

DIMENSIÓN

GOBERNANZA



# DOCUMENTO DE DIAGNÓSTICO

“La consecución de un *desarrollo sostenible* es una labor compartida por el conjunto de la sociedad, instituciones públicas, privadas, empresas, agentes sociales y ciudadanía.”

*Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible 2030*



Introducción	03
Modelo de Gobernanza	04
Estructura Organizativa	05
Instrumentos de Gobernanza	07
Estrategia Municipal	09
Democracia Participativa	15
Transparencia	17
Financiación Pública	20

## INTRODUCCIÓN

La Gobernanza es un concepto muy extenso, nace de la necesidad de incluir a las personas en el gobierno, desde todos los ángulos y desde todos los puntos de vista, gobernar para conseguir los objetivos institucionales, económicos y sociales, pero siempre teniendo en cuenta a la sociedad civil en el más amplio sentido de este concepto, incluyendo a la ciudadanía, las empresas, los organismos sociales y las entidades privadas en conjunto con las administraciones públicas.

El ejercicio del poder deberá ser un labor compartida, un interés común en el que toda la sociedad aporte su opinión y colabore en igualdad, para ello las alianzas de todo tipo serán un instrumento necesario, tanto a nivel horizontal como vertical, creando redes de colaboración ciudadana, municipales, europeas, supranacionales y a todos los niveles.

La nueva gobernanza requiere de unos procedimientos transparentes y eficaces que rindan cuentas ante la ciudadanía, pues la administración del futuro deberá ser una administración que se cuestione permanentemente su labor, será la propia ciudadanía la que realice una tarea de seguimiento y reajuste de las medidas que se tomen a través especialmente de medios tecnológicos. Y siempre manteniendo un sistema judicial independiente, porque sin justicia no puede haber buen gobierno.

La gobernanza está destinada a ser el gran paraguas que ampare todas las actuaciones, medidas, planes y herramientas que se establezcan para llegar a un nuevo modelo de ciudad, una ciudad sostenible, en la que todos puedan vivir en armonía y justicia social con las personas, el territorio y los recursos a través de un buen gobierno a todos los niveles, especialmente en el ámbito local.



## MODELO DE GOBERNANZA

El Libro Blanco de la Gobernanza de la Unión Europea, recoge que es necesario llevar a cabo una reforma para acercar a los ciudadanos a las instituciones y se plantea que una buena gobernanza se basa en cinco puntos acumulativos<sup>1</sup>:

- Apertura, las instituciones deben otorgar más importancia a la transparencia y a la comunicación de sus decisiones.
- Participación, conviene implicar de forma sistemática a los ciudadanos en la elaboración y aplicación de políticas.
- Responsabilidad, es necesario clarificar el papel de cada uno en el proceso de toma de decisiones para que cada agente asuma la responsabilidad del papel que se le ha atribuido.
- Eficacia, deben tomarse las decisiones a la escala y en el momento apropiados y estas deben producir los resultados buscados.
- Coherencia, las políticas deben seguir una estrategia común.

Actualmente, existen diferentes niveles de gobierno que marcan las políticas sociales, económicas y ambientales de la ciudad, que van desde el nivel europeo (Unión Europea), nivel estatal (Estado), nivel autonómico (Comunidad Autónoma), y local (Ayuntamiento, Diputación Provincial y Mancomunidad).

A su vez, estos niveles de gobierno están influenciados a escala internacional por Organizaciones como las Naciones Unidas (ONU), constituida actualmente por 193 Estados. En el marco de la ONU se aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que emana de un acuerdo firmado en 2015 por líderes mundiales<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco» .

<sup>2</sup> La Organización. Portal web Naciones Unidas.

Dicha Agenda recoge los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que constituyen un llamamiento universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, está marcando las pautas de las políticas europeas, nacionales y locales. Un buen ejemplo de ello, es la propia Agenda Urbana de Algeciras 2030 que se encuentra alineada con los ODS.

Como es de imaginar, la regulación de todas las políticas requiere de un alto grado de coordinación que permita ir desde los niveles más amplios, hasta el nivel local. Los Ayuntamientos suponen un escalón esencial en dicha estructura, ya que son la administración más cercana a la ciudadanía, lo que les confiere una importancia vital para poner en marcha acciones directas en la sociedad.

La Administración local no debe olvidar que es la principal conexión entre la sociedad civil y el gobierno. Y por tanto, debe realizar un esfuerzo por gobernar desde la cercanía, incluyendo a todos los sectores de la sociedad en la toma de decisiones.



## ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

El modelo de gobierno actual requiere un alto grado de coordinación. Por tanto, para lograr una gobernanza eficaz, es necesaria una adecuada estructura organizativa.

No existe un único modelo de estructura organizativa, sino que es necesario conocer la realidad del municipio, para establecer el modelo que más se adecue a las necesidades locales.

Dentro del modelo organizativo, es esencial que las competencias queden claramente definidas y que sean conocidas internamente para agilizar el funcionamiento de los trabajadores y públicamente para que exista una implicación de todos los miembros de la sociedad local <sup>3</sup>.

El portal web del Ayuntamiento de Algeciras cuenta con un apartado destinado a la corporación municipal, donde están publicados los miembros que constituyen el gobierno local. Y un apartado, donde se recogen las diferentes Delegaciones que constituyen la estructura municipal y las seis Áreas en las que se distribuyen:

- Área de Familia y Asuntos Sociales.
- Área de Hacienda, Personal y Desarrollo Económico.
- Área de Fomento Económico y Empleo, Comercio e Industria.
- Área de Participación Ciudadana, Cultura, Feria y Fiestas.
- Área de Seguridad Ciudadana.
- Área de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente.

Las administraciones locales cuentan con un gran número de competencias como puede ser la recogida de residuos, la ordenación del tráfico, el cuidado del viario público, etc. La forma en la que se gestionan

estos servicios es determinante para la calidad de vida de los ciudadanos y el aprovechamiento de los recursos disponibles.

Según la estructura organizativa municipal y las características del mismo, el Ayuntamiento presta algunos servicios de forma directa, por medio de organismos autónomos creados por el propio gobierno local o a través de concesiones a empresas privadas. El Ayuntamiento de Algeciras cuenta con varios organismos dependientes de él, para la gestión del agua, la comunicación y residuos. En concreto, la Empresa de Medios de Comunicación Algeciras (EMCALSA) "Onda Algeciras" y la Empresa de Actividades de Limpieza y Gestión Algeciras (ALGESA), constituidas con capital municipal. Y la Empresa Municipal de Aguas de Algeciras (EMALGESA), que corresponde a un modelo mixto creada con capital público y privado.

