DIRECTRICES TÉCNICAS

Fiscalización del cumplimiento del principio de transparencia por los municipios de 20.000 a 50.000 habitantes

(Puente Genil, Ronda, Écija, Almuñécar y Conil)

(SL 04/2016)

DIRECTRICES TÉCNICAS

1. INTRODUCCIÓN

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía ha incluido en el Plan de actuaciones para 2016 un informe de fiscalización sobre el cumplimiento del principio de transparencia por los municipios de 20.000 a 50.000 habitantes.

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.

El presente informe se puede considerar como una actuación novedosa que se realiza en un momento de gran actividad institucional sobre esta materia. 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 sido pionera en desarrollar, 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 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.

2. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

2.1. Tipo de fiscalización

Se va a efectuar una auditoría de cumplimiento de legalidad para determinar si los municipios auditados cumplen o no, en todos sus aspectos significativos, con la normativa y los procedimientos aplicables al principio de transparencia, en su vertiente de publicidad activa.

Se diseña una fiscalización con un nivel de seguridad razonable con el objeto de obtener evidencia adecuada, suficiente y pertinente sobre la existencia o no de incorrecciones materiales e incumplimientos significativos del marco normativo aplicable.

La fiscalización se llevará a cabo de conformidad con los principios fundamentales de fiscalización de las Instituciones Públicas de Control Externo. En concreto, con las ISSAI-ES 100 "Principios fundamentales de fiscalización del sector público", ISSAI-ES 400 "Principios fundamentales de la fiscalización de cumplimiento", ISSAI-ES 4000 "Directrices para la fiscalización de cumplimiento" y la Guía práctica de fiscalización GPF-OCEX 4001 "Las fiscalizaciones de cumplimiento de la legalidad y modelos de informes".

2.2. Objetivos generales

El objetivo general es analizar el cumplimiento del principio de transparencia, en su vertiente de publicidad activa, en determinados municipios.

Para ello se va a emitir una opinión sobre si el desarrollo del principio de transparencia, en cada uno de los ayuntamientos auditados, se ha efectuado, en todos sus aspectos significativos, conforme al marco normativo que le es de aplicación.

2.3. Alcance de la fiscalización

El ámbito subjetivo, tal y como se recogió en la Propuesta de Actuación, está determinado por los siguientes municipios: Puente Genil (Córdoba), Ronda (Málaga), Écija (Sevilla), Almuñécar (Granada) y Conil (Cádiz).

El ámbito objetivo (materia fiscalizada) está constituido por las actividades desarrolladas por los respectivos municipios para garantizar el cumplimiento de la publicidad activa.

El ámbito temporal coincidirá con el momento de cierre de los trabajos de campo para poder incorporar todas las modificaciones y actualizaciones que se vayan efectuando en las plataformas de transparencia de cada ayuntamiento.

3. CONOCIMIENTO DE LAS ENTIDADES Y SU ENTORNO

3.1. Naturaleza y objeto

Las características de cada uno se los municipios seleccionados son las siguientes:

Municipio	Extensión	Población total	Mujeres	Hombres
Puente Genil	171 Km²	30.072	15.128	14.944
Ronda	397,7 Km²	34.381	17.619	16.762
Écija	978,8 Km²	40.270	20.451	19.819
Almuñécar	83,3 Km²	27.397	13.808	13.589
Conil	88,6 Km²	22.297	11.044	11.253

3.2. Marco legal y regulatorio

El marco normativo está integrado, principalmente, por las siguientes disposiciones:

Normativa general de ámbito local

- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).
- Ley 5/2010 de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).
- Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

Normativa específica sobre transparencia

- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Ley 1/2014, de 24 de junio, de transparencia pública de Andalucía.
- Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
- Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.

