



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA POR LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ALMERÍA

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía ha incluido en el Plan de actuaciones para 2017 un informe de fiscalización sobre el cumplimiento del principio de transparencia por la Diputación Provincial de Almería.

La transparencia es un principio general que debe presidir el funcionamiento de todas las Administraciones Públicas en su relación con los ciudadanos. Este principio se manifiesta en una doble vertiente, por un lado, la publicidad activa que exige que las Administraciones publiquen de forma periódica y actualizada la información que sea relevante para los ciudadanos y, por otro, el derecho de acceso a la información pública que permite a los ciudadanos obtener la información que obre en poder de las entidades públicas.

En la Comunidad Autónoma, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía ya reconoció el principio de publicidad activa en el ámbito de las Corporaciones locales, estableciendo el deber de publicar determinada información en sus sedes electrónicas o en la de la respectiva diputación provincial (art. 54).

Con posterioridad, la exigencia de publicar de forma periódica y actualizada información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar el principio de transparencia, se ha recogido expresamente en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTBG) y en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de transparencia pública de Andalucía (en adelante LTPA).

La fiscalización del principio de transparencia por las Instituciones de Control Externo debe convertirse en un elemento común del control sobre la actividad económico-financiera de los entes públicos. En tal sentido, la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos ha modificado, entre otras, la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas para recoger expresamente el principio de transparencia como uno de los principios a los que debe someterse la fiscalización de la actividad económico-financiera.

Concretamente, el nuevo artículo 9.1 señala:

“La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia, economía, transparencia, así como a la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género”.

Por su parte, la Cámara de Cuentas de Andalucía ha desarrollado, en colaboración con la Universidad de Granada y la Fundación Centro de Estudios Andaluces, una propuesta metodológica para fiscalizar el principio de transparencia en la Administración Local. La citada propuesta se



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

caracteriza por proporcionar un nuevo sistema que permite superar ciertas limitaciones de los índices existentes y mejorar la evaluación del cumplimiento de la normativa sobre transparencia.

<http://www.ccuentas.es/public/modules/download/downloader.php?download=13&file=723>

La propuesta metodológica agrupa los indicadores de transparencia exigidos a las Corporaciones locales de Andalucía, siguiendo lo establecido en los artículos 10 a 16 de la Ley de transparencia pública de Andalucía, en los siguientes apartados:

- *Información institucional y organizativa*
- *Información sobre altos cargos y personas que ejerzan la máxima responsabilidad*
- *Información sobre planificación y evaluación*
- *Información de relevancia jurídica*
- *Información sobre procedimientos, cartas de servicio y participación ciudadana*
- *Información sobre contratos, convenios y subvenciones*
- *Información económica, financiera y presupuestaria*

Para cada uno de estos apartados se establecen los ítems que deben cumplir las Entidades locales.

El alcance temporal coincide con el momento de cierre de los trabajos de campo. De esta forma se han podido incorporar todas las modificaciones y actualizaciones que, como consecuencia del desarrollo de los trabajos de fiscalización, se han efectuado en la página web de la Diputación Provincial.

Los trabajos de campo han concluido el 8 de junio de 2018.

Se ha efectuado una auditoría de cumplimiento de legalidad para determinar si la Diputación Provincial de Almería cumple, en todos sus aspectos significativos, con la normativa y procedimientos aplicables al principio de transparencia, en su vertiente de publicidad activa.

Igualmente se ha llevado a cabo una auditoría operativa o de gestión para concluir sobre si los sistemas y procedimientos utilizados por la Diputación Provincial para que los municipios de la provincia puedan cumplir con la normativa sobre transparencia respetan los principios de buena gestión y son satisfactorios para los demandantes de la información.

La auditoría se ha llevado a cabo de conformidad con los principios fundamentales de fiscalización de las Instituciones Públicas de Control Externo. También se ha tenido en cuenta el Manual de auditoría de gestión del Tribunal de Cuentas Europeo, de septiembre de 2017.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Situación general de la Diputación Provincial de Almería en relación con el principio de transparencia

El acceso al Portal de Transparencia de la Diputación Provincial de Almería se efectúa a través de su página web <http://www.dipalme.org/> o mediante el enlace directo <http://www.dipalme.org/Servicios/cmsdipro/index.nsf/informacion.xsp?p=dipalme&documentId=671A62A2667B3B3EC1257D03003FBFD0>

El Portal de Transparencia permite escuchar, mediante ReadSpeaker, sus distintos apartados, de forma que se facilita el acceso a su contenido.

