DIRECTRICES TÉCNICAS

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

(SL 02/2018)

DIRECTRICES TÉCNICAS

1. INTRODUCCIÓN

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía ha incluido en el Plan de actuaciones para 2018 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 y utilizar la información que obre en poder de las entidades públicas, a fin de que ésta sea efectiva.

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 (arts. 5 y ss.) y en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de transparencia pública de Andalucía (arts. 9 y ss.).

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" y Guía Práctica de fiscalización GPF-OCEX 4320 "Guía sobre la importancia relativa en las fiscalizaciones de cumplimiento de legalidad".

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 está determinado, tal y como se recoge en la Propuesta de Actuación, por los siguientes municipios: Antequera (Málaga), Barbate (Cádiz), Isla Cristina (Huelva), Loja (Granada) y Tomares (Sevilla).

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*	Mujeres	Hombres	Núcleos de población
Antequera	749,1 Km²	41.104	20.972	20.132	11
Barbate	143,7 Km²	22.548	11.245	11.303	3
Isla Cristina	49,7 Km²	21.175	10.605	10.570	9
Loja	447,3 Km²	20.469	10.264	10.205	16
Tomares	5,2 Km²	25.042	12.667	12.375	1

* Referida a 31 de diciembre de 2017

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.

También se tendrá en cuenta la doctrina contenida en las Resoluciones del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía y, en su caso, en las Resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del Estado.

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	Delegaciones
Antequera	Alcalde y 20 concejales	Alcalde y 7 Tenientes de Alcalde	11
Barbate	Alcalde y 20 concejales	Alcalde y 6 Tenientes de Alcalde	38*
Isla Cristina	Alcaldesa y 20 concejales	Alcaldesa y 3 Tenientes de Alcalde	10
Loja	Alcalde y 20 concejales	Alcalde y 7 Tenientes de Alcalde	10
Tomares	Alcalde y 20 concejales	Alcalde y 6 Tenientes de Alcalde	10

* El Ayuntamiento de Barbate además tiene 15 subdelegaciones

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

Municipio	Secretario	Interventor	Tesorero
Antequera	X	X	X
Barbate	-	X	-
Isla Cristina	X	-	-
Loja	-	X	-
Tomares	X	X	X

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

En el Ayuntamiento de Tomares, además se han creado los puestos de Vicesecretario y Viceinterventor que están ocupados por habilitados nacionales.

3.5. Otros aspectos relevantes

Todos los ayuntamientos han creado su portal de transparencia. Sin embargo, ninguno de ellos ha aprobado ordenanza o reglamento específico sobre la materia.

4. INFORME A EMITIR

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

1. Introducción
2. Responsabilidad de los órganos municipales en relación con la publicidad activa
3. Responsabilidad de la Cámara de Cuentas de Andalucía
4. Informe de cumplimiento de legalidad
5. Recomendaciones
6. Apéndices y anexos

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

5.1. Equipo de auditoría

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

El equipo de auditoría está compuesto por las siguientes personas:

1 responsable técnico, 1 Ayudante de Auditoría y 1 Administrativo

5.2. Presupuesto de tiempo

La estimación de las horas disponibles para la realización del presente trabajo será la siguiente:

MES	DIAS LABORABLES	HORAS MES	HORAS AUDITOR (1)	HORAS AYUDANTE (2)	HORAS ADMINISTRATIVO (3)	TOTAL HORAS
Septiembre	11	77	10	77	5	92
Octubre	22	154	20	154	-	174
Noviembre	21	147	40	147	10	197
Diciembre	15	105	70	105	-	175
Enero	19	133	70	133	-	203
Febrero	12	84	30	84	60	174
TOTAL	**100**	**700**	**240**	**700**	**75**	**1.015**

(1) No se computan las dedicadas a otras fiscalizaciones (SL 04/2017, SL 03/2018 y SL 05/2018), 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 en la plataforma de rendiciondecuentas.es.

5.3. Calendario previsto

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

Comunicación del inicio de la actuación	13/09/2018
Trabajos preliminares y planificación	05/11/2018
Finalización de la planificación	12/11/2018
Trabajos de campo	31/01/2019
Entrega del borrador	18/02/2019

6. OBSERVACIONES

Cualquier incidencia que pudiera producirse en el desarrollo de los trabajos de auditoría y que, de algún modo, pudiera afectar a los objetivos propuestos se pondrá en conocimiento del Consejero responsable.

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.