

## DICTAMEN DEL CONSEJO MUNICIPAL DE TRANSPARENCIA DE VITORIA-GASTEIZ EN RELACIÓN CON EL GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ. EJERCICIO 2017.

### INTRODUCCIÓN

Con fecha 28 de mayo de 2018 se presentó al Consejo Municipal de Transparencia del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz el **"Informe sobre el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y acceso a la información pública del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Ejercicio 2017"**, elaborado por el Servicio de Transparencia y Atención Ciudadana.

El Reglamento orgánico de participación ciudadana del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz encomienda a este Consejo, en su artículo 87, *"velar por el cumplimiento de las obligaciones y compromisos del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz en materia de publicidad activa y por la salvaguarda del derecho de acceso a la información pública"*.

Entre las funciones encaminadas a ese fin, el artículo 89 del citado Reglamento establece la de **"dictaminar el informe sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones en torno a la publicidad activa y acceso a la información pública"**, al que se refiere el artículo 66 de la Ley 2/2016, de Instituciones Locales de Euskadi:

*Artículo 66. Seguimiento del grado de cumplimiento de la transparencia y del acceso a la información pública.*

**1. En el primer trimestre del año natural se elaborará un informe sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones en torno a la publicidad activa y acceso a la información pública durante el año natural inmediatamente anterior.**

*2. Dicho informe analizará y expondrá, como mínimo, los siguientes extremos:*

*a) Grado de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por parte del ayuntamiento y del resto de los sujetos dependientes de él enumerados en el artículo 47.*

*b) Contenidos más consultados del portal de transparencia.*

*c) Ejercicio del derecho de acceso a la información pública: número de solicitudes presentadas; número de solicitudes resueltas; plazo medio de resolución; número de solicitudes estimadas totalmente, parcialmente o con oposición de terceras personas; número de solicitudes desestimadas e inadmitidas; causas de estimación parcial o con oposición de terceras personas, de desestimación y de*

*inadmisión; información solicitada con más frecuencia; y perfil de la persona solicitante (tramo de edad, sexo, e idioma utilizado en la solicitud).*

*3. El informe elaborado se publicará junto con toda la información correspondiente a la publicidad activa.*

El Consejo Municipal de Transparencia ha analizado y debatido el contenido de dicho Informe y, como consecuencia, ha acordado emitir el siguiente

### **DICTAMEN**

#### **0.- ASPECTOS GENERALES.**

##### **A) Respecto a la necesidad de que la información facilitada a la ciudadanía sea de calidad, clara y universalmente accesible.**

Se trata de una observación que ya realizábamos en el dictamen sobre el informe del año 2016, ya que, conforme al artículo 5.5 de la Ley de Transparencia, es un principio básico de la transparencia que toda la información sea "comprensible, de acceso fácil y gratuito y estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos". A ello le añade el artículo 50.5 de la Ley de Instituciones Locales del País Vasco que dicha información debe ser "veraz, de fácil acceso, no discriminatoria, clara, sencilla y concisa, así como articularse a través de mensajes entendibles por la ciudadanía, utilizando especialmente vídeos, gráficos, fotos, dibujos y cualquier otro medio de composición de la página o del soporte documental que pueda ayudar a comprender mejor a la ciudadanía el alcance de la información proporcionada."

En definitiva, transparencia no es sinónimo de volcado masivo de información. Para que la transparencia sea efectiva, dicha información debe reunir además unas condiciones de calidad, claridad y accesibilidad.

En este sentido, el Consejo Municipal de Transparencia echaba de menos la existencia en el Ayuntamiento de cauces formales y estructurados de contraste que garanticen que la información que se facilita a la ciudadanía cumple con estos criterios. Ello no solo en lo

referente a la publicación activa en la web u otros medios electrónicos, sino también en relación con formularios, resoluciones, cartas, informaciones públicas de diversa índole, trámites automatizados, etc.

También recordábamos que con fecha 27/06/2014 el Pleno del Ayuntamiento de Vitoria, aprobó por unanimidad una moción sobre redacción de documentos municipales con criterios de lectura fácil.

