos por los Ministros se dió por sentado en las dos revisiones del Gobierno. Nuestros puntos de referencia son más amplios, y primero consideramos si los Ministros deberían seguir teniendo la responsabilidad de nombrar o si algunos o todos los nombramientos deberían transferirse a un organismo independiente para nombramientos. La preguntas clave son éstas: ¿Hay prejuicios endémicos en los nombramientos por Ministros? ¿Los nombramientos representan una concentración poco saludable del control financiero en las manos de unos pocos? ¿Debería un organismo imparcial e independiente hacer algunos o todos los nombramientos?

20. Los nombramientos para los OPND ejecutivos y los organismos del SNS son el tema de un amplio debate político. Hemos oído comentarios en muchos testimonios orales y escritos acerca de que un número desproporcionado de los puestos van a candidatos miembros del partido Conservador, ex-candidatos o personas que hayan donado dinero al partido, tanto como recompensa por su lealtad, como una manera de asegurarse de que las juntas apoyarán la política del Gobierno y no criticarán las decisiones de los Ministros.

21. Otros testigos, incluidos Sir Norman Fowler, Lord Armstrong, Alan Langlands y David Hunt, argumentaron que los nombramientos públicos no se habían politizado. Algunos, como Archie Kirkwood, Diputado, estaban de acuerdo en que había poca evidencia de un prejuicio sistematico, sino más bien una tendencia por parte de los Ministros a nombrar a los que tenían más cerca, especialmente cuando se creía que había que cubrir un puesto rápidamente. Sir Norman Fowler, entre otros, nos dio ejemplos de casos en los que gobiernos anteriores habían tenido la tendencia de designar a sus simpatizantes para puestos públicos. Varios testigos señalaron que, lejos de ser una recompensa, la mayoría de los nombramientos públicos representaban un compromiso personal considerable por parte de los individuos nombrados y a menudo un sacrificio económico.

22. Aunque la sensación de prejuicios se haya generalizado, la evidencia es circunstancial y parcial. Cuando revisaron el abanico de estudios disponibles para nosotros, los investigadores del Instituto de la Administración Local (INLOCAD) en la Universidad de Birmingham concluyeron que estos estudios sugerían que los individuos que apoyan al Partido Conservador, o cuyas empresas hacen donaciones al Partido Conservador, tienen más posibilidades de encontrarse en los organismos cuyos miembros son nombrados por el Gobierno que las personas que apoyan al Partido Laborista o al Partido Liberal Democrático. Sin embargo, los estudios no demuestran claramente un prejuicio político en los nombramientos.

23. Cualquier tratamiento de supuestos prejuicios políticos entra en el debate acerca de los tipos de especialidades y cualidades personales que se buscan en los sistemas para nombramientos. El enfoque actual en cuanto a especialidades comerciales puede dar como resultado el nombramiento de personas con una natural propensión a ser simpatizantes del Partido Conservador. Por otra parte, una variedad de nuestros testigos sugieren que, por el interés de una buena administración, los Ministros tienen que nombrar personas bien dispuestas hacia las políticas que van a implantar, y esto deja la impresión inevitable de un prejuicio político donde no existe. Examinamos este tema con más detalle en los párrafos 37-40.

24. También está claro que la mayoría de los estudios empiezan desde una postura o bien proquango o bien antiquango. Considerados en su conjunto, encontramos que los estudios disponibles y otras evidencias son insuficientes para llegar a una conclusión. Como han señalado varios estudios es a menudo difícil .determnar la verdad o no de alegaciones individuales ya que rara vez está disponible una información detallada acerca de cómo se hizo el nombramiento. (Véase párrafos 59-63 en cuanto a transparencia).

25. No obstante, está claro que los Ministros ejercitan un poder de control considerable. Hacen o aprueban hasta 10.000 nombramientos al año, incluidos 2.000 nombramientos para OPND ejecutivos y organismos del SNS. Algunos argumentan que esto es una concentración de poder poco saludable, especialmente dado el número limitado de controles actuales. Si las decisiones no se hacen a base de criterios personales y partidistas -o incluso por capricho- es principalmente por el buen sentido de los que ocupan los cargos, en lugar de ser porque el sistema impide esos abusos. Compartimos parte de esta preocupación, específicamente la relacionada con la ausencia de frenos y equilibrios independientes, entre otras cosas porque sigue siendo prácticamente imposible demostrar o refutar las sospechas de prejuicio. La incertidumbre resultante no ofrece una base sólida en la que construir la confianza pública en el sistema.

26. Una forma de aliviar estas preocupaciones sería la de dar la responsabilidad del nombramiento a un organismo imparcial e independiente. Se puede hacer una analogía con la Administración Pública. Los nombramientos hechos por los departamentos y agencias están supervisados por los Comisarios de la Administración Pública, y los Comisarios toman un papel directo en los nombramientos para altos cargos. Por otra parte, se argumenta que, para conservar la responsabilidad ante el Parlamento, un Ministro debe conservar la responsabilidad de los nombramientos y, cuando surgen problemas, cesarlos.

27. Los partidarios de un organismo para nombramientos independientes tienen problemas para formular los medios apropiados de examen democrático. Tony Wright, Diputado, aprobaba ese tipo de organismo pero previó dificultades en otorgar a la Cámara de los Comunes un papel directo en los nombramientos importantes ya que «su carácter partidista siempre gana a su carácter colegiado». No creemos que ninguno de nuestros testigos haya presentado una propuesta convincente para obtener responsabilidades en los nombramientos excepto a través de los canales establecidos de responsabilidad ministerial al Parlamento.

28. Hay otras dificultades potenciales con un organismo independiente. Tendría que tener una amplia aceptación y una reputación de autoridad, algo que puede no lograr fácil ni rápidamente cuando tiene que hacer nombramientos para puestos políticamente controvertidos. Si se quitara a los Ministros del proceso de selección final, podría disminuir su capacidad de persuadir a personas en altos cargos en otras profesiones para que asuman un compromiso sustancial y a menudo no muy bien remunerado.

29. En conclusión, creemos que se ha justificado la necesidad de cambio. Algunos de los argumentos a favor de un sistema totalmente independiente e imparcial para nombramientos son persuasivos, pero existen problemas prácticos que no se pueden solventar actualmente.

La responsabilidad ante el Parlamento es un principio constitucional importante que no queremos debilitar.

Recomendamos que los Ministros sigan teniendo la última responsabilidad en cuanto a los nombramientos.

30. Cuando un Ministro tiene un conflicto de intereses -sea económico o sea porque un pariente, un buen amigo o un asociado está entre los candidatos principales- es axiomático que el Ministro en cuestión se retire y se encargue la decisión enteramente a un compañero ministerial. Aunque no hay un conflicto tan claro cuando un pariente, un buen amigo o un asociado de un compañero ministerial está siendo considerado, creemos que los Ministros sólo deberían hacer ese tipo de nombramientos después de ser aconsejados por el Secretario Permanente de su Departamento. Nos es grata la disposición del Gobierno hacia la elaboración de directrices más claras para los Ministros asegurando así que las razones del nombramiento se hagan públicas y se ajusten a las especificaciones del empleo de forma completa. Entonces se podrían revisar estos registros.

31. Esto deja a los Ministros con poderes considerables de control. No obstante, no es consecuente que los Ministros actúen según su criterio sin trabas. El Gobierno cree que «siempre que las salvaguardias sean lo bastante fuertes, el marco actual y el propuesto deberían ser funcionales, con capacidad de respuesta y eficaces». Por lo general estamos de acuerdo, aunque no creemos que las salvaguardias actuales ni las propuestas sean lo bastante fuertes. Deberían mejorarse sustancialmente, específicamente para ofrecer frenos y equilibrios independientes. Ahora vamos a examinar estas salvaguardias.

Salvaguardias legales

32. Cuando se hacen nombramientos, los Ministros deben actuar dentro de la ley, la cual ofrece salvaguardias específicas contra la discriminación sexual o racial. Un nombramiento ministerial también puede cuestionarse porque la decisión fue ultra vires (es decir, fuera de la facultad de los poderes legales del Ministro) o perversa; o que el procedimiento no estaba acorde con las reglas de la justicia natural. El tribunal industrial o, en el caso de una revisión judicial, los tribunales de justicia, pueden exigir que los departamentos revelen sus procedimientos y razones y que los justifiquen. Sin embargo, un individuo tendría que tener una motivación considerable para presentar ese tipo de acción y las circunstancias en las que se puede hacer son limitadas, así que son necesarias salvaguardias administrativas adicionales.

Los Principios de la Selección

33. Quizá la salvaguardia más fundamental es la publicación de unos principios claros que rigen la selección de las personas nombradas. La prueba que el Gobierno nos presentó afirmaba que:

«El Gobierno está comprometido con el principio de que la selección para los nombramientos públicos debería hacerse según los méritos, con la elección de

individuos bien informados que a través de sus cualificaciones, experiencia o cualidades encajan con las necesidades del organismo público y el puesto en cuestión»

34. La competencia de los miembros de las juntas también afecta directamente a los niveles de conducta. Nos dijo la Comisión de Auditoria que:

«El buen liderazgo tiene una influencia potente. A la inversa, la debilidad en los nombramientos claves abre camino al abuso. El nombramiento de alguien que no vale para el trabajo, por muy admirable que sea en otras áreas, es dañino»

35. Apoyamos la posición que el Gobierno afirma defender.

Recomendamos que todos los nombramientos públicos se rijan por el principio predominante de nombramiento según el mérito.

36. Este principio está bien arraigado en la vida pública británica, pero sigue habiendo bastante desacuerdo acerca de cómo se aplica. Ahora nos dirigimos a dos áreas de preocupación para muchos de nuestros testigos; decidir si se debería tener en cuenta las ideas políticas de los candidatos y de qué manera, y las cuestiones de equilibrio en las juntas de los organismos públicos.

Afiliación política

37. No hay duda de que un miembro efectivo de una junta de un OPND ejecutivo o un organismo del SNS debe comprometerse con el cumplimiento de los objetivos del organismo. También había una conformidad generalizada en los testimonios que oímos de que los miembros de las juntas deberían estar dispuestos a trabajar dentro del marco político y de recursos fijado por el Ministro. Los organismos cuyos miembros son nombrados no deberían poder impedir ni socavar las intenciones de los Ministros y el Parlamento. Estamos de acuerdo con Archie Kirkwood, Diputado, en que:

«... si uno encontrara que estaba poniendo gente a cargo de organismos extremadamente importantes que toman decisiones y que exigen un grado de liderazgo pero que estas personas están dispuestas a enfrentarse abiertamente a la dirección política del Gobierno en funciones, creo que eso hace el proceso de gobernar casi imposible...»

38. No creemos que esto exija que cada miembro de una junta esté personalmente comprometido con una política específica, y aun menos que tenga que compartir las ideas políticas del Ministro. Es perfectamente posible ofrecer un servicio de mucha entrega a un organismo por un compromiso con el bien público, sin apoyar necesariamente la dirección de una política específica ni una manera concreta de organizar la administración pública. Un escepticismo razonado dentro de la junta puede añadir calidad a la toma de decisiones y a veces es imprescindible para proteger el interés público.

39. Puede haber casos en los que la naturaleza de un organismo público crea la necesidad de que se represente a los partidos políticos. Este Comité incluye personas nombradas por los Partidos Conservador, Laborista y Liberal Democrático. Se hizo una provisión específica en el Decreto de la Lotería Nacional de 1.993 para que el Jefe de la Oposición nombrara un miembro en la Comisión de Milenio. Se pone cuidado en la elección de los Jueces de Paz para asegurar que el perfil político de las magistraturas locales refleja la de la comunidad que sirven.

40. Parece que estas disposiciones existentes funcionan bien, pero creemos que hay peligros en extender este método más. Se podría entender que la actividad política fuera el camino a puestos en la administración pública excluyendo así a las personas que no tenían opiniones políticas definidas o a personas con una experiencia adecuada.

El Equilibrio

41. Salvo en las circunstancias limitadas mencionadas anteriormente no creemos que sea necesario ni deseable hacer que la afiliación política se convierta en un criterio para ser nombrado. En consecuencia no aceptamos la designación de ciertos puestos como nombramientos «políticos» que se esperaría que fueran ocupados por simpatizantes del Gobierno. Tampoco apoyamos la sugerencia de que debería haber una expectativa general para un equilibrio político explícito en los nombramientos para los OPND ejecutivos y los organismos del SNS.

42. No obstante, creemos que las juntas de los organismos públicos deberían tener un equilibrio de especialistas, representantes de grupos de intereses y expertos adecuados. Esto puede incluir especialistas financieros o legales o, para los organismos del SNS, especialistas médicos u otros campos en los asuntos sanitarios. En los organismos del SNS, y en algunos OPND ejecutivos, los altos cargos también forman parte de la junta, y sus cualidades también se deberían tener en cuenta al fijar el equilibrio de la junta.

43. Si los miembros son muy similares en su experiencia o sus perspectivas es poco probable que haya un tipo de debate saludable que favorezca la buena toma de decisiones. En las palabras de una publicación del Instituto de Directores, en relación con empresas del sector privado, «después de todo, la función de los no ejecutivos es la de mantener una actitud de escepticismo constructivo*». Una junta que refleja la composición de la comunidad que sirve puede disfrutar de mayor confianza pública, lo cual hace más efectiva la ejecución de su trabajo.

