

## Indicadores de transparencia y buen gobierno de las webs municipales españolas<sup>1</sup>

Juan Luis Manfredi Sánchez<sup>2</sup>

Recibido: 14 de enero de 2016 / Aceptado: 4 de julio de 2016

**Resumen.** Se ha analizado la información disponible en las webs de 2.930 municipios españoles. El artículo considera dos hipótesis. La primera establece lo siguiente: «La cantidad de la información pública disponible en las webs municipales es escasa.» La segunda hipótesis se escribe así «La tecnología permite una mejora sustancial de la información pública disponible. La transparencia informativa y la rendición de cuentas son procesos de mejora constante.» El artículo sostiene que la información, la transparencia y la rendición de cuentas están en proceso de mejora continua. Ante la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la cantidad de información es pobre. El análisis cualitativo ofrece el mismo resultado.

**Palabras clave:** Municipios; página web; transparencia; rendición de cuentas; información pública.

### [en] Indicators of Transparency and Good Governance of Spanish Municipalities Online

**Abstract.** It have been analyzed the information available on 2,930 municipalities Spanish municipalities' websites. The article considers two hypotheses: first, that Spanish municipalities' websites show deficiencies in public information, thus affecting the role that municipalities play as news sources; and second, that digital technologies can work to reduce these shortcomings and thus to reawaken interest among citizens. Before the entry into force of Law 19/2013, of December 9, transparency, access to public information and good governance, the amount of public information available is poor. The qualitative analysis provides the same result since the essential elements of the management evaluation.

**Keywords:** Municipalities; web site information; transparency; accountability; public information.

**Sumario.** 1. Introducción. 2. Material y método; 2.1. Hipótesis; 2.2. Procedimiento; 2.3. Muestra. 3. Resultados; 3.1. Resultados por epígrafes; 3.2. Resultados por municipios; 3.3. Otros indicadores: sexo, partido político y población. 4. Discusión y conclusiones. 5. Referencias bibliográficas.

**Cómo citar:** Manfredi Sánchez, Juan Luis (2017): "Indicadores de transparencia y buen gobierno de las webs municipales españolas", en *Estudios sobre el Mensaje Periodístico* 23 (1), 477-488.

<sup>1</sup> La presente investigación cuenta con el soporte financiero del Ministerio de Economía y Competitividad a través del proyecto de I+D+i «Comunicación pública, transparencia, rendición de cuentas y participación en los gobiernos locales» (GlobalCOM), cuyo identificador es CSO2013-46997-R. La investigación da continuidad a «Comunicación y Periodismo para la participación ciudadana en el seguimiento y la evaluación de la gestión de los gobiernos locales» (CSO2012-34687). Inicio de la investigación: enero de 2014. Conclusión de la investigación: 24 mayo de 2015.

<sup>2</sup> Universidad de Castilla-La Mancha.  
E-mail: Juan.manfredi@uclm.es

## 1. Introducción

El proyecto de investigación «Comunicación pública, transparencia, rendición de cuentas y participación en los gobiernos locales» (GlobalCOM CSO2013-46997-R) tiene como finalidad atender a la gran transformación periodística y ciudadana que supone la sociedad red. La propuesta da continuidad al trabajo desarrollado por el proyecto «Comunicación y Periodismo para la participación ciudadana en el seguimiento y la evaluación de la gestión de los gobiernos locales» (CSO2012-34687). Amparo Moreno, catedrática emérita del departamento de Periodismo de la Universidad Autónoma de Barcelona (España) dirige el proyecto original que ha diseñado la plataforma Mapa Infoparticip@ ([www.mapainfoparticipa.com](http://www.mapainfoparticipa.com)). La combinación de los dos proyectos han conseguido analizar 2.930 municipios sobre los 8.122 que hay en España. En el mapa encontramos la información de todos los que tienen más de 20.000 habitantes.

