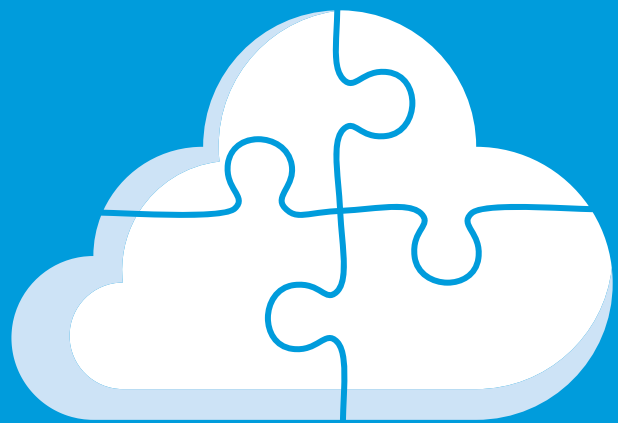




El camino hacia la transparencia y el buen gobierno en las Administraciones Públicas



Marzo de 2016

kpmg.es

Índice

Presentación	5
Prólogo	7
Escenario	8
Sobre este informe	11
El impulso transformador de la transparencia	14
De lo abstracto a lo concreto: implantación de la Ley de Transparencia	18
La información financiera, en el centro del debate	28
El buen gobierno en la Administración: la lucha contra la corrupción	34



Presentación

El pasado mes de diciembre finalizó el período de dos años con el que contaban las Comunidades Autónomas y entidades locales para adaptarse a las obligaciones impuestas por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Hoy podemos afirmar que prácticamente el conjunto de nuestro sector público ha iniciado el camino de su transformación hacia una mayor transparencia y buen gobierno en su gestión.

Las implicaciones de la entrada en vigor de esta Ley van más allá de un derecho de los ciudadanos a demandar determinada información pública o de un deber de publicidad activa de nuestras administraciones, que tiene su reflejo más visible en la puesta en marcha de los portales de transparencia. En este sentido, algunas de las obligaciones de la nueva norma son de gran calado e implican una necesaria transformación del sector público en la medida en que afectan de una forma directa e incluso personal a nuestros gestores públicos.

En su compromiso hacia la transparencia, las Administraciones Públicas tienen un largo y complejo camino por recorrer. Deben adaptar no solo sus estructuras organizativas, sus procesos y su tecnología, sino que es recomendable acompañar este proceso con un fuerte cambio cultural, de modo que los valores y principios que rigen el sector público se basen plenamente en aquellos marcados por la nueva Ley para el conjunto de niveles de la administración.

No podemos obviar en este contexto las crecientes demandas de la sociedad, tanto española como internacional, en cuanto a transparencia y buen gobierno. Los ciudadanos son cada vez más exigentes con los dirigentes y los gestores públicos en general, pero no solo requieren de ellos más transparencia y conocer más y mejores datos de la gestión que realizan, sino avanzar en su derecho a participar en determinados asuntos que les conciernen. Sin duda, algo que hasta hace poco hubiera sido impensable.

Con la elaboración del informe “El camino hacia la transparencia y el buen gobierno en las Administraciones Públicas”, KPMG pretende hacer una reflexión, no solo del grado de implantación de la Ley en las organizaciones públicas, sino sobre el calado de este proceso de transformación en el que nos vemos inmersos. El fin es generar un compromiso en nuestros gestores públicos y la ciudadanía para avanzar juntos en este proceso que nos lleve a una Administración Pública más transparente, eficiente y responsable.



Cándido Pérez Serrano

Socio responsable de Infraestructuras, Transporte, Gobierno y Sanidad de KPMG en España



Prólogo

Bajo el título “El camino hacia la transparencia y el buen gobierno en las Administraciones Públicas”, KPMG realiza el presente estudio al año de haber entrado en vigor la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Una Ley que ha tardado 40 años de democracia en ver la luz y que comienza afirmando que será: “uno de los ejes fundamentales de toda acción política”.

No se trata pues de una moda, ni de un eslogan, ni de algo convenido, se trata de un cambio de paradigma en las relaciones de las Administraciones con sus ciudadanos que hará que el tradicional eje información = poder salga de los edificios administrativos y se instale en la calle, al lado de quienes pasan a ser los dueños de la información.

Así es, poder saber cómo se gastan nuestros impuestos, cómo se deciden las cuestiones que nos conciernen o quiénes son los responsables de la toma de decisiones hará que seamos más críticos, más exigentes y sobre todo abrirá las vías de participación en las decisiones públicas, algo tan reclamado en nuestra sociedad.

La democracia y el oscurantismo son incompatibles, la verdad y el secreto no pueden convivir en un Estado moderno, donde la opinión pública y la sociedad civil quieran formarse una opinión solvente y decidir en consecuencia.

Bobbio decía que la democracia no es sino “la gestión de lo público, en público” y esta Ley así se canaliza.

El que nuestros ciudadanos puedan fiscalizar la actividad pública traerá como consecuencia grandes ventajas. Permitirá la regeneración democrática y contribuirá al buen hacer de nuestras instituciones, consiguiendo un estado de confianza, en ocasiones perdida, y tan importante para el progreso y la convivencia.

Necesitamos la concurrencia de todas las voluntades, el impulso político de quien dirija nuestro Gobierno, el compromiso de avance de nuestros legisladores, el ejemplo de los partidos políticos y la complicidad de todas las personas, físicas y jurídicas, de la sociedad civil. Todos comprometidos en el avance de una transparencia que es nuestro derecho y nuestro deber.



Esther Arizmendi

Presidenta del Consejo de Transparencia
y Buen Gobierno

Escenario

La transparencia y el buen gobierno son dos de los principios fundamentales sobre los que debe girar la gestión pública. El derecho de los ciudadanos a conocer las normas que se promulgan y las decisiones que toman sus gobernantes, la necesidad de que los gestores públicos actúen conforme a códigos de buen gobierno, la importancia de que las personas tengan la información necesaria para participar en la toma de decisiones así como aquella que requieran y que no entre en conflicto con otros derechos fundamentales, son algunos de los motivos que hacen imprescindible el ejercicio de la transparencia en el ámbito público. Asimismo, otros valores como la integridad, la imparcialidad, la eficacia, la eficiencia o la responsabilidad se convierten en exigibles en toda actuación, especialmente en un momento de creciente presión en el ámbito del gobierno corporativo sobre el sector privado.

Así, los ciudadanos a nivel internacional, pero también en España, han ido dejando patentes sus demandas de mayor y mejor acceso a la información, así como sus deseos de participar en los asuntos públicos. En una encuesta llevada a cabo en España por Foro Europa Ciudadana en 2013 referida a las instituciones europeas, un 92,5% de los participantes señaló que era necesario establecer sistemas de elección de representantes más democráticos y transparentes, un 91,2% manifestó la importancia de abrir canales de comunicación con los ciudadanos y un 87,8% determinó como relevante el fomento de iniciativas legislativas populares.

En cuanto a las propias instituciones españolas, el "Estudio de la demanda y uso de Gobierno Abierto en España", publicado en febrero de 2013 por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo y el Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y

de la Sociedad de la Información, arrojó conclusiones similares: un 91% de los encuestados se mostró de acuerdo en que la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos es necesaria, un 70% señaló que la transparencia mejoraría la eficiencia de la Administración y un 72% que se avanzaría en cuanto a confianza en el Gobierno. Respecto a las formas más idóneas de hacer posible la participación ciudadana, los encuestados sugirieron, principalmente, mejorar las herramientas de búsqueda en las webs gubernamentales (71%).

Asimismo, en España es especialmente destacable la sensibilidad que muestran los ciudadanos por las cuestiones relacionadas con la corrupción y el fraude. En el Eurobarómetro especial de 2013, el 63% de los encuestados españoles se consideró afectado personalmente por la corrupción en su vida cotidiana, el porcentaje más alto de la UE. Así, el barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) revela cómo, desde el comienzo de la crisis, el malestar que los ciudadanos muestran ante la corrupción y el fraude se ha mantenido en niveles altos, de modo que, según los últimos datos de enero de 2016, esta era la segunda preocupación, solo superada por el paro.

Las Administraciones Públicas comienzan a tomar las riendas

Las iniciativas públicas a nivel internacional para tratar de hacer frente a las crecientes demandas ciudadanas en materia de transparencia y buen gobierno han avanzado a buen ritmo en los últimos años. Uno de los efectos tangibles de este movimiento ha sido el mayor ritmo en la aprobación e implantación de nuevas leyes de transparencia alrededor del mundo. Las organizaciones Centre for Law and Democracy y Access Info aseguran en su informe "RTI Rating Data

Analysis Series”, publicado en septiembre de 2013, que “en los últimos veinte años, se ha multiplicado por más de cinco el número de leyes que recogen el derecho de acceso a la información que está en poder de las Administraciones Públicas, pasando de 18 en 1993 a las 95 actuales”.

España se ha sumado a esta corriente y ha sido uno de los países que han promulgado una ley de transparencia, que, en todo caso, pretende completar otras iniciativas anteriores en las que ya se recogían obligaciones concretas y principios de actuación en el ámbito público: la Ley de Contratos del Sector Público, la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público o la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, entre otras. En 2011, España también entró a formar parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership -OGP), un concepto que se asienta en los pilares de la transparencia, la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y la colaboración entre las Administraciones Públicas. A mediados del año 2014 España presentó su II Plan de Acción en este sentido, vigente hasta el 30 de junio de 2016.

Así, el 10 de diciembre de 2013 el Boletín Oficial del Estado (BOE) publicó la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, con un triple alcance según detalla el propio texto: “incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública (que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas), reconoce y garantiza el acceso a la información y establece obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”.



La puesta en marcha efectiva de la Ley se estableció en tres hitos: un día después de la publicación en el BOE entraron en vigor todas las medidas relativas al buen gobierno de las Administraciones Públicas (Título II); un año después, lo hizo todo lo relativo a transparencia de la actividad pública y al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (Título preliminar, Título I y Título III); y, por último, dos años más tarde, en diciembre de 2015, entraron en vigor las obligaciones para las Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Es precisamente en este último punto en el que más dificultades se están encontrando para la implantación de la norma, ante los limitados recursos de los casi 5.000 ayuntamientos de menos de mil habitantes existentes en España, según ha hecho saber la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

La esperada Ley de Transparencia española

La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno gira sobre el concepto de publicidad activa y obliga, entre otras, a la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local a hacer pública información de ámbito institucional, organizativa y de planificación, información de relevancia jurídica e información económica, presupuestaria y estadística, así como aquella que sea solicitada con mayor frecuencia por los ciudadanos, sin esperar a una petición concreta.