* «The Non-executive Director», Institute of Directors, 1992.

«... A la Asociación le gustaría ver... una base más ancha de la que se escoge para los miembros de las juntas» [del SNS] (Asociación Médica Británica, testimonio escrito)

«... se ven por todo el país ejemplos de juntas de autoridades y consorcios sanitarios que se escogen con una base muy amplia, incluidos concejales locales, hombres de negocios, profesores, abogados y otros...» (Alan Langlands, Directivo del SNS).

«... hay la tendencia generalizada de nombrar individuos para más de un organismo público, una vez que han mostrado sus credenciales, por decirlo así. Es una tendencia comprensible... pero también es insalubre... tiende a crear una clase de «quangócratas» que puede ser escogidos por su docilidad/sumisión y «buena conducta» y a restringir el pluralismo y la diversidad de talentos en que un sistema saludable de nombramientos debería basarse.» (La Auditoría Democrática de Gran Bretaña, testimonio escrito)

«los hechos no sugieren que las quangos están repletos de clones/gente parecida» (Stanley Kalms, Presidente de Dixons plc, Presidente del consorcio sanitario de Londres y miembro de la la Agencia de los Fondos para Colegios.)

44. Se ha argumentado que las juntas de los OPND se han desequilibrado, con las personas nombradas escogidas de un estrecho círculo de personas del mundo comercial y profesional. Las contestaciones a preguntas parlamentarias planteadas por Alan Milburn, Diputado, muestran que 152 de los 361 plazas en los Consorcios del SNS (es decir 42%) eran directores de empresas, incluidos los jubilados, o propietarios de negocios. John Monks, Secretario General del TUC (el sindicato mayoritario), describió esto como «el culto de los hombres de negocios». Esto contrastaba con la reducción en el número de miembros de la administración local y de los sindicatos, y la baja representación de usuarios o consumidores. Una preocupación asociada, expresada por varios de nuestros testigos, es que los miembros de este pequeño círculo se escogen para varios organismos públicos, creando una nueva clase de «quangócratas».

45. Otros argumentan que si ha habido un cambio en el equilibrio hacia una mayor representación del mundo de los negocios, es porque la gente de negocios tienen precisamente las especialidades empresariales y comerciales que hacen falta. También puede ser una equivocación pensar que la gente de negocios y los profesionales son un grupo homogéneo.

46. Hasta qué punto las juntas están actualmente desequilibradas es un tema de debate considerable, en parte altamente político, y nos es difícil llegar a conclusiones definitivas. No obstante, creemos que el principio está claro y **recomendamos que la selección por méritos**

tenga en cuenta la necesidad de nombrar juntas en las que se dé un equilibrio de especialidades y experiencias. El criterio para el nombramiento de los consejeros y la forma en que se espera que estos cumplan sus funciones debería estar explícita. (por ej. si los miembros representan de algún modo unos intereses u opiniones específicas, o si fueron nombrados como individuos). Debería estar claramente especificada la gama de especialidades y experiencias que se buscan, normalmente como parte de las especificaciones de trabajo requeridas para puestos concretos, y deberían ser suficientemente amplios para fomentar el debate saludable dentro de la junta.

Consejos independientes

47. Actualmente, los consejos a los Ministros acerca de los nombramientos los ofrecen los funcionarios del departamento (o del SNS) a menudo con la implicación estrecha del presidente y a veces del jefe ejecutivo del organismo en cuestión. En su esencia, es lo mismo que la manera en la que los funcionarios aconsejan a los Ministros en otros asuntos políticos u operativos. Sin embargo, los críticos sugieren que esto puede resultar una restricción de las deliberaciones a un pequeño círculo de consejeros. A menudo no se cuestionarían los supuestos ministeriales. La adición de un elemento independiente aumentaría la amplitud y la profundidad de los consejos recibidos por el Ministro, permitiría reflejar una variedad de intereses comunitarios en los consejos. La confianza pública se realzaría si esos consejos incluyesen la garantía independiente de que se habían examinado los candidatos propuestos y que se habían mostrado aptos para el puesto.

48. El Gobierno ya está implantando dos iniciativas importantes para incluir un elemento de asesoría independiente en los nombramientos para el SNS. En 1.994, el Ministro para Escocia creó un comité compuesto por cinco miembros independientes presidido por el Lord Alcalde de Edimburgo (un Consejero del SNS), para aconsejarle acerca de los nombramientos para el SNS en Escocia. En Inglaterra, se están introduciendo en cada región del SNS juntas formales para el examen, con la opción de incluir un miembro independiente. Por tanto, la mayoría de los 5.000 nombramientos en el SNS ya están cubiertos por ese tipo de disposiciones, y no parece que aumente el coste del proceso de forma significativa. Creemos que sería deseable y rentable extender el uso de asesorías independientes para los 4.000 puestos en los OPND ejecutivos (es decir, aproximadamente 1.000 nombramientos al año). El nombramiento de Presidentes, que actualmente se excluye de las disposiciones del SNS, debería incluirse.

Recomendamos que todos los nombramientos de consejeros para los OPND ejecutivos o para los organismos del SNS se hagan después de un asesoramiento realizado por una comisión o comité que incluya elementos independientes.

49. Los comités o juntas deberían ser nombrados por el Ministro correspondiente después de una amplia consulta. Puede que sea apropiado que el organismo o los organismos que tengan un interés significativo en el área política en cuestión tengan derecho de nombrar. Es una regla empírica.

Recomendamos que cada comisión o comité tenga al menos un miembro independiente y los miembros independientes deberían sumar al menos un tercio del total.

No se puede definir con precisión la independencia pero debería significar normalmente que la persona no tiene una función operativa dentro de los organismos o los departamentos gubernamentales en cuestión.

50. Para algunos ministerios un comité consultivo puede ser suficiente. Juntas que cubren áreas específicas pueden ser necesarias para grandes cantidades de nombramientos similares. El Comisario para los Nombramientos Públicos (véase párrafos 52-58 a continuación) debería aconsejar acerca de las disposiciones apropiadas y debería aprobarlas como parte del sistema de nombramientos de cada departamento.

51. Todos los candidatos, sin tener en cuenta como están nombrados, incluidos aquellos presentados por Ministros, debería ser examinado por una junta antes de que se les recomiende para el nombramiento. Los Ministros no estarían obligados a aceptar las recomendaciones del comité consultivo, pero si quisieran nombrar a alguien que no tuviera la aprobación -como apto para el puesto- de la junta o comité, tendrían que informar públicamente al Comisario para los Nombramientos Públicos.

Control y Examen

52. La principal debilidad tanto en las disposiciones actuales como en las propuestas en la revisión de la UNP es la ausencia de un examen externo efectivo. Las Comisiones Especiales pueden por supuesto investigar los nombramientos públicos de los departamentos de la misma manera que pueden examinar cualquier aspecto de la actividad gubernamental, pero en la práctica les faltan las herramientas para hacerlo en detalle y tienen muchas prioridades más. Parece que la Unidad de Nombramientos Públicos no tiene el papel de controlar el funcionamiento de sus directrices centrales más allá de lo necesario para redactar su informe anual, que es en gran parte un resumen estadístico de los nombramientos. De hecho, la reciente revisión concluyó que en la práctica, la manera en la que se hacía varía considerablemente de un departamento a otro. No hay ningún mecanismo para la revisión regular del trabajo de los departamentos por separado ni tampoco un medio para identificar los fallos del sistema o la práctica.

53. Creemos que es necesario un organismo independiente para establecer normas de forma continuada y para controlar con el objetivo de realzar y mantener la confianza pública en el proceso de nombramientos. La revisión de la UNP recomendó que el cumplimiento debería controlarse cada cinco años a través de los procedimientos normales de auditoría interna de los departamentos. Esto sería útil, pero creemos que un régimen de control externo sería una disciplina más efectiva para los departamentos y merecería mayor confianza pública. Es probable que un método más especializado que se enfoque específicamente en los nombramientos sería más efectivo.

Por tanto, recomendamos que se nombre un nuevo Comisario independiente para los Nombramientos Públicos. Este podría ser uno de los Comisarios para la Administración Pública.

54. El papel del Comisario sería análogo en muchos aspectos al del Primer Comisario para la Administración Pública. Dadas estas similitudes, y para que el nombrado tenga fácil acceso a

una combinación de habilidad y experiencia adecuadas, podría ser ventajoso que los dos estén conectados en el sentido organizativo.

«Creemos que los cambios en las disposiciones para los nombramientos [para el SNS] son deseables para que sean más firmes, accesibles y transparentes; y esto incluye un elemento independiente. Así tendrán la confianza de las comunidades locales» (Chris Robinson, Presidente de la Asociación Nacional de Autoridades y Consorcios Sanitarios)

«Creo que si se extendieran el mejor proceder de los nombramientos públicos y la publicidad a Quangolandia, con un organismo como la Comisión de la Administración Pública supervisando su probidad, muchos de los problemas se evaporarían...» (Dr Peter Hennessy, Catedrático de Historia Contemporánea Británica, Queen Mary and Westfield College, Universidad de Londres).

«... es un tópico que los políticos no disfrutan de mucha confianza... y a veces es provechoso tener un organismo externo, aunque sólo sirva como garantía, en el que el público pueda confiar...» (David Heath, Jefe del grupo Liberal Democrático, Asociación de Consejos de Provincia)

«... al fin y al cabo, después de que habíamos entrevistado a varios candidatos, los nombramientos estaban en manos del Ministro y no sabemos exactamente al final cómo llegó a su elección definitiva ...» (Robert Gunn, Presidente del Consejo de los Fondos para la Educación Postescolar, hablando del nombramiento de miembros del consejo)

«Procesos oscuros en los nombramientos son irurinsicamente injustos para los miembros de nuestra comunidad que tienen la especialización necesaria pero no son conscientes de las oportunidades para utilizar estas especialidades. También crean sospecha que socavan la credibilidad de las juntas en cuestión... (Consejo del Distrito Municipal de Stevenage, testimonio escrito)

55. Las responsabilidades del Comisario deberían incluir todos los nombramientos públicos para OPND ejecutivos, incluidos los organismos del SNS. Este trabajo reflejaría el método adoptado actualmente por los Comisarios de la Administración Pública, ya que se realizarían muestreos de auditoría sistemáticos de los procedimientos departamentales para nombramientos públicos en lugar de un control detallado de ejercicios específicos de contratación. El Comisario debería también tener el derecho de iniciar investigaciones o bien de ciertos tipos de nombramiento; o bien del programa de un departamento específico, o bien de nombramientos individuales. El Comisario debería tener la misma autoridad para exigir que los departamentos le entreguen información acerca de todas las fases de los nombramientos, incluida la selección por Ministros. En su conjunto, esto debería permitir que se realice la regulación con un estilo flexible, sin la introducción de una burocracia innecesaria.

Recomendamos que el Comisario de Nombramientos Públicos controle, regule y apruebe los procedimientos para los nombramientos departamentales.

56. Una de las primeras tareas del nuevo Comisario debería ser la redacción de directrices actualizadas que tengan en cuenta la Revisión de la UNP, el informe de este Comité y la respuesta del Gobierno a ello. Posteriormente, el Comisario debería controlar el funcionamiento de las directrices centrales, actualizándolas si fuera necesario, e informar de su funcionamiento en la práctica. El Comisario debería mantenerse al tanto del mejor proceder en el sector público y privado, y promulgar estas prácticas en los Departamentos. El Comisario aprobaría también los propios procedimientos y directrices de los departamentos.

Recomendamos que el Comisario de Nombramientos Públicos publique un informe anual acerca de la operación del sistema de nombramientos públicos.

57. El Comisario necesitará una capacidad administrativa, y **recomendamos que la Unidad para los Nombramientos Públicos salga de la Oficina del Consejo de Ministros y se ubique bajo el control del Comisario de Nombramientos Públicos.** Debería mantener todas sus funciones actuales, pero su cometido y sus recursos deberían aumentarse cuando sea necesario para que pueda cumplir las nuevas funciones del Comisario para Nombramientos Públicos.

58. En otra parte hemos comentado que se está considerando aplicar legislación para que la Administración Pública se rija por estatuto en lugar de por prerrogativa. Puede ser apropiado que, en su debido tiempo, las disposiciones para el Comisario para Nombramientos Públicos se hagan estatutarias, pero no creemos que sea necesario esperar a la legislación para hacer las disposiciones administrativas necesarias.

Transparencia

59. Algunas de las preocupaciones acerca de los nombramientos se centran en el acceso (la provisión de información relacionada con los nombramientos) y la transparencia (dejar claro cuál es el proceso y cómo funciona). Nos han expresado preocupación acerca de que, en muchos casos, no está claro como se recogen nombres para su consideración como candidatos, con qué criterios se consideran estos nombres y cómo se elige la persona nombrada. Los críticos dicen que una percepción generalizada de secretismo ha socavado la confianza pública.

60. Aplaudimos el hincapié que la revisión de la UNP hace en documentar desde el principio del proceso una descripción del empleo, una especificación de las cualidades que se buscan en los candidatos y una descripción del procedimiento para el nombramiento que se va a seguir. Creemos que esta información debería estar disponible para todos los candidatos y para el público. Apoyamos las recomendaciones de la UNP acerca de que los nombramientos se anuncien públicamente y que se exhiban listas de las personas nombradas central y localmente.