Sin embargo, desde el Plan Director de Smart City se plantean algunas mejoras que se pueden llevar a cabo en la estructura municipal, ya que se detecta la ausencia de un organigrama definido y de un reparto de competencias claro entre las distintas Delegaciones, lo que dificulta la normalización y optimización de los procedimientos <sup>4</sup>.

Por tanto, se plantea la oportunidad de mejorar la estructura interna del Ayuntamiento y reforzar las relaciones de cooperación, entre las distintas áreas municipales.

Por otra parte, es aconsejable que desde la corporación local se realice un diagnóstico de la relación de puestos de trabajo municipales y se pongan a disposición pública; con el objetivo de fomentar el cumplimiento del artículo 74 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el

<sup>3</sup> Guía de Indicadores sobre Buen Gobierno Local. Diputación de Málaga. 2013.

<sup>4</sup> Plan Director Smart City. 2018.

que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, el cual regula la ordenación de los puestos de trabajo e indica: "Las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos." <sup>5</sup>.

La estructura municipal debe contar con mecanismos de comunicación y coordinación constantes que facilite el trabajo entre diferentes Delegaciones con el objetivo de crear sinergias que enriquezcan los proyectos municipales y potencien su resultados.

Es importante que el Ayuntamiento cuente con políticas orientadas a garantizar un modelo de sociedad más justa con igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. En este sentido, existe una tendencia a buscar la paridad en las instituciones públicas, empleando como indicador la representación de mujeres en puestos claves. En el caso de Algeciras, existe actualmente la mitad de hombres y mujeres con cargos de Delegados y Delegadas Municipales. Se considera que el incremento en la participación activa de la mujer en puestos de importancia es fundamental para lograr la equidad social <sup>6</sup>.

Los gobiernos locales deben impulsar el desarrollo humano y la capacitación de las personas tanto en el conjunto de la sociedad como a nivel interno.

Los constantes cambios sociales, los avances tecnológicos y los nuevos modelos de trabajo hacen necesario que los empleados públicos estén en

un constante proceso de aprendizaje para asegurar una mayor eficacia de la administración local. La formación debe ser canalizada, a través de un sistema de formación continuo que asegure un adecuado rendimiento y motivación.

El artículo 14, del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público determina que: "Los empleados públicos tienen los siguientes derechos de carácter individual en correspondencia con la naturaleza jurídica de su relación de servicio: g) A la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral <sup>7</sup>.



## NORMATIVA MUNICIPAL

**Reglamento Orgánico Municipal.** Por el que se regula el Estatuto de los miembros de la Corporación, el Régimen organizativo del Ayuntamiento, el funcionamiento de los órganos municipales y la información y la participación ciudadana, sin perjuicio de la normativa municipal reguladora de la materia.

<sup>5</sup> Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

<sup>6</sup> Ayuntamiento de Algeciras 2019.

<sup>7</sup> Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

## INSTRUMENTOS DE GOBERNANZA

En el contexto político actual, la población manifiesta un alto grado de desconfianza respecto a la política, sus representantes e instituciones. Por tanto, es necesario que los poderes públicos, pongan en valor la política local y recuperen la confianza de la ciudadanía. Para ello, es necesario mostrar una conducta ética y responsable <sup>8</sup>.

Desde el Ayuntamiento de Algeciras se han adoptado medidas e instrumentos para garantizar una mejora en la gobernanza local y garantizar la ética en sus funciones. A través, de una política de tolerancia cero ante el fraude, adoptada desde 2017 en la **Declaración Institucional Antifraude**, a través de la cual, la administración se compromete a mantener un alto nivel de calidad jurídica, ética y moral y a adoptar los principios de integridad, imparcialidad y honestidad, y demostrar su oposición al fraude y a la corrupción en el ejercicio de sus funciones.

El término fraude hace referencia a una gran variedad de comportamientos faltos de ética, como el robo, la corrupción, el desfalco, el soborno, la falsificación, la representación errónea, la colusión, el blanqueo de capitales y la ocultación de hechos. El fraude no solo implica posibles consecuencias financieras, sino que además perjudica seriamente la reputación de los organismos responsables <sup>9</sup>.

Para evitar acciones fraudulentas en el ámbito municipal, se han adoptado medidas antifraude mediante un sistema de control diseñado para prevenir y detectar, dentro de lo posible, cualquier actuación fraudulenta y, en su caso, subsanar sus consecuencias. Entre ellas se hace uso de un sistema denominado “Banderas rojas en la lucha contra el fraude”. Las

banderas rojas son señales de alarma, o indicios de posible fraude. La existencia de una bandera roja no implica necesariamente la existencia de fraude, pero sí indica que una determinada área de actividad municipal necesita atención extra para descartar o confirmar un potencial fraude. Las prácticas que se consideran potencialmente más fraudulentas son:

- Pliegos rectores del procedimiento amañados a favor de un licitador.
- Licitaciones colusorias, en las cuales las ofertas presentadas por los licitadores muestran alguna actividad fraudulenta (pacto de precios, el adjudicatario subcontrata a los licitadores perdedores, patrones de ofertas inusuales, etc.).
- Conflicto de intereses, que indiquen favoritismo o acciones fraudulentas por parte de empleados o empleadas encargados de contratación.
- Manipulación de las ofertas presentadas.
- Fraccionamiento del gasto, con separación injustificada de las compras o proyectos o compras secuenciales justo por debajo de umbrales de obligación de publicidad de las licitaciones.

Por otra parte, Algeciras es miembro de la Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación ciudadana, desde el 28 de abril de 2015. Y se adhirió al **Código de Buen Gobierno Local** (CBG), elaborado por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en el mismo año. Dicho Código, es una herramienta que marca las líneas estratégicas para lograr el buen gobierno local. Este objetivo se estructura en cinco ejes: estándares de conducta para la mejora de la democracia local, compromisos éticos en materia de conflictos de intereses, régimen

<sup>8</sup> Código de Buen Gobierno Local.

<sup>9</sup> Declaración Institucional Antifraude.

de incompatibilidades y retribuciones, relaciones entre cargos electos y empleados públicos y medidas para la mejora de la democracia participativa <sup>10</sup>.

