

PLAN DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO MUNICIPAL

OTROS TITULOS DE LA MISMA COLECCIÓN:

1. La organización territorial de los municipios: los distritos.
RAMON LLUÍS GALINDO CALDÉS.
2. Factores de motivación en la administración local.
M^a BELÉN MARTÍNEZ LOIRA Y ROCÍO DE SINDE PENAS.
3. Precisiones sobre la autonomía financiera municipal: el IBI como ejemplo de una experiencia fallida de financiación municipal autónoma.
MANUEL AGUDO GAVILÁN.
4. Plan de mejora e innovación 2012-2015. Impulso a la administración electrónica.
EQUIPO DE MODERNIZACIÓN. AYUNTAMIENTO DE ALZIRA (VALENCIA).
5. La e-Factura: cuando el proveedor se convierte en cliente.
AYUNTAMIENTO DE ALZIRA.
6. Contratación por las administraciones públicas de servicios TIC en modo “Cloud Computing”.
JUAN LUIS MARTÍNEZ PAREDES.
7. La ventana de oportunidad del gobierno abierto en España: un análisis desde el ámbito local.
JUANA LÓPEZ PAGÁN
8. Arroizando luz sobre la gestión municipal: el necesario camino hacia la transparencia de los municipios españoles.
RAQUEL VALLE ESCOLANO
9. La exigibilidad de los servicios municipales de prestación obligatoria. En particular, abastecimiento de agua, transporte colectivo urbano y ciclo de residuos sólidos urbanos.
CARMEN ROCÍO RAMÍREZ BERNAL

PREMIOS CEMCI
IV EDICIÓN

PRÁCTICAS MUNICIPALES EXITOSAS
1ER PREMIO

**Plan de seguimiento y evaluación de la
transparencia y buen gobierno municipal**

CONCELLO DE VIGO



CEMCI

GRANADA, 2020

© Autor
© CEMCI Publicaciones
Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada
www.cemci.org
publicaciones@cemci.org

ISBN: 978-84-16219-39-1
Depósito legal: Gr 1034-2020

Impreso: Imprenta Diputación de Granada
Impreso en España - Printed in Spain

El editor no se hace responsable de las opiniones expresadas por sus
colaboradores

ÍNDICE

PRESENTACION	11
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN	15
CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES	25
CAPÍTULO 3. TRAYECTORIA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO	33
3.1. Evolución Índice de Transparencia de Ayuntamientos.....	35
3.2. Adhesión a la “Red de Entidades Locales por la Transparencia y Participación Ciudadana	41
3.3. Adhesión al Código de Buen Gobierno Local de la FEMP	45
3.4. Aprobación del programa de actuación para la implantación efectiva de la Ley 9/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.....	49
3.5. Constitución Grupo Técnico de Trabajo de Transparencia y Acceso a la Información Pública.....	54
3.6. Objetivos de Desarrollo Sostenible	56

CAPÍTULO 4. PLAN DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO MUNICIPAL.....	61
4.1. Contexto Normativo	65
4.2. Metodología MESTA	69
4.3. Objetivos	76
4.4. Características del Plan de seguimiento.....	77
4.5. Elaboración y desarrollo del Plan	78
4.6. Medidas implementadas en el marco de los trabajos de desarrollo del Plan	88
4.6.1. Establecer una periodicidad trimestral para la elaboración y publicación en el Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Vigo de las estadísticas relativas a las solicitudes de acceso a la información pública.....	88
4.6.2. Establecer una periodicidad mensual para la elaboración y publicación en el Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Vigo de las estadísticas relativas al uso del Portal	93
4.6.3. Elaboración de la Memoria de Transparencia y Buen Gobierno del Ayuntamiento de Vigo	95
4.6.4. Elaboración de las fichas de indicadores de transparencia como instrumento para garantizar la actualización y la suministración de la información destinada a la Publicación en el Portal de Transparencia.....	102
4.6.5. Datos abiertos y Reutilización de la Información	111
4.6.6. Modificación Portal de Transparencia	119
4.6.7. Implementación guía de tramitación interna para la remisión de la información a publicar en el Portal de Transparencia.....	122
4.6.8. Difusión del Plan de Seguimiento y Evaluación de la Transparencia y el Buen Gobierno.....	127

4.7. Análisis de resultados.....	130
CAPÍTULO 5. COMPARATIVA MESTA/ PLAN EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	141
CAPÍTULO 6. BUENAS PRÁCTICAS MUNICIPALES	153
CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES	181
Epílogo	193

*Los datos presentados en el documento original de la candidatura han sido objeto de revisión y actualización a fecha 31.03.2020 para proporcionar una mejor información sobre la buena práctica.