61. También apoyamos la actitud a favor de anunciar los puestos, apoyado donde sea necesario por seleccionadores de personal. Notamos que después de una campaña de publicidad y de solicitar propuestas para nombramientos de organizaciones interesadas, por parte del Ministerio para los Asuntos Escoceses en 1.992, 58% de los nombramientos posteriores para el SNS vinieron de estas fuentes. Esto no quiere decir que todos los puestos puedan cubrirse con candidatos encontrados a través de la publicidad. Hay que mantener otros canales para dirigirse directamente a candidatos que a lo mejor nunca han considerado prestar sus talentos al servicio público. Para el nombramiento de altos cargos en organismos nacionales importantes seguirá siendo importante no someterles a procesos muy burocráticos.

62. Recomendamos que todos los Secretarios de Estado deberían redactar anualmente **un** informe sobre los nombramientos públicos de sus departamentos. Esto complementaría el informe anual del Comisario para Nombramientos Públicos ofreciendo un desglose detallado de nombramientos o clases de nombramientos, y describiría cualquier cambio importante en los procedimientos departamentales acordados con el Comisario. Podría formar parte del informe anual del departamento o ser un documento independiente.

63. Reconocemos, sin embargo, que hay que llegar a un equilibrio entre la transparencia y la privacidad de los individuos. Los procedimientos deberían ser tan transparentes como sea posible, pero no creemos que la información acerca de individuos deba hacerse pública hasta que sean nombrados y por tanto hayan entrado en la vida pública. Las bases de datos de aquellos que han solicitado un puesto o indicado que están dispuestos a colaborar deberían seguir siendo confidenciales, lo mismo que cualquier discusión acerca de candidatos específicos y los consejos a los Ministros. Si se publicaran estas conversaciones, podría inhibir la franqueza de aquellos que aconsejen a los Ministros y disuadir a algunos candidatos de presentarse. Creemos que el Comisario para los Nombramientos Públicos será una salvaguardia suficiente para asegurar que los procedimientos funcionen correctamente.

Declaraciones de la afiliación política

64. Es especialmente difícil llegar a un equilibrio cuando se trata de las inclinaciones políticas de los candidatos. La revisión de la UNP identifica adecuadamente los conflictos potenciales de interés que los candidatos pueden experimentar al ser nombrados, incluidos los que surgen del nombramiento para varios organismos públicos. No obstante, buscan nuestra orientación acerca de si los candidatos deberían tener que declarar sus intereses políticos.

65. Se dice que, sin tener ese tipo de información, los Ministros pueden hacer nombramientos sin tener en cuenta las consideraciones de índole partidista. No nos convence ese argumento. Con la responsabilidad de hacer 10.000 nombramientos al año es poco probable que los Ministros busquen de forma sistemática esta información, pero las afiliaciones políticas de muchos de los candidatos para los puestos más importantes serán conocidas públicamente y también por el Ministro.

66. Hay dificultades considerables con la obligación de declarar la afiliación o experiencia política. Se podría considerar una intromisión injustificada en la privacidad de las personas; podría disuadir a las personas de presentarse; y podría interpretarse erróneamente que las

decisiones según mérito están influidas por la política. Sin embargo, a fin de cuentas creemos que las ventajas compensan las desventajas en cuanto al interés público.

67. Actualmente, el impreso estándar de solicitud de la UNP no pregunta específicamente acerca de la afiliación política, pero si la persona ofrece detalles de su experiencia política (por ej. como oficial del partido local), estos se guardan en su fichero. Si se exigiera esta información en el impreso estándar, el Comisario para los Nombramientos Públicos podría usarla para controlar el porcentaje de éxitos de los candidatos de diferentes opiniones políticas. Si se publicaran los resultados de este control podría funcionar como una disuasión contra los abusos además de reestablecer la confianza pública en el sistema.

68. Hay un amplio espectro de compromiso político. Estamos de acuerdo con la UNP en que la elección al votar y la pertenencia a un partido político deberían seguir siendo temas privados. Pero al tomar un cargo dentro de un partido, al escribir o hablar públicamente acerca de asuntos partidistas o al presentarse candidato para ser consejal o Diputado, se podrá considerar que una persona ha hecho públicas sus simpatías políticas. Por tanto, sería razonable que esta declaración pública se reafirmara cuando la persona solicita un nombramiento público o es considerado para uno. Sin embargo, no se puede suponer que la realización de estas actividades en el pasado implique las opiniones o nivel de actividad actuales, y cualquier declaración debe incluir una restricción de tiempo.

Recomendamos que los candidatos a los nombramientos tengan que declarar cualquier actividad política significativa (incluida la ocupación de puestos, discursos públicos y candidatura a las elecciones) que hayan realizado en los últimos cinco años.

69. La declaración no se haría pública hasta que el candidato fuera nombrado y entonces se anotaría en el registro de intereses del organismo. Sin embargo, el Comisario para Nombramientos Políticos podría controlar el equilibrio político de los candidatos y personas nombradas.

El proceso de nombramientos: un código de práctica y la «proporcionalidad»

70. Hemos recibido una cantidad importante de testimonios acerca de la mejor técnica en el procedimiento para los nombramientos y sugerencias para mejorar el sistema actual. De hecho, muchas de estas muestras provienen del Gobierno, basándose en la revisión de la UNE Utilizando esta evidencia como base junto con nuestras conclusiones acerca de los temas clave expuestos anteriormente, hemos redactado un borrador de código de práctica para los procedimientos que deberían usarse al hacer nombramientos para los OPND ejecutivos y los organismos del SNS. Creemos que el código es acorde con el buen proceder actual y ofrece unas normas prácticas para los departamentos. Será provechoso para los departamentos que adopten un método más consecuente, fomentando no sólo elevados niveles de conducta, sino también una mayor comprensión del proceso por parte de los candidatos y el público en general.

71. La revisión de la UNP hace hincapié en que el procedimiento para nombramientos debe estar sujeto al principio de «proporcionalidad». Esto significa que un proceso que puede ser correcto y rentable para un puesto bien remunerado, de dedicación completa y con

responsabilidad de un gasto público importante no será a lo mejor necesario para un nombramiento de dedicación parcial, sin remuneración para un comité consultivo. Aceptamos este principio, siempre que se aplique con rigor y no se convierta en una excusa para la conveniencia burocrática. Las definiciones de la proporcionalidad deberían delimitarse estrictamente, con una buena documentación de todas las desviaciones del código de práctica y la capacidad de revisión por parte del Comisario para los Nombramientos Públicos. La cantidad del gasto público, la importancia de las funciones públicas y el grado de poder e influencia ejercitado por un organismo público debería ser el primer punto de referencia, más que la remuneración y horario del trabajo.

Borrador del Código de Práctica del Procedimiento para los Nombramientos Públicos

Definición del trabajo (descripción del empleo) y las cualidades buscadas (especificación personal»)

- Una descripción del empleo y un resumen de las cualidades clave que se buscan («una especificación personal») siempre debería documentarse, estar disponible al público, enviarse a todos los candidatos y guardarse para el examen del Comisario para los Nombramientos Públicos.
- Asimismo, una descripción del proceso para el nombramiento debería estar documentada y disponible.

Identificación de una gama/campo de candidatos

- Se debería conseguir una amplia gama de candidatos utilizando:
 - la Publicidad -tanto general como para puestos específicos;
 - Seleccionadores de personal;
 - la Consulta de organismos interesados, que siempre debería incluir cualquier grupo consultivo o de usuarios y, para los nombramientos locales, la Administración Local;
 - El mantenimiento y uso de bases de datos de personas interesadas y apropiadas.
- Siempre debería ser posible que cualquier persona pueda nombrar a cualquier otra, incluidos él/ella mismo/a, y esto debería afirmarse claramente en la publicidad.

La preselección y la recomendación de candidatos por parte de los Ministros

- Comités o juntas con miembros independientes deberían realizar el examen de candidatos.
- Cualquier candidato recomendado por el Ministro debería tener la aprobación -como apto para el puesto- del comité o la junta, tomando referencias si es necesario.

La elección del candidato(s) preferido(s)

- Los nombramientos deberían hacerse según los méritos, con el objetivo de conseguir un equilibrio de especialistas y expertos pertinentes en la junta.
- Normalmente no se debería nombrar a candidatos sin una entrevista previa con el comité consultivo/junta o, en el caso de los nombramientos a puestos de mayor rango, con Ministros o altos cargos.
- Los renombramientos no deberían ser automáticos. Se debería revisar la actuación de la persona de ocupa el puesto.

La confirmación del nombramiento

- Todos los nombramientos deberían anunciarse en la prensa y otros medios apropiados, o bien individualmente o bien, para los nombramientos menores en grupos cada trimestre; y los departamentos deberían informar anualmente acerca de sus procedimientos.
- Departamentos patrocinadores, los OPND y los organismos del SNS deberían mantener listas de sus miembros que resumen quiénes son y cuando se terminan sus contratos.

72. No obstante, el acabado en detalle del código de práctica y el método de la «proporcionalidad» deberían depender de la facilidad con que el nuevo Comisario los pueda supervisar. Por tanto, recomendamos que el Comisario de Nombramientos Públicos redacte un código con vistas a los procedimientos para los nombramientos públicos. Esto se llevaría a cabo como parte de la revisión de las directrices centrales acerca de los nombramientos. Las Razones para no cumplir este código por «proporcionalidad» deberían anotarse y estar disponibles para su revisión. El Comisario puede redactar una definición práctica de la «proporcionalidad» para guiar a los departamentos.

La Conducta Apropiada

73. Ahora nos dirigimos a las normas de conducta en las quangos y cómo asegurar los niveles más elevados de conducta. Incluimos dentro de la buena conducta, no sólo la rectitud económica, sino también un sentido de los valores y comportamiento apropiado para el sector público.

Los organismos públicos y sus juntas deben cumplir en todo momento las normas más elevadas de imparcialidad, integridad y objetividad en relación con la administración de fondos públicos y la gestión de los organismos en cuestión. (Código del Mejor Proceder para los Miembros de Juntas de Organismos Públicos, la Hacienda Pública, 1.994)

Entendemos que la «buena conducta» de miembros y empleados de los organismos públicos es la responsabilidad personal de actuar de forma justa y de buena fe, y de una manera desinteresada para cumplir los objetivos específicos del organismo para que la persona ha sido nombrada o elegida. (El Instituto de Finanzas y Contabilidad Públicas (CIPFA), testimonio escrito)

74. La evidencia disponible sugiere que, por lo general, los miembros de juntas de los OPND y los organismos del SNS se comprometen con los principios y valores del servicio público y desempeñan sus obligaciones con unos elevados niveles de integridad. La Comisión de Auditoría nos dijo, por ejemplo, que:

«La gran mayoría de la gente en la Administración Local y el SNS se comporta con honestidad y usa correctamente los fondos públicos. La mayoría de las personas muestran un compromiso firme con el servicio público».

Sin embargo, se han registrado unos deslices en estos elevados niveles. Algunos casos han atraído una publicidad considerable, y la preocupación pública ha aumentado. El informe del Comité para las Cuentas Públicas, «Conducta Debida en los Asuntos Públicos» (8º Informe, sesión de 1.993/94), revisa cierto número de estos casos.

75. Nada de lo que recomendamos puede garantizar un elevado nivel de conducta. Siempre existirá la debilidad humana; siempre habrá equivocaciones; y los corruptos siempre buscarán nuevas maneras de engañar al sistema. Pero la existencia de salvaguardías apropiadas minimiza el riesgo de que esa conducta indebida ocurra pero no se detecte. Incluyen claras especificaciones de las normas de comportamiento individual; controles internos apropiados para ofrecer frenos y equilibrios contra la mala conducta individual; y la supervisión externa para que la organización sea responsable. Sobre todo, esas salvaguardías ayudan a crear un clima y una cultura en los que los elevados niveles de conducta se valoran.

La necesidad de una revisión

76. Nuestro método ha sido el de comparar las salvaguardías utilizadas en los OPND ejecutivos y los organismos del SNS con puntos de referencia de buen proceder de otras partes, especialmente de la administración central y local. Reconocemos que existen diferencias importantes entre las ramas de la Administración Pública en sus propósitos, sus tradiciones y en la forma en la que son responsables ante el público. Sin embargo, nos impresionan más las similitudes que las diferencias. Todas realizan funciones públicas con fondos públicos y la exigencia pública para que haya elevados niveles de conducta es la misma en su esencia.

77. Por lo tanto, en principio estamos de acuerdo con la Comisión de Auditoría y varios testigos más en que debería haber una predisposición a favor del uso de las salvaguardias más rigurosas de una manera más consecuente para todo el sector público. Aunque no se puede transferir todas las prácticas directamente de un contexto a otro, una desviación del mejor proceder debería basarse en una elección consciente, que se puede justificar en público.