Otra iniciativa, asumida por la administración local en materia de gobernanza, es la creación de un **Código de Conducta y Principios Éticos del Ayuntamiento de Algeciras**. A través del cual, asume de forma voluntaria las recomendaciones de la Unión Europea, la cual aconseja que los organismos implicados en la gestión de Fondos Europeos, adopten unas normas o códigos de buen gobierno, adaptadas a sus condiciones, como garantía para atenuar y prevenir las situaciones de fraude.

En este sentido, el Código de Conductas y Principios Éticos del Ayuntamiento de Algeciras, adopta la normativa española, que hace referencia a los aspectos del desempeño de las labores de los empleados públicos, a través del Estatuto Básico del Empleado Público (RDL 5/2015 de 30 de octubre), y más concretamente su Capítulo IV denominado "Deberes de los empleados públicos, Código de Conducta", en su Artículo 52. Deberes de los empleados públicos. Código de Conducta, Artículo 53. Principios éticos y Artículo 54. Principios de conducta.

Como organización, el Ayuntamiento de Algeciras ha ido adoptando instrumentos y procedimientos de gestión, en busca de un mayor control que permita rendir cuentas ante la ciudadanía y alcanzar un mayor grado de confianza en las acciones municipales.



<sup>10</sup> Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación ciudadana.



## ESTRATEGIA MUNICIPAL

El Ayuntamiento de Algeciras, ha puesto en marcha un conjunto de proyectos que pretenden mejorar la sostenibilidad del municipio y la calidad de vida de sus habitantes. Estas iniciativas se pueden llevar a cabo, gracias a la cofinanciación de la Unión Europea.

La Unión Europea, a través de su Política Solidaria de Cohesión, impulsa el crecimiento económico y social, el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de las regiones europeas, para lograr su objetivo de crecimiento en Europa para 2020 en materia de empleo, innovación, educación, inclusión social, clima y energía.

Por este motivo, la Unión Europea ha destinado para Algeciras 15 millones de euros en Fondos FEDER (Fondos Europeos de Desarrollo Regional) para que desde el Ayuntamiento, que cofinancia con casi 3 millones de euros, se desarrolle la Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI) del Barrio de la Caridad "Puerta a Europa".

Dicha Estrategia, pretende la revitalización del barrio de la Caridad, para lograr un crecimiento social, comercial, cultural y turístico de la zona durante el periodo 2016-2022. Pero a su vez, esto supone una oportunidad para impulsar la transformación integral de la ciudad en su conjunto a largo plazo. La EDUSI del Barrio de la Caridad "Puerta a Europa" sigue las directrices y los siguientes Objetivos Temáticos (OT) establecidos por la Unión Europea:

- OT2: Mejorar el acceso, el uso y la calidad de las tecnologías de la información y la comunicación.
- OT4: Favorecer el paso a una economía de bajo nivel de emisión de carbono en todos los sectores.

- OT6: Conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos.
- OT9: Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza.



**Imagen 1.** Distribución por tipología de billete datos de la Compañía de Vehículos CTM S.L. recogidos en el Plan de Movilidad Urbano Sostenible de Algeciras. 2017.

**Tabla 1.** Objetivos y Líneas de Actuación enmarcadas en la Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI) del Barrio de la Caridad "Puerta a Europa". Portal Web Ayuntamiento de Algeciras 2020.

Objetivo Temático	Objetivo Específico	Línea de Actuación	
OT2	OE233. Promover las TIC en estrategia DUSI a través de actuaciones en Administración electrónica y Smart cities	LA1_Modernización de la Administración: tarjeta ciudadana y administración electrónica	Mejorar la calidad de los servicios que el Ayuntamiento presta a los ciudadanos simplificando los trámites y gestiones, a través de la administración electrónica existentes y creación de nuevos servicios y procedimiento
		Presupuesto Destinado: 2.200.000 €	
		LA2_Algeciras 360°	Puesta en marcha de una plataforma Smart City, el Ayuntamiento pretende tener una visión 360° de la ciudad. Esta plataforma permitirá obtener información sobre el estado de la gestión de los servicios urbanos, proporcionando mayor control y una mejora en la toma de decisiones para su gobierno.
		Presupuesto Destinado: 800.000 €	
		LA3_Algeciras abierta	Avanzar en la implantación del concepto de Gobierno Abierto en el ayuntamiento, consistente en la apertura de los asuntos públicos a los ciudadanos. Se trata en definitiva, de hacer evolucionar al ayuntamiento en su nivel de madurez en Gobierno Abierto.
		Presupuesto Destinado: 300.000 €	
		LA4_Brecha digital 0	La democratización de las TIC hacia la ciudadanía y en especial atención a las problemáticas presentadas en el área de actuación como el envejecimiento de la población o la cohesión social.
Presupuesto Destinado: 300.000 €			
OT4	OE451. Fomento de la movilidad urbana sostenible	LA5_Movilidad inteligente	Instaurar un modelo de movilidad más sostenible en el Barrio de la Caridad que fomente los desplazamientos en vehículos no contaminantes y en transporte público.
		Presupuesto Destinado: 1.100.000 €	
	OE453.Mejora de la eficiencia energética y aumento de las energía renovable en las áreas urbanas	LA6_Eficiencia energética	Analizar y mejorar los consumos energéticos de sus equipamientos y contribuir a reducir el consumo de sus infraestructuras, completando el Plan de Alumbrado Inteligente en el Barrio de la Caridad
		Presupuesto Destinado: 2.500.000 €	