Como instrumento para facilitar la divulgación de esta información a nivel estatal, se estrenó en diciembre

de 2014 el Portal de Transparencia, una web accesible a todos los ciudadanos que arrancó con más de medio millón de datos. Según el último Informe de situación elaborado por el Ministerio de la Presidencia a fecha de enero de 2016, se habían visitado más de cuatro millones y medio de páginas del portal desde su puesta en funcionamiento y las Unidades de Información de Transparencia que más solicitudes habían recibido eran Hacienda y Administraciones Públicas, Interior y Fomento. No obstante, los últimos datos difundidos por los medios de comunicación indican que únicamente unas 1.500 personas habían hecho llegar alguna pregunta concreta.

Para difundir el concepto de buen gobierno, la Ley marca como principios esenciales de actuación de los miembros del Gobierno y altos cargos y asimilados de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales la eficacia, la austeridad, la imparcialidad y la responsabilidad. Además, configura un régimen sancionador estructurado en tres ámbitos: infracciones en materia de conflicto de intereses, en materia de gestión económico-presupuestaria y en el ámbito disciplinario.

Por último, para promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observación de las disposiciones de buen gobierno, la norma creó el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como organismo público dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En el ejercicio de sus funciones, el Consejo se rige por los principios de transparencia y participación ciudadana.



Sobre este informe

El informe “El camino hacia la transparencia y el buen gobierno en las Administraciones Públicas” ha sido elaborado a partir de un cuestionario cumplimentado por más de 60 gestores públicos en dos oleadas entre los meses de mayo y septiembre de 2015, de modo que recoge la opinión de miembros del Gobierno central así como de los gobiernos autonómicos y locales tanto anteriores a las elecciones autonómicas y municipales celebradas en mayo de 2015 como posteriores.

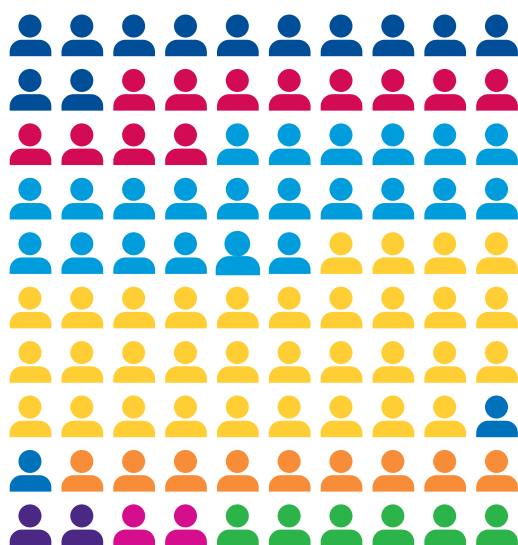
Entre el tipo de organismo o entidad representada en la encuesta se encuentran centros o dependencias de la Administración del Estado, centros o dependencias de la Administración Autonómica, entidades locales, organismos o empresas públicas y universidades, entre otros. El cargo más representado en el perfil

de los encuestados es el de Directivo, Subdirector General o equivalente, seguido del de Presidente, Consejero Delegado o Director General. Las opiniones recogidas en la encuesta han sido complementadas con el análisis y el punto de vista de los expertos de KPMG de las áreas de Gobierno, Auditoría, Advisory y Risk Consulting.

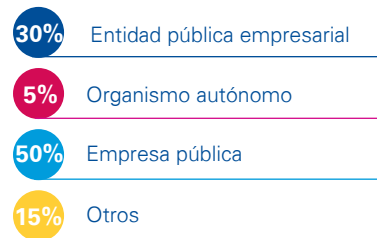
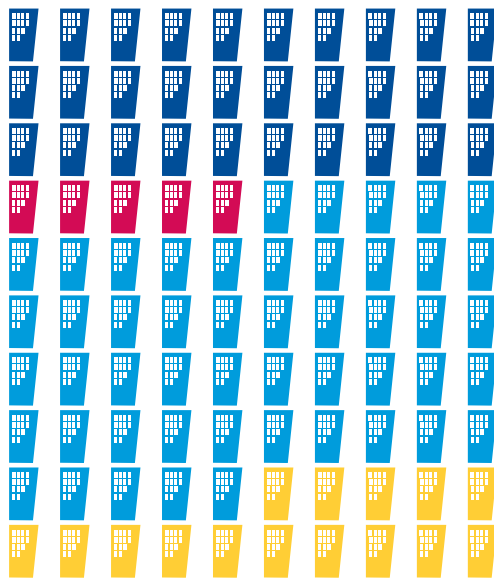
El objetivo del informe es realizar un diagnóstico y análisis del grado de avance de la transparencia y el buen gobierno en las Administraciones Públicas españolas, especialmente tras la entrada en vigor de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, así como sobre la información financiera publicada y los sistemas de control en estas organizaciones.

Perfil de las personas encuestadas

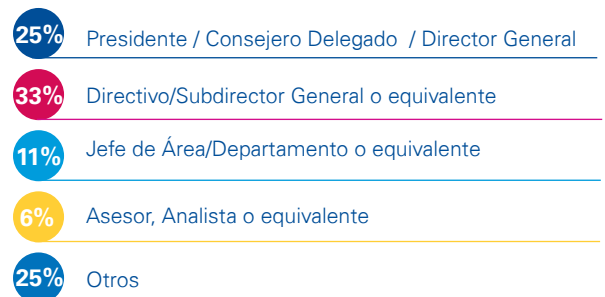
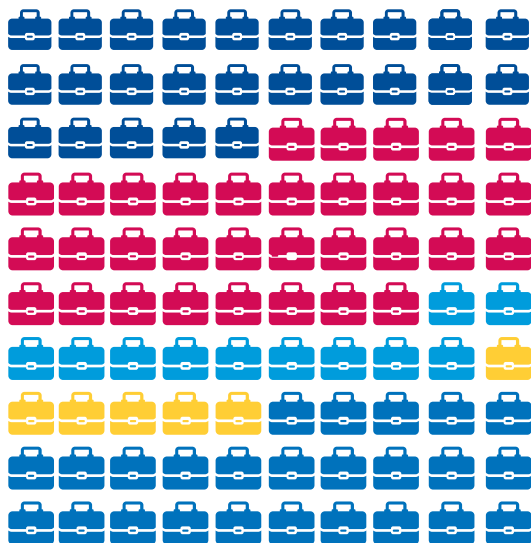
Organismo o entidad en la que trabajan



Tipo de organismo o empresa pública



Cargo que ostentan en la organización



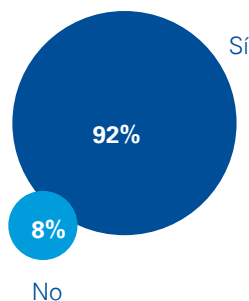
El impulso transformador de la transparencia

Los resultados de la encuesta muestran cómo los mayores avances en el plano de gobierno corporativo que se están produciendo en las empresas privadas y las crecientes demandas ciudadanas en transparencia están viendo su reflejo en la cultura de las Administraciones Públicas. Así, nueve de cada diez encuestados consideran que en los organismos en los que trabajan existe una sensibilidad creciente en cuanto a transparencia y buen gobierno.

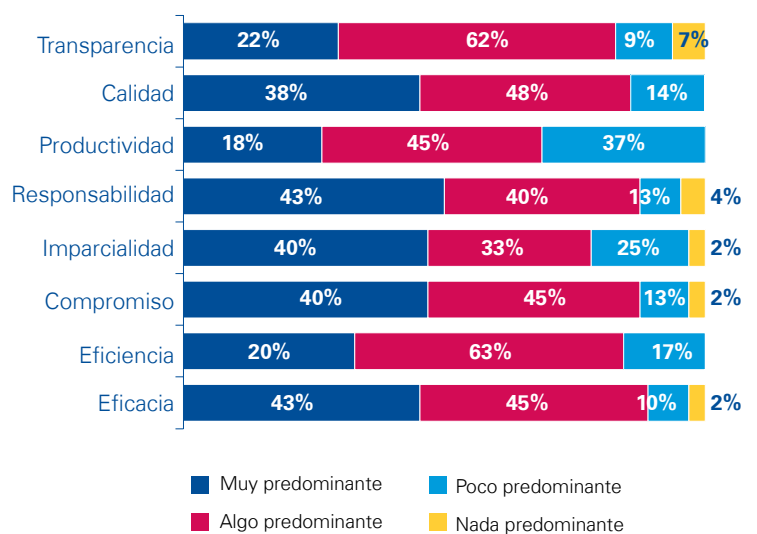
En este ambiente de mayor preocupación por lo ético, los valores predominantes en la cultura de trabajo de las Administraciones Públicas, son, por este orden, la eficacia, la calidad, el compromiso, la transparencia,

la responsabilidad y la eficiencia, si se suman las respuestas que aseguran que estas características son muy o algo predominantes. El primero de los valores de esta lista, la eficacia, coincide con uno de los principios esenciales de actuación que marca la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, aunque la entrada en vigor de la normativa marca el reto de impulsar otro aspecto que no sale tan bien posicionado en la encuesta: un 27% de los consultados manifiesta que la imparcialidad es un valor poco o nada predominante dentro de su organización.

¿Considera que, en su ámbito de actuación, existe una sensibilidad creciente en cuanto a transparencia y buen gobierno?



¿En qué grado predominan los siguientes valores en la cultura de su organización?





En la práctica

Rankings de transparencia para el fomento de la sana competencia

La organización no gubernamental Transparencia Internacional desarrolla y publica cada dos años un conjunto de índices de transparencia específicos para ayuntamientos, comunidades autónomas o diputaciones. Estas listas se elaboran teniendo en cuenta los datos y la información que estas instituciones hacen pública en su página web en relación con ochenta indicadores. El análisis de los resultados de estos estudios muestra que los estándares de transparencia, de forma general, han ido mejorando en los últimos años.

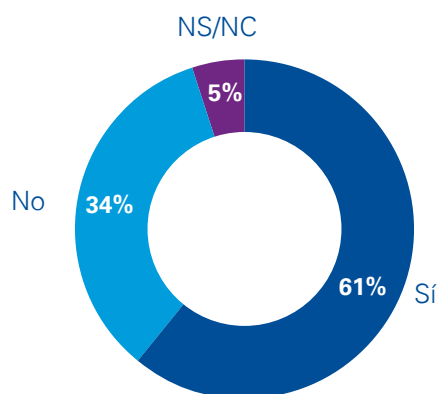
Lecciones aprendidas:

Es posible realizar una medición de la transparencia en las Administraciones Públicas estableciendo criterios homogéneos. Los rankings ayudan a que los diferentes organismos conozcan en qué punto se encuentran respecto a otros similares e invitan a mejorar los resultados, fomentando una sana competencia que redundará en el beneficio de los ciudadanos.