«... donde las reglas de la Administración Local son más rigurosas, o donde las sanciones son más severas, debería haber una predisposición a favor de que se extiendan los mismos principios. ... aquellos que se oponen a estas medidas deberían tener la responsabilidad de mostrar por qué son inapropiadas, Asimismo, ... donde el SNS y otros organismos tienen exigencias más estrictas, debería haber una predisposición en favor de que se extiendan estas exigencias a la Administración Local.» (La Comisión de Auditoría, testimonio escrito)

«Nuestra opinión es que las mismas normas deberían operar para todo el sector público, y no nos opondríamos a la posibilidad de un recargo en los casos de las juntas del SNS.» (Chris Robinson, Presidente de la Asociación Nacional de Autoridades y Consorcios Sanitarios)

78. Aunque no es fácil hacer comparaciones eficaces entre una gran variedad de organizaciones distintas, hay una tendencia clara en la información que hemos recibido. Como ya notamos en el Capítulo 3, el nuevo Código de la Administración Pública complementará un amplio conjunto de códigos y convenciones de la Administración Central que fueron establecidos hace mucho tiempo y que frecuentemente son obligatorios. Las Administraciones Locales tienen un marco estatutario extenso de salvaguardia, que se ha actualizado considerablemente desde el escándalo Poulson de los Setenta. Por el contrario, aunque hay bastante directrices centrales para los OPND, parece que se interpretan de forma muy flexible y se basan en una colección «ad hoc» de estatutos sueltos.

79. Después de algunas deficiencias muy difundidas en ciertos OPND y partes del SNS, el gobierno se ha esforzado bastante para reforzar las salvaguardia. El mejor proceder entre los OPND y los organismos del SNS no pierde por comparación con el resto del sector público. Sin embargo, la variedad de procedimientos todavía ofrece buenas oportunidades para la conducta impropia, y fomenta una percepción pública de que las normas no se aplican de forma estricta.

80. Para dar un solo ejemplo, la ocultación de un conflicto de intereses – la retirada de una moción en un debate importante, es desde hace varios años un delito si lo hace un concejal. Pero sólo se ha tratado este tema en los OPND y en el SNS en el último año, e incluso ahora no se ha estipulado ninguna sanción por su incumplimiento. Los concejales locales se enfrentan a multas e inhabilitación, pero, por el contrario, no se puede aplicar una multa a un miembro de junta de una quango y sólo algunos pueden ser inhabilitados. Más adelante

estudiamos como las disposiciones para el examen externo por auditores y Defensores del Pueblo varían.

81. En las páginas siguientes identificamos algunas salvaguardias clave que deberían ser aplicadas de manera más uniforme. Dada la limitación de tiempo para nuestro primer informe y además la diversidad de los organismos en cuestión, hemos intentado centrarnos en los principios en vez de en los detalles. Se debería entender este informe como la primera etapa en un proceso.

Recomendamos que el Gobierno realice una revisión con vistas a la redacción de un marco legal más coherente para regir la conducta apropiada y la responsabilidad de los organismos públicos, incluidos los OPND ejecutivos, los organismos del SNS y la Administración Local. Esta debería involucrar a todos los departamentos en cuestión y debería ser coordinada por la Oficina del Consejo de Ministros y la Hacienda Pública.

83. Ahora centramos nuestras recomendaciones esenciales en tres ámbitos que reflejan los principios clave mencionados en nuestra introducción. Son:

- i) Los Códigos de Conducta: para asegurar un marco claro para las normas corporativas e individuales.
- ii) El Examen: para establecer procedimientos efectivos -tanto internos como externos- para controlar y aplicar esas normas; y mejorar la confianza pública en las quango aumentando la transparencia de sus actuaciones.
- iii) La Formación: para asegurar que tanto los miembros de las juntas como el personal sean plenamente conscientes de las normas que tienen que cumplir, especialmente a través de una mejor formación introductoria.

Los Códigos de Conducta

83. La preocupación más sentida acerca de los niveles de conducta se centra en el mal uso del cargo público para fomentar el interés personal. Hay una preocupación acentuada y generalizada de que los empleados otorgan contratos, trabajo o dinero hacia organizaciones con las que tienen una conexión personal o económica.

84. En algunos casos hay fraude o corrupción premeditados y esto se puede abordar con la ley, aunque las actuaciones administrativas pueden tener un papel preventivo crucial. Sin embargo, la conducta indebida también puede surgir de una ignorancia de las reglas, un incertidumbre acerca de cuáles son las reglas, o un deseo de acabar las cosas rápidamente aunque signifique que se ajusten las reglas en beneficio de este propósito o se economicen esfuerzos*.

* El testimonio escrito de la Comisión de Auditoría incluye estas entre las razones principales para las actuaciones indebidas.

85. Puede que los no ejecutivos que provienen de fuera del sector público tengan falta de experiencia con las estipulaciones para el uso del dinero público. En el SNS, por ejemplo, un sondeo reciente de 2.600 miembros de juntas realizado por el Director Administrativo del SNS reveló que casi la mitad de éstos creían que era admisible firmar contratos antes de tener una autorización (49%), o de infringir a las reglas «si era en el interés del SNS» (46%). No queremos decir que faltan ética o valores en el sector privado; sólo que pueden divergir en algunos aspectos de los del sector público. Chris Robinson de la ANACS creía que el problema había surgido en el SNS por «la tensión inevitable, entre la actitud vital del sector público y la adopción de un servicio sanitario orientado hacia el mercado». En el mejor de los casos puede significar una tensión creativa y saludable, pero también puede crear la posibilidad de que la ambigüedad ética surja y afecte tanto a los miembros de la junta como al personal.

86. Estas incertidumbres pueden agravarse si los procedimientos internos y los controles son débiles, o están interrumpidos en momentos de cambios importantes en la organización. Oímos que algunos casos de conducta indebida pueden haber resultado de un malentendido por parte de funcionarios de las supuestas libertades que la mayor comercialización supuestamente conlleva. Claras expectativas de niveles de conducta son importantes para los funcionarios de todos los grados. Los miembros no ejecutivos de las juntas tienen una función muy importante, tanto para guiar y controlar la dirección ejecutiva, como para cuestionar las decisiones del presidente y de sus codirectores.

87. Se ha hecho mucho en los últimos años para mejorar y uniformizar las disposiciones para garantizar elevados niveles de conducta en los OPND y los organismos del SNS. La Hacienda Pública y la Oficina del Consejo de Ministros redactan dos documentos clave para guiar a los Departamentos y a los OPND. «Organismos Públicos No Departamentales: Una Guía para Departamentos» abarca todos los aspectos de las quangos incluida la creación, gestión, financiación, responsabilidad, revisión y abolición de estas. Se publicó por última vez en 1.992, y en el presente momento 10 están actualizando.

88. El acontecimiento más importante en los últimos años es el «Código del Mejor Proceder para los Miembros de Juntas de los Organismos Públicos» publicado por la Hacienda Pública en junio de 1.994. Pretende ser un modelo que los organismos públicos deben implantar con las modificaciones que pueden ser necesarias teniendo en cuenta las particularidades y circunstancias de cada uno de estos. Está basado en los principios expuestos en el Código del Mejor Proceder del Informe Cadbury*, adaptados para las circunstancias específicas del sector público. Un Código de Conducta/Código de Responsabilidad similar del SNS entró en vigor en Inglaterra en abril de 1.994, con la introducción de códigos muy parecidos también en los organismos del SNS en Escocia. Documentos equivalentes pero con un formato distinto fueron introducidos en enero de 1.995 en el País de Gales.

89. Este tipo de código es, cada vez más, una parte corriente de la práctica comercial. Jack Mahoney**, catedrático, nos dijo que entre una cuarta parte y un tercio de las empresas más importantes ya usan estos códigos y el Instituto de Ética Comercial estima que es probable

* Repon of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance: the Code of Best Practice', December 1992.

** The Professor of Business Ethics and Social Responsibility at London Business School.

que la proporción suba hasta una de cada dos en el futuro próximo. Los concejales locales están cubiertos por un código de conducta estatutario, y las asociaciones de la Administración Local han desarrollado un código para sus oficiales. Muchos OPND ya han redactado sus propios Códigos basados en el modelo de la Hacienda Pública.

90. Este método es preferible al desarrollo de capas adicionales de controles. En palabras de la Comisión de Auditoría:

«La burocracia y las reglas demasiado duras no aseguran la buena conducta. En el mejor de los casos estas disposiciones sofocan la iniciativa, en el peor pueden fomentar la conducta indebida.»

91. Algunos han sugerido que un código común debe aplicarse para todo el sector público. Estarnos de acuerdo que existen ciertos principios centrales como los que mencionamos en el Capítulo 1, pero nos persuadió el argumento del Instituto de la Ética Comercial, entre otros, que apoyaba códigos más específicos adaptados a cada organismo. El proceso de redactar estos códigos permite que cada organismo considere de forma detallada las cuestiones específicas de conducta que surgen de sus operaciones y fomenta el cumplimiento ya que crea un sentido de «pertenencia».

Recomendamos que la adopción de **un** código de conducta para los miembros de juntas llegue a ser obligatoria para cada OPND ejecutivo y cada organismo del SNS. El código debería ser acordado con el departamento patrocinador que debería asegurar que cumple los principios del código de la Hacienda Pública.

Recomendamos que sea obligatorio que las juntas de cada OPND ejecutivo y cada organismo del SNS adoptaran **un** código de conducta para su personal. Puede que la Oficina del Consejo de Ministros (OSPS) quiera considerar la preparación y mantenimiento de un código modelo para los OPND para que lo adopten o lo adapten a sus circunstancias. Todos los códigos deberían ser documentos públicos, a los que se puede acceder fácil y gratuitamente.

El Contenido de los Códigos

92. Creemos que los códigos de conducta para los miembros de las juntas y su personal deberían ser tan rigurosos como los que se aplican a los Ministros y a los funcionarios. No queremos comentar en detalle sobre el contenido de estos códigos. El informe Cadbury, el Código de Hacienda, y los muchos códigos específicos que ya se han desarrollado abarcan el tema por completo. No obstante, hay ciertos principios que se destacaron en los testimonios que recibimos. Los códigos de conducta deben abarcar tanto las responsabilidades individuales de los miembros de las juntas y del personal como de mantener elevados niveles de comportamiento personal, además de la responsabilidad colectiva de los miembros de las juntas, en particular, de asegurar una buena reglamentación corporativa. En las palabras de la Comisión de Auditoría, «la manera en la que la gente se comporta mientras ocupa cargos públicos refleja su carácter moral individual y sus principios, pero también está influida por las estructuras institucionales en las que trabajan». Algunas organizaciones han decidido dividir estos temas en dos códigos complementarios.

93. Las normas de comportamiento individual deben incluir, especialmente, la clara expectativa de que los funcionarios deben en todo momento actuar en el interés público y deben resolver cualquier conflicto con sus intereses personales que surja. Los miembros de las juntas deberían tener que registrar sus intereses pertinentes en un registro público, declarar cualquier interés que surja mientras se está tratando los asuntos y retirarse cuando sea apropiado de las discusiones y de las decisiones. En caso de duda, la suposición debería ser a favor de declarar y retirarse. Las reglas acerca de los regalos y la hospitalidad deberían ser igual de claros y no deberían ser menos estrictos que los que se aplican a la Administración Pública. Las disposiciones para el personal dependerán del trabajo que desempeña pero las reglas deberían ser especialmente estrictas para los empleados responsables de las compras, y el otorgamiento de contratos. Es importante que los miembros de las juntas y el personal sean conscientes de estas suposiciones y que se les recuerde periódicamente (véanse nuestros comentarios acerca de la formación en párrafos 124-126 a continuación).

94. Una reglamentación corporativa eficaz debería incluir frenos y equilibrios en los altos grados para que ningún individuo disfrute de un poder sin trabas; sistemas de control financiero y de gestión; una función de auditoría interna y un comité de auditoría; una esquema formal de delegación de autoridad que incluye una lista de decisiones que la junta se reserva. En lo que queda de este capítulo, consideraremos cómo se pueden fortalecer los aspectos clave de los controles internos, de la supervisión externa y de la transparencia.

Aplicación de los Códigos

95. Los Códigos de conducta deberían ser vinculantes.

Recomendamos que los miembros de las juntas y el personal de todos los OPND ejecutivos y organismos del SNS tengan que comprometerse a mantener y respetar el código pertinente al ser nombrados, y que el cumplimiento de este código sea una condición para su nombramiento.

96. Actualmente, a menudo parece que no existe ningún mecanismo para identificar si los códigos se cumplen ni para imponer sanciones cuando no ocurra. En teoría, los Ministros pueden cesar a los miembros no ejecutivos de las juntas, pero no está claro en qué circunstancias se utilizaría este castigo ni si otros castigos pueden considerarse para las faltas menores.

Recomendamos que los departamentos patrocinadores desarrollen claros procedimientos disciplinarios para los miembros de las juntas de los OPND ejecutivos y los organismos del SNS con sanciones apropiadas que castiguen el incumplimiento de los códigos de conducta.

Con el tiempo, estos procedimientos deberían tener en cuenta la revisión del marco legal para las cuestiones de conducta que recomendamos en el párrafo 81.

El Examen

97. En una sociedad democrática es importante que las actuaciones de los que ocupan cargos públicos estén sujetas al examen de los representantes del pueblo. El Parlamento está en el centro de esto, pero se han desarrollado una variedad de organismos intermedios y otros procedimientos administrativos para ayudarlo. Aquí utilizamos el término examen en el sentido amplio de la palabra para incluir controles internos, la supervisión externa y el examen directo del público logrado con una mayor accesibilidad y transparencia.

Controles internos: ¿Un oficial designado para los asuntos de conducta?

98. En los OPND ejecutivos, las responsabilidades de la junta en cuanto al control financiero están apoyadas por un oficial contable designado, pero no existe un apoyo equivalente para la conducta apropiada en general. Esto sí que existe, por ejemplo, en la Administración local.