OT6	OE634. Promover la protección, fomento y desarrollo del patrimonio cultural y natural de las áreas urbanas, en particular las de interés turístico	LA7_Rehabilitación y puesta en valor del patrimonio histórico y cultural del Barrio de la Caridad	Puesta en valor del Patrimonio Histórico y Arqueológico del Barrio de la Caridad y la apuesta por la cultura
		Presupuesto Destinado: 3.500.000 €	
		LA8_ Rutas patrimoniales	Elaboración y fomento de rutas patrimoniales para la captación de visitantes
		Presupuesto Destinado: 750.000 €	
	OE652 Acciones integradas de revitalización de ciudades, de mejora del entorno urbano y su medio ambiente	LA9_Regeneración ambiental integral del Barrio de la Caridad	Algeciras se enfrenta a tres principales problemas medioambientales: la contaminación atmosférica, la contaminación acústica y la escasez de zonas verdes. Todas ellas con una especial incidencia en el Barrio de la Caridad
		Presupuesto Destinado: 2.000.000 €	
OT9	OE982 Regeneración física, económica y social del entorno urbano en áreas urbanas desfavorecidas a través de Estrategia DUSI	LA10_Centro 104	El Ayuntamiento de Algeciras ha marcado como prioridad potenciar la interculturalidad en el Barrio de la Caridad. Para ello se quiere dinamizar el barrio impulsando la cultura así como asesorar e informar a personas extranjeras
		Presupuesto Destinado: 1.838.000 €	
		LA11_Centro de Puertas Abiertas	La ciudad de Algeciras, se configura como un centro pionero para dar atención a las personas que viven en la calle.El objetivo es ofrecer alternativas para evitar que aumente su deterioro físico y/o psicológico y las complicaciones que derivan de ello.
		Presupuesto Destinado: 412.000 €	
		LA12_Emprendimiento en femenino	En el caso de Algeciras, es fundamental impulsar la independencia económica de las mujeres y el emprendimiento es una de las vías más atractivas para hacerlo. Un programa de formación para mujeres emprendedoras en el que se fomentará la interculturalidad incluyendo a mujeres autóctonas y extranjeras.
Presupuesto Destinado: 1.000.000 €			

	LA13_E-commerce e innovación	Mejorar la competitividad de los comercios a través de la innovación en los procesos de comercialización (uso de las TIC, procesos de colaboración...) Potenciar el tejido empresarial del municipio.
	Presupuesto Destinado: 880.000 €	
	LA14_Barrío de la Caridad gastrocultural	Rehabilitación del mercado de abasto física, de ocio y cultural
	Presupuesto Destinado: 500.000 €	



Para desarrollar de una forma planificada las actuaciones recogidas en la tabla, se han elaborado o están en proceso de finalización, un conjunto de Planes, que marcan las líneas estratégicas para el futuro sostenible de la ciudad:

- **Agenda Urbana de Algeciras 2030**, pretende ser una herramienta que ayude a establecer unas líneas de actuación que mejoren la sostenibilidad de la ciudad, a partir del conocimiento y diagnóstico del municipio. Con el objetivo de aprovechar de manera eficaz las posibilidades que la ciudad, así como preparar al municipio para desenvolverse en los actuales retos sociales, ambientales y económicos: cambio climático, movilidad, desigualdad social y territorial, acceso a la vivienda, crisis económicas y financieras, etc. Ha sido incluida en la EDUSI Barrio de la Caridad-Algeciras, Puerta a Europa, a través del Objetivo Temático 4. Favorecer el paso a una economía de bajo nivel de CO<sub>2</sub>.
- **Plan de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS)**, aprobado en 2019, que incluye un Plan de Mejora del Tráfico para el Barrio de la Caridad de Algeciras. Se trata de un conjunto de actuaciones que tienen como objetivo la implantación de formas de desplazamiento más sostenibles dentro de la ciudad; es decir, de modos de transporte que hagan compatibles crecimiento económico, cohesión social y defensa del medio ambiente, garantizando, de esta forma, una mejor calidad de vida para los ciudadanos. Dentro también del Objetivo Temático 4. Favorecer el paso a una economía de bajo nivel de CO<sub>2</sub>.
- **Plan Director Algeciras Smart City**, aprobado en 2018 tiene como principal objetivo establecer las medidas para lograr que Algeciras sea una Smart City, con una población capacitada, con un entorno favorable para la inversión, y en un espacio urbano accesible y sostenible, por medio de una administración abierta y moderna.

Incluido en el Objetivo Temático 2. Mejorar el acceso, el uso y la calidad de las tecnologías de la información y la comunicación.

- **Plan Director Comercial.** dinamizar el tejido comercial impulsando una nueva estructura comercial y de servicios más acorde a las necesidades y potencialidades actuales de los consumidores, favoreciendo así la transformación del Barrio de la Caridad en un espacio más atractivo y singular. Dentro del Objetivo Temático 9: Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza.

Para evaluar las nuevas líneas estratégicas de la ciudad es necesario emplear un sistema de indicadores. Los indicadores son variables que intentan medir de forma cuantitativa o cualitativa sucesos. El objetivo principal de usar indicadores, es poder evaluar una situación tanto en el presente, como a lo largo del tiempo.

En los últimos años, se ha ido incrementando el número de indicadores que pretenden evaluar la sostenibilidad urbana. Y actualmente, es indispensable contar con un sistema de indicadores locales que faciliten la toma de decisiones y la implementación de actuaciones a nivel municipal.