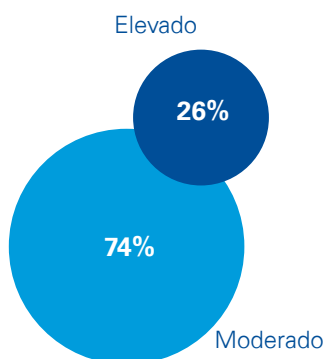
Transcurridos unos meses desde la entrada en vigor del conjunto de disposiciones de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, tras la puesta en marcha de las obligaciones para Comunidades Autónomas y Entidades Locales el pasado mes de diciembre, la mayoría de los consultados para este informe asegura que la norma sí está cambiando la forma de gestionar las Administraciones Públicas (61%), aunque tres cuartos matizan que el impacto está siendo moderado hasta el momento. Cuando se pregunta a los encuestados en qué áreas creen que va a ser más visible su impacto, casi un 30% de las respuestas apuntan a que se dejará sentir en la rendición de cuentas a los ciudadanos. Le siguen un aumento de la transparencia y la disminución de la percepción de corrupción y cambios en los sistemas de información que provoquen mayor eficiencia administrativa.

Respecto a la entrada en vigor de la Ley de Transparencia, ¿considera que, en general, está cambiando la forma de gestionar las Administraciones Públicas?



En caso afirmativo:

a) ¿Qué nivel de impacto considera que está teniendo su entrada en vigor en la gestión pública?



b) ¿De qué manera y en qué áreas considera que va a ser más visible su impacto?

Pregunta multirrespuesta

Cambios en la forma de rendir cuentas a los ciudadanos	29,1%
Aumento de la transparencia y disminución de la percepción de corrupción en las administraciones	24,4%
Cambios en los sistemas de información que provoquen mayor eficiencia administrativa	23,3%
Mejoras en la contratación pública	12,8%
Cambios en la forma de hacer política	10,4%



Tribuna

La importancia de medir el alcance transformador para continuar avanzando

Por **José Luis Blasco,**

Socio responsable de Gobierno, Riesgo y Cumplimiento de KPMG en España

Existen tres colectivos afectados por la transparencia en el ámbito público y todos tienen incentivos para que este valor esencial impere en las actuaciones y procesos de los diferentes organismos: la ciudadanía, los cargos electos y los empleados públicos. La Ley de Transparencia ya ha impuesto exigencias en este sentido; no obstante, en ocasiones, actuar correctamente supone ir más allá de la norma concreta.

Uno de los requisitos para que la transparencia se convierta en realidad es la existencia de indicadores comparables entre sí. En la actualidad, una de las mayores inquietudes de las Administraciones Públicas es medir la calidad de los servicios que prestan a los ciudadanos. Pero los avances en efectividad solo llegarán en la medida en que existan unos objetivos claros, un presupuesto concreto y unos KPIs (indicadores clave de desempeño) establecidos que permitan determinar los avances conseguidos y las áreas de mejora.

Por otro lado, es importante discernir entre dos conceptos especialmente relevantes para conseguir una medición clara del alcance real de las medidas implementadas. El *output* se refiere a la acción concreta que se va a implantar y sus consecuencias y es más fácilmente medible. El *outcome* es el subyacente transformador que tienen estas iniciativas y, claramente, mucho más complicado de controlar. Así, en la medida en que centramos los indicadores en el corto plazo estamos midiendo el *output*, aunque la transformación real se encuentra a largo plazo.

La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno ha supuesto un notable avance, en la medida en que ha ordenado de forma homogénea la información que las Administraciones Públicas ponen a disposición de los ciudadanos. No obstante, sería deseable la creación de indicadores comunes, centrados en el largo plazo y el subyacente transformador, que ayuden a avanzar en los objetivos de eficacia y eficiencia.

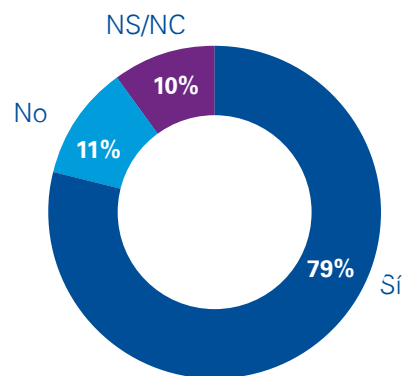
De lo abstracto a lo concreto: implantación de la Ley de Transparencia

Casi ocho de cada diez encuestados manifiestan que, en su entidad pública, sí se están tomando algún tipo de medidas como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley. En concreto, aseguran que la implantación se ha hecho tangible principalmente a través de la modificación de los procesos internos, según un 30% de las respuestas, y de la modificación de herramientas o sistemas de gestión, según un 23%.

Aquellos que señalan que no ha habido cambios en su organismo desde la entrada en vigor de la Ley son un 11% y la causa más repetida es la escasa repercusión práctica que tienen estas medidas (33% de las respuestas) seguida de la falta de instrucciones y criterios para su implantación (22%).

Un 58% de los encuestados asegura que, con la entrada en vigor de la Ley de Transparencia, no se ha producido una revisión, simplificación y consolidación normativa del ordenamiento jurídico que afecta a su propio organismo público, pese a la obligación que establece la norma en su Disposición Adicional segunda.

¿Se han tomado en su organización algún tipo de medidas como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley de Transparencia?



En caso negativo, por favor, describa las posibles causas:

Pregunta multirrespuesta

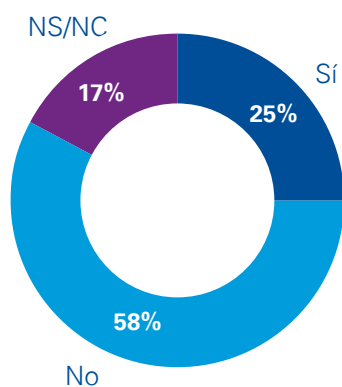
Escasa repercusión práctica	33,3%
Otros	22,2%
Falta de instrucciones/criterios para su implantación	22,2%
No se considera que vaya a mejorar la gestión de la organización	11,1%
Falta de medios	11,1%
La organización ya se había adaptado	11,1%

En caso afirmativo, por favor, señale qué tipo de medidas se han tomado:

Pregunta multirrespuesta

Modificación de los procesos internos	30,2%
Modificación de herramientas/sistemas de gestión	23,3%
Formación de los empleados	16,3%
Desarrollo de nueva normativa (interna y externa)	16,3%
Otros	10,5%
Modificaciones en la estructura organizativa	3,5%

A raíz de la entrada en vigor de la Ley de Transparencia, ¿se ha procedido en su organización a la revisión, simplificación y consolidación normativa de su ordenamiento jurídico?





Siguiendo la estela de la empresa privada: la esencial puesta en valor del cumplimiento por parte del sector público

Por **Jorge Aguirregomezcorta,**

Socio responsable del área de Regulatorio, Administrativo y Competencia de KPMG Abogados

Desde hace mucho tiempo, la imagen que las grandes empresas proyectan al mercado se ha vuelto relevante por las consecuencias que puede tener para el devenir de su negocio. Las compañías, conscientes de esta realidad, se han tomado en serio la importancia no solo de cumplir una legislación cada vez más exigente, sino de ir más allá en materia de gobierno corporativo y de poner en valor esos esfuerzos que tan estimados son en un entorno de creciente sensibilidad tras el periodo de crisis económica.

En el ámbito público, la legislación relativa a la transparencia y al buen gobierno no es nueva, aunque sí se encontraba dispersa, un hecho que ha venido a paliar la Ley de Transparencia. Pero el reto sigue sobre la mesa: seguir la estela del sector privado y pasar de una cultura de mero cumplimiento a otra de excelencia en estas cuestiones por parte del sector público. Alcanzarlo permitiría a las Administraciones y organismos que la integran poner en valor su gestión y actuaciones, basadas en la transparencia y en el resto de principios y valores esenciales que inspiran la norma referida.

La Ley de Transparencia ha generado notables expectativas en este sentido, pero surgen interrogantes sobre su puesta en marcha efectiva y duradera. Se echa en falta una cierta reforma interna, bien a nivel general bien para cada Administración u organismo, con el objetivo de convertir en reales todos los potenciales beneficios de la norma. La preparación de manuales, guías, instrucciones o criterios internos de actuación, así como la publicación de informes anuales de evaluación podrían resultar útiles para facilitar la implantación efectiva.

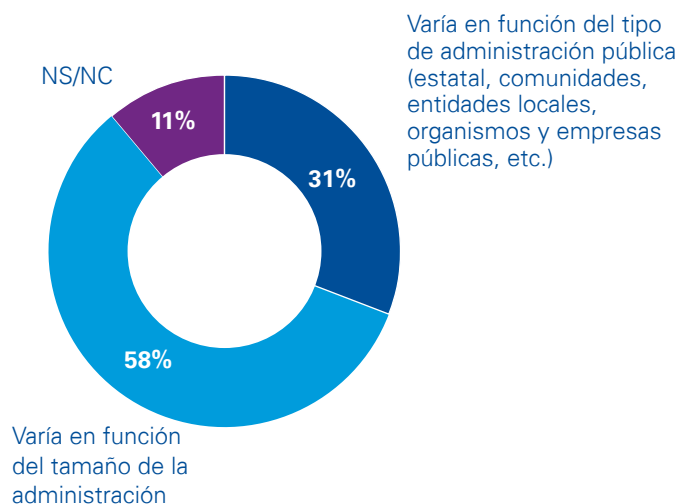
El sector público cuenta ya con herramientas. Ahora solo resta ponerlas a funcionar. Y no de cualquier forma, sino desde una perspectiva positiva y desde el convencimiento de su necesidad. Sin duda, aquellos organismos de mayor tamaño están llamados a convertirse en los líderes del cambio, a los que deberán seguir el resto de entidades públicas.

La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno establece obligaciones, entre otros organismos, para la administración general del estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, pero nueve de cada diez empleados públicos encuestados consideran que la implantación de la norma no se está produciendo de forma homogénea.

Un 58% matiza que el proceso varía según el tamaño de la administración, de lo que se deduce que aquellos organismos de mayor tamaño, como los dependientes de la Administración del Estado, están realizando una mejor implantación, mientras que los de menor

tamaño están teniendo dificultades. Un 31% señala que su puesta en marcha depende del tipo de administración (Estatal, Comunidades Autónomas, Entidades Locales, etc.) más que de su tamaño. Estas respuestas han de estar influenciadas por el calendario progresivo de implantación que marcó la Ley para el Título II y la necesaria preparación para su puesta en marcha. No obstante, el obligatorio cumplimiento del resto de su contenido normativo deberían haber equilibrado el grado de avance de las actuaciones destinadas a su puesta en marcha.

¿Cómo considera que se está efectuando la implantación de la Ley de Transparencia?