Desde el Ayuntamiento se está trabajando en distintos proyectos relacionados con este tema, y se está planteando que algunos documentos puedan tener una segunda versión con criterios de lectura fácil. También se están analizando experiencias en otras administraciones. Sin embargo, se trata de un asunto complicado, porque se producen pérdidas de información y se tiene que determinar quién es quien da el visto bueno a la doble versión.

Por ello, el Consejo, si bien valora positivamente el trabajo que se está realizando desde el Ayuntamiento en este aspecto, insiste en su recomendación:

- **Que se establezcan unos criterios relativos a la calidad lingüística, la claridad expositiva y la accesibilidad universal aplicables a cualquier documento o comunicación que vaya a divulgarse con carácter masivo, y se designe a una instancia municipal o grupo de trabajo que vele por su cumplimiento.**
- **Que, al menos cuando los diversos órganos del Ayuntamiento diseñen cualquier documento o comunicación que vaya a divulgarse con carácter masivo, dichos documentos sean analizados y corregidos por un órgano o comisión *ad hoc* que tenga por misión velar porque dicho documento aúne el rigor con la calidad lingüística, la claridad expositiva, y la accesibilidad universal.**
- **Progresivamente, que se faciliten al personal municipal esos criterios y formación con el objetivo de que todos los documentos elaborados por el personal municipal respondan a estos mismos principios.**

- **Asimismo, recomendamos que el Ayuntamiento procure que cuando sea posible la información pública vaya complementada con información gráfica que haga más clara su interpretación.**

## **1.- INFORMACIÓN INSTITUCIONAL, ORGANIZATIVA Y DE PLANIFICACIÓN**

A la vista de la información facilitada en el Informe, así como de las observaciones realizadas, el Consejo Municipal de Transparencia efectúa nuevamente las siguientes recomendaciones:

- **Que se publique información acerca de la trayectoria profesional de las personas que ocupan los puestos directivos o de responsabilidad en el Ayuntamiento, así como del perfil requerido para su desempeño, tal y como exige la ley.**
- **En el caso de los planes y programas anuales y plurianuales, deberían poder consultarse todos en el mismo sitio, diferenciándose entre aquellos planes que constituyen un instrumento normativo y los que no.**

En el anterior dictamen también recomendábamos que se incorporara información sobre el grado de realización y cumplimiento del Plan de Legislatura, a lo cual se ha procedido con la implementación de la herramienta de Rendición de Cuentas, que, por ahora valoramos positivamente.

A las anteriores recomendaciones, derivadas de las observaciones contempladas en el informe, el Consejo desea añadir las siguientes, que ya recogíamos en el dictamen del pasado año, en aras a una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos. El Consejo Municipal de Transparencia viene a recomendar a todos los grupos políticos municipales:

- **Que hagan pública, preferentemente a través de la página web municipal, su contabilidad específica en relación con la aportación económica que reciben del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.**

Todo ello conforme al artículo 6 de la Ley 19/2013, y 52 de la Ley 2/2016, según el cual, las administraciones deben ofrecer, entre otros muchos aspectos, “información sobre los grupos políticos municipales”. En este sentido, la página web municipal contempla información sobre la asignación económica destinada a los grupos políticos municipales, consistente en una tabla con las asignaciones mensuales y la suma anual por cada grupo político. En el mismo apartado se especifica, de acuerdo con el artículo 73.3 de la LRBRL, que *“esta cantidad, en ningún caso puede destinarse al pago de remuneraciones de personal al servicio de la Corporación o a la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial”*. Además, se añade que *“los Grupos deben llevar una contabilidad específica de la dotación económica que les es asignada y la pondrán a disposición del Pleno siempre que éste lo pida”*. Ciertamente es que la normativa vigente no obliga a los grupos políticos municipales a informar públicamente y de forma periódica sobre el destino que se da a las aportaciones municipales, y éstas no se hallan sujetas a fiscalización previa por parte de la Intervención Municipal salvo que el Pleno les pida la contabilidad específica de esta dotación. Sin embargo, y más allá de la categorización de asignación como subvención o no, lo cierto es que este importe que Ayuntamiento abona a los grupos políticos municipales constituye una aportación dineraria proveniente del presupuesto municipal que además está sometido a ciertos límites.

## **2.- INFORMACIÓN DE RELEVANCIA JURÍDICO-NORMATIVA**

En relación con el ítem 1 de este epígrafe: *“serán públicos los acuerdos adoptados por órganos municipales que conlleven una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos”*.

Como también recordábamos en el dictamen anterior, en muchas ocasiones, los acuerdos y resoluciones municipales adoptados, aun cuando carezcan de un destinatario individual determinado, o incluso aunque lo tengan, son susceptibles de producir consecuencias jurídicas a muchas otras personas no contempladas en dicha decisión, e incluso a la ciudadanía en general. Los principios de transparencia y de seguridad jurídica, aconsejan que la ciudadanía en general tenga acceso a estas decisiones esenciales. En este sentido, el Consejo advertía algunas carencias notables, como que no exista un cauce directo de relación/publicación entre los decretos, circulares e instrucciones que se dictan en el seno del Ayuntamiento y el Servicio encargado de publicar la información y gestionar el Portal de Transparencia.

En el informe se indica que no se ha trabajado en la determinación de los criterios que permitan la identificación de estos acuerdos con relevancia jurídico-normativa, por lo que este Consejo, recomienda:

- **Que se definan los criterios que determinen que un Decreto o Instrucción interna es susceptible de repercutir sobre la ciudadanía, que identifiquen los acuerdos internos que estén dirigidos a interpretar la normativa aplicable; los que puedan suponer alteración en el modo o intensidad de prestación de las políticas públicas municipales; los que modifiquen los criterios sobre el modo de prestar los servicios públicos; los que regulen o modifiquen los criterios para acceder a cualesquiera servicios o prestaciones municipales, etc.**
- **Que una vez identificados estos acuerdos, decretos e instrucciones, se proceda a su publicación.**

Por otra parte, existen algunos documentos que pueden tener evidentes consecuencias jurídicas y no se publican, como las resoluciones del Órgano Económico Administrativo o los informes del Servicio de Asesoría Jurídica municipal. En este caso, los documentos están identificados, por lo que este Consejo recomienda lo siguiente:

- **Que, previa eliminación de los datos de carácter personal, se publiquen en la página web municipal las resoluciones del Órgano Económico Administrativo del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, y en especial aquellas cuya doctrina pudieran tener una aplicación extensiva, más allá del caso particular planteado.**
- **Que, así como son públicos los informes de la Intervención General, y de la Secretaría General del Pleno, se hagan públicos los informes emitidos por el Servicio de Asesoría Jurídica municipal, siempre que surtan efectos frente a terceros.**

En relación con el ítem 3: *“las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular la memoria del análisis del impacto normativo...”*

En el informe se alude a que las memorias de impacto normativo tampoco se reflejan en ningún espacio de la web, y en cuanto a las memorias e informes para la elaboración de normas, no existe una sistemática, salvo cuando ya existe una aprobación inicial. Por lo que hemos comprobado en la propia web municipal, solo aparecen informes en ciertos textos normativos ya aprobadas inicialmente, pero no en la normativa vigente, por ejemplo.

La exigencia de incluir también esta otra documentación estaría ligada tanto con las normas de la LRBRL para la aprobación de ordenanzas y reglamentos, como con la nueva regulación sobre iniciativa reglamentaria que se contempla en la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común (artículos 127 y ss). La razón de ser de esta exigencia se hallaría tanto en la necesidad de controlar que se ha seguido adecuadamente el procedimiento para la aprobación de normas, como en la conveniencia de evaluar si dichas normas cumplen adecuadamente los principios de buena regulación en el ejercicio de la potestad reglamentaria: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia.

Por ello, el Consejo recomienda:

**- Que, en la información de relevancia jurídico-normativa, tanto en las normas en fase de aprobación como en las ya vigentes, se incluyan “las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos”.**

También deben tenerse en cuenta las previsiones del artículo 132 de la Ley 39/2015, de 6 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que supone incorporar un nuevo ítem, el 9º, relativo a la publicación del “Plan Anual Normativo, con las iniciativas reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente”.

Según señala el Informe de cumplimiento, en este momento, no está publicado el plan normativo y tampoco se realiza ninguna acción proactiva de difusión de la evaluación de las normas en vigor.

Por ello, el Consejo emite la siguiente recomendación:

- **Que se publique en el entorno web del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz el Plan Normativo.**
- **Que se lleven a cabo acciones proactivas de difusión de la evaluación de normas en vigor.**

### **3.- INFORMACIÓN ECONÓMICA, PRESUPUESTARIA Y ESTADÍSTICA**

A la vista de las observaciones que se realizan en el Informe, el Consejo Municipal de Transparencia efectúa las siguientes recomendaciones:

En relación con el ítem 1: *“Todos los contratos, con indicación del objeto... Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos.”*

Con la nueva aplicación de gestión de la contratación implementada a raíz de la entrada en vigor el pasado 9 de marzo de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, se está trabajando para cumplir las determinaciones legales tanto en materia de contratación como en materia de transparencia. En tanto en cuanto no sean públicas estas cuestiones, consideramos formular de nuevo la siguiente recomendación:

- **Que se hagan públicos en la web los acuerdos de desistimiento y renuncia de los contratos que suscriba el Ayuntamiento, tanto si dicha decisión es adoptada por el Ayuntamiento, como si es la empresa contratista quien lo acuerda.**

En relación con el ítem nº 4: *“Las penalidades impuestas, en su caso, por incumplimiento de los contratistas”*, siguen sin constar publicadas, por lo que sugerimos:

- **Que se hagan públicas en la web las penalidades impuestas a las empresas contratistas por incumplimientos de los contratos.**



En relación con los ítem nº 5 (*la relación de los convenios suscritos, con mención de las partes..., su objeto, plazo...*) y 6 (*Encomiendas de gestión firmadas, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones...*). Salvo los convenios urbanísticos, no se publican los textos íntegros de los convenios, por lo que el Consejo, recomienda:

**- Conforme a lo que se indica en el informe, que se aporte toda la información completa sobre estos acuerdos, de conformidad con el artículo 55 de la Ley 2/2016. En este sentido, y con la salvaguarda de los datos personales u otros datos de empresas y asociaciones que hayan de ser protegidos, sería adecuado que el listado de convenios comprendiera un enlace al texto íntegro del convenio o encomienda de gestión.**

En cuanto al ítem nº 7, “*subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe*”, es un punto en el que se está trabajando, pero depende de que culmine el desarrollo de un aplicativo en la base de datos nacional, y de los cambios que ha habido en la Ley de Subvenciones, para lo cual se ha creado un grupo de trabajo. No obstante, sería necesario darle cobertura con la modificación de la Ordenanza Municipal de Subvenciones.

Por lo que respecta al ítem nº 14, “*información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos*”, a pesar de no cumplirse, valoramos positivamente el Plan operativo de transparencia con el que se está trabajando para la definición del catálogo de servicios que permita desarrollar un sistema de información que permita valorar el grado de cumplimiento que marca la ley. También constituye una herramienta útil para la consecución de este objetivo la plataforma de rendición de cuentas. Por tanto, en este sentido, el Consejo sugiere:

**- Que se avancen los trabajos de elaboración del catálogo de servicios que posibilite el desarrollo de un sistema de información estadística para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos de competencia municipal.**

Asimismo, le merece al Consejo una opinión favorable el hecho de que en el ámbito presupuestario se haya abordado la liberación de los datos en el portal de open data, así como el nuevo portal web previsto para este año, con la información presupuestaria

municipal en formato gráfico y con un claro enfoque ciudadano, y que entronca directamente con la recomendación efectuada en el dictamen del pasado año<sup>1</sup>, en relación con el ítem 8 del informe de cumplimiento.

En lo referente al punto nº 16, "*relación de bienes patrimoniales de su propiedad, o sobre los que ostente algún derecho real, y en su caso, entidad a la que estén cedidos*", en el porta de transparencia aparece la siguiente información: <<En esta página puede consultarse el inventario (a fecha de 31 de diciembre) de los últimos ejercicios. Está pendiente de publicación el correspondiente al 2016, a la espera del cierre de la Cuenta general de 2016 previsto para el mes de julio de 2017>>.