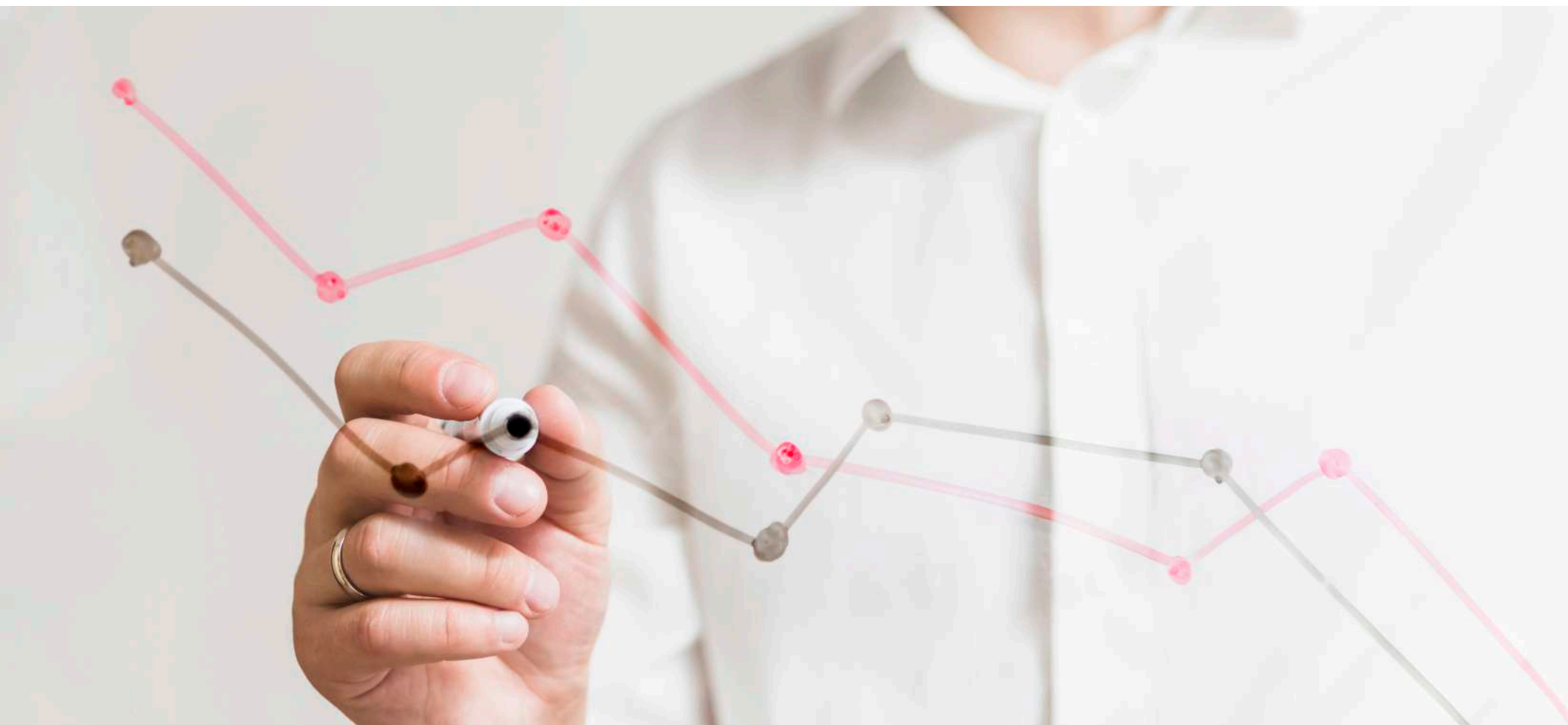
Los indicadores deben adecuarse a las características del territorio, pero a su vez deben permitir su comparación con otras regiones o con diferentes niveles de organización.

Sin embargo, hasta ahora el Ayuntamiento de Algeciras no ha contado con un sistema potente de recogida y almacenamiento de datos, que le haya permitido recabar información de muchos aspectos de la ciudad. Lo que ha generado la ausencia de datos estadísticos de aspectos sociales y ambientales de gran importancia para la gestión local, o ha contado con datos sesgados que no representan la realidad del territorio. Es fundamental tener en cuenta, que los indicadores deben considerar aspectos como la variabilidad de género, edad, condición social,

económica y educativa en la recogida y gestión de datos, con el objetivo de garantizar su representatividad y fiabilidad.

Gracias a la puesta en marcha del Plan Director Smart City aprobado en 2018 se pretende mejorar la recogida y gestión de datos sociodemográficos y ambientales del territorio, mediante el uso de las nuevas tecnologías. Y la implementación de un sistema de Datos Abiertos que asegure el acceso público a dicha información.

Además, con el objetivo de facilitar, la evaluación de la situación actual y poder llevar a cabo un seguimiento del grado de implementación de la propia Agenda Urbana de Algeciras 2030, esta incluye un sistema de indicadores. La variedad de indicadores presentes en este documento, pretenden evaluar aspectos sociales, económicos, espaciales y ambientales del municipio, sin olvidar evaluar, la estructura organizativa, la transparencia y la democracia participativa, como aspectos esenciales en la gestión de un buen gobierno.



## DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La Ley de Participación Ciudadana de Andalucía indica que “el compromiso de los poderes públicos ante el deber de facilitar la participación ciudadana en la vida política debería ir encaminado a establecer los cauces materiales, proporcionar la información, los conocimientos y la motivación necesaria para hacerla efectiva, que permitan a las personas desplegar sus capacidades y posibilidades, expresarse, crear, organizarse e intervenir en los procesos sobre todo aquello que es esencial y relevante en sus vidas”.

La democracia participativa pretende incidir en lo que es relevante para la ciudadanía, desde la elección de sus representantes en las instituciones (democracia representativa), pasando por formas directas de participación que complementen esas instituciones e incluso llegando al uso de las nuevas tecnologías como plataforma para interactuar en dichas instituciones (democracia digital).

Para poder canalizar estos procesos de participación ciudadana y que toda la población pueda opinar y contribuir en igualdad de oportunidades, las organizaciones y asociaciones ciudadanas son el complemento necesario para que los nuevos modelos de gobernanza tengan éxito, facilitan el diálogo, aportan información y velan por la transparencia y evaluación de los procesos y programas en marcha.

Si bien, no son demasiadas las medidas que el Ayuntamiento de Algeciras ha desarrollado en relación al concepto de democracia participativa en base a estas características con que lo definen, dispone de una Delegación de Participación Ciudadana y un Reglamento de Participación Ciudadana. A través de dicha delegación se ha creado el Portal de Asociaciones de Algeciras, una plataforma para visibilizar estas entidades,

para fomentar la participación ciudadana y para que pueda ser un punto de encuentro entre ellas y con la ciudadanía. No dispone de registro numérico, sino temático, se dividen las diferentes asociaciones en: Benéficas, Cultural/Recreativas, Deportivas, Inmigrantes, Mayores, Medio Ambiente, Mujeres, Asociaciones de Madres y Padres, Profesionales, Salud, Sociales y Asociaciones de Vecinos <sup>11</sup>.

A su vez, mediante la Sede Electrónica del Ayuntamiento de Algeciras, hay un trámite denominado Traslado de peticiones vecinales, que permite a las asociaciones exponer sus problemas y carencias por escrito para que sean resueltas. También los particulares pueden tramitar estas peticiones, sin necesidad de pertenecer a una asociación.

Con el objeto de formar a las asociaciones vecinales en gestión y redacción de proyectos, el año 2019 se ha ofrecido desde el Ayuntamiento un taller para enseñarles cómo elaborar un proyecto social, su ciclo de vida, la ejecución, seguimiento y evaluación o cómo constituir una asociación y cuáles son sus órganos fundamentales. Esta formación se ha desarrollado a través de la Escuela de Ciudadanía de la Diputación de Cádiz.

En ese mismo año, se ha impartido un taller de informática para los mayores de las Asociaciones de Vecinos, para que los inscritos aprendieran el manejo básico de los dispositivos informáticos. Esta iniciativa está incluida en el programa de Dinamización del Asociacionismo de Mayores de la Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Algeciras.