99. Para la mayoría de los OPND ejecutivos, el departamento patrocinador designa el oficial de mayor grado (el Ejecutivo Jefe o equivalente) como oficial contable del OPND, y es responsable ante el Parlamento de todos los recursos bajo su control y de firmar las cuentas. Se revisaron las directrices centrales para los oficiales contables de los OPND por última vez en diciembre de 1.994. Actualmente, el Jefe Ejecutivo del SNS es oficial contable para todo el SNS, incluidas las autoridades y consorcios sanitarios. Se están considerando unas propuestas para delegar algunas funciones a un nivel más local para que los Ejecutivos Jefes en las autoridades y consorcios sanitarios sean también responsables. Ya se puede exigirles presentarse ante las Comisiones Especiales Parlamentarias.

100. La Administración Local tiene tres oficiales con responsabilidades estatutarias individuales. El Jefe de Servicios Remunerados es responsable de los asuntos de personal. El Oficial Jefe Financiero es responsable de la probidad financiera, la auditoría y la redacción de las cuentas. Estas responsabilidades son análogas, en términos generales, con las del oficial contable de un OPND. Además, en el Decreto de la Administración Local y la Provisión de Viviendas de 1.989 se exige a la Administración Local el nombramiento de un «oficial de control», que debe informar a la Administración de todas las infracciones de cualquier estatuto de cualquier código de práctica estatutario por parte de un consejo, un comité o un oficial del consejo. El oficial de control también debe elevar un informe en cualquier caso de mala administración o injusticia.

«Ninguno de nosotros es tan perfecto que podamos confiar en nosotros mismos para arreglar los asuntos propios en todo momento y en todas las circunstancias. Somos un club y solemos ver las cosas desde la perspectiva del club»

(Geoffrey Filkin, Secretario de la Asociación de Consejos de Distrito)

«Es patente que las directrices, cuando se dejan las decisiones al criterio de los individuos, no son efectivas». (David Veness, Comisario Adjunto, Policía Metropolitana)

«Creemos que siempre que se gasta el dinero público en cantidades significativas, se debería aplicar los principios de la auditoría pública. Con los principios de la auditoría pública queremos decir: que se debería nombrar auditores externos que deberían ser independientes del organismo al que se practica la auditoría; que la auditoría debería consistir en no sólo una auditoría de probidad que compruebe que el dinero se gasta de forma honesta y correcta, sino que debería comprobar que se gaste el dinero bien...; Para concluir: los auditores deberían poder publicar informes en el interés público siempre que crean que es importante que el público sepa donde ha habido malversación o mal uso de fondos. Estos informes en el interés público son unos frenos y equilibrios muy importantes para asegurar que se mantienen los altos niveles de conducta en la vida pública.» (Sir David Cooksey, Presidente de la Comisión de Auditoría).

«Las reglas por sí solas no evitan la malversación, el examen público sí que lo hace»

(Keith Henshall, Instituto de Relaciones Públicas)

101. Algunas empresas del sector privado tienen oficiales de cumplimiento que desempeñan algunas de estas responsabilidades, mientras que en otras un papel similar lo desempeña el secretario general. La contribución que recibimos de la Asociación Nacional de Autoridades y Consorcios Sanitarios (ANACS) recomienda que las juntas del SNS tengan un secretario general equivalente, cuya función incluiría algunas obligaciones similares a las de un oficial de control. Creemos que la designación de un oficial específico ayudaría a mantener un compromiso con la conducta apropiada dentro del OPND u organismo del SNS y mejoraría la responsabilidad y el examen.

102. Hemos considerado si este puesto debería estar separado de la función del oficial contable. Esto ayudaría a evitar el riesgo, especialmente en organismos pequeños, de que un presidente y ejecutivo jefe sobrepasara los límites de la conducta apropiada al realizar algún proyecto específico. Por otra parte, habría una coincidencia importante con el papel del oficial contable de asegurar la probidad financiera, y existe el peligro de desdibujar las claras líneas de responsabilidad a través del ejecutivo jefe y la junta.

Recomendamos que el papel de los oficiales contables de los OPND ejecutivos y del SNS se redefinan para remarcar su responsabilidad formal en todos los aspectos de la conducta apropiada.

103. Si un organismo no ha designado formalmente un oficial contable, de la misma manera que con las autoridades sanitarias y los consorcios del SNS, se debería nombrar un oficial equivalente para desempeñar este papel. El oficial designado debería advertir a la junta en su conjunto acerca de cualquier actuación ,propuesta o actuación que incumpliría un estatuto o un código de práctica, incluido el código de conducta para los miembros de las juntas; y debería tener la obligación de elevar un informe al departamento patrocinador si no se hace caso de su advertencia. Esto complementaría la actual obligación del oficial contable para toda la administración pública de notificar a los auditores públicos si un organismo público incurre en gastos que son ilegales o pretende incurrir.

La auditoría externa

104. Una auditoría regular es una manera importante de descubrir las irregularidades en los asuntos financieros -o bien las que sean debidas a un fraude.o corrupción flagrante o bien las que surgen de el relajamiento de los procedimientos correctos- y de fomentar la confianza pública en que el dinero público se gasta de una manera apropiada. Para los OPND, el Supervisor e Interventor General (SeIG) es o bien el auditor estatutario con la Oficina Nacional de Auditoría (ONA) o una empresa importante de contabilidad realizando el trabajo, o bien tiene derechos de inspección estatutarios o por acuerdo. El auditor público de los organismos del SNS es la Comisión de Auditoría que utiliza el servicio local de auditoría o una empresa importante de auditoría, y que desempeña estas funciones para la administración local.

105. Hay diferencias entre estos regímenes de auditoría, y puede existir la oportunidad de hacerles a todos cumplir las normas del mejor. LA Comisión de Auditoría tiene poderes más limitados con arreglo al SNS que a la administración local. Por ejemplo, no tiene derecho de publicar informes directamente en el caso de que crea que esto es en el interés público. En 1.994, la Comisión publicó quince informes por el interés público acerca de la administración local y sometió tres informes relacionados con organismos del SNS a los Ministros que son los que deciden si se publican. La Comisión de Auditoría nos dijo que los Ministros han estado muy dispuestos a publicar estos informes, aunque el Ejecutivo Jefe del SNS admitió que no siempre se hacen públicos. las recomendaciones del SeIG se someten al examen público ya que eleva su informe directamente al Parlamento y trabaja estrechamente con el Comité de las Cuentas Públicas. Aunque reconocemos que esta diferencia refleja las líneas de responsabilidad en las que los organismos del SNS son responsables, en la primera instancia, ante el Secretario de Estado correspondiente, la ausencia de un examen público automático nos parece una anomalía.

Recomendamos que se autorice a la Comisión de Auditoría para que publique informes de interés público sobre organismos del SNS a discreción. Esto sería consecuente con los cambios hacia una mayor transparencia y accesibilidad que comentamos más tarde.

106. Hay otras diferencias, y aunque algunas tienen poca importancia, otras son más significativas. Específicamente, los auditores públicos tienen la autoridad de solicitar de los

tribunales que multen a miembros y oficiales de la administración local pero no los de los organismos del SNS ni los OPND. Puede haber buenas razones para mantener diferencias en los regímenes de auditoría para los diferentes organismos públicos, pero la variedad actual parece ser el resultado de la introducción de medidas de manera «ad hoc». El SeIG también nos dijo que no percibía mucha lógica en la forma en la que él estaba nombrado como auditor de algunos OPND pero sólo tenía derechos de inspección en otros. Además, algunos de estos derechos de inspección se encuentran en los estatutos que crean o rigen los OPND pero otros han de ser negociados con el departamento patrocinador. Esto gasta recursos que se podrían emplear en otras actividades.

107. Creemos, en principio, que el organismo de auditoría pública debería poder revisar el buen uso de todo gasto público. Entendemos que hay mucho a favor de que el Supervisor e Inspector General tengan derechos de inspección para todo gasto público. Donde no existen todavía estos derechos, esto se podría conseguir utilizando las condiciones contractuales o las condiciones de otorgamiento de fondos públicos. Habría que asegurar que no se introdujese una burocracia innecesaria y, específicamente, que se minimizara la repetición de esfuerzo por parte de los diferentes auditores.

108. No recomendamos la extensión de la función de ONA como auditor. La existencia de dos organismos supervisando la auditoría de diferentes organismos públicos ofrece una tensión creativa valiosa que no puede menos que elevar los niveles de conducta. Por la misma razón, y para asegurar que los mismos auditores sientan una presión para trabajar bien, creemos que las empresas privadas deberían poder competir para el nombramiento como auditores de organismos públicos, y que se debería cambiar de auditores de forma regular, (con un plazo máximo de cinco años).

109. Este es un campo complejo y técnico y creemos que hay que abordar las anomalías que quedan de una manera sistemática.

Recomendamos que la Hacienda Pública revise las disposiciones para la auditoría externa de los organismos públicos, con vistas a aplicar el mejor proceder en todos ellos.

Ocupándose de las quejas

110. A partir de 1.967, la revisión externa de las quejas públicas por parte de un Defensor del Pueblo independiente se convirtió en una parte reconocida y respetada de la administración pública. Los ciudadanos pueden presentar quejas personales si creen que ha habido una injusticia a consecuencia de una mala administración. No todos estos casos serán el resultado de la conducta indebida -a menudo la culpa la tienen los malos procedimientos, la ineficacia o las equivocaciones- pero es un control importante contra el uso indebido de los cargos públicos. La existencia de controles externos es un incentivo poderoso para que los organismos públicos resuelvan las quejas en primer lugar.

111. Todos los organismos del SNS están sujetos a la jurisdicción del Defensor del Pueblo de los Servicios Sanitarios. Hay Legislación* que enumera los OPND que están sujetos a la

* Cédula 2 del decreto de los Comisarios Parlamentarios y de Sanidad de 1.987 (enmendado de vez en cuando, especialmente cuando se crea un nuevo OPND)

jurisdicción del Comisario Parlamentario para la Administración (CPA), el Defensor del Pueblo de la administración central. Esta lista incluye la mayoría de los OPND ejecutivos más importantes, pero algunos quedan fuera. Muchos de los que se excluyen tienen poco o ningún trato directo con el público, a pesar de que, si sus funciones fueran parte de la administración local o central (incluidas las agencias ejecutivas) estarían automáticamente bajo jurisdicción. La Comisión Especial Parlamentaria para el CPA ha recomendado que la legislación se enmiende para que especifique aquellos organismos que se incluyen en la jurisdicción del CPA en lugar de las que se excluyen de ésta. El Gobierno se ha comprometido a estudiar esta propuesta detenidamente, y creemos que sería una clarificación bien recibida si se puede encontrar una manera práctica para implantarla.

«Denuncias»

112. Una de las condiciones que crea un entorno en el que el fraude y la malversación pueden surgir, según la Policía Metropolitana, es la ausencia de mecanismos por los cuales se puede sacar a la luz las preocupaciones sin comprometer al informante*. Las cifras de la Comisión de Auditoría (véase el Cuadro 3) muestran que la información ofrecida por el personal contribuye significativamente a la detección del fraude y la corrupción en el SNS. La preocupación del personal era decisiva en la revelación de unas irregularidades graves en dos institutos de educación postescolar**. Public Concern at Work [Preocupación Pública en acción en el Trabajo], una organización caritativa líder en este campo, nos dijo, «si ocurre una infracción de las normas en un organismo público lo más probable es que los primeros en sospecharla van a ser las personas que trabajan allí.»

Cuadro 3: Método de detección defraude y corrupción demostrados en el SNS, 1.992-94.

Información ofrecida por el personal	22%
Información ofrecida por pacientes	9%
Accidental	8%
Controles Internos	22%
Auditoría Interna	18%
Auditoría Externa	10%
Otros	11%

Fuente: Audit Commission, in *'Protecting the Public Purse 2: Ensuring Probity in the NHS'*. 1994

* Policía Metropolitana, Brigada de Delitos Monetarios, Unidad para la Corrupción en el Sector Público, testimonio escrito..

** Según nos describió el Presidente y Ejecutivo Jefe del Consejo para la Financiación de Educación Postescolar.

113. No obstante, parece que el personal saca sus preocupaciones a la luz a pesar del sistema, no por éste. No conocemos ninguna directriz central para los OPND ejecutivos al respecto, y aunque el SNS ha emitido unas directrices centrales extensivo*, el informe de la Comisión de Auditoría de 1.994 descubrió que ninguno de los 17 organismos del SNS que visitaron tenían un sistema bien anunciado que informara al personal sobre con quién debería contactar si sospechasen la existencia de un fraude o una corrupción.

114. Hay una preocupación pública por las «cláusulas amordazadoras» en los contratos laborales de los funcionarios, que les impiden expresar su preocupación acerca de las infracciones de las normas de conducta. Cuando un empleado leal está preocupado por una conducta indebida, es poco probable que las alegaciones a los medios de comunicación sean su primer recurso. No obstante, si no tiene otro medio de expresar su preocupación, y sin la seguridad de que se la van a tomar en serio y de que se tomarán medidas si es necesario, puede que crea que no tiene otra opción. Estamos de acuerdo con la opinión de Robert Sheldon, Diputado y Presidente del Comité para las Cuentas Públicas, en que «el dinero público no puede permitir las «cláusulas amordazadoras». De otra parte, no queremos animar las quejas vejatorias o irresponsables que minan la confianza pública en las instituciones sin una justificación debida. Creemos que la mejor manera de conseguir este equilibrio es creando buenos procedimientos internos apoyados por una revisión externa.

115. Los No Ejecutivos suelen verse como salvaguardias contra estos problemas pero el personal puede sospechar de ellos y estar poco dispuesto a dirigirse a ellos. La Comisión de Auditoría reveló que un tercio de los empleados del SNS que entrevistaron no tomarían medidas frente a la conducta indebida por miedo a perder sus trabajos si «perturbaran el equilibrio». Alan Langlands, Ejecutivo Jefe del SNS, reconoció que «hace falta un esfuerzo continuado para estar seguro de que estas directrices se introduzcan correctamente, tanto en su espíritu como en su detalle, al nivel local». Public Concern at Work señaló que «aunque el empleado está bien situado para sonar la alarma, es la persona que más tiene que perder si plantea el asunto».

116. En el Capítulo 3, proponemos que cada departamento y agencia gubernamental nombre un oficial para que las preocupaciones del personal acerca de la conducta indebida tengan una persona bien definida donde dirigirse. Esto se apoyaría con una línea de apelación adicional al Comisario de la Administración Pública. La directrices del SNS sugieren que los organismos del SNS podrían designar un oficial de estas características.

Recomendamos que cada OPND ejecutivo y cada organismo del SNS que todavía no haya nombrado a un oficial o Miembro de la Junta que se encargue de investigar confidencialmente los asuntos del personal acerca de la conducta apropiada, lo haga. El personal debería poder quejarse sin pasar por la estructura organizativa normal, y debería tener una garantía de anonimato. Si no se quedan satisfechos, los empleados también deberían tener un modo claro para plantear sus preocupaciones acerca de una conducta indebida con el departamento patrocinador.

* Directrices para el personal acerca del trato con el público y los medios de comunicación, emitida por la Ejecutiva Directiva del SNS, junio 1993.

Transparencia y accesibilidad

117. En muchos casos, la preocupación pública se ha aumentado por la percepción de un secretismo excesivo en las quangos: Los testimonios recibimos hicieron hincapié en la negativa de algunos organismos públicos a entregar información incluso si esta información había sido pública anteriormente; el uso explícito de la confidencialidad comercial para justificar la ocultación de información; y sus dificultades en averiguar dónde se podría obtener información. Una mayor accesibilidad hace más difícil esconder la conducta indebida, y por tanto hace más peligroso perpetrarla.

118. Algunos testigos, incluidas las asociaciones de la administración local, sugirieron que los OPND y los organismos del SNS deberían someterse a disposiciones estatutarias como las aplicadas en la administración local. Estos aseguran, específicamente, que todos los documentos que se presenten ante el consejo o ante uno de sus comités sean públicos. De otra parte, un marco estatutario común podría ser demasiado inflexible para aplicar a una gran variedad de organismos públicos que desempeñan funciones muy distintas. Creemos que hace falta más experiencia en el manejo del código de accesibilidad del Gobierno antes de que se consideren cambios adicionales.

«El examen público de lo que hace la gente es probablemente la presión más eficaz a favor de la probidad de conducta»

(La Comisión de Auditoría, testimonio escrito)

«La regla general para la conducta dentro de los OPND debería ser la transparencia, salvo en los casos de confidencialidad comercial o personal. Las actas de la toma de decisiones deberían estar disponibles al público»

(Demos, testimonio escrito)

«Al nivel local, las quangos afectan a áreas cruciales de las vidas de la gente. Los editores locales... dicen que hay un sentimiento creciente de que la gente es ajena y se siente impotente para influir en la toma de decisiones de estos organismos... Una de las razones es el secretismo en el que las quangos están envueltas. (Santha Rasaiah, Comité Parlamentario y Legal, Gremio de Editores)

«... el público no es sólo un consumidor de los servicios públicos sino también un accionista de la administración pública. Debería esperar normas de revelación y responsabilidad lo mismo que lo esperan los accionistas de la junta de una organización comercial. Actualmente, éstas distan mucho de satisfacer...» (Anne Caldwell, corresponsal)

119. El Código de Práctica acerca de la Accesibilidad de la Información Administrativa que el Gobierno publicó en 1.994 es aplicable a aquellos OPND que están sometidos a la jurisdicción del Defensor del Pueblo, que se ocupa de cualquier queja en cuanto a su aplicación. La directrices de la Oficina del Consejo de Ministros exigen que los mismos principios se apliquen a otros OPND ejecutivos. EL SNS también ha emitido un «Código de

Práctica acerca de la Accesibilidad en el SNS», que, además de estos principios generales, establece requisitos obligatorios y buen proceder para cada una de las organizaciones más importantes del SNS.

120. Hay muchos ejemplos de buen proceder en los OPND y los organismos del SNS. Hemos consolidado las mejores características de estos códigos en unas normas del mejor proceder para la accesibilidad. Reconocemos que no todas estas prácticas se pueden aplicar a todos los organismos públicos. Los organismos públicos deberían pretender ser tan transparentes para el público como es consecuente con una buena administración, pero hay que aplicar este principio con cierta flexibilidad en las diferentes circunstancias. Surgen tres temas principales de las normas del mejor proceder que queremos remarcar.

121. Acerca del acceso a la información, creemos que se debería asegurar que el público es consciente de estos códigos de accesibilidad, y puede entender qué información tiene derecho a ver; qué información no tiene derecho a ver; y el porqué.

122. Acerca de las reuniones, reconocemos que hay un peligro de que se inhíba una discusión plena y con franqueza sobre cuestiones problemáticas si el público puede asistir a las reuniones. El resultado sería menos transparencia ya que el debate real se refugiaría en las estructuras internas ejecutivas. Por tanto, no recomendamos el acceso público a todas las reuniones de las juntas, aunque si un organismo público eligiera proceder así, nos parecería muy correcto. Notamos que un sondeo reciente por la Fundación de Consorcios del SNS mostró que más de la mitad de los consorcios celebraban al menos una reunión abierta al público al año (el mínimo estatutario) y cinco de los consorcios celebraron todas sus reuniones en público.

123. Por último, creemos que la publicación de información clave hace más fácil que el público obtenga información, y también se evita que los organismos públicos tengan que ocuparse de varias peticiones para la misma información. Siempre debería estar disponible al Parlamento como una parte clave del examen democrático de los organismos públicos. Todas las quangos ejecutivas ya tienen que publicar un informe anual y sus cuentas en un solo documento. Aunque existen una directrices centrales acerca de qué debería contener, parece que hay una variedad considerable en el tipo de información que ofrecen y el nivel de detalle.

Recomendamos que los OPND Ejecutivos, apoyados por sus departamentos patrocinadores:

- a. desarrollen su propio código de transparencia, basándose en el código del Gobierno y desarrollando un buen proceder siguiendo las líneas recomendadas por este informe;**
- b. aseguren que el público es consciente de las estipulaciones de su código;**

que los departamentos patrocinadores:

- c. animen a los organismos ejecutivos para que sigan el mejor proceder y mejoren la uniformidad entre los organismos similares trabajando para**

mejorar el cumplimiento de las normas para que estas se acerquen al mejor proceder;

que la Oficina del Consejo de Ministros:

- d. redacte y actualice periódicamente la directrices para el buen proceder para lograr la transparencia en los OPND ejecutivos y en los organismos del SNS.

Formación y admisión

124. Aunque las personas contratadas fuera del sector público para dirigir organismos públicos pueden traer consigo ideas nuevas y especialidades valiosas, puede que no tengan una comprensión inmediata de las prácticas del sector público y por qué se da tanta importancia al uso de los procedimientos correctos cuando se trata del dinero público. Puede que haga falta una preparación adecuada, especialmente una formación introductoria.

125. La duración de la formación introductoria varía mucho entre las diferentes quangos. El SNS tiene un historial bastante bueno al respecto. Esto refleja en parte el trabajo de la Asociación Nacional de Autoridades y Consorcios Sanitarios (ANACS) que ha establecido un Centro de Formación para el SNS. Uno de los módulos de su programa abarca las cuestiones de reglamentación corporativa, incluido el código de conducta y responsabilidad del SNS, y cómo se fijan los valores de la organización. Más del 80% de los miembros de los consorcios del SNS han recibido formación introductoria, comparado con aproximadamente la mitad de los miembros de la Corporación para la Educación Postescolar y un tercio de los miembros de las juntas de las Corporaciones para el Desarrollo Urbano.

*Una Norma para el Mejor Proceder para la Accesibilidad y Transparencia en los **OPND** Ejecutivos y los Organismos del SNS*

Acceso a la información

- Adopción de un código específico acerca del acceso a la información que incorpora el código del Gobierno, mejorándolo en lo posible.
- Procedimientos publicados claros para la implantación del código, incluido:
 - criterios bien definidos para la información que se oculta, que se debería citar cada vez que se niega una petición de información;
 - normas de rapidez en responder a peticiones (por ej. la información se entrega normalmente dentro de 21 días o se informa al solicitante de una estimación de la fecha de respuesta);
 - un mecanismo de apelación, inicialmente dentro de la organización y luego al Defensor del Pueblo, o (en el caso de que el organismo no esté bajo la jurisdicción del Defensor del Pueblo) a otra persona independiente nombrada para este propósito;
 - una política de cobrar la información entregada (con las peticiones que sólo requieren una cantidad moderada de trabajo, gratis).

Reuniones

- Dejando al público acceder a las reuniones o poniendo acta de las reuniones (y comités principales) a disposición del público o describiendo las discusiones y decisiones clave en un boletín, etc. después de cada reunión. Algunos temas pueden considerarse confidenciales, pero se debería publicar el criterio de esta decisión.
- Una Junta Anual General bien anunciada, abierta al público y a los medios de comunicación, con una oportunidad de interrogar a los miembros de la junta acerca de la actuación y las actividades de la junta.
- Otras oportunidades para involucrar e informar al público y las organizaciones con un interés significativo, a través de grupos de consumidores y foros de usuarios; o reuniones públicas en cuanto a los asuntos de mayor envergadura.

Publicaciones

- Informe y Cuentas Anuales, incluida información acerca del papel y el cometido de la junta, los planes a largo plazo y la estrategia; los miembros de la junta, los resultados comparados con los objetivos clave; objetivos para el año venidero; el compromiso con una "administración abierta y métodos para conseguirla; y donde se puede obtener información adicional (incluido cómo se puede inspeccionar el registro de intereses de los miembros de la junta y cómo presentar una queja).
- Otra información que se publicará con regularidad. Dependiendo del organismo podría ser estadísticas clave; el resultado de ejercicios de consulta; los detalles de procedimientos clave (por ej. los criterios para la asignación de fondos públicos); informes de las investigaciones reguladoras, etc.
- Todas las publicaciones deberían ser tan extensamente disponibles como sea posible, por ejemplo a través de bibliotecas, y todos los informes y las cuentas anuales deberían estar depositados en las bibliotecas Parlamentarias.

Recomendamos que los nuevos miembros de las juntas se comprometan a asistir a una formación introductoria al ocupar sus cargos y ésta debería incluir una consciencia de los valores en el sector público, y unas normas de probidad y responsabilidad.

126. La ANACS también nos propuso en su testimonio que la formación debería empezar antes de seleccionar a los candidatos, a través de la celebración de sesiones informativas para los posibles candidatos para asegurar que estén conscientes de la función que se esperaba que asumieran. Recomendamos este método a los departamentos siempre que haya números suficientes para que sea una opción factible.

Anexo 1

a): Los Organismos Públicos No Departamentales más importantes - 1.993/94

Organismo Público no Departamental	Departamento	Gasto en millones de £ financiado por Gobierno	Número de nombramientos
Consejo de Financiación Educación Superior	Educación	2.793	15
Consejo de Financiación Educación Postescolar	Educación	2.683	14
Corporación para la Provisión de Viviendas	Medio Ambiente	1.795	13
6 Consejos de Investigación	Of. Consej.Min.	1.195	13
Junta de Defensa de Oficio	Of. Admón.	1.021	14
5 Juntas Educación y Bibliotecas	MO Irlanda N.	938	181
Administración de Policía de Irlanda del Norte	MO Irlanda del Norte	600	20
Consejo de Financiación Educación Superior Escocés	MOEscocia	415	13
Iniciativa Escocesa	MOEscocia	379	11
12 Corporaciones para Desarrollo Urbanístico	Medio Ambiente	353	133
Casas Escocesas	MOEscocia	320	9
Instituto Británico	AA. Exteriores	266 ¹	4 ¹
Administración de Compensaciones de Perjuicios Criminales	Interior	181	0 ¹
Consejo de Financiación Educación Superior para Gales	MOGales	179	11
Provisión de Viviendas para Gales	MOGales	160	7
Ejecutiva de Provisión de Viviendas Norirlandesas	MO Irlanda N.	159	10
Junta Inglesa Nacional para Enfermeras, Comadronas e Inspectores de Sanidad	Sanidad	146	10
Consejo de Financiación Educación Potescolar para Gales	MOGales	143	12
Junta de Defensa de Oficio Escocesa	Escocia	126	15
Patrimonio Inglés	Patrimonio Na\.	100	14
TOTAL: 40 (12.3%)		13.907 (92.2%)	599 ² (15.5%)
Otros Organismos Ejecutivos: 285 (87.7%)		1.173 (7.8%)	3.278 ¹ (84.5%)
TOTAL GLOBAL: 325		15.080	3.850

Fuente: Public Bodies 1.994

¹ Organismos nuevos.