Tiene dos apartados dedicados al cumplimiento de la publicidad activa. El de “Información destacada” y el dedicado a los Índices de Transparencia para las Diputaciones (INDIP) elaborados por Transparencia Internacional España (TI).

Por otro lado, el Portal de Transparencia también contiene información de interés general para la ciudadanía. Así, se encuentran publicadas la Resolución PA-30/2018, de 4 de abril, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía y la Recomendación sobre transparencia del Defensor del Pueblo (nº 17012802), que afectan a la Diputación Provincial de Almería.

Igualmente, incluye un apartado de solicitudes, sugerencias y quejas a través de diferentes canales de participación y un apartado de estadísticas sobre solicitudes de información pública.

La página web de la Diputación cuenta con un “Tablón de anuncios” en el que se publica la información relativa a la propia Diputación Provincial, así como la que afecta a los distintos municipios de la provincia.

Se ofrece la posibilidad de suscribirse a este tablón de anuncios y, de esta forma, recibir la información periódica que se vaya publicando en el mismo.

También tiene un acceso que permite realizar diferentes gestiones y trámites sin necesidad de acudir a las oficinas de la Diputación. En unos casos, este acceso permite obtener los formularios necesarios en formato papel y, en otros se pueden efectuar directamente de forma “online”, a través de la Oficina Virtual con certificado digital o DNI electrónico.

Informe de cumplimiento de legalidad

En opinión de la Cámara de Cuentas de Andalucía la Diputación Provincial de Almería cumple, en todos sus aspectos significativos, con la normativa aplicable al principio de transparencia, en su vertiente de publicidad activa, excepto por las siguientes salvedades:



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

- La Diputación Provincial de Almería no facilita el acceso a través de internet de sus sesiones plenarias, bien transmitiendo la sesión, bien dando acceso al archivo audiovisual grabado una vez celebrada la misma, tal y como requiere el artículo 21 de la LTPA.
- No se publican las memorias e informes que conforman los expedientes de elaboración de los textos normativos con ocasión de la publicidad de los mismos, como exigen los artículos 7.d) de la LTBG y 13.1.d) de la LTPA.
- No se encuentran publicadas las indemnizaciones que perciben los altos cargos de la Diputación como consecuencia de los viajes que efectúan, tal y como prevén los artículos 8.1.f) de la LTBG y 11.b) de la LTPA.
- No están publicados en el portal de transparencia los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización de los órganos de control externo que afectan a la Diputación [art. 16.b) LTPA].

A su vez, se deben destacar otras cuestiones que, aunque no afectan a la opinión, se consideran significativas:

- En el Portal de Transparencia de la Diputación aparece, por un lado, un apartado dedicado a “Información destacada” y, por otro, uno referido a los “Indicadores de Transparencia para las Diputaciones (INDIP)”. Ambos contienen información sobre publicidad activa, aunque la exposición de la misma es diferente y no siempre coincidente.

A su vez, determinada información exigida por la normativa sobre transparencia se encuentra depositada en otros apartados diferentes como, por ejemplo, el “tablón de anuncios”.

Esta circunstancia dificulta el acceso de los ciudadanos a la publicidad activa, pues en determinados casos es complicado saber dónde está la información que se busca.

- El *Plan Provincial para la Mejora de la Transparencia y Buen Gobierno*, aprobado por el Pleno de la Diputación el 29 de octubre de 2017, prevé entre sus objetivos la elaboración, durante 2018, de una ordenanza de transparencia.

En cumplimiento de este objetivo, el Pleno de 1 de junio de 2018 ha efectuado la aprobación inicial de la *Ordenanza de Transparencia, Acceso a la Información, Reutilización y Buen Gobierno de la Diputación de Almería* (BOP nº 108, de 6 de junio).

En el momento de la finalización de los trabajos de campo, la ordenanza estaba en trámite de información pública y audiencia a los interesados por un plazo de treinta días hábiles contados a partir del día siguiente a la publicación en el BOP¹.

¹ El Pleno de la Diputación de Almería de 28 de septiembre de 2018 ha procedido a su aprobación definitiva (BOP nº 199, de 16 de octubre de 2018).

Tal disposición dedica en capítulo III a la “publicidad activa de la información” y en su sección 2 “Obligaciones específicas” recoge las obligaciones a las que se compromete en el ámbito de la publicidad activa, incluyendo más requerimientos que los previstos estrictamente en la legislación sobre transparencia.

Informe de auditoría operativa o de gestión

Las Diputaciones Provinciales deberán prestar asistencia técnica a los municipios de menor población o con insuficiente capacidad económica y de gestión para que puedan cumplir con las obligaciones de publicidad activa previstas en la Ley (art. 20 LTPA).

La Diputación Provincial de Almería cuenta con el *Reglamento para la prestación del Servicio de Asistencia a Municipios* (BOP de 17 de junio de 2014). En el mismo, no se prevé una asistencia específica relacionada con el cumplimiento del principio de transparencia; si bien, tal y como se recoge en el *Plan Provincial para la Mejora de la Transparencia y Buen Gobierno*, el apoyo a los ayuntamientos en la gestión de la transparencia se efectuará a través del *Convenio Marco de la Red Provincial de Comunicaciones* (RPC).

El “*Convenio marco de cooperación para la implantación y mantenimiento de la red provincial de comunicaciones y servicios de teleadministración*” se aprobó el 18 de febrero de 2002 y tiene dos adendas de 2004 y 2006.

Por su parte, la Red Provincial de Comunicaciones (RPC) es el instrumento técnico que utiliza la Entidad provincial para facilitar el soporte informático a los ayuntamientos.

Para concluir sobre la eficacia de la asistencia técnica que la Diputación presta a los municipios de la provincia, se ha utilizado un modelo lógico que permite establecer la relación entre las necesidades de la intervención y los objetivos, recursos, realizaciones y resultados²:

Necesidades de la intervención	Asistencia técnica que la Diputación debe prestar a los municipios para que puedan cumplir con las obligaciones sobre publicidad activa previstas en la normativa.
Objetivos	Que los municipios cuenten con un portal de transparencia para publicar la información sobre publicidad activa.
Recursos	Aplicación informática y su asistencia técnica.
Realizaciones	Número de municipios que tienen portal de transparencia como consecuencia de la asistencia técnica prestada por la Diputación.
Resultados	Número de municipios que cumplen con el principio de transparencia como consecuencia de la asistencia técnica prestada por la Diputación.

² Manual de auditoría de gestión del Tribunal de Cuentas Europeo (septiembre 2017), págs. 18 y ss.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

A partir de este modelo lógico, se ha procedido a fiscalizar las realizaciones y los resultados para determinar si se han logrado los objetivos operativos (realizaciones) e inmediatos (resultados). Es decir, el número de municipios que tienen portal de transparencia como consecuencia de la asistencia técnica prestada por la Diputación (realizaciones) y el número de municipios que gracias a la intervención de la Diputación cumplen con la publicidad activa (resultados), siempre teniendo en cuenta que la obligación de cumplir con el principio de transparencia es de los propios ayuntamientos.

La asistencia técnica prestada por la Diputación a los ayuntamientos de la provincia para que éstos puedan cumplir con la normativa sobre transparencia se efectúa a través de un aplicativo informático puesto a disposición de todos los municipios, incluidos los de mayor población, mediante la Red Provincial de Comunicaciones.

Este programa informático no se encuentra adaptado a la normativa autonómica sobre transparencia (LTPA y LAUA).

Los indicadores contenidos en el mismo, basados en los 80 índices de Transparencia Internacional (TI), no se ajustan a la legislación sobre transparencia, pues hay 25 requerimientos contenidos en la legislación autonómica que no se encuentran incluidos, en todo o en parte, en el programa informático. De tal forma que, a partir del aplicativo, los municipios no pueden cumplir estrictamente con la legislación sobre transparencia.

Al cierre de los trabajos de campo de esta auditoría, había 79 ayuntamientos (77% de los municipios de la provincia) que tenían portal de transparencia como consecuencia de la asistencia técnica prestada por la Diputación Provincial.

Si bien, de estos 79 ayuntamientos solamente 22 tenían depositada alguna información sobre publicidad activa. 57 municipios tienen creado el portal de transparencia, pero éste no contiene información alguna sobre el principio de publicidad activa. A su vez, de los 22 municipios que tienen alguna información sobre transparencia tan solo 2 tienen un nivel de información adecuado.

En consecuencia, los sistemas y procedimientos utilizados por la Diputación Provincial para que los municipios de la provincia puedan cumplir con la normativa sobre transparencia no se pueden considerar satisfactorios para los demandantes de la información.

Por otro lado, se ha remitido un cuestionario a los 18 municipios de la provincia con población comprendida entre 5.000 y 30.000 habitantes para conocer el grado de satisfacción de los recursos puestos a su disposición por la Diputación Provincial y, en su caso, los motivos por los que no los utilizan.