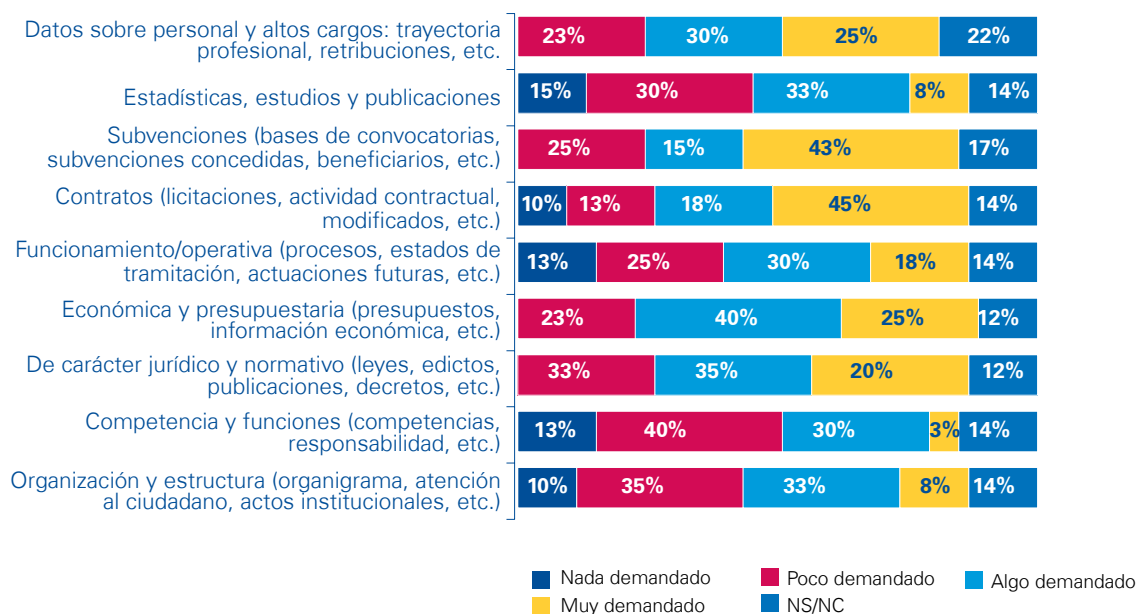


La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno gira sobre el concepto de publicidad activa, es decir, sobre la obligación que tienen las Administraciones Públicas comprendidas de publicar la información pertinente sin la necesidad de esperar a que se produzca una solicitud concreta. Así, en materia de información institucional, organizativa y de planificación, se exige la publicación de información relativa a las funciones que desarrollan estos organismos, la normativa que les resulta de aplicación y su estructura organizativa, además de sus instrumentos de planificación y la evaluación de su grado de cumplimiento. También se contempla la difusión de un repertorio de documentos, que, al ser publicados, aportarían mayor seguridad jurídica, según apunta el texto, además de información de relevancia económica, presupuestaria y estadística.

A todo ello, la Ley suma aquella información que sea solicitada con mayor frecuencia por los ciudadanos.

Según las respuestas de los encuestados, la información más demandada abarcaría, por este orden y teniendo en cuenta las respuestas de algo demandado y muy demandado, la información económica y presupuestaria, los contratos (licitaciones, actividad contractual, modificados, etc.), los datos sobre subvenciones, aquellos sobre personal y altos cargos (trayectoria profesional, retribuciones, etc.) y aquella información de carácter jurídico y normativo (leyes, edictos, publicaciones, decretos, etc.).

Respecto al derecho de acceso a la información reflejado en la Ley de Transparencia, por favor, valore cómo de demandado es cada uno de los siguientes tipos de información:





En la práctica

La información como activo: explotación de datos públicos en Reino Unido

El Gobierno de Reino Unido inició en 2009 un proyecto destinado a la creación de un repositorio de información online con datos públicos que pudiesen ser reutilizados para uso individual, privado e incluso con fines comerciales. En 2010 la iniciativa se hizo realidad con el lanzamiento del portal www.data.gov.uk. Hoy, la información sigue disponible en diversos sitios webs, a través de los que se ofrece la posibilidad de consultar datos sobre tráfico, energía o construcción. Las empresas privadas pueden, además, hacer uso de los servicios de previsión meteorológica, entre otros, que pueden ayudarles a planificar su stock o la logística, ante las modificaciones en la demanda de productos y servicios que producen las variaciones en el clima.

Lecciones aprendidas:

La información estadística en poder de las Administraciones Públicas puede tratarse, además de como un derecho de los ciudadanos, como un activo que se puede llegar a explotar incluso económicamente. Datos que pueden parecer triviales y que los organismos públicos pueden recopilar con facilidad podrían ser muy valiosos para el desarrollo de negocio de algunas empresas privadas. Las Administraciones Públicas podrían crear agencias concretas para su explotación, bajo las condiciones regulatorias que se establezcan.



Tribuna

La tecnología como facilitadora de la transparencia

Por **Natán Díaz,**

Socio del área de Management Consulting de KPMG en España

La tecnología es un factor determinante para dotar de transparencia a la gestión pública. Por un lado, facilita a los ciudadanos el acceso de forma rápida y directa a información sobre multitud de aspectos relacionados con la actuación de las Administraciones Públicas. Por otro, la trazabilidad y accesibilidad en la gestión de los procesos administrativos gracias a las nuevas tecnologías permite al ciudadano conocer en cualquier momento la situación en la que se encuentran los diferentes trámites administrativos que les afectan.

En los últimos años, los diferentes Gobiernos centrales y autonómicos, conscientes de la importancia del rol de la tecnología para mejorar la gestión pública y dotarla de eficiencia y transparencia, han impulsado numerosas iniciativas. La recientemente derogada Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, reconocía a los ciudadanos su derecho a relacionarse electrónicamente con las administraciones públicas, desde cualquier lugar, en cualquier momento, así como la obligación de éstas a garantizar ese derecho. La Ley 11/2007, además, simplificaba la documentación a aportar en cualquier trámite administrativo y consagraba el e-DNI como medio de identificación y firma electrónica válida en cualquier trámite. Los objetivos perseguidos con esta Ley, sin embargo, son una meta alcanzada solo parcialmente. En algunos ámbitos de la gestión pública, como puede ser la tributaria, los avances han sido muy significativos, situando incluso a España como referente en el exterior. En otros, sin embargo, las iniciativas puestas en marcha apenas han alcanzado los resultados esperados.

En esta línea ha continuado la reciente Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en la que se ha establecido la obligatoriedad de que estas dispongan de un registro electrónico general, de un archivo electrónico, la preferencia de las notificaciones electrónicas, así como la obligación de que determinados sujetos se relacionen con las AAPP mediante estos métodos. La propia norma indica que una Administración sin papel no solo ayudará a mejorar en los principios de eficacia y eficiencia al ahorrar costes sino que facilitará el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, en la medida en que se ofrece información puntual y de una manera ágil.

La Ley de Transparencia también ha supuesto un paso adelante en este sentido, pues ha establecido que el canal para publicar toda la información requerida sean las correspondientes sedes electrónicas o páginas webs específicas, con el Portal de Transparencia como eje central. No obstante, las solicitudes de información podrán presentarse “por cualquier medio que permita tener constancia de la identidad del solicitante”, entre otros requisitos, aunque el acceso se realizará preferentemente por vía electrónica.

Los avances en la consecución de una gestión pública más transparente y eficiente han sido relevantes en los últimos años, pero aún quedan muchos asuntos pendientes de resolver y retos que afrontar. Lo que nadie duda es que la tecnología y sus aplicaciones, en un sentido amplio, tienen un papel protagonista en el largo camino que aún queda por recorrer.

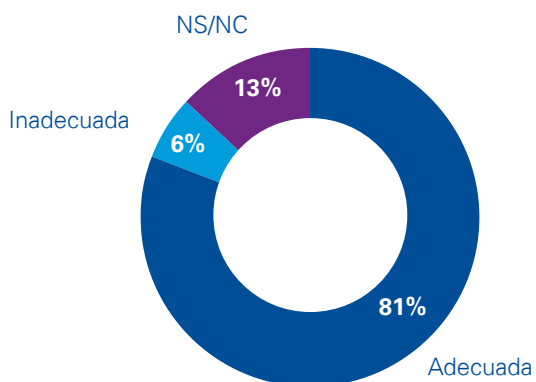
La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno regula el derecho de acceso de todos los ciudadanos a la información pública, aquella que esté en poder de alguno de los organismos sujetos a la norma y que haya sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones.

Para ejercer este derecho, los ciudadanos tienen que tramitar una solicitud que será concedida o denegada en un plazo máximo de un mes (con posibilidad de ampliarse otros treinta días en el caso de información compleja o de mucho volumen), aunque si pasado ese tiempo no se notifica ninguna resolución "se entenderá que la solicitud ha sido desestimada". No obstante, según datos del Informe de Situación de enero de 2016 del Portal de Transparencia, de las 3.959 solicitudes de acceso recibidas desde su puesta en marcha solo un

0,18% se habían tramitado bajo silencio administrativo. Otros de los condicionantes de la Ley son las limitaciones que se marcan para acceder a la información como un posible perjuicio para la seguridad y la defensa nacional, las relaciones exteriores, la seguridad pública o la protección del medio ambiente, entre otros.

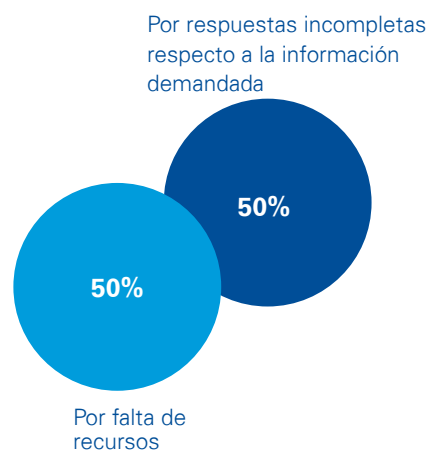
Respecto a la solicitud de información por parte de terceros, la mayoría de encuestados (81%), considera que en su organismo se atiende a estas demandas de forma adecuada, mientras que solo un 6% considera que se realiza de forma inadecuada. En cuanto a las posibles razones que aporta este 6%, la mitad de las respuestas apunta a que las demandas de información se resuelven de forma incompleta y otro 50% señala como razón la falta de recursos para atenderlas adecuadamente.

Considera que, en su organización, se atiende a la demanda de información por parte de terceros de una forma:



En caso de que sea inadecuada, por favor, describa la razón por la que considera que la respuesta a la demanda de información es inadecuada:

Pregunta multirrespuesta





Tribuna

El adecuado cumplimiento de las obligaciones fiscales como elemento de transparencia en la administración pública

Por **Fernando Gómez Galicia**, socio de Tax de KPMG Abogados; **Itziar Galindo**, socia del área de Impuesto sobre Sociedades de KPMG Abogados, y **Javier Sánchez Gallardo**, socio de Tax de KPMG Abogados

Las administraciones y entidades públicas, en su labor de servicio al ciudadano, han seguido en los últimos años una senda de diversificación de los servicios prestados a la sociedad cuyo impacto fiscal es innegable.