3.3. Estructura organizativa y control interno

La estructura organizativa de cada uno de los ayuntamientos es la siguiente:

Municipio	Pleno	Junta de Gobierno Local
Puente Genil	Alcalde y 20 concejales	Alcalde y 7 Tenientes de Alcalde
Ronda	Alcaldesa y 20 concejales	Alcaldesa y 7 Tenientes de Alcalde
Écija	Alcalde y 20 concejales	Alcalde y 7 Tenientes de Alcalde
Almuñécar	Alcalde y 20 concejales	Alcalde y 7 Tenientes de Alcalde
Conil	Alcalde y 20 concejales	Alcalde y 6 Tenientes de Alcalde

Por su parte, los puestos ocupados por funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional son los siguientes:

Municipio	Secretario	Interventor	Tesorero
Puente Genil	X	X	X
Ronda	X		X
Écija	X	X	X
Almuñécar			X
Conil	X		X

El resto de puestos de trabajo están ocupados accidentalmente por funcionarios propios de la entidad local.

El Ayuntamiento de Écija tiene creada y dotada la plaza de Viceinterventor pero en estos momentos no está cubierta.

3.4. Otros aspectos relevantes

Cada uno de los ayuntamientos ha aprobado sus respectivas ordenanzas o reglamentos sobre transparencia, cuyo cumplimiento también se va a fiscalizar:

- El Ayuntamiento de Puente Genil ha elaborado la Ordenanza tipo de transparencia, acceso a la información y reutilización, publicada el 18 de marzo de 2016.

- Ronda tiene publicada la Ordenanza de transparencia, acceso a la información y reutilización en el BOP de 24 de noviembre de 2015.

- El Ayuntamiento de Écija tiene aprobada su Ordenanza Municipal de Transparencia de 22 de abril de 2016.

- Almuñécar ha publicado su Reglamento del Portal de Transparencia en el BOP de 12 de febrero de 2016.

- Y, por último, el Ayuntamiento de Conil tiene aprobada su Ordenanza Municipal de Transparencia de 29 de diciembre de 2015.

4. INFORME A EMITIR

De conformidad con la GPF-OCEX 4001, el informe, en principio, tendrá la siguiente estructura:

1. Introducción

2. Objetivos y alcance de la auditoría

3. Responsabilidad de los órganos municipales

4. Responsabilidad de la Cámara de Cuentas de Andalucía

5. Informe de cumplimiento de legalidad

6. Recomendaciones

7. Apéndices y anexos

5. EQUIPO DE AUDITORÍA, PRESUPUESTO DE TIEMPOS Y CALENDARIO PREVISTO

El Consejero responsable del informe es don Enrique J. Benítez Palma

El equipo de auditoría está compuesto por un responsable técnico, un ayudante de auditoría y un administrativo.

Las fechas en relación con el presente trabajo son las siguientes:

Comunicación del inicio de la actuación	16/02/2017
Trabajos preliminares y planificación	31/03/2017
Finalización de la planificación	23/05/2017
Trabajos de campo	30/06/2017
Entrega del borrador	31/07/2017

La estimación de horas de trabajo de la presente actuación es la siguiente:

MES	DIAS LABORABLES	HORAS MES	HORAS AUDITOR (1)	HORAS AYUDANTE (2)	HORAS ADMINISTRATIVO (3)	TOTAL HORAS
Febrero	7	49	10	49	5	64
Marzo	23	161	20	161	5	186
Abril	15	105	40	105	-	145
Mayo	20	140	70	140	-	210
Junio	22	154	70	154	20	244
Julio	21	147	100	147	40	287
TOTAL	**136**	**756**	**310**	**756**	**70**	**1.136**

(1) No se computan las dedicadas a otras fiscalizaciones (SL 05/2015 y SL 08/2016), al control de la información remitida por las Entidades locales sobre la contratación ni las aplicadas a la actividad de coordinación y revisión técnica de los informes.
(2) Horas efectivas del ayudante.
(3) Compagina estas labores con otros informes del departamento y con la recepción de la información sobre la contratación de las Corporaciones locales, tanto la referida a las relaciones anuales como la prevista en el artículo 29 del TRLCSP.

DIRECTRICES TÉCNICAS

ANEXO

Se comprobará que cada ayuntamiento tiene su portal de transparencia.