La misión del mapa consiste en la utilización de Internet y los nuevos medios para promover la rendición de cuentas y la transparencia de las administraciones públicas. El objetivo general de la investigación consiste en el análisis y la evaluación de la información de naturaleza pública de las webs municipales. De acuerdo con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, los municipios deben adecuar su estrategia de información pública a las obligaciones contenidas en la ley. La normativa continúa lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. En su artículo 69.1. establece lo siguiente:

### Artículo 69.

1. Las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local.
2. Las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley (Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local).

El proyecto es innovador en la medida que afecta la propia investigación afecta a los resultados de investigación. La publicación de informes parciales en la web promueve mejoras y cambios en los resultados, por lo que se trata de una investigación dinámica. Los resultados no son estáticos, sino que responden a una foto fija. Esta particularidad del proyecto es propia de la investigación en ciencias sociales bajo el prisma del «internet time» (Karpf, 2012). Los datos están vivos: los municipios actualizan la información o incluyen nuevos apartados de información pública cuando se publican los informes parciales. El reflejo de los informes en la prensa local provoca que los ayuntamientos mejoren su desempeño.

La investigación encuentra acomodo en la literatura académica en la medida en que la expansión de las tecnologías de la información es una oportunidad para mejorar la gestión pública, recuperar la confianza de los ciudadanos y estimular la opinión pública crítica (Criado y Ramilo, 2003; Moon, Lee y Roh, 2014). Por eso es necesario que el ciudadano pueda conocer cómo actúan los poderes públicos, qué respon-

sabilidades tienen en el ejercicio de dicho poder, pueda preguntar libremente sobre aquello que le parezca oportuno y pueda formarse su propia opinión. La información pública de calidad es un derecho ciudadano (De-Miguel-Molina, 2010).

Para Healey (1996) la difusión de la información refleja los valores sociales e identifica las preferencias de la ciudadanía. Para Cegarra-Navarro, «el gobierno electrónico es útil para el descubrimiento de las necesidades de los ciudadanos en tiempo (en directo)» (2012: 475). En un momento de reducción de ingresos y ajuste presupuestario, la ausencia de información reduce la capacidad de evaluación de la gestión (Zafra-Gómez et al., 2015). La decisión política de recortar los servicios, la subida de impuestos o establecer prioridades de gobierno son decisiones estratégicas que requieren información pública (Levine, 1978).

En una sociedad de creciente complejidad, el ejercicio de la libertad de expresión requiere más acceso a los datos y fuentes. Esta dimensión se comprende aún mejor empezando por la gestión de la comunicación local, ya que son los asuntos propios de la vida cotidiana los que se resuelven en esa esfera de decisiones más próxima. En el ámbito del periodismo local, se antoja necesario que las administraciones públicas ofrezcan información completa y oportuna que pueda ser utilizada como fuente primaria. Asimismo, la información comparada a través de indicadores permite evaluar el comportamiento de los gestores municipales (Zafra-Gómez et al. 2009: 439)

La recuperación de las rutinas de producción basadas en el contacto con las fuentes y la eliminación de intermediarios (spin doctors, publicidad institucional) redundará en el saneamiento de las fuentes periodísticas. Sin fuentes de primera calidad, igualdad de acceso, disposición abierta de contenidos y participación ciudadana, no es posible la reconstrucción del periodismo político en el ámbito local (Nielsen, 2015).

La disposición de información pública impacta en la vida política municipal. Ciudadanos y periodistas pueden acceder a la información. En este sentido, la investigación dota a los municipios de una guía de buenas prácticas profesionales en el ámbito de la comunicación local mediante la enumeración de los ítems mínimos, así como de la estructura y arquitectura de la información. La pedagogía de la transparencia funciona y ofrece resultados tangibles. La cultura de la transparencia se aprende. Las buenas prácticas se expanden. La arquitectura de la información se transforma. La denuncia de las malas prácticas ofrece un resultado más pobre que la dotación de ideas y la evidencia de patrones de buenas prácticas que se empleen como guía para el rediseño de la información en el árbol de la web. Los municipios, a menudo sin recursos, están abiertos al cambio cuando conocen la ruta, comparten los objetivos que se persiguen y entienden la participación ciudadana en la sociedad red. El tamaño de la población es relevante, pero no es el único factor que promueve o frena la transparencia (Claver-Cortés et al., 2008).