Esta diversificación ha ocasionado que parte de estos servicios se presten en una situación de competencia con entidades privadas que desarrollan su actividad dentro del libre mercado. Es precisamente esta situación la que exige por parte de las administraciones y empresas públicas la aplicación de los principios de buen gobierno que afectan al área fiscal, de forma que se asegure que se está cumpliendo de forma escrupulosa con las obligaciones aplicables.

El buen gobierno en el área fiscal, si se toma como referencia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Ley de Sociedades de Capital y el Código de Buenas Prácticas Tributarias, se centra en las siguientes cuestiones clave: la existencia de una política fiscal clara, la involucración de los máximos responsables de la administración en la toma de decisiones de naturaleza fiscal, el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales y la dotación de recursos con conocimientos necesarios para su cumplimiento.

El colofón de lo anterior es la dotación a las administraciones y entidades públicas de la adecuada dosis de transparencia en su gestión fiscal, tanto en lo que se refiere a la carga fiscal que soportan por cualquiera de las figuras de nuestro sistema tributario como en cuanto al adecuado aprovechamiento de los incentivos o beneficios fiscales establecidos al efecto.

En lo que se refiere al Impuesto sobre Sociedades (IS), la variedad de alternativas que ofrece el tráfico económico a las entidades públicas para desarrollar las actividades derivadas del ejercicio de sus funciones hace que estas tengan que tomar decisiones con efectos tributarios que pueden dar lugar a un mayor o menor pago de impuestos. Y ello afectará necesariamente a su financiación y a las dotaciones presupuestarias pertinentes.

En este punto, resulta clave para las entidades públicas, del mismo modo que para las privadas, determinar su política fiscal, establecer los criterios de tratamiento tributario que dentro del marco regulatorio fiscal deban dar a sus operaciones, realizar las elecciones fiscales oportunas cuando la normativa lo permita, solicitar las deducciones y beneficios fiscales que les puedan resultar de aplicación en función de su actividad, etc. Por ello, también las entidades públicas deben contar no solo con metodologías que aseguren el cumplimiento de las recomendaciones de buen gobierno y transparencia en la gestión fiscal, sino que deben contar con los recursos especializados, sean internos o externos, adecuados para asegurar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de la forma más eficiente posible.

En cuanto al IVA, la combinación de la no sujeción de muchas de sus actividades con otras claramente sujetas al impuesto, exentas o no, aconseja una adecuada parametrización del impacto del impuesto, identificando los bienes o servicios que se dedican a unas y a otras, ya que en estas últimas el IVA soportado puede ser deducible. Esta identificación es tanto más relevante cuanto más importante son las actividades sujetas a tributación, como puede ser el caso de ciertas operaciones urbanísticas o, más en general, desarrolladas en régimen de concurrencia con el sector privado.

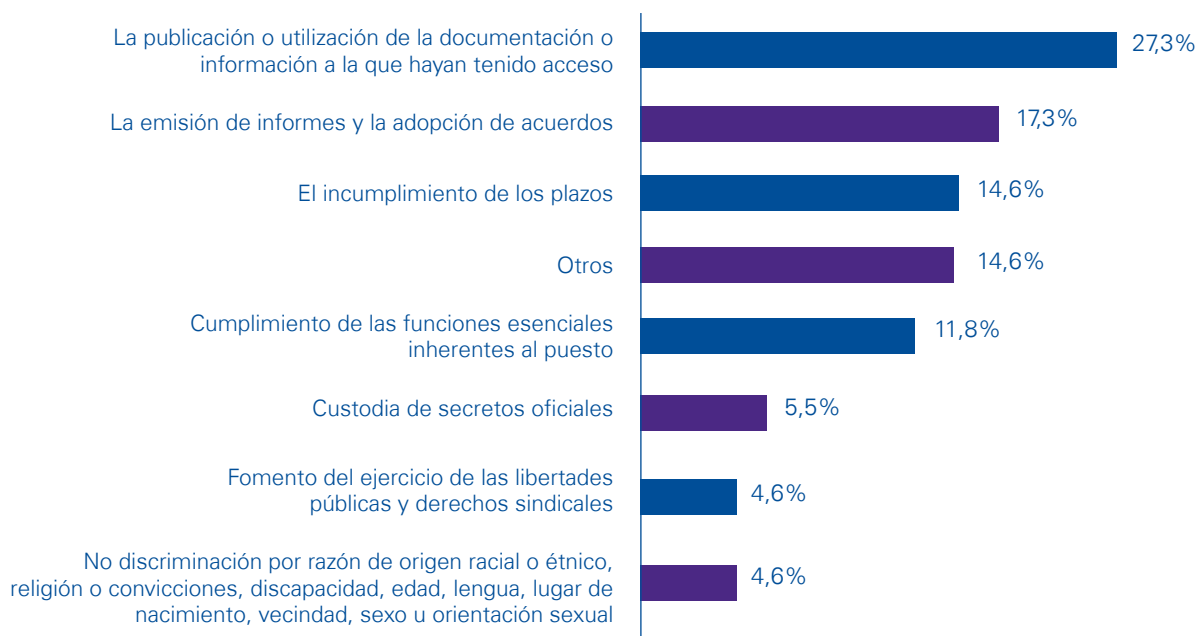
Del mismo modo, es conveniente tener en cuenta la estructura de la que muchas de las administraciones públicas se han dotado para el mejor cumplimiento de sus fines, con figuras tales como las sociedades públicas u otras a través de las cuales se organizan actividades diversas y que, a las consideraciones realizadas en el párrafo anterior, les añaden las propias de la actuación a través de entidades con distintas personalidades jurídicas. En tal caso, el adecuado estudio de las relaciones entre las diferentes entidades se antoja como fundamental.

Entendida como el desarrollo de acciones que ayuden a detectar los riesgos específicos a los que se está expuesto así como aquellas encaminadas a prevenir y mitigar estas amenazas, uno de los principios generales de buen gobierno que establece la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno en la actuación de aquellas personas para las que es efectiva la normativa es la diligencia debida. El texto establece medidas que han de ser puestas en práctica en tres niveles según la exposición del sujeto.

Cuando los encuestados son preguntados por aquellas obligaciones en las que existe mayor margen de mejora en cuanto a la diligencia debida, el 27% de las respuestas apunta a la publicación o utilización de la documentación o información a la que hayan tenido acceso. Un porcentaje diez puntos menor señala a la emisión de informes y la adopción de acuerdos y un 15% al incumplimiento de los plazos.

En la Ley de Transparencia, se incluye la necesidad de diligencia debida en diferentes áreas de carácter no financiero. Por favor, seleccione aquellas en las que considere que existe oportunidad de mejora dentro de su organización.

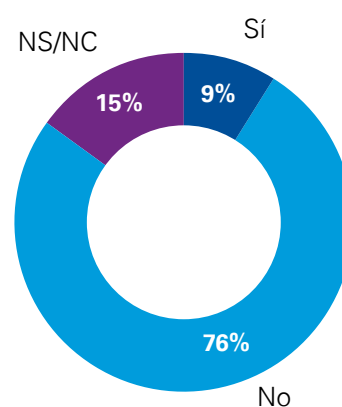
Pregunta multirrespuesta



La información financiera, en el centro del debate

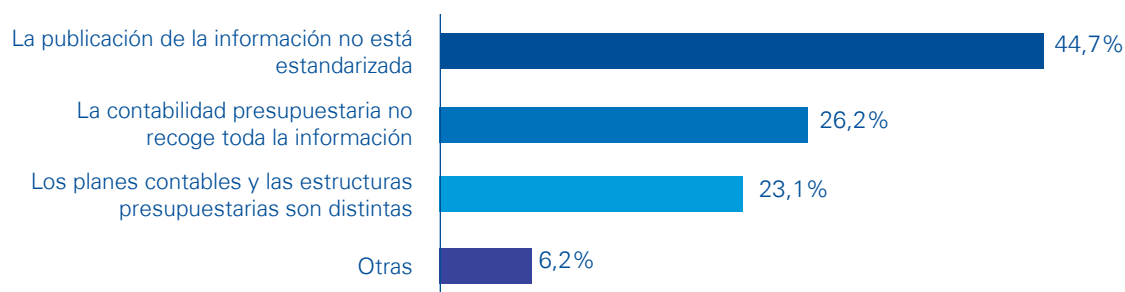
A pesar de las iniciativas surgidas en los últimos tiempos para facilitar el cálculo y la comparativa del coste de los servicios públicos en el ámbito local, una mayoría de tres cuartos de los encuestados asegura que la información financiera relativa al coste de los servicios que prestan el conjunto de las Administraciones no es homogénea. Los encuestados identifican como las principales causas, en primer lugar, que la publicación de la información se realiza de forma no estandarizada (casi la mitad de las respuestas apuntan a esta razón), al hecho de que la contabilidad presupuestaria no recoge toda la información (26,2%) y a que los planes contables y las estructuras presupuestarias son diferentes (23,1%).

¿Considera que la información financiera relativa al coste de los servicios es homogénea en las Administraciones?



En caso negativo, por favor, señale las causas por las que cree que esa información no es homogénea:

Pregunta multirresponsta





En la práctica

Cálculo del coste efectivo de los servicios locales: un paso adelante

Uno de los ejercicios más recientes en materia de transparencia desarrollados en España ha sido la introducción de la obligatoriedad de que las Entidades Locales calculen el coste efectivo de la prestación de sus servicios públicos, introducida a través de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de diciembre de 2013. Una orden y resolución posteriores establecieron los criterios comunes para el cálculo. Este resultado debía ser enviado en noviembre de 2015 al Ministerio de Hacienda para su publicación en la web, con el objetivo de conseguir mejoras en cuanto a eficiencia y sostenibilidad financiera.

Finalmente y, hasta la fecha, se ha procedido a la publicación de estos costes efectivos de forma agregada en función de las áreas de gasto (básicos, de protección y promoción social, económicos, etc.), aunque sin diferenciar los programas concretos dentro de cada concepto.

Lecciones aprendidas:

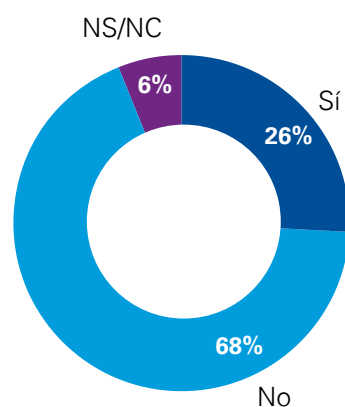
Las entidades locales se han encontrado con dificultades para recopilar esta información por la existencia de datos muy dispersos y de servicios poco tangibles para los que es complejo establecer un coste. Asimismo, la publicación de forma agregada no ha arrojado mucha luz a la hora de realizar una comparativa de los costes de prestación de los servicios públicos locales.

A pesar de todos estos inconvenientes, este ejercicio pionero ha supuesto un avance significativo en materia de transparencia. Probablemente, con el tiempo se irán puliendo aquellos aspectos que en esta publicación no hayan salido como se esperaba, de forma que se alcancen la mayor parte de los objetivos previstos. Finalmente, hará falta un impulso político y de gestión para sacarle todo el provecho posible a este ejercicio de transparencia.



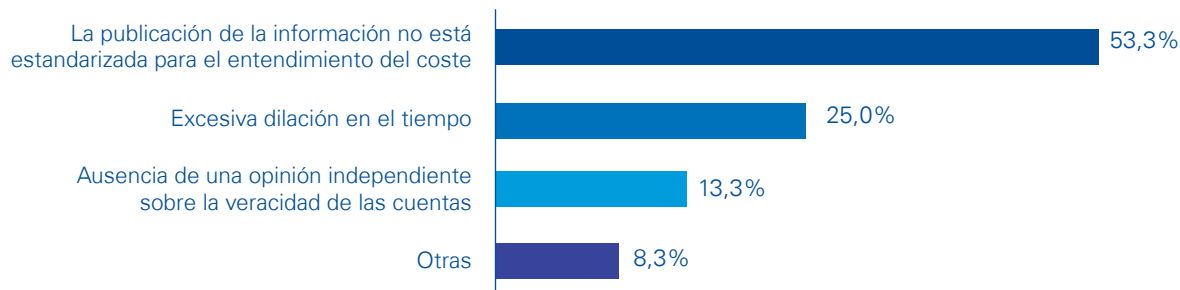
Según consideran casi siete de cada diez encuestados, el procedimiento actual de liquidación presupuestaria y rendición de cuentas en España no es el adecuado para que los ciudadanos entiendan cuál ha sido la actividad financiera del sector público. No obstante, los expertos, en este punto, advierten de que la contabilidad pública es especialmente compleja y que solo aquellas personas con formación concreta pueden llegar a su verdadera comprensión. Cuando los encuestados son preguntados por las causas por las que ese procedimiento no es el adecuado, más de la mitad de las respuestas apuntan a que la publicación de la información no está estandarizada para el entendimiento del coste. Un 25% señala que existe excesiva dilación en el tiempo.

¿Considera que el procedimiento actual de liquidación presupuestaria y rendición de cuentas es adecuado para que los ciudadanos entiendan cuál ha sido la actividad financiera del Sector Público?



En caso negativo, por favor, señale las causas por las que cree que el procedimiento no es el adecuado.

Pregunta multirrespuesta





Información económica homogénea y comparable para impulsar la transparencia

Por **Cándido Pérez Serrano,**

Socio responsable de Infraestructuras, Transporte, Gobierno y Sanidad de KPMG en España

Uno de los principales objetivos de la transparencia es que la información que se aporta a los ciudadanos sea accesible y eficaz para poder facilitarles la toma de decisiones o la formación de una opinión sobre la calidad y las diferentes alternativas respecto a la gestión de los servicios públicos. Para que esto suceda, la información de gestión y la económico-financiera han de ser homogéneas y comparables.

Dos son los obstáculos fundamentales que impiden que esto suceda actualmente en España: por un lado, al contrario que en otros ámbitos de gestión, la información financiera, presupuestaria y de gestión que publican las Administraciones Públicas no está normalizada. Por otro, se sigue un sistema presupuestario basado en el criterio de caja que no ofrece una información financiera completa del coste de los servicios.

En líneas generales, la información financiera que presentan las AAPP y todas las entidades administrativas se basa en la contabilidad presupuestaria; mientras que las entidades públicas que tienen una actividad económica así como las sociedades mercantiles dependientes de la Administración elaboran su información financiera con criterio de devengo. Así, si se extraen los costes de dos servicios públicos idénticos, uno prestado por una empresa pública y otro por la Administración, estos no coincidirán por el cambio en el sistema contable.

A esto se añade que, aunque todas las Administraciones Públicas tienen la obligación de presentar las cuentas anuales con criterio de devengo, en realidad esta cuenta es consolidada para toda la unidad administrativa y no está desagregada en programas presupuestarios, órganos o funciones. Adicionalmente, el modo en el que elaboran, aprueban y presentan la información financiera los distintos niveles administrativos no está sometido a una normativa única ni a una estructura o plan contable único.

Tal y como se está haciendo en otros países europeos, para paliar esta situación, sería recomendable modificar el sistema de presupuestación siguiendo el criterio de caja al de devengo tomando como referencia IPSAS (International Public Sector Accounting System o normas internacionales de contabilidad pública), de modo que el análisis comparativo de esta información pudiera realizarse incluso a nivel internacional. Asimismo, sería deseable implantar una estructura presupuestaria y un plan contable único para todas las Administraciones Públicas españolas. A esto habría que sumar la utilización de las herramientas de Data & Analytics, que podrían aportar trazabilidad y un conocimiento en tiempo real del coste de los servicios públicos con la ayuda de la implantación de la factura electrónica.

Por último, nuestras Administraciones Públicas, si bien formulan sus liquidaciones presupuestarias y sus cuentas anuales, especialmente en el actual contexto de cumplimiento del protocolo de déficit excesivo, en términos y plazos homologables con otros ámbitos de gestión, no sucede lo mismo con su revisión ni aprobación. De hecho, la normativa vigente establece, con carácter general, que la aprobación de las liquidaciones y las cuentas anuales se producirá en el plazo de seis meses y solo entonces se trasladarán para su revisión a los órganos de fiscalización externa. Sin embargo, tendría sentido que los procesos de revisión y auditoría de la información financiera se efectuaran con carácter previo a su aprobación, de modo que quien ha de aprobarlas cuente con una opinión independiente respecto a dichos estados contables.

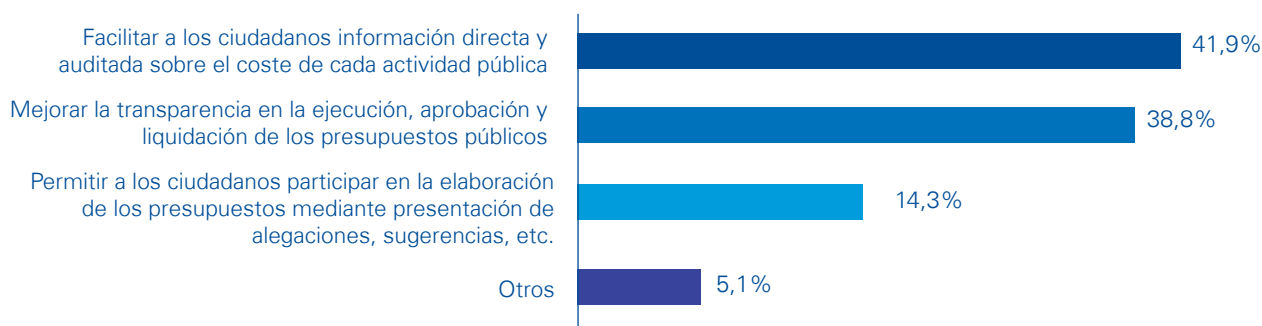


En el ámbito de la participación en la actividad financiera de la Administración, una de las tendencias actuales es la involucración de los ciudadanos en el proceso de confección de los presupuestos públicos, un asunto que la OCDE ya trató en 2007 en su informe *Engaging the Public in National Budgeting: A non-governmental perspective*. Entre las razones que aportaba este organismo para que los ciudadanos participasen en la elaboración de presupuestos se encontraban el impulso que puede suponer un mayor escrutinio en la diligencia, paliar la desconfianza hacia lo público o la mejor escucha hacia las demandas ciudadanas.

No obstante, los encuestados para este informe no contemplan en amplios porcentajes de respuesta la involucración de los ciudadanos en la elaboración de presupuestos como mejor canal para la participación en la actividad financiera, a través de la presentación de alegaciones o sugerencias, por ejemplo. Por el contrario, las vías mejor consideradas para la participación ciudadana son facilitarles información directa y auditada sobre el coste de cada actividad pública (42% de las respuestas) y, en segundo lugar, una mejor transparencia en la ejecución, aprobación y liquidación de los presupuestos públicos (39% de las respuestas).

Actualmente los ciudadanos están más interesados en los asuntos públicos, especialmente en los de carácter financiero. ¿Cuáles cree que deben ser los canales por los que un ciudadano debe participar en la actividad financiera de la Administración?

Pregunta multirresponsta





Tribuna

La auditoría como principal herramienta de transparencia en las finanzas públicas

Por **Manuel Martín Barbón,**

Socio de auditoría de KPMG en España

La legislación española es tajante con las empresas del ámbito privado: las compañías con unas determinadas características (a veces incluso pymes) deben realizar auditorías periódicas a sus cuentas. Es más, el resultado de estas ha de ser depositado en el registro mercantil para que todos los ciudadanos tengan acceso a ellas.

Paradójicamente, las exigencias que se aplican a las Administraciones Públicas no son siquiera comparables. Salvo que estén establecidas como sociedades mercantiles o fundaciones (en cuyo caso se aplicarían las mismas normas que a la empresa privada), no existe obligación de auditarse y solo en el caso de las Entidades Públicas Empresariales hay unas responsabilidades que la Ley atribuye a la Intervención del Estado.

No obstante, poco a poco se atisban cambios en el horizonte. La relativa presión que están ejerciendo los casos de corrupción a través de la opinión pública está impulsando iniciativas, hasta ahora, en el ámbito local. Así, uno de estos proyectos contempla la obligatoriedad de que las intervenciones de los ayuntamientos tengan que presentar un plan anual de control financiero, con auditorías financieras y operativas. No obstante, la inexistencia de recursos para llevar a cabo estas actuaciones probablemente llevará a declarar insuficiencia de medios y que sean firmas externas las que realicen estos trabajos, como ya sucede, por otro lado, con las grandes corporaciones del Estado.

A esta corriente externa se suman, además, las demandas de los nuevos partidos que están entrando en el panorama político español. Estas formaciones

están comenzando a hacer patentes sus exigencias de un mayor control externo de las cuentas públicas, ya sea a través de comisiones de estudio de la deuda o de auditorías a las cuentas públicas.

No obstante y sea como fuere, si algo está claro es que el control económico-financiero es un instrumento fundamental para la mejora de la transparencia y la gestión en el sector privado, pero que ha de serlo también en el público. En los últimos años, el control interno ha sufrido un fuerte desarrollo en las Administraciones Públicas, pero, en contraposición, no ha sucedido lo mismo con el externo, una situación que debería revertirse en el corto o medio plazo.

La auditoría, como principal herramienta con la que cuenta el control externo, ha de convertirse en el eje sobre el que gire este cambio; pues se trata de un potente instrumento contra la corrupción, la falta de transparencia y el gasto ineficiente, al permitir comprobar que la gestión de los cargos públicos y el resto de responsables de la utilización de fondos públicos se ajusta a las normas vigentes y a los criterios de eficacia, eficiencia y economía que exigen la Ley y la ética.

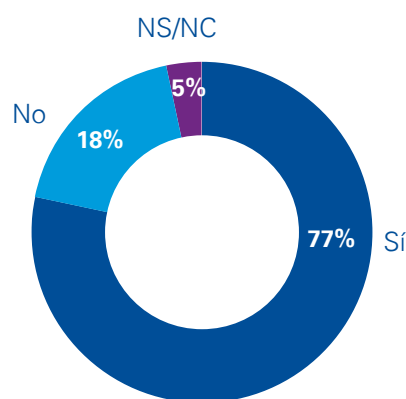
Los medios a través de los que impulsar este cambio podrían ser variados, pero, sin duda, la aprobación de iniciativas legislativas que estableciesen la obligación de auditar a los entes públicos con unas determinadas características sería determinante. Los beneficios se dejarían sentir en forma de avances en transparencia, así como en la mejora de la calidad sobre los estados financieros y presupuestarios.

El buen gobierno en la Administración: la lucha contra la corrupción

Una de las herramientas de las que puede disponer una organización para prevenir las malas prácticas en materia financiera es un sistema de control y gestión presupuestario. En este sentido, casi ocho de cada diez encuestados manifiestan que en la Administración Pública en la que trabajan existe uno de estos mecanismos. Por el contrario, existe un 18% de las organizaciones que todavía no tiene implantado uno de estos sistemas, según los encuestados.

La eficacia, entendida como la consecución de los objetivos fijados con los recursos disponibles, caracteriza a esta herramienta de control y gestión presupuestario de la que disponen estos organismos 'mucho' o 'bastante', según un 87% de las respuestas. Mientras, la eficiencia, definida como la obtención de los mejores resultados con la mínima inversión, lo hace según un 77%.

¿Dispone su organización de un sistema de control y gestión presupuestario para prevenir malas prácticas?



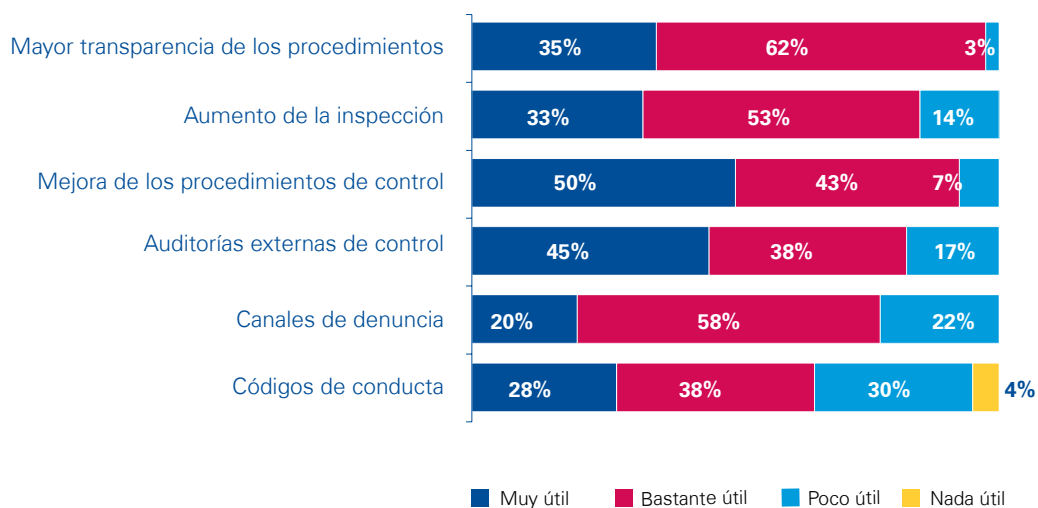
En caso afirmativo, por favor, señale en qué medida el sistema cumple con las siguientes características.

Pregunta multirrespuesta

	Mucho	Bastante	Poco	Nada
Eficacia	26%	61%	10%	3%
Eficiencia	16%	61%	20%	3%

Este control interno de las organizaciones puede ejercerse a través de diferentes herramientas, cuyo grado de eficacia variará en función del tipo de organización del que se trate así como de su cultura y de los riesgos a los que esté expuesta. Cuando los encuestados son preguntados por aquellos canales más útiles para ejercer este control, los medios más mencionados como muy útiles son la mejora de los procedimientos de control (50% de las respuestas) y las auditorías externas de control (45%). Aquellos considerados menos útiles por porcentajes más amplios son los códigos de conducta (30% de los encuestados) y los canales de denuncia (22% de los encuestados), a pesar de ser las herramientas básicas en toda organización.

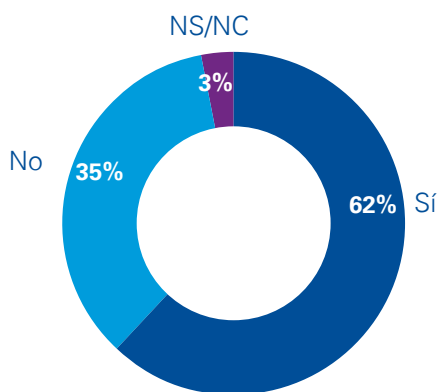
Por favor, valore el grado de utilidad que, según su opinión, tienen las siguientes herramientas para mejorar el control interno de las Administraciones Públicas.



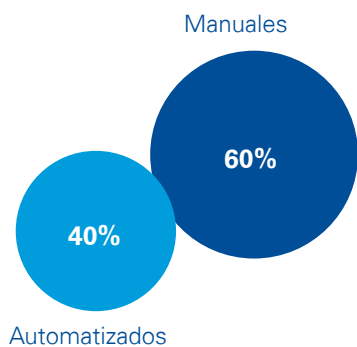
La corrupción es una de las preocupaciones crecientes que se detectan en la sociedad española. En este sentido, es esencial que toda organización cuente con los controles necesarios para ayudar a prevenir, detectar y/o dar respuesta a situaciones irregulares o ilícitas. La legislación dirigida a atajar estas situaciones en el ámbito privado ha vivido un importante desarrollo, a través de la aprobación de normativas como la Foreign Corrupt Practices Act (FCPA o Ley sobre Prácticas Corruptas en el Extranjero o FCPA) en Estados Unidos o la Bribery Act 2010 (Ley penal sobre sobornos) en Reino Unido, más reciente. España se ha sumado en los últimos años a esta tendencia con la introducción de los delitos de corrupción dentro de la responsabilidad penal de las personas jurídicas, entre otras acciones específicas.

A pesar de este avance en el ámbito privado, un 35% de los encuestados asegura que en su organización no existen suficientes mecanismos de control que ayuden a prevenir, detectar y/o dar respuesta a situaciones irregulares o ilícitas. Por el contrario, un 62% de los consultados contesta afirmativamente a la pregunta. Entre estos en cuyas organizaciones sí existen este tipo de mecanismos, un 60% advierte de que son controles manuales, frente a un 40% de automatizados. El grado de control que ejercen, según la mayoría de respuestas (52%) es medio, aunque un 48% lo considera alto. De estas respuestas se puede concluir que aún existe un importante margen de mejora, tanto en la implantación de mecanismos de control como en su automatización y aumento del grado de control.

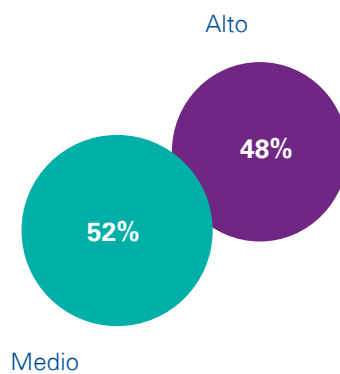
¿Considera que en su organización existen suficientes mecanismos de control que ayuden a prevenir, detectar y/o gestionar situaciones irregulares o ilícitas?



En caso afirmativo, por favor, señale el tipo de mecanismos de control de los que dispone su organización.



Por favor, señale el grado de control que ejercen estos mecanismos.

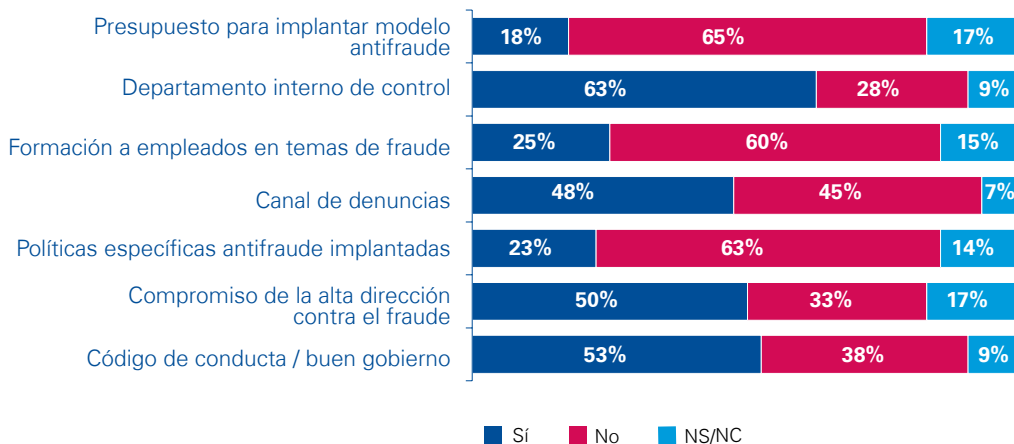




Cuando los encuestados son preguntados por las medidas de control interno que existen en su organización, se observan dos polos diferenciados. Por un lado, el grupo de medidas claramente existentes lo componen un departamento de control interno (63% de los encuestados), el código de conducta o buen gobierno (53%) y el compromiso de la alta dirección contra el fraude (50%). Por otro lado, aquellas medidas de las que, mayoritariamente, carece la administración, según las respuestas de los encuestados, son un presupuesto para implantar un modelo antifraude (65% de los encuestados), políticas específicas antifraude

implantadas (63%) y formación a los empleados en temas de fraude (60%). Asimismo, un 45% de los encuestados asegura que su organización no cuenta con un canal de denuncias, uno de los medios más eficaces para detectar situaciones irregulares y una de las herramientas que están tomando mayor importancia en el sector privado. Cada vez más, los marcos de referencia del regulador –especialmente en EEUU– piden a la dirección de las empresas que alienten a sus empleados a denunciar el fraude y las malas prácticas y que protejan a estos empleados de posibles daños cuando así lo hagan.