PRESENTACIÓN

En el Plan General de Acción 2020 el CEMCI ha iniciado una nueva etapa, con un despliegue importante de actividades y servicios concretos, unos nuevos, acordes con los momentos actuales y por lo tanto modernos e innovadores, y otros ya existentes, al considerarlos componentes eficaces y efectivos respecto de la función que realizan y de los objetivos por los cuales fueron creados y que, por lo tanto, deben mantenerse. En cualquier caso, el CEMCI continuará actuando bajo parámetros de excelencia, calidad, innovación, modernización y perfeccionamiento, buscando siempre su posicionamiento como centro de referencia en sus campos de actuación principales: formación, investigación, documentación y publicaciones.

El Programa de Documentación y Publicaciones seguirá manteniendo una estrecha vinculación con los Programas de Formación e Investigación para la selección de los temas a publicar, teniendo en cuenta incluir temáticas de actualidad, normativa que afecte de forma directa al ámbito local, con una visión no solo teórica sino también práctica, así como temas relacionados con la gestión pública local.

En relación al Programa de Investigación, nos encontramos ante la publicación de los trabajos premiados en la IV Edición de los Premios CEMCI, en su doble modalidad "Investigación científica avanzada de la administración y el gobierno local" y "Prácticas municipales exitosas".

La obra Plan de seguimiento y evaluación de la transparencia y buen gobierno municipal, elaborada por el Equipo de Trabajo de la Secretaría de Gobierno Local del Ayuntamiento de Vigo, ha sido premiada en la modalidad "Prácticas municipales exitosas" de Premios CEMCI.

En esta obra se muestra la intensa labor en materia de transformación digital que el Ayuntamiento de Vigo viene desarrollando, desde época muy temprana, es un esfuerzo por su adaptación a las nuevas necesidades que demanda la sociedad, vinculadas a la apertura de los gobiernos, la mayor participación ciudadana, la transparencia y el incremento del uso de las nuevas tecnologías, al amparo la legislación específica.

El Plan de seguimiento y evaluación de la Transparencia y el buen Gobierno, constituye el marco estratégico global para avanzar en la transformación de la Administración, estableciendo sus principios rectores, los objetivos y las acciones para alcanzarlos. El Plan de seguimiento se presenta como la herramienta para orientar y alinear las políticas y actividades municipales con el objetivo de conseguir una organización transparente y responsable, para identificar y establecer prioridades y que permita la perduración en el tiempo de este proceso de transformación continuo de la administración municipal.

Sin duda, es un trabajo de gran importancia y actualidad el que están desarrollando en el Ayuntamiento de Vigo, agradecemos al Equipo de Trabajo de la Secretaría de Gobierno Local que como medio de divulgación de es-

tas actividades hayan elegido la Convocatoria de Premios CEMCI, haciendo posible la publicación de este material.

Confiamos que esta obra tenga buena acogida entre nuestros lectores, y agradecemos a todos los usuarios del CEMCI, el interés demostrado en las actividades y publicaciones que este Centro lleva a cabo.

CEMCI

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

“Sin datos, sólo eres otra persona con opinión”
W. Edwards Deming

INTRODUCCIÓN

Actualmente los términos buen gobierno y rendición de cuentas están totalmente interiorizados en las organizaciones públicas y empiezan a estar muy presentes incluso en la sociedad civil como elementos definidores de la calidad y la legitimidad democráticas.

El camino hacia esta nueva concepción y exigencia de una actividad pública ética y libre de corrupción se inició en 1993 en el Reino Unido, donde se constituyó el Committee on Standards in Public Life, en cuyo seno se elaboró el informe titulado *Standards in Public Life*, conocido como el Informe Nolan, publicado en 1995, como el documento que por primera vez fijaba una serie de principios éticos aplicables a la vida pública:

- Altruismo (capacidad de asumir el interés público)
- Integridad
- Objetividad
- Responsabilidad
- Transparencia
- Honestidad
- Liderazgo (capacidad de decisión)

Pero sería con la promulgación, por el Presidente de Estados Unidos de América, Barack Obama, el 21 de enero de 2009 del Memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto, cuando definitivamente se marcó un antes y un después en el modo de entender las instituciones públicas, instituciones que deben actuar garantizando los principios de transparencia (estrechamente unido al de rendición de cuentas), de participación y de colaboración. De aquí nace la consideración de que la construcción de un gobierno abierto debe girar en torno a estos tres pilares, transparencia, participación y colaboración, como herramientas para fortalecer los gobiernos y modernizar las administraciones públicas, modernización que va necesariamente unida al uso de las nuevas tecnologías¹.