En el plano cívico, una sociedad desinformada se expone a la aparición y éxito de opciones populistas o al descrédito generalizado de la política y del periodismo. La comunicación pública debe comprender que el tamaño de las poblaciones no importa, sino la capacidad de ofrecer información concreta de interés público en cuatro ejes:

- indicadores sobre quiénes son los representantes políticos;
- indicadores sobre cómo gestionan los recursos colectivos (Gandía and Archidona, 2008);

- indicadores sobre cómo informan de la gestión de los recursos colectivos («ayudar a la ciudadanía a comprometerse con los asuntos relevantes para la comunidad (transporte público o urbanismo)» (Cegarra-Navarro et al. 2012:470);
- indicadores sobre qué herramientas ofrecen para la participación ciudadana en el control democrático (Gaventa, 2004).

## 2. Material y método

### 2.1. Hipótesis

Las dos hipótesis de partida básicas son las siguientes. En primer lugar, las webs de los ayuntamientos españoles ponen de manifiesto deficiencias a la hora de dar cuenta de la gestión que realizan los gobiernos, que afectan al papel que estas entidades juegan como fuentes de información de los medios de comunicación, enturbiando y en ocasiones contaminando el debate público, y generando desconfianza en la ciudadanía.

La hipótesis 1 sería la siguiente: «La cantidad de la información pública disponible en las webs municipales es escasa.»

En segundo término, las tecnologías digitales pueden colaborar a reducir estas deficiencias y, así, a despertar un renovado interés entre la ciudadanía en la valoración de la actividad política y el control democrático. Sin embargo, para ello, los periodistas y otros responsables de la comunicación y la información de las administraciones públicas han de cambiar sus rutinas actuales, y han de ser capaces de utilizar las tecnologías digitales para elaborar la información de manera que resulte fácilmente inteligible a la ciudadanía plural.

La hipótesis 2 se redacta así: «La tecnología permite una mejora sustancial de la información pública disponible. La transparencia informativa y la rendición de cuentas son procesos de mejora constante».

De las hipótesis nace el diseño de la investigación. El objetivo general del proyecto es la investigación de los recursos, los rasgos y las prácticas de la comunicación pública que realizan los ayuntamientos a través de la web. Este análisis nos permitirá conocer cómo se facilita (o debilita) la participación ciudadana en el seguimiento y la evaluación de la gestión de los gobiernos locales, se explorarán las posibilidades de las tecnologías digitales. El segundo objetivo general es la publicación de los resultados de la investigación en tiempo real en el Mapa Infoparticip@. El análisis de los municipios de las diez comunidades autónomas antes señaladas.

Los objetivos concretos son los siguientes:

1. Identificar en las webs de los ayuntamientos de las Comunidades Autónomas anteriormente señaladas cuáles son los recursos y las prácticas de información, comunicación y periodismo, así como las deficiencias que se ponen de manifiesto, para dar cuenta de la gestión que realizan los gobiernos municipales.
2. Evaluar estos recursos y prácticas de acuerdo con un repertorio de indicadores que permiten valorar la comunicación local pública y el grado de transparencia con que se da cuenta de la gestión que realizan los gobiernos municipales.

3. Hacer un análisis cualitativo de la información que se ofrece en estas webs sobre la gestión del gobierno, para calibrar en qué casos se ha hecho, o no se ha hecho, un tratamiento periodístico de manera que informaciones complejas resulten fácilmente comprensibles a la ciudadanía.

## 2.2. Procedimiento

El proyecto de investigación se gesta con anterioridad a la ley de transparencia que rige en España y de la legislación posterior de las comunidades autónomas. Por eso, el diseño de la investigación es original, distinta a cualquier otro conjunto de indicadores sobre transparencia, buen gobierno o comunicación local. El criterio de creación y redacción de los indicadores es el siguiente: la información tiene que ser pública y accesible. Al mismo tiempo, la información tiene que estar publicada en una sección adecuada, no escondida, siguiendo la idea de «máximo tres clics». La nomenclatura contribuye o disminