

## **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 2016.**

### **INTRODUCCIÓN**

En el BOTHA nº 25, de 1 de marzo de 2017 se publicó la aprobación definitiva de la modificación del reglamento orgánico de participación ciudadana del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Esta modificación supuso, entre otras muchas novedades, la creación, en el Capítulo II del Título IV del Reglamento, del Consejo Municipal de Transparencia.

En su artículo 87, el Reglamento Orgánico encomienda a este órgano consultivo la función de “*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*”.

En aras a cumplir con ese cometido, el artículo 89 del citado Reglamento establece, entre sus funciones, 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.*

Con fecha 19 de mayo de 2017 se constituyó oficialmente el Consejo Municipal de Transparencia del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, y en esa misma fecha se presentó al Consejo el "**Informe sobre el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y acceso a la información pública del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Ejercicio 2016**", elaborado por el Servicio de Transparencia y Atención Ciudadana.

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 los compromisos asumidos por el Gobierno Municipal.**

El artículo 89.1.d) del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana otorga al Consejo Municipal de Transparencia, la competencia para "Realizar el seguimiento y evaluación del grado de cumplimiento de aquellos compromisos de transparencia y acceso a la información pública asumidos por el Gobierno municipal en el ejercicio de su actividad, aunque excedan de las obligaciones legales".

Con el fin de poder cumplir con esta competencia, el Consejo estima necesario que:

**Por parte del Servicio de Atención Ciudadana y Transparencia se elabore un informe anual en relación con el grado de cumplimiento de los compromisos en materia de transparencia, buen gobierno y acceso a la información pública asumidos por el Gobierno en su Plan de Legislatura o en el Plan de Transparencia.**

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

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 echa 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.

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.

Por ello, el Consejo recomienda:

- **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 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, tal y como exige la ley.**
- **Que se incorpore información sobre el grado de realización y cumplimiento del Plan de Legislatura.**
- **En el caso de los planes y programas anuales y plurianuales, que se incluya una “ficha modelo” que recoja, de todos ellos, los objetivos concretos, actividades, medios y tiempo previsto para su consecución, en línea con la exigencia legal al respecto.**

A las anteriores recomendaciones, derivadas de las observaciones contempladas en el informe, el Consejo desea añadir las siguientes:

- Conforme al artículo 6 de la Ley 19/2013, y 52 de la Ley 2/2016, 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”*. Cierto 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 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.

- **Por ello, en aras a una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos, el Consejo Municipal de Transparencia viene a recomendar a todos los grupo 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.**

## **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”*.

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 advierte algunas carencias notables, como que no exista un cauce directo de relación/publicación entre los decretos e instrucciones que se dictan en el seno del Ayuntamiento y el Servicio encargado de publicar la información y gestionar el Portal de Transparencia. Por otra parte, algunos documentos que pueden tener evidentes consecuencias jurídicas no se publican, como las resoluciones del Órgano Económico Administrativo o los informes del Servicio de Asesoría Jurídica municipal. Por ello, el Consejo emite las siguientes recomendaciones:

- **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.**
- **Que se publiquen aquellos Decretos e Instrucciones internas susceptibles de repercutir sobre la ciudadanía, como 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.**

En relación con el ítem 3: *“las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos...”*

En el informe se alude a que este ítem no se ha desarrollado de forma específica en la web municipal, por lo que únicamente se publican los textos normativos, no así las memorias e informes que engrosan el expediente. 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, además de las normas aprobadas, se incluyan “las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos”.**

### **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.*”

**- 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”.

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

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...).

- **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.**

- **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.**

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

En relación con el ítem nº 3, de conformidad con el artículo 56.c) de la Ley 2/2016, el Consejo 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:

- **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:

- **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, y de acuerdo con el artículo 54.d) de la Ley 2/2016, el Consejo recomienda:

- **Que la información a la que alude este precepto (cartera de servicios sobre mantenimiento y obras; seguridad pública y protección civil; recogida y tratamiento de residuos; gestión del agua...) se ofrezca de forma 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 cumplen adecuadamente con los requerimientos de información pública que establece la normativa vigente. Una notable excepción al cumplimiento de la normativa en materia de transparencia lo constituye la mercantil Ensanche 21 Zabalgunea, S.A. Esta empresa municipal no cuenta con un portal de transparencia, ni ofrece información pública que satisfaga las mínimas exigencias de la normativa vigente.

La información que ofrece Ensanche 21 Zabalgunea (objeto social, estatutos, miembros del consejo de administración, instrucciones de contratación y poco más) no es propia de una empresa pública que se pretenda transparente en el año 2017.

Recordemos cuáles son las atribuciones de esta sociedad:

- Realizar todo tipo de estudios y preparar, elaborar y aprobar todo tipo de actos para la ejecución de contratos de obra, servicios y suministros relacionados con los distintos instrumentos de ordenación, planeamiento, desarrollo y gestión urbanística de iniciativa municipal, así como de las Ordenanzas Urbanísticas no integradas en los planes, sin perjuicio de la aprobación que corresponda a los órganos de gobierno municipales.
- Desarrollar, ejecutar y gestionar el Planeamiento aprobado a través de los instrumentos de gestión y ejecución urbanística correspondientes, realizando las obras de infraestructura, urbanización y dotación de servicios que sean precisas.
- Enajenar los solares municipales resultantes de la urbanización o contratar la construcción sobre ellos los edificios y viviendas que prevea el planeamiento y gestionar y explotar los servicios que formen parte de la urbanización, si obtuviera la correspondiente concesión.
- Gestionar el Patrimonio Municipal del Suelo en las áreas de expansión de Salburúa y Zabalgana, del que asumirá la titularidad.
- Colaborar con los departamentos y servicios del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, así como con otras administraciones en sus actuaciones urbanísticas o de ordenación territorial, e informar aquellas cuya aprobación corresponda al Ayuntamiento o a otras administraciones.
- Colaborar con las actuaciones urbanísticas de iniciativa privada, supervisando su desarrollo e informando los respectivos instrumentos de ordenación, ejecución y gestión.

A la vista de las importantes competencias asignadas a esta entidad, parece necesario exigir un estricto cumplimiento de las normas sobre transparencia e información pública, y sin embargo, es el organismo municipal que más claramente incumple dichas normas. La transparencia no es solo una cuestión numérica, de cumplimiento porcentual de indicadores, pues es obvio que no todos los indicadores poseen la misma trascendencia desde el punto de vista del control de la actividad pública. Por eso resulta especialmente grave el incumplimiento en este caso, por la importancia de los intereses que se gestionan desde esta sociedad.

Así pues, el Consejo recomienda:

- **Que por parte de la Sociedad pública municipal "Ensanche 21 Zabalgunea, S.A." se proceda, a la máxima brevedad posible, a dar cumplimiento pleno a la normativa vigente sobre transparencia y acceso a la información pública, que le es de aplicación.**