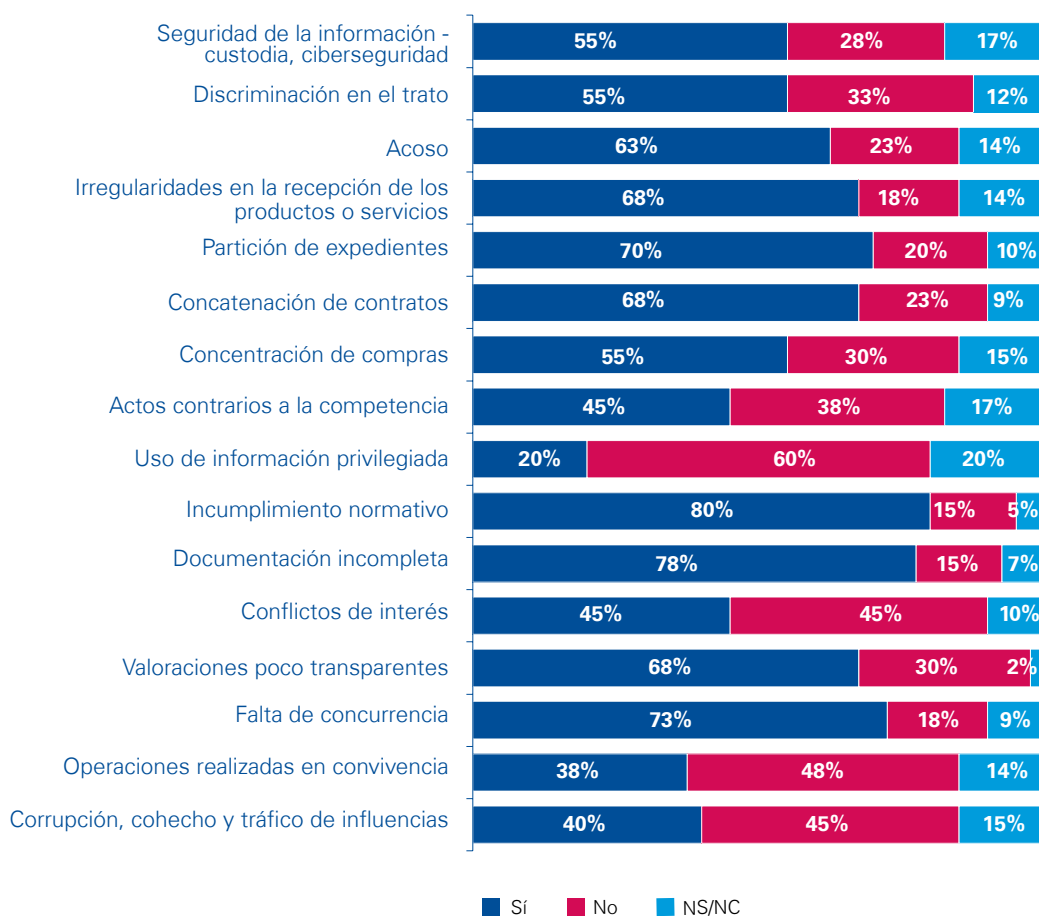
Por favor, señale si existen las siguientes medidas de control interno en su organización:



Las respuestas de los encuestados muestran cómo existen mecanismos eficaces para detectar aquellas situaciones irregulares relacionadas con el ejercicio de las libertades públicas (tales como el acoso o la discriminación en el trato), así como en todo lo relativo a las licitaciones y procesos de concurso público (irregularidades en la recepción de productos o servicios, la partición de expedientes, la concatenación de contratos, la concentración de compras, el incumplimiento normativo, la documentación incompleta o la falta de concurrencia).

No obstante, los riesgos detectados a partir de las respuestas de los encuestados se concentran en aquellas situaciones normalmente asociadas con la corrupción. Así, según las respuestas de los encuestados, aquellos asuntos para los que menos mecanismos de detección existen en los organismos públicos son el uso de información privilegiada (el 60% de los consultados asegura que no existen mecanismos eficaces para detectar esta situación en la organización), las operaciones realizadas en connivencia (48%), la corrupción, el cohecho y el tráfico de influencias (45%) y los conflictos de interés (45%).

Por favor, señale si existen mecanismos eficaces para detectar las siguientes situaciones en su organización.







Tribuna

Dibujando un sistema de control adecuado para las Administraciones: las tres líneas de defensa

Por **Marisa Yepes,**

Directora en el área de Forensic de KPMG en España

Uno de los principales riesgos identificados en las Administraciones Públicas a partir de las respuestas de los encuestados es la insuficiente existencia de mecanismos eficaces para detectar aquellas situaciones que más comúnmente se relacionan con la corrupción. Se trata de un hecho que resalta lo razonable de la preocupación que muestran los ciudadanos a través de herramientas como el barómetro del CIS y una evidencia que deja entrever un importante margen de mejora.

Las formas de atajar el reto no son sencillas, pero los pasos ya están marcados a partir de aquellos que han seguido las empresas privadas con cierto éxito. Lo primero es, sin duda, realizar un diagnóstico de la situación, para lo que resulta especialmente útil el modelo de las tres líneas de defensa.

La primera línea de defensa, constituida por controles administrativos o de negocio, parece cubierta por las Administraciones Públicas a tenor de las respuestas de los encuestados. No obstante, el riesgo se detecta en la segunda y la tercera. El *compliance* o cumplimiento normativo requiere de la existencia de un departamento concreto, o al menos de una persona, que se encargue de identificar riesgos, crear políticas y procedimientos específicos para mitigarlos y supervisar que se cumplen. La tercera se ciñe a la auditoría interna, un proceso que revise si, efectivamente, los controles se cumplen y son efectivos y eficaces. La inexistencia de estos dos procedimientos parece evidente en la mayoría de organismos públicos.

Pero, ¿cuáles son las medidas concretas que convendría tomar? Los tres pilares más básicos y generalmente aplicables serían la implantación de un código de conducta, un canal de denuncias y unas políticas antifraude en todos y cada uno de los organismos públicos. Algunos estudios certifican la eficacia de estos métodos: según el informe Report to the Nations 2014 de ACFE (Asociación de Examinadores Certificados de Fraude), el 40% de los fraudes se llega a conocer por el canal de denuncias, el 15% por la revisión del management y el 15% por auditoría interna. Para avanzar más allá sería necesario realizar un estudio en profundidad de los riesgos concretos de cada tipo de administración o incluso organización a organización.

No obstante, con estos tres pilares no sería suficiente: afianzar una cultura antifraude supone un laborioso proceso al que tienen que contribuir tanto la legislación como el compromiso desde los niveles más altos de la organización. La formación a todos los trabajadores públicos también sería crucial, con el objetivo de que estos conozcan a qué riesgos concretos están expuestos y que sepan distinguir con claridad cuándo están actuando de manera irregular.

Las lecciones aprendidas de las empresas del ámbito privado muestran que los métodos más eficaces para luchar contra el fraude y la corrupción son aquellos en los que se presta atención a las medidas de control encaminadas a la prevención y a la creación de una

cultura ética que cale en todos sus empleados. En este sentido, los códigos de conducta son hoy en día un elemento básico de primera necesidad dentro de los esfuerzos de comunicación y formación que llevan a cabo las empresas para difundir la ética y la integridad.

Sumado a lo anterior y desde la perspectiva de la detección, los mecanismos para denunciar el fraude y las malas prácticas son otra de las herramientas fundamentales de las que hacen uso las grandes compañías. Los empleados que denuncian malas prácticas no solo sirven de sistema de alerta temprana en sus organizaciones, sino que además actúan como catalizadores para crear un cambio en la organización y fomentar una cultura de alta integridad ética.

En relación con esto, la propia Ley de Transparencia enumera una serie de principios generales y de actuación para el buen gobierno, entre los que figura la comunicación a los órganos competentes de cualquier actuación irregular de la cual se tenga conocimiento, que deberían configurar, con su correspondiente adaptación y desarrollo, la columna vertebral del marco ético y de comportamiento de las personas que trabajan en el sector público

La Ley de Transparencia ha puesto en marcha el marco para que las actuaciones de las Administraciones Públicas se adecuen a determinados valores, pero el reto es que estos calen en la cultura común y se pongan en práctica en el día a día de las organizaciones. Para ello, sería útil que futuros desarrollos legislativos

contemplasen la creación de organismos que, asimilándose a los comités de ética y oficinas de cumplimiento del sector privado, implanten, difundan y supervisen las medidas concretas en las que se asienten los tres pilares básicos aludidos, conjuntamente con las infracciones y sanciones ya previstas en la Ley de Transparencia. Todo ello, en aras de garantizar un comportamiento ético de las Administraciones Públicas, cuyos incumplimientos repercutirían no solo a sus propias organizaciones sino al conjunto de los ciudadanos.



Equipo de Transparencia sector Público de KPMG en España

Cándido Pérez Serrano

Socio Responsable de Infraestructuras, Transporte, Gobierno y Sanidad
candidoperez@kpmg.es

Soledad Cobo Abeytua

Senior Manager de Gobierno y Sanidad
mcobo@kpmg.es

Auditoría

Manuel Martín Barbón

Socio
manmartin@kpmg.es

Oficinas

Jose M^o de Hita

Socio
Cataluña
jmdehita@kpmg.es

Management Consulting

Natán Díaz Carazo

Socio
natandiaz@kpmg.es

Gregorio Moreno

Socio
Navarra
gmoreno@kpmg.es

Fiscal

Fernando Gómez Galicia

Socio, Tributación Directa
fgomez@kpmg.es

Francisco Montes

Director
Andalucía
franciscomontes@kpmg.es

Javier Sanchez Gallardo

Socio, Tributación Indirecta
jsanchez@kpmg.es

Francisco José Rabadán

Socio
Galicia y Castilla-León
frabadan@kpmg.es

Risk Consulting

Jose Luis Blasco

Socio, IARCS
jblasco@kpmg.es

Bernardo Vargas

Socio
Valencia
bvargas@kpmg.es

Marisa Yepes

Director, Forensic
myepes@kpmg.es

Ramón Cañete

Socio
País Vasco
rcanete@kpmg.es

Legal

Jorge Aguirregomezcorta

Socio
jaguirregomezcorta@kpmg.es

Miguel Ángel Paredes

Socio
Alicante y Murcia
maparedes@kpmg.es

IT Advisory

Diego Bueno

Director
dbueno@kpmg.es

Eliseo Llamazares

Socio
Baleares
ellamazares@kpmg.es

Alberto Fernández

Director
Asturias
albertofernandez@kpmg.es

kpmg.es



La información aquí contenida es de carácter general y no va dirigida a facilitar los datos o circunstancias concretas de personas o entidades. Si bien procuramos que la información que ofrecemos sea exacta y actual, no podemos garantizar que siga siéndolo en el futuro o en el momento en que se tenga acceso a la misma. Por tal motivo, cualquier iniciativa que pueda tomarse utilizando tal información como referencia, debe ir precedida de una exhaustiva verificación de su realidad y exactitud, así como del pertinente asesoramiento profesional.

© 2016 KPMG, S.A., sociedad anónima española y miembro de la red KPMG de firmas independientes, miembros de la red KPMG, afiliadas a KPMG International Cooperative ("KPMG International"), sociedad suiza. Todos los derechos reservados.
KPMG y el logotipo de KPMG son marcas registradas de KPMG International Cooperative ("KPMG International"), sociedad suiza.