Otro órgano de participación del municipio es el Consejo Local de Consumo, pues están presentes un representante de cada una de las

<sup>11</sup> Portal de Asociaciones de Algeciras.



asociaciones de consumidores y usuarios que tienen implantación en la ciudad, un representante de las asociaciones de empresarios, un representante de la federación de asociaciones de vecinos y un miembro de cada partido político que tiene representación en el Ayuntamiento. Una de las funciones de este consejo es formular propuestas y sugerencias sobre los servicios del propio Ayuntamiento e informar a la Corporación de problemas en el campo del Consumo.

Otro factor importante para el fomento de la Democracia Participativa es que los municipios mantengan una cooperación institucional, que formen parte de redes de ciudades con las que puedan compartir objetivos comunes, se aprendan buenas prácticas, se puedan integrar proyectos y colaborar en intereses compartidos.

La Diputación Provincial de Cádiz ha constituido cuatro Consejos Territoriales de Participación Ciudadana, uno de ellos es el del Campo de Gibraltar, en el que los siete municipios de la comarca del Campo de Gibraltar, incluido Algeciras, están presentes con el representante de participación de cada Ayuntamiento y un miembro de Asociaciones Vecinales de cada municipio. Una de las funciones de este organismo es analizar y proponer actuaciones en materia de participación, difundir actividades y promocionar el asociacionismo y la colaboración entre organizaciones <sup>12</sup>.

Además, el Ayuntamiento de Algeciras pertenece al Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP), que está formado por más de 800 ciudades del mundo y otra tipo de entidades para conocer, intercambiar y aplicar experiencias sobre democracia participativa.

## NORMATIVA MUNICIPAL

**Reglamento de Participación Ciudadana.** Es objeto de este Reglamento la regulación de las normas referentes a las formas, medios y procedimientos de información y participación de los vecinos del municipio de Algeciras en la gestión municipal.

**Reglamento Consejo Local de Consumo.** El Consejo Local de Consumo se constituye como órgano de integración, participación y debate de los ciudadanos en los asuntos relacionados con el consumo en el ámbito municipal.

<sup>12</sup> Diputación Provincial de Cádiz.



## TRANSPARENCIA

La transparencia es un concepto de las nuevas sociedades, que podríamos asimilar al derecho a saber de la ciudadanía, que demanda un nivel de información cada vez mayor y que exigen a las instituciones poder participar en las decisiones que les afectan. Hay otro tema inherente a éste, que es la lucha contra la corrupción. La ciudadanía tiene derecho a acceder a toda la información de las corporaciones municipales, como un método de control y seguimiento para un funcionamiento eficaz de las instituciones.

Según el Código de Conducta y Principios Éticos del Ayuntamiento de Algeciras “la transparencia informa de cualquier aspecto relacionado con la gestión y la dirección de la organización, da cuenta de los principios que las rigen, los resultados conseguidos y los recursos empleados, así como de las normas y procedimientos utilizados para asegurar un comportamiento ético.”

Algeciras dispone de un Portal de Transparencia al que se accede desde la página web del Ayuntamiento, en dicho portal podemos encontrar información relacionada con:

- Transparencia Institucional: Organización, Personal y Convocatorias, Patrimonio y Actuaciones y Normativa.
- Relaciones con los ciudadanos y la sociedad: Documentos Exposición Pública, Información de Interés y Compromiso con la Ciudadanía.
- Transparencia económica-financiera: Información presupuestaria, Transparencia en los ingresos y gastos municipales (Indicadores Específicos) y Rendición de Cuentas.
- Transparencia en las Contrataciones Públicas.
- Transparencia en materias de urbanismo y obras públicas.

- Planificación y Agenda Plurianual.

En el Portal de Transparencia se encuentra también el enlace a un formulario a través del cual se puede pedir información, algo que también se puede hacer de manera presencial. En cuanto a sugerencias, quejas y reclamaciones, el Ayuntamiento dispone de un correo electrónico disponible, pero también se pueden realizar de manera presencial. Los datos que aporta el Ayuntamiento sobre estas peticiones de información corresponden a dos periodos, enero/febrero y marzo/abril de 2019.

**Tabla 2.** Datos Solicitudes de Información del Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Algeciras 2019.

Solicitudes Información Portal Transparencia Ayuntamiento Algeciras 2019		
Tipología	Enero/Febrero	Marzo/Abril
Número de Solicitudes	7	7
Sobre Personal	1	1
Sobre Medio Ambiente	5	0
Sobre Urbanismo	1	0
Sobre Asuntos Sociales	0	5
Sobre Economía	0	1
Resultados	Enero/Febrero	Marzo/Abril
Positivas	1	6
Denegación	6	0
Pendientes	0	1

Otro enlace al que se accede desde el Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Algeciras es al de los Indicadores de Transparencia Internacional de ITA, una organización no gubernamental de ámbito internacional, que dispone de delegación en España y que elabora unos índices de transparencia en diversos campos institucionales, entre los que se encuentran las corporaciones municipales.

Este Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA) se realiza para “conocer y comparar el nivel efectivo de transparencia y de apertura informativa de los ayuntamientos”. En las últimas ediciones se ha evaluado la transparencia de los 110 municipios de España que tienen más de 65.000 habitantes, a través de 80 indicadores.

El último de estos índices es de 2017 y en esa fecha Algeciras se posiciona en el puesto número 107, con una puntuación de 53,1 sobre 100, siendo la media de ese año 89,7 sobre 100. Aunque si analizamos las áreas que puntúan, hay dos de estas áreas cuya calificación es de 78,6, la que se refiere a Transparencia Activa e Información sobre la Corporación Municipal, y de 73,3, la que hace referencia a la Página Web, Relaciones con los Ciudadanos y la Sociedad y Participación Ciudadana <sup>13</sup>.

Tal y como se analizaba en el Plan Director Algeciras Smart City, donde se indica que tienen un aceptable grado de transparencia y, en menor medida, de interacción ciudadana, pero se requiere una actualización del Portal de Transparencia y trabajar en la mejora del acceso a esta información.

Además de las opciones digitales que ofrece el Consistorio para realizar trámites o para solicitar información, también se puede demandar información o realizar quejas y sugerencias de manera presencial en la Oficina de Atención al Ciudadano, intentando que las gestiones más solicitadas puedan hacerse en la propia Oficina. Este servicio actúa como

canalizador bidireccional de la información que aporta el Ayuntamiento para ofrecerla en su totalidad y de la que aporta la ciudadanía para estudiarla y plantear mejoras. Según datos de la Delegación de Participación Ciudadana, la Oficina de Atención al Ciudadano atendió a 71.543 personas durante el año 2017, un 10% más que el año anterior.