² Excluidos 3 vacantes.

Excluidos 30 vacantes.

⁴ Las cifras del Instituto Británico son £243m;²

Anexo 1 (continuación)

b): Organismos del SNS más importantes 1.993/94

Organismo Público no Departamental	Departamento	Gasto en millones de £ financiado por Gobierno	Número de nombramientos
8 Autoridades Sanitarias Regionales	Salud		46
108 Autoridades Sanitarias Locales	Salud	18.482	619
89 Autoridades Sanitarias Familiares	Salud		862
420 Consorcios del SNS	Salud		2.436
8 Autoridades Sanitarias Especiales para Hospitales Londinenses de Formación de Posgraduado	Salud	325'	11
Autoridad de Servicios Especiales Hospitalarios	Salud	118	5
4 Juntas de Sanidad y Servicios Sociales	Irlanda del Norte	1.251	26
13 Consorcios de Sanidad y Servicios Sociales	Irlanda del Norte		74
15 Juntas de Sanidad	Escocia	3.655	102
39 Consorcios del SNS	Escocia		232
9 Autoridades Sanitarias Locales	Gales		33
8 Autoridades Sanitarias Familiares	Gales	1.207	79
24 Consorcios del SNS	Gales		130
TOTAL: 746 (96,8%)		25.038 (98,5%)	4.655' (92,8%)
Otros Organismos Ejecutivos: 24 (3,2%)		359 (1,5%)	360' (7,2%)
Total global: 770		25.398	5.015

Fuente: Public Bodies 1.994

, Cifras de 1992/93
, Exluídos 166 vacantes.
¹ Exluídos 20 vacantes

Nuestros comentarios acerca de la Revisión de la Directrices para los Nombramientos Públicos, enero 1.995 (La Revisión Pau)

Recomendación de la UNP:

Los objetivos de un proceso de nombramientos públicos deberían ser aprobado por los Ministros y deberían estar incluidos en la directrices central y departamental.

Mejor proceder en el nombramiento incluye detalles acordados, claros y documentados de:

- el trabajo que se va a desempeñar;
- las cualidades y experiencia que se busca;
- la duración del empleo;
- procedimientos para la terminación y la recontractación;
- remuneración en su caso;
- control de resultados;
- el código de conducta exigida;
- preparación y formación introductoria necesarias;

Todos obligatorios en los departamentos sujeto a la prueba de proporcionalidad.

Más publicidad general, fácil acceso a la información, asegurando que la conducta apropiada y la debida revelación de intereses

Los Departamentos deberían considerar sistemáticamente el uso de la publicidad, los seleccionadores de personal y las bases de datos (con una disposición a favor de la publicidad)

Las razones por las decisiones de los Ministros y los oficiales deberían anotarse y pueden, cuando sea apropiado, revelarse.

Nuestro Comentario:

Estamos de acuerdo. Estos objetivos deberían incluir una afirmación explícita de los principios de selección según mérito; y deberían hacer hincapié en la necesidad de conseguir un equilibrio de especialistas y expertos distintos en cada junta.

El mismo principio debería aplicarse tanto a los organismos del SNS como a los OPND (esto va por todas las recomendaciones).

Estamos de acuerdo. Hay que asegurar que no se aplica la proporcionalidad demasiado. Estamos de acuerdo en que si los procedimientos del mejor proceder no se aplican, las razones deberían anotarse. Es decir el «peso de la prueba» 10 tienen los que sugieren menos rigor.

También la proporcionalidad se debería aplicar según el poder y la influencia del organismo, especialmente depende de la cantidad de fondos públicos que recibe, más que en relación con la remuneración y horario de la persona nombrada. Debería ser obligatorio que los departamentos pongan esta información a la disposición de los candidatos y de cualquiera que desee verla, desde el principio del proceso de nombramiento.

Estamos de acuerdo (véanse los comentarios más abajo)

Estamos de acuerdo.

Estamos de acuerdo. Ofrecerá una base para el control y la auditarla de los procedimientos de los Departamentos por parte del Comisario para los Nombramientos Públicos

Anexo 2 (continuación)

Recomendación de la UNP:

Los Departamentos deberían asegurar que, para cada organismo público, la identidad de la persona nominada está disponible a solicitud para cualquier que se interese. Los departamentos patrocinadores deberían guardar copias de esta información en su oficina central y saber donde dirigir las peticiones relacionadas con organismos específicos. Además, la mayoría de los nombramientos del tipo que sea, deberían anunciarse en la prensa local, regional o nacional.

Se deberían encargar estudios adicionales para fijar la factibilidad y el costo de dar acceso, a través de las bases de datos conectadas con la internet, a los detalles esenciales de OPND específicos y de las personas nombradas.

La afiliación a un partido político normalmente no debería ser pertinente a las decisiones para el nombramiento y, excepcionalmente, donde lo es, estas condiciones de selección deberían ser explícitas.

Esperando las opiniones del comité Nolan acerca de la revelación de ocupación de cargos políticos.

Dejar el proceso de consultar con el Oficial Disciplinario (excepto en circunstancias de sensibilidad política según las CPM). Se debería consultar con los Oficiales Disciplinarios de todos los partidos como parte de la búsqueda regular de nombres para añadir a la base de datos de candidatos potenciales.

Los procesos de investigación deberían ser examinados detenidamente por los Departamentos. Para los candidatos preseleccionados, normalmente se debería recoger referencias y realizar entrevistas.

Se deberían hacer efectivas las disposiciones para asegurar que los candidatos se ajusten a las normas de probidad exigidas y que no haya problemas de conflictos de intereses, incluidos los que surjan de los nombramientos múltiples.

Nuestro Comentario:

Estamos de acuerdo. La información debería estar disponible en la quango misma y en el departamento patrocinador. El anuncio público de todos los nombramientos -o bien individualmente o bien en grupos regulares- debería ser obligatorio. También se debería exigir de los departamentos que informen al Parlamento anualmente acerca de los nombramientos para los OPND y los organismos del SNS, incluidos todos los cambios significativos en el procedimiento.

Estamos de acuerdo.

Estamos de acuerdo.

Véanse los párrafos 64-69

Estamos de acuerdo

También debería ser obligatorio que el proceso de investigación incluya un elemento independiente, a través de amplios comités consultativos o, donde el número de candidatos lo justifica, una junta específica de examen. Esta desarrollaría los nuevos procedimientos del SNS.

Estamos de acuerdo. También es importante asegurar que ningún individuo sea nombrado para más cargos públicos de los que se puedan desempeñar concienzudamente.

Anexo 2 (continuación)

Recomendaciones de la UNP:

Los departamentos deberían fomentar enérgicamente los programas para promocionar y hacer realidad los principios de la igualdad de oportunidades.

Los departamentos deberían comprobar sus procesos con los mejores en la Administración Pública, y la UNP debería facilitar esto. Los procesos departamentales deberían revisarse como parte de ciclos de auditarla integral, normalmente cada 5 años.

La directrices centrales deberían revisarse para tener en cuenta las opiniones de los Ministros en cuanto a la Revisión UNP y las recomendaciones del Comité Nolan.

Nuestros Comentarios:

Estamos de acuerdo. Esto es una parte integral del fomento de la diversidad y el equilibrio en las juntas de los OPND y del SNS.

Las comparaciones y la promulgación del buen proceder serán funciones clave del Comisario para los Nombramientos Públicos, apoyado por un brazo administrativo basado en la UNP. Podría incluir también el aprender de los procesos de nombramiento fuera de la Administración Pública.

Puede que la auditarla integral tiene una función, pero una disciplina externa también hace falta. La auditarla de sistemas departamentales debería realizarse por muestreo por parte del Comisario para los Nombramientos Públicos.

Aplaudimos esto. El Comisario para los Nombramientos Públicos debería realizar la revisión.

Nuestros comentarios acerca de las disposiciones propuestas para los Nombramientos en el SNS a partir del 1 abril de 1.995

Propuesta del SNS:	Nuestros Comentarios:
Objetivo de conseguir la gama más amplia de candidatos, a través de anunciar los vacantes (individuales o compuestos), seleccionadores de personal y bases de datos, la automnominación, jornadas informativas/ seminarios con acceso abierto, y folletos estándar más información local donde sea necesario.	Estamos de acuerdo. También estamos de acuerdo que la «proporcionalidad debería aplicarse, con una clara documentación de las razones por las que no se utilice uno de estos métodos y la capacidad de que el Comisario para los Nombramientos Públicos las audite o las revise.
Política de igualdad de oportunidades. Nombramientos según mérito, pero deseable que las juntas reflejan la composición de la población nacional y local.	Estamos de acuerdo.
Un tribunal compuesto de por lo menos tres presidentes locales o no ejecutivos (pero no de la misma junta) debería llevar a cabo el examen. El tribunal puede incluir un miembro independiente, por ej. un miembro de un Consejo Local de la Sanidad, un juez, un empresario local o un miembro de una agencia de voluntariado.	Debería ser obligatorio que por lo menos un miembro de cada tribunal sea independiente (según nuestras directices de que un tercio de los miembros sea independiente). La administración local es otra fuente de miembros independientes. La directrices no mencionan la aceptación de referencias y la realización de entrevistas. Esto debería ser obligatorio, salvo cuando un miembro de la junta con un buen historial laboral es claramente el mejor candidato del primer examen.
El examen de los candidatos según unos criterios acordados. La descripción nacional estándar de trabajos será la base de los criterios de selección en cada caso.	Estamos de acuerdo. Los criterios deberían estar disponibles para los candidatos y para el público.
El examen de los candidatos según unos criterios acordados. La descripción nacional estándar de trabajos será la base de los criterios de selección en cada caso.	Estamos de acuerdo. Los criterios deberían estar disponibles para los candidatos y para el público.
En los casos en los que el nombrado para presidente ha sido previamente un noejecutivo del SNS con unbuen historial laboral, puede que el examen formal no haga falta.	El renombramicnto no debería ser automático. Se debería revisar la actuación del ocupante del cargo. Hay que encontrar un equilibrio entre la continuidad en las juntas y la contratación de nuevos miembros para introducir nuevas ideas.

Anexo 3 (continuación)

Propuesta del SNS:

Los presidentes de las autoridades sanitarias y de las juntas de los consorcios deberían entregar a los Miembros de Consejos Políticos Regionales (MCPR) una evaluación de la actuación de todos los directores no ejecutivos que se consideran para el renombramiento. Los MCPR tendrán esta en cuenta en sus recomendaciones a los Ministros.

Las recomendaciones a Ministros en cuanto a los nombramientos para presidentes deben incluir por lo menos un candidato alternativo creíble. En el caso de que se entregue los nombres para toda una junta, los Ministros deberían tener una selección de nombres pero no es necesario que haya una alternativa para cada puesto.

Los MCPR deberían consultar a todos los Diputados locales acerca de los candidatos que se van a presentar a los Ministros para el nombramiento de presidente.

Las oficinas regionales deberían mantener una base de datos de personas nombradas.

Se debería guardar la misma información acerca de aquellos identificados por el proceso de examen pero esperando un vacante.

Los MCPR debería ser responsables ante los Ministros por la integridad y la efectividad del proceso de nombramientos, apoyados por la Ejecutiva del SNS que tendrá que poner los recursos apropiados a su disposición.

Los oficiales regionales deberían asegurar, con el apoyo de la Ejecutiva del SNS, que se ofrezca una formación apropiada para los directores no ejecutivos al nivel local y nacional.

Nuestros Comentarios:

Como dice en la Revisión UNP de los nombramientos en los OPND, debería haber detalles claros y documentados acerca de cómo se controla la actuación de no ejecutivos, presidentes y MCPR.

Los presidentes deberían someterse a la aprobación de un tribunal de examen, lo mismo que los otros miembros

Puede que sea mejor una consulta más amplia. Por ej. con los presidentes de los Consejos para la Sanidad Regional o directores de la administración local.

Estamos de acuerdo. Según la Revisión UNP, la oficina central también debería tener una copia de la información y esta debería estar disponible al público.

Estamos de acuerdo. Esta información no debería estar a la disposición del público.

Estamos de acuerdo, pero también debería haber un control externo. Los nombramientos para el SNS deberían entrar en el cometido del nuevo Comisario para los Nombramientos Públicos.

Estamos de acuerdo. La preparación, especialmente la formación introductoria, debería abarcar los códigos de conducta y responsabilidad del SNS, y otras cuestiones relacionadas con la conducta.

*Las Normas en la Vida Pública: Casos del Siglo XX de mala conducta y la opinión pública actual**

Me parece a mí que estos problemas con la malversación... o la desconfianza hacia los Ministros y el Parlamento tienen ciclos. Desde aproximadamente 1.860 hasta 1.895 había muy pocos problemas de este tipo, pero a partir de 1.895 había muchos.... Desde 1.895 hasta 1.930 había un periodo de muchos escándalos financieros, pero le sucedió un periodo de quietud relativa... Pero algo ha sucedido en los últimos años, y creo que puede estar relacionado... con una mentalidad de «enriquecerse rápidamente que es lo que predominó en la época eduardiana, y creo que es lo que ha predominado en los últimos veinte años.