Síntesis de los tres pilares del memorando:

- *El gobierno debe ser transparente*, ya que la transparencia promueve la rendición de cuentas y proporciona a los ciudadanos información sobre lo que está haciendo su gobierno.
- *El gobierno debe ser participativo*, de este modo el acceso a los conocimientos de la sociedad y el compromiso con lo público incrementa la efectividad y calidad de las decisiones del gobierno.
- *El gobierno debe ser colaborativo*, siendo la colaboración un medio para involucrar activamente a los ciudadanos en la actividad del gobierno, para lo que la administración deberá usar herramientas, métodos y sistemas innovadores que promuevan la cooperación en todos los niveles y considerando las organizaciones sin fines de lucro, negocios e individuos del sector privado.

¹ Fuente: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>



Fue a partir de ese momento cuando la transparencia administrativa se configuró como un instrumento imprescindible para la buena gobernanza y como medida fundamental de prevención y

lucha contra la corrupción, lo que resulta de suma importancia en el clima actual de desconfianza y desafección de los ciudadanos con respecto a las instituciones públicas.

En dicho sentido, existen, en la actualidad, diferentes informes e indicadores que valoran esta insatisfacción ciudadana y que plasman unos resultados todavía preocupantes. Entre ellos, puede citarse el Índice de Percepción de la Corrupción del sector público (IPC), que mide los niveles de percepción de corrupción en el sector público en un país a partir de un agregado de diferentes encuestas que reflejan las percepciones de empresarios, analistas de riesgo, especialistas financieros y otros, de la situación de la corrupción en cada país, y que presenta en España una trayectoria ascendente desde el año 2000 situándola como el país de Europa en el que más ha empeorado la percepción de corrupción².

Por su parte, el último **Barómetro Global de la Corrupción** publicado, correspondiente al año 2017, muestra de manera clara la desconfianza de la ciudadanía española en las instituciones en general, abarcando tanto a los cargos políticos como a los funcionarios públicos. De he-

² Fuente: Transparencia Internacional https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/aspectos_mas_destacados_ipc-2017.pdf

cho, en el informe de resultados relativo a los funcionarios públicos ante la pregunta de *¿Cuántas personas de esta institución piensa que están envueltas en corrupción?*, un 74% responde que algunas, siendo la media internacional de un 42,53%; mientras que para la categoría de concejales de gobiernos locales, ante la misma pregunta el porcentaje baja a un 66%, siendo todavía muy superior a la media de todos los países analizados que se sitúa en un 42,5%³.



2. Percepciones sobre la corrupción, por tipo de institución
2 D. ¿Cuántas personas de esta institución piensa que están envueltas en corrupción?