Algeciras pertenece desde el año 2015 a la **Red de Entidades Locales para la Transparencia y la Participación Ciudadana**, organismo dependiente de la Federación Española de Municipios y cuyo objetivo en relación a Gobiernos Locales es “promover el avance de las políticas de transparencia, participación y colaboración ciudadana efectivas en el conjunto de entidades locales españolas para lograr marcos de convivencia estables y favorecedores del desarrollo económico y social de los territorios.”



<sup>13</sup> Transparencia Internacional.

En lo que respecta a la lucha contra la corrupción, Transparencia Internacional dispone de un Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), que no muestra datos locales, sino por países, por lo que en este caso refleja la visión de toda la ciudadanía española. En el último informe de 2017 España obtiene su puntuación más baja y su peor posición desde el año 2000 en el que se comenzó a realizar dicho Índice, se sitúa con 57 puntos en el puesto número 42 de 180 países. Sin embargo, España se encuentra por encima de la puntuación media que es de 43 puntos, pero es el país de Europa en el que más ha empeorado la percepción de corrupción y su situación en el ranking de países, aunque estas comparaciones son complicadas porque a veces varían la documentación o el método de evaluación. De estos datos y los informes correspondientes se deduce la preocupación en nuestro país en este ámbito.

Como se analizó en el apartado de Instrumentos de Gobernanza, el Ayuntamiento de Algeciras ha firmado una **Declaración Institucional Antifraude**, con la que se quiere luchar contra estas prácticas en el municipio mediante todas las medidas que incluye.

## NORMATIVA MUNICIPAL

Ordenanza Municipal de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización. Los objetivos principales de esta ordenanza son elaborar, mantener actualizada y difundir, preferentemente por medios electrónicos, la información exigida por la normativa y aquella cuya divulgación se considere de mayor relevancia, establecer medios de consulta adecuados. Adoptar las medidas de gestión de la información que hagan fácil su localización y divulgación, publicar la información de una manera clara, estructurada y entendible para las personas.



## FINANCIACIÓN PÚBLICA

Conocer la capacidad financiera de un municipio es una herramienta muy importante para evaluar el posible desarrollo de las políticas locales. Desde los Ayuntamientos se debe trabajar por aprobar presupuestos municipales equilibrados que permitan un uso óptimo de los recursos financieros. Por una parte, se deben establecer herramientas que permitan un control del gasto municipal y por otra, fortalecer el papel de los ciudadanos como contribuyentes, mediante un servicio tributario y de control de impuestos.

Según datos del Ayuntamiento el año 2018 se cerró con 36.2 millones de euros de superávit y con un remanente de cerca de 20 millones de euros. Para los presupuestos de 2020 se parte con unos ingresos de 131'5 millones de euros, y una previsión de gastos de 119'35 millones de euros.

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (Airef), se creó con el objetivo de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española. Según su informe de 2017 sobre el cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto de las Administraciones Públicas, clasificó a Algeciras dentro de las corporaciones locales con riesgo alto, debido a que no se habían alcanzado en el periodo analizado, ni se preveía alcanzar en 2017, la capacidad de financiación <sup>14</sup>.

Sin embargo, en el último informe, sobre las Líneas Fundamentales de los Presupuestos para 2020 de las Corporaciones Locales publicado en 2019, se recoge la calificación de la situación de riesgo de diferentes corporaciones locales, con problemas de sostenibilidad; y Algeciras ha

mejorado su situación, pasando a ser catalogada como riesgo moderado <sup>15</sup>.

La calificación de la situación de riesgo se realiza en base al análisis combinado de la posición pasiva global y la capacidad media de retorno a una situación sostenible a medio plazo. De acuerdo con esta metodología, Airef define cinco grupos de calificación, según el número de años en los que el resultado presupuestario, podría retornar a una situación sostenible (deuda inferior al 75% de ingresos corrientes):

- Riesgo bajo: Posible retorno en un periodo igual o menor de 10 años.
- Riesgo moderado: Posible retorno en un periodo entre 10 y 20 años.
- Riesgo alto: Posible retorno en un periodo entre 20 y 40 años.
- Riesgo muy alto: Posible retorno en un periodo entre 40 y 100 años.
- Situación crítica: A políticas constantes, no se estima posible el retorno a una situación sostenible.

Por otra parte, es esencial conocer en profundidad las partidas presupuestarias destinadas a cada sector. La falta de datos e información sobre la inversión que se realiza a nivel municipal en el conjunto de proyectos y acciones que se ponen en marcha en materias de sostenibilidad, impide tener una visión global y analítica de la inversión municipal destinada a este área.

Actualmente, no se conoce la inversión pública real relacionada con los efectos del cambio climático (servicios sanitarios y de emergencias, pérdida de biodiversidad, procesos meteorológicos adversos). Según la Agenda Urbana de Andalucía, se estima que en el futuro aumentará el

<sup>14</sup> Calificación de la situación de riesgo y de cumplimiento de las reglas fiscales de diferentes corporaciones locales. Airef .2017.

<sup>15</sup> Informe de las Líneas Fundamentales de los Presupuestos para 2020 de las Corporaciones Locales (CC.LL.). Informe 87/19. Airef.

gasto público para hacer frente a los efectos del cambio climático. Por tanto, sería necesario incluir partidas específicas relacionadas con medidas de mitigación y corrección hacia el calentamiento global dentro del presupuesto municipal.

Por otra parte, las inversiones y los fondos públicos son un importante factor de activación económica, en los municipios. Según la Directiva 2014/24/Unión Europea, la contratación pública desempeña un papel clave en la Estrategia Europa 2020, el volumen de contratación de la administración pública es un factor destacado en el mercado económico local, especialmente para pequeñas y medianas empresas <sup>16</sup>.

Es importante que los fondos públicos, ayuden a dinamizar la actividad de las pequeñas y medianas empresas locales. Para ello, es esencial asegurar por parte de la Administración municipal el pago a proveedores en el plazo establecido y rebajar los tiempos de espera.