Se ha conseguido que contesten todos los ayuntamientos y las conclusiones obtenidas son las siguientes:

- Todos los municipios tienen constituido su portal de transparencia, menos dos.
- De los 16 que tienen portal de transparencia, 11 utilizan el aplicativo de la Diputación Provincial de Almería y 5 lo hacen a través de los servicios de una empresa privada (espublico Servicios para la Administración, S.A.).
- De los 11 que usan la aplicación de la Diputación, 4 municipios solamente tienen operativo el acceso al aplicativo informático, pero no han incorporado información alguna sobre publicidad activa (como ya se ha expuesto, el sistema informático requiere que sean los propios ayuntamientos los que mantengan y actualicen la información correspondiente).

Las razones expuestas por estos ayuntamientos para explicar la situación descrita son las siguientes:

Situación	Número de ayuntamientos
Falta de medios humanos	8
Exceso de carga de trabajo	5
Falta de formación	5
Complejidad del aplicativo informático	3
Complejidad para incorporar la información	4

- Cinco municipios utilizan los servicios de una empresa privada para el cumplimiento del principio de transparencia. Ésta les proporciona un sistema informático (GESTIONA) que contiene distintos módulos para gestionar la actividad administrativa. En el módulo dedicado a la sede electrónica se incluye el portal de transparencia junto con otras aplicaciones que permiten la realización electrónica de distintos trámites administrativos. Tal sistema informático también tiene otros módulos dedicados a la gestión y tramitación de los expedientes administrativos.

De estos cinco ayuntamientos, uno no tiene ninguna información depositada en su portal de transparencia, otro tiene un nivel de información medio y tres cuentan con un nivel alto.

Las razones que han dado dos de estos municipios para justificar que no cumplen plenamente con el principio de publicidad activa se encuentran relacionadas con la falta de medios personales.

En cuanto a los motivos de por qué acuden a los servicios de una empresa privada en vez a los de la Diputación Provincial, uno de ellos considera que el aplicativo informático de la Diputación es más complejo que el facilitado por la empresa privada. En todo caso, como se ha señalado, el portal de uno de los ayuntamientos no tiene ninguna información disponible.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

- Por lo que se refiere al grado de satisfacción de la asistencia técnica ofrecida por la Diputación Provincial a los 18 municipios, los resultados son los siguientes:

Satisfacción	Respuesta	%
Nada adecuada	1	5,56%
Poco adecuada	2	11,11%
Normal	3	16,67%
Adecuada	5	27,78%
Muy adecuada	3	16,66%
No contestan	4	22,22%
Total	18	

El 61% de los municipios con población comprendida entre 5.000 y 30.000 habitantes consideran que la asistencia técnica facilitada por la Diputación Provincial es normal, adecuada o muy adecuada. Por el contrario, el 17% mantienen que es poco adecuada o nada adecuada.

Recomendaciones

La Diputación Provincial de Almería debe tener presente que su Ordenanza de Transparencia, Acceso a la Información, Reutilización y Buen Gobierno, aprobada el 28 de septiembre de 2018, contiene más requerimientos de los estrictamente previstos en la normativa sobre transparencia y, en consecuencia, la Entidad provincial debe cumplir tales requerimientos.

Es conveniente facilitar la accesibilidad general de la información sobre transparencia y unificar, en su caso, los indicadores que figuran en el Portal de Transparencia, pues la dualidad existente no favorece el acceso de los ciudadanos a la información pública.

La Diputación debería elaborar anualmente una memoria en la que se recoja el desarrollo y cumplimiento del principio de transparencia, así como los resultados de la asistencia prestada en esta materia a los municipios de la provincia.

La aplicación informática utilizada por la Entidad provincial para que los municipios de la provincia puedan cumplir con el principio de transparencia, en su vertiente de publicidad activa, debe adaptarse a la legislación sobre transparencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía y cumplir estrictamente con sus exigencias.

A su vez, la Diputación Provincial debe adoptar las medidas precisas para fomentar que los municipios, a partir del programa informático puesto a su disposición, puedan cumplir con el principio de transparencia, pues la asistencia técnica prestada a todos los municipios no cumple con el principio de eficacia, ya que solamente el 21% incorpora en sus páginas web alguna información sobre publicidad activa, y tan solo el 2% contiene un nivel de información adecuado.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

En tal sentido, se propone que el aplicativo informático sea lo más asequible posible para sus destinatarios, que a éstos se les facilite una formación adecuada y asistencia informática o que se facilite a los ayuntamientos los sistemas y procedimientos para incorporar la información a la aplicación informática.

NOTA: Los resúmenes se realizan para facilitar la labor de los medios de comunicación y contienen las principales conclusiones del informe. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en www.ccuentas.es.