Información institucional y organizativa

Se debe publicar:

1. Información adicional de interés para la ciudadanía.
2. Las funciones que desarrollan las Entidades locales.
3. La normativa que les sea de aplicación.
4. Su estructura organizativa. A estos efectos, incluirán un organigrama actualizado que identifique a las personas responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional y la identificación de las personas responsables de las unidades administrativas.
5. Inventario de bienes muebles e inmuebles.
6. Sede física, horarios de atención al público, teléfono y dirección de correo electrónico.
7. Delegaciones de competencias vigentes.
8. Relación de órganos colegiados adscritos y normas por las que se rigen.
9. Las relaciones de puestos de trabajo, catálogos de puestos o documento equivalente referidos a todo tipo de personal, con indicación de sus retribuciones anuales.
10. Las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos.
11. Acuerdos o pactos reguladores de las condiciones de trabajo y convenios colectivos vigentes.
12. La oferta pública de empleo u otro instrumento similar de gestión de la provisión de necesidades de personal.
13. Los procesos de selección del personal.
14. La identificación de las personas que forman parte de los órganos de representación del personal.
15. El número de personas que gozan de dispensa total de asistencia al trabajo.
16. Las agendas institucionales de los gobiernos.
17. Las sesiones plenarias a través de internet.
18. Las actas de las sesiones plenarias, el orden del día de los plenos, así como los acuerdos alcanzados.

Información sobre altos cargos y personas que ejerzan la máxima responsabilidad de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley

Se deben publicar:

19. Las retribuciones de cualquier naturaleza percibidas anualmente por los altos cargos y por las personas que ejerzan la máxima responsabilidad.
20. Las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del cese en el cargo.
21. Las declaraciones anuales de bienes y actividades de las personas representantes locales, en los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

DIRECTRICES TÉCNICAS

Información sobre planificación y evaluación

Se publicarán:

22. Los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración.
23. Informes sobre el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos, encuestas sobre equipamientos y el coste de los servicios, así como la información disponible que permita su valoración

Información de relevancia jurídica

Se deben publicar:

24. Las directrices, instrucciones, acuerdos o circulares.
25. Las respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos, en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.
26. Los proyectos de reglamentos cuya iniciativa les corresponda se harán públicos en el momento en que, en su caso, se sometan al trámite de audiencia o información pública.
27. Se deben publicar los dictámenes del Consejo Económico y Social y del Consejo Consultivo.
28. Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación.
29. Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos.
30. Una vez efectuada la aprobación inicial de la ordenanza o reglamento local por el Pleno de la Corporación, deberá publicarse el texto de la versión inicial.
31. La existencia de Ordenanza de Transparencia.
32. Existencia de convenios con la Diputación Provincial, Ministerio, FEMP o FAMP.

Información sobre procedimientos, cartas de servicio y participación ciudadana

Se debe publicar:

33. El catálogo o los catálogos actualizados de los procedimientos administrativos de su competencia, con indicación de su objeto, trámites y plazos, así como en su caso los formularios que tengan asociados. Se indicará específicamente aquellos procedimientos que admitan, total o parcialmente, tramitación electrónica.
34. Una relación de los procedimientos en los que sea posible la participación de la ciudadanía mientras se encuentren en trámite.

DIRECTRICES TÉCNICAS

Información sobre contratos, convenios y subvenciones

Se publicarán:

35. Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones y prórrogas del contrato y la indicación de los procedimientos que han quedado desiertos, los supuestos de resolución de contrato o declaración de nulidad, así como los casos de posibles revisiones de precios y cesión de contratos. Igualmente, serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos y las subcontrataciones que se realicen con mención de las personas adjudicatarias.
36. Las concesiones administrativas: objeto, importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario.
37. El porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.
38. La relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, personas obligadas a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas.
39. Las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de las personas adjudicatarias, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma.
40. Las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de la convocatoria o la resolución de concesión en el caso de subvenciones excepcionales, el programa y crédito presupuestario al que se imputan, su importe, objetivo o finalidad y personas beneficiarias.

Información económica, financiera y presupuestaria

Se deben publicar:

41. Los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las administraciones públicas y la información de las actuaciones de control en los términos que se establezcan reglamentariamente.
42. Las cuentas anuales que deban rendirse.
43. Los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellas se emitan.
44. La Deuda Pública de la Administración con indicación de su evolución, del endeudamiento por habitante y del endeudamiento relativo.
45. El gasto público realizado en campañas de publicidad institucional.