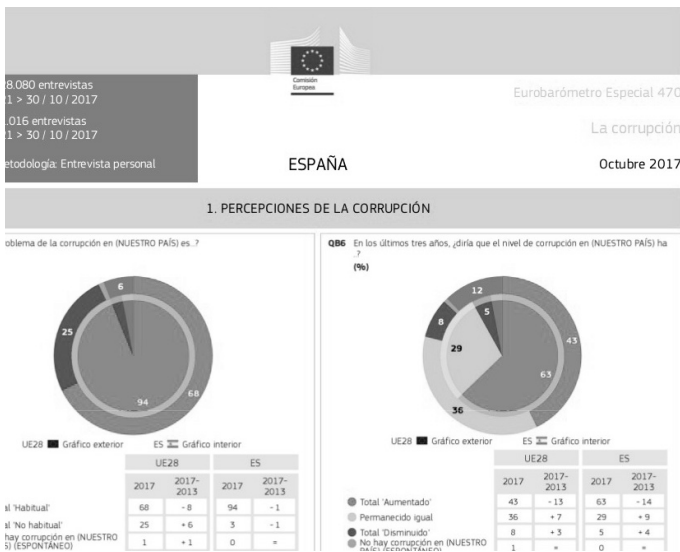
CONCEJALES DE GOBIERNOS LOCALES

País	Ninguna	Algunas	La mayor parte	Todos	No sabe/ No contesta	Ninguna/ Algunas	Mayoría/ Todas
Albania	1%	38%	27%	15%	18%	40%	42%
Alemania	39%	33%	5%	1%	21%	73%	6%
Argelia	11%	40%	25%	14%	10%	51%	39%
Argentina	4%	51%	28%	8%	9%	55%	36%
Armenia	10%	17%	17%	20%	35%	28%	37%
Australia	14%	65%	12%	5%	4%	79%	17%
Azerbaiyán	22%	17%	11%	3%	47%	39%	14%
Belarus	6%	34%	26%	6%	28%	40%	32%
Belgica	23%	44%	10%	5%	18%	67%	15%
Benin	4%	46%	31%	16%	2%	51%	48%
Bolivia	2%	37%	27%	24%	10%	39%	50%
Bosnia y Herz.	2%	24%	28%	23%	23%	26%	52%
Botswana	12%	54%	20%	3%	11%	67%	22%
Brazil	2%	33%	34%	27%	10%	35%	56%
Bulgaria	2%	26%	21%	8%	42%	29%	29%
Burkina Faso	16%	53%	19%	9%	3%	68%	28%
Burundi	26%	49%	17%	2%	6%	75%	19%
Cabo Verde	12%	35%	8%	7%	38%	47%	15%
Cambodia	13%	56%	21%	3%	9%	68%	23%
Camerun	7%	48%	22%	14%	9%	56%	36%
Chile	3%	38%	31%	23%	6%	40%	54%
China	4%	58%	12%	2%	25%	61%	14%
Chipre	3%	48%	18%	6%	25%	51%	24%
Colombia	3%	45%	26%	21%	5%	48%	46%
Corea	2%	25%	43%	24%	5%	28%	67%
Costa de Marfil	12%	50%	21%	10%	6%	63%	31%
Costa Rica	5%	47%	21%	20%	7%	52%	42%
Croacia	4%	33%	22%	7%	34%	37%	29%
Ecuador	6%	49%	26%	13%	7%	55%	38%
Egipto	8%	40%	29%	7%	16%	48%	36%
El Salvador	5%	42%	18%	19%	15%	47%	37%
Eslovenia	5%	48%	14%	6%	27%	53%	19%
España	2%	66%	23%	6%	2%	69%	30%

³ Fuente: Transparencia Internacional

<https://transparencia.org.es/valoraciones-detalladas-del-barometro-2017/>

El **Eurobarómetro** de 2017 sobre corrupción arroja datos similares a los de los anteriores informes mencionados, por ejemplo, recoge que un 63% de los españoles considera que el nivel de corrupción había aumentado en nuestro país durante los tres años anteriores mientras que en la Unión Europea, de media, fueron un 43% de los ciudadanos los que tuvieron esa percepción de aumento de la corrupción⁴.



En un entorno de estas características la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, supuso, además de sumar a España al conjunto de países que contaban ya con marco normativo en materia de trans-

4 Fuente: European Comission <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/82022>

parencia, un cambio de paradigma en el funcionamiento de la administración pública, representando un cambio de modelo en la gestión, en su apertura a la ciudadanía, pues tal y como señala a propia norma,

“Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.”



Este avance hacia la transparencia y el buen gobierno está estrechamente determinado por las distintas formas de relacionarnos e interactuar, instrumentalizadas a través de las nuevas tecnologías y los nuevos canales de información y comunicación, siendo la Administración electrónica una pieza clave en este proceso, tanto en la

fase inicial de implementación, como en la de consolidación del modelo y en la de evaluación y seguimiento.

Cambio al que el Ayuntamiento de Vigo se sumó con rapidez, pues más allá de las prescripciones legales, la gestión municipal apostó por desarrollar ampliamente las políticas de transparencia y gobierno abierto, reforzando los medios y recursos municipales asignados a tal fin, tanto personales como tecnológicos para alcanzar una mejora continua de los estándares de transparencia. Dicha línea de actuación fue seguida por el conjunto de las áreas y servicios municipales que, de un modo colaborativo, contribuyeron a ejecutar los trabajos para garantizar mayores niveles de transparencia, interiorizando el cambio cultural que se producía.

A este cambio contribuyó de un modo determinante la progresiva implantación de la Administración electrónica, que haciendo referencia a la definición de la Comisión Europea (Comunicación de la Comisión, de 26 septiembre 2003, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones) podemos definir como:

“la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en las administraciones públicas, asociada a cambios organizativos y nuevas aptitudes del personal, con el fin de mejorar los servicios públicos, reforzar los procesos democráticos y apoyar las políticas públicas”

hizo posible un sector público con instituciones públicas más transparentes, eficientes, responsables y abiertas, facilitando la participación ciudadana y reforzando tanto la democracia, así como una mayor eficacia y eficiencia en la gestión gracias la reducción de cargas administrativas y tiempos en la tramitación que permite su utilización.

Ante este escenario, y teniendo presente la importancia de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones para la sociedad y poniendo de manifiesto la voluntad y compromiso del Ayuntamiento de Vigo con las nuevas tecnologías como motor de la innovación, el desarrollo económico y el bienestar de los ciudadanos, se impulsó el diseño de un proceso de transformación digital para la elaboración de un Plan de Transformación Digital de la Administración municipal⁵ con la finalidad de impulsar, coordinar e implicar a todas las áreas y servicios municipales en este proceso global, ya que para que la transformación sea verdaderamente útil debe ser transversal a toda la organización.

Esta transformación digital y el fuerte compromiso y la colaboración completa de las áreas y servicios municipales en el proceso constante de innovación y mejora en la calidad de los servicios públicos municipales, ha sido determinante para el óptimo desarrollo de las políticas de transparencia municipales, dando paso a un clima organizacional en el que el cambio cultural que dichas políticas exige se ha perfeccionado.

⁵ Memoria 2017-2018 Plan de Transformación Digital