Lord Blake

El Principio del Siglo

1. En el periodo entre el principio del siglo y el estallido de la Primera Guerra Mundial destaca el escándalo Marconi de 1.911-13. Dos Ministros (uno de ellos el Ministro de Finanzas, David Lloyd George) compraron acciones en la empresa americana, Marconi, antes de que se pusieran a la venta al público pero después de que el Gobierno Británico, como sabían, había firmado un contrato grande y lucrativo con la empresa británica independiente de Marconi. El Oficial de Disciplina del Gobierno también compró acciones en nombre del partido Liberal. Las acciones de la empresa americana, después de ponerse a la venta, duplicaron su precio.

2. Los Ministros al principio intentaron esconder lo que habían hecho, luego, cuando les descubrieron, afirmaron que, a pesar de las apariencias, no habían hecho ninguna fechoría. No sufrieron ninguna consecuencia política negativa (salvo la vergüenza). Uno de ellos terminó siendo Primer Ministro y el otro se convirtió en el Presidente del Tribunal Supremo y Virrey de la India. La Comisión Especial de la Cámara de los Comunes, que abrió una investigación del incidente, se dividió entre los partidos y a favor de los Ministros, y lo mismo sucedió en la Cámara. Ni los periódicos importantes ni (quizá en consecuencia) el público se interesó mucho por el asunto.

* Más información relacionada con esta sección se puede encontrar en dos libros: Alan Doig, *Corruption and Misconduct in Contemporary British Politics* (Penguin 1984); and a.R. Searle, *Corruption in British Politics, 1885-1930* (OUP 1987).

El Periodo entre Guerras

3. Parece que la idea de que los niveles de conducta en la vida pública se habían deteriorado, era bastante generalizada inmediatamente después de la Primera Guerra Mundial. Se cuestionó el otorgamiento de contratos durante la guerra, y la venta de títulos de nobleza por parte del Gobierno de Coalición para aumentar los fondos de los partidos aumentó el oprobio. Los Ministros engañaron al Parlamento repetidas veces, negando que las condecoraciones estaban en venta; pero el Rey Jorge V estaba indignado, describiendo la oferta de un título de nobleza a un hombre de negocios recientemente sentenciado por fraude como «poco menos que un insulto a la Corona y a la Cámara de los Lores.

4. En 1.922, el Gobierno admitió que algo iba mal y creó la Comisión Real de las Condecoraciones. Su informe, que fue aceptado, recomendó que los candidatos políticos para ser condecorados deberían ser investigados por tres consejeros del Consejo Privado, ninguno de los cuales podría ser miembro del Gobierno. Este sistema sigue funcionando.

5. La caída de Lloyd George y la Coalición produjo, en la década siguiente, un esfuerzo consciente tanto de elevar los niveles de conducta como de ejecutar las normas. Stanley Baldwin puso su sobriedad en contraste con la extravagancia de Lloyd George. Los escándalos relacionados con los abusos financieros y el abuso del poder, aunque no eran desconocidos al final de los años 20, en los 30 y en los 40, eran la excepción.

El Periodo Posguerra

6. Un Ministro que se indispuso con las nuevas normas más estrictas inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial era el Subsecretario de Comercio, John Belcher. Belcher, que pudo influir en la emisión de licencias y permisos gubernamentales (en el entorno de estrictos controles de la posguerra), entabló amistad con varios hombres de negocios que le dieron regalos. A cambio, se dice que Belcher les dió favores oficiales indebidos. El Primer Ministro, Atlee, creó un Tribunal de Investigación presidido por el Juez Lynskey. El Tribunal concluyó que Belcher (aunque ningún Ministro ni oficial más) se había comportado de una manera impropia, y Belcher dimitió de su cargo ministerial inmediatamente (posteriormente abandonó su escaño en la Cámara de los Comunes).

Los Años Cincuenta y Sesenta

7. Trascurrieron casi dos décadas antes de que se denunciara a otra persona con responsabilidades importantes con acusaciones similares. Los famosos escándalos de finales de los 50 y principios de los 60 giraban alrededor del sexo en vez de las finanzas o la conducta política; aunque en algunos casos se planteó la cuestión de la seguridad nacional.

Los Setenta

8. No obstante, fue en los 70 cuando se reveló la conducta indebida financiera a gran escala. El arquitecto John Poulson se hizo amigo de funcionarios, concejales, oficiales locales,

empleados de las industrias nacionalizadas y del SNS, y de Diputados, pagándoles cantidades en efectivo y en especie y luego usando su influencia para conseguir contratos.

9. A consecuencia de su implicación con Poulson, altos cargos de la administración central y de la local, además de políticos destacados, fueron encarcelados, junto con Poulson. El entonces Ministro del Interior, Reginald Maudling, y dos Diputados más, fueron criticados por la Comisión Especial de la Cámara de los Comunes. Hubo dos investigaciones: un comité presidido por Lord Redcliffe-Maud investigó el problema del conflicto de intereses en la administración local; y una Comisión Real para las Normas de Conducta en la Vida Pública (la Comisión Salman) hizo la otra investigación. Se introdujeron importantes reglas nuevas para la gestión de la administración local.

La Actualidad

10. Durante los 80 hubo acusaciones de que no se cumplían las normas más estrictas; pero fue a principios de los 90 cuando hubo una avalancha de acusaciones. Tomadas por separado, ninguna de las alegaciones pertenecía a la clase de los escándalos Marconi o Poulson -ni siquiera de la de Belcher. Tomadas en conjunto, a mucha gente le parecían crear un ambiente de sordidez, en el cual se vinculaban la mala conducta sexual, financiera y administrativa sin distinción.

11. Las alegaciones de mala conducta sexual contra personajes públicos, seguidas en la mayoría de los casos por dimisiones, han sido innumerables. Por lo general, han sido de carácter privado en vez de público y no se ha comprometido el desempeño de las obligaciones oficiales. No se puede decir lo mismo de los casos que han planteado cuestiones de mala conducta financiera. En los últimos años estos últimos han incluido el cobro por hacer preguntas parlamentarias y otras actuaciones a favor de clientes, en el Parlamento; la contratación de Exministros y exoficiales por parte de empresas que los primeros han privatizado o con las que han tenido trato oficial; la presunta conexión entre las donaciones políticas y los nombramientos; fraude y desperdicio en las quangos, como la Agencia de Desarrollo de Gales; y alegaciones de que los Ministros han aceptado favores personales que crean conflictos de intereses con sus obligaciones públicas.

12. Además de cuestiones de mala conducta financiera, también se ha acusado al Gobierno de supuestos abusos del poder. En los últimos años las alegaciones bajo este título han incluido el caso Armas para Irak (tema de una investigación presidido por Sir Robert Scott), corrupción y fechoría en la administración local de todos los partidos, el nombramiento de personas para quangos por motivos puramente políticos, y una renuencia, por parte de los Ministros, para dimitir por sus equivocaciones. La preocupación pública acerca de estos asuntos convenció al Gobierno para que creara este Comité en octubre de 1.994.

La Opinión Pública Actual

13. Los sondeos públicos sólo empezaron en Gran Bretaña a finales de los 30 y, hasta hace poco, el número de preguntas que se hicieron acerca de la conducta en la vida pública era muy reducido. Por ejemplo, el Sondeo Gallup no preguntó nada en cuanto a Belcher, Lynskey ni Poulson.

14. De hecho, sólo la avalancha reciente de alegaciones y la sugerencia de que forman parte de una cultura de sordidez han animado a los encuestadores para que hagan un mayor número de preguntas relacionadas (aunque lejanamente en algunos casos) con las normas de conducta en la vida pública. Los resultados de estas encuestas no son alentadores.

15. Market and Opinion Research Intemational (MORI), la empresa encuestadora, en 1.983 y otra vez en 1.993, ofreció a sus encuestados una lista de profesiones y preguntó a cada una: «¿Confiaría Vd. en que este grupo contara la verdad?» Los resultados implican que los Ministros y los políticos compiten con los periodistas en ser las profesiones menos dignas de confianza en el país. Como se ve en el Cuadro 1, la mayoría de los grupos de MORI mejoran su porcentaje en la década entre 1.983 y 1.993; pero los Ministros y los políticos, empezando bajo, cayeron más.

Cuadro 1: Valoración Pública de Grupos Profesionales

	% confiando en que ellos dicen la verdad		
	1983	1993	Cambio
Curas	85	80	-5
Médicos	82	84	+2
Profesores	79	84	+5
Jueces	77	68	-9
Catedráticos	n/d	70	
Presentadores de noticias	63	72	+9
Policía	61	63	+2
Personas de a pie	57	64	+7
Encuestadores	n/d	52	
Funcionarios	25	37	+12
Ejecutivos	25	32	+7
Periodistas	19	10	-9
Sindicalistas	18	32	+14
Políticos	18	14	-4
Ministros	16	11	-5

16. Lo mismo que MORI, la encuesta Gallup preguntó acerca de los niveles de conducta de los Diputados aproximadamente hace una década y repitió las preguntas hace poco. El entrevistador leyó una lista de afirmaciones empezando «la mayoría de los Diputados...» y

preguntaron a los encuestados si estaban de acuerdo o no con cada una, o si no tenían opinión. El Cuadro 2, que compara 1.985 con 1.994, sugiere que el nivel de desconfianza pública hacia los Diputados, y la enajenación de ellos, que empezó siendo elevada hace 10 años, ha aumentado significativamente.

Cuadro 2: Valores de los Diputados

		% que están/no están de acuerdo con cada afirmación	
		1985	1994
La mayoría de los diputados ganan mucho con el uso indebido de sus cargos públicos			
	Sí	46	64
	No	31	22
	n/s	23	14
La mayoría de los Diputados tienen un código ético elevado.			
	Sí	42	28
	No	35	59
	n/s	23	15
La mayoría de los Diputados mentirían si pensaran que la verdad les podría dañar.			
	Sí	79	87
	No	12	8
	n/s	9	5
A la mayoría de los Diputados les importa más los intereses especiales que la gente como Vd.			
	Sí	67	77
	No	19	12
	n/s	14	11

17. Una encuesta de Gallup en noviembre de 1.994 se centró en las cuestiones de las normas en la vida pública y se publicó en el Daily Telegraph bajo el titular (acertado) de, «votantes juzgan severamente a las normas morales de los políticos. El sesenta y siete por ciento de los encuestados creían que «los niveles éticos y morales de los políticos británicos se han deteriorado en los últimos años». La encuesta también reveló las elevados niveles de conducta que el público espera de los Diputados.

Cuadro 3: Lo que un Diputado no debería aceptar

	% que creían que se debería! no se debería aceptar	
	Correcto	Incorrecto
Pago por hacer una pregunta en el Parlamento	2	95
Unas vacaciones gratuitas en el extranjero	6	92
Dinero o regalos en conexión con su obligaciones parlamentarias	7	89
Pago por aconsejar acerca de los asuntos parlamentarios	9	85
Entradas gratuitas para Wimbledon o equivalente	25	69
Almuerzo gratuito en un restaurante	48	47
Botellas de vino o güisqui en Navidad	51	45

Glosario de siglas empleadas en este Informe

ANACS	Asociación Nacional de Autoridades y Consorcios Sanitarios
ASR	Autoridad Sanitaria Regional
CEHPAP	Comisión Especial de la Hacienda Pública y la Administración Pública
CGAP	Código de Gestión de la Administración Pública
CPA	Comisario Parlamentario para la Administración
CPM	Cuestiones de Procedimiento para Ministros
INLOCAD	Instituto de la Administración Local
IOFCP	Instituto Oficial de Finanzas y Contabilidad Públicas
MCPR	Miembro de un Consejo Político Regional (del SNS)
MORI	Market and Opinion Research International
ONA	Oficina Nacional de Auditoría
OPND	Organismo Público No Departamental
OSPC	Oficina de Servicio Público y Ciencias
PP	Pregunta Parlamentaria
Quango	Organización No Gubernamental Cuasiautónoma (OPND)
SeIG	Supervisor e Interventor General
SNS	Servicio Nacional de Sanidad
UNP	Unidad de Nombramientos Públicos (incorporada dentro de la OSPC)

FECHA DE DEVOLUCION

[illegible]

No, DE ADQU'SIC'ON
23934

012194

1 12/2/1966

~~CONFIDENTIAL~~ r-

PARA

FECHA DE VENCIMIENTO 012190

IRE DEL LECTOR

23934

012194

/350.001/N66

NORMAS DE CONDUCTA PARA L

La colección *Documentos INAP* pretende poner a disposición de los directivos de las administraciones públicas algunos textos e informes de especial interés que no hayan tenido la suficiente divulgación por otros canales. Su objetivo es enriquecer el debate sobre la reforma del sector público, la modernización de la Administración y las políticas de recursos humanos, dando a conocer experiencias relevantes en estas materias así como reflexiones e informaciones de carácter más global.



**Normas de conducta para
la Vida Pública**

Informe Nolan



BIBLIOTECA
"ANTONIO CARRILLO FLORES"

DOCUMENTOS
INAP

012194

La colección *Documentos INAP* pretende poner a disposición de los directivos de las administraciones públicas algunos textos e informes de especial interés que no hayan tenido la suficiente divulgación por otros canales. Su objetivo es enriquecer el debate sobre la reforma del sector público, la modernización de la Administración y las políticas de recursos humanos, dando a conocer experiencias relevantes en estas materias así como reflexiones e informaciones de carácter más global.