Aunque, hasta el momento el periodo medio de pago a los proveedores municipales superaba la media autonómica, con 49,55 días en Algeciras frente a los 16,63 días de Andalucía, según datos del Ministerio de Hacienda a fecha de julio de 2019. En los últimos meses, se ha logrado una mejora sustancial en los plazos de espera para el pago de los proveedores por parte de la administración local, bajando a 13,94 días de espera en octubre de 2019. Situándose dentro del conjunto de municipios con menos de 30 días de espera, tal y como puede observarse en el siguiente mapa <sup>17</sup>.

A través de la contratación pública, también se puede favorecer que aquellas empresas o entidades que colaboren con el Ayuntamiento, contribuyan a lograr los objetivos sociales y ambientales que se enmarcan en la nueva estrategia de sostenibilidad de la ciudad.

Actualmente, el Ayuntamiento cuenta con cláusulas sociales y ambientales en los Pliegos de Contratación, según lo que establece el artículo 202. Condiciones especiales de ejecución del contrato de carácter social, ético, medioambiental o de otro orden de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

- **Consideraciones de tipo ambiental**, que persiguen la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, el mantenimiento o mejora de los valores medioambientales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato; una gestión más sostenible del agua; el fomento del uso de las energías renovables; la promoción del reciclado de productos y el uso de envases reutilizables; o el impulso de la entrega de productos a granel y la producción ecológica.
- **Consideraciones de tipo social**, que fomenten la contratación de personas con diversidad funcional superior al que exige la legislación nacional; promover el empleo de personas con especiales dificultades de inserción en el mercado laboral, eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, favorecer la mayor participación de la mujer en el mercado laboral y la conciliación del trabajo y la vida familiar; combatir el paro, en particular el juvenil, el que afecta a las mujeres y el de larga duración; favorecer la formación en el lugar de trabajo; garantizar la seguridad y la protección de la salud en el lugar de trabajo y el cumplimiento de los convenios colectivos sectoriales y territoriales aplicables o medidas para prevenir la siniestralidad laboral.

Dentro del cumplimiento de la normativa vigente, se puede también aplicar medidas de exigencia ambiental y de sostenibilidad a los proveedores municipales, con el objetivo, de que los productos que adquiera el Ayuntamiento cumplan criterios de diseño ecológico,

<sup>16</sup> Estrategia de Sostenibilidad de Andalucía 2030.

<sup>17</sup> Portal Institucional del Ministerio de Hacienda. Periodo Medio de Pago a Proveedores. Ministerio de Hacienda.

orientados a la eficiencia y al ahorro de recursos, tanto energéticos como materiales, que valoren el origen biológico de los materiales, la reparabilidad, la durabilidad, la posibilidad de actualización, la reciclabilidad y la identificación de determinados materiales o sustancias<sup>18</sup>.

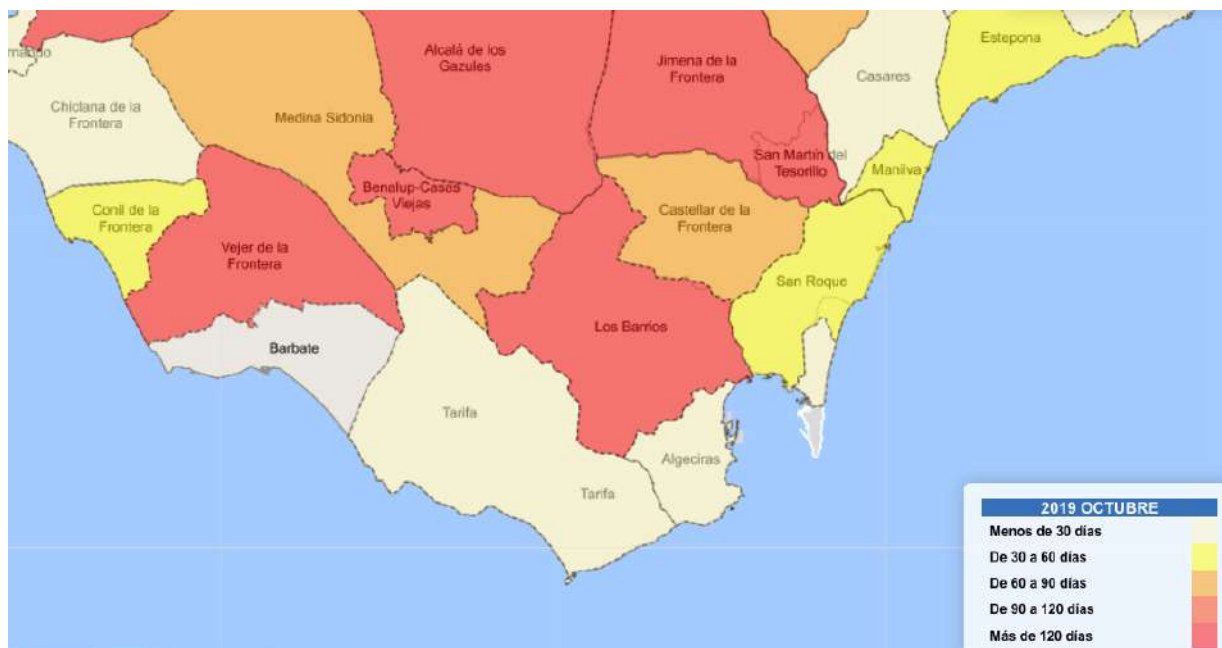
Los presupuestos municipales, también deben adaptarse a las circunstancias y realidades sociales que vive la población. Por esta razón en ocasiones, se llevan a cabo medidas como la aprobación de ayudas para hacer frente a una situación de crisis; en este caso el Ayuntamiento cuenta con un paquete de bonificaciones para las familias con mayores dificultades, debido a los efectos de la crisis económica.

Dichas medidas, se pretenden mantener en vigor mientras Algeciras supere la cifra de 10.000 parados. Actualmente, el número de personas demandantes de empleo, según datos del Servicio Andaluz de Empleo, en diciembre de 2019 es de 15.693 personas.

-Bonificación de Basura a Pensionistas 2020.

-Tarifas Especiales de la Tasa de Basura Doméstica 2019.

-Tarifas Especiales de Saneamiento y Depuración EMALGESA para jubilados y pensionistas, para desempleados, para familias numerosas y otros abonados en situaciones especiales.



**Imagen 2.** Mapa con Periodo Medio de Pago a Proveedores por Ayuntamientos. Octubre de 2019. Portal Institucional del Ministerio de Hacienda.

<sup>18</sup> Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible 2030.



agenda  
urbana

ALGECIRAS - 2030