Considerando que ya ha transcurrido el plazo previsto, el Consejo emite la siguiente recomendación:

- **Que se actualice el inventario municipal de bienes.**

#### **4.- INFORMACIÓN SOBRE EL PERSONAL**

En relación con el ítem nº 3, de conformidad con el artículo 56.c) de la Ley 2/2016, parece que hay dudas sobre su colisión con el derecho a la protección de los datos personales de los representantes sindicales, por lo que cabría plantearse solicitar informe a la Agencia Vasca de Protección de Datos, sin perder de vista que es una norma con rango de ley, la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, la que determina la publicidad que debe darse a esos datos. Por ello, el Consejo nuevamente recomienda:

- **Que se haga pública la relación de "los miembros que componen los órganos de representación sindical".**

Asimismo, con el fin de que la información que se facilita sobre el personal sea lo más completa e ilustrativa posible, el Consejo recomienda, al igual que en dictamen anterior:

---

<sup>1</sup> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 50.6 de la Ley 2/2016, el Consejo recomienda que "la información de carácter económico-financiero, así como toda aquella que tenga por objeto el uso de recursos públicos la priorización de políticas públicas, la satisfacción ciudadana por los servicios públicos o cualquiera otra que pueda mostrarse estadísticamente o a través de porcentajes" venga acompañada por representaciones gráficas.

- **Que se acompañe junto a la publicidad de la plantilla presupuestaria y de la Relación de Puestos de Trabajo, la correspondencia entre los puestos y las plazas recogidas en uno y otro documento.**
- **Que se hagan públicos los catálogos de puestos de trabajo.**

#### **En relación con las personas con discapacidad:**

El artículo 42 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, dispone que "*Las empresas públicas y privadas que empleen a un número de 50 o más trabajadores vendrán obligadas a que de entre ellos, al menos, el 2 por 100 sean trabajadores con discapacidad*"

Esta norma, que es de aplicación a nuestras empresas públicas municipales, AMVISA, TUVISA, y Ensanche 21, sin embargo no rige en relación con el Ayuntamiento en sí, ni en relación con sus organismos autónomos (CEA; Conservatorio de Danza; Escuela de Música). A estos les es de aplicación la previsión del artículo 59 del EBEP, que prevé que "*en las ofertas de empleo público se reservará un cupo no inferior al siete por ciento de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad*".

Como quiera que el objeto de ambas normas es en todo caso el mismo, es decir, establecer medidas de acción positiva para que las empresas, y en particular la Administración, contraten a personas con discapacidad, procurando que el porcentaje de personas con discapacidad contratadas alcance al menos el 2% de la plantilla, el Consejo recomienda también en esta ocasión:

- **Que se haga pública y se mantenga actualizada la información referida al número y porcentaje de personas con discapacidad que presten sus servicios para el Ayuntamiento, especificando el tipo de relación laboral que ostenten.**

## 5.- INFORMACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES Y DE LA CARTERA DE SERVICIOS

En relación con lo que se señala en el informe, de acuerdo con el artículo 54.d) de la Ley 2/2016, y en línea con lo establecido en la pág. 9 del presente dictamen, el Consejo recomienda:

**- Que se avancen los trabajos de elaboración del catálogo de servicios que el Ayuntamiento presta a la ciudadanía, con el fin de que pueda estar definido antes de que acabe 2018, y que redundará en una información más agregada, sucinta y clara.**

## 6.- OTRAS CUESTIONES (artículos 58 y 61 de la Ley 2/2016)

No hay recomendaciones en relación con este apartado.

## 7.- ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y EMPRESAS MUNICIPALES

Tanto el artículo 2 de la Ley de Transparencia estatal, como el artículo 49 de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi, hacen extensivo el régimen de transparencia tanto a los municipios como a las empresas públicas municipales en cuyo capital social la participación directa o indirecta de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por ciento.

En el caso del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, tanto los organismos autónomos (CEA, Escuela de Música, Conservatorio de Danza) como las empresas públicas AMVISA, TUVISA y GILSA cumplían y cumplen adecuadamente con los requerimientos de información pública que establece la normativa vigente. Una excepción la constituía la mercantil Ensanche 21 Zabalgunea, S.A., la cual, en el año 2017 ha subsanado esa situación, con la publicación en el portal de transparencia de datos de carácter organizativo, presupuestario, financiero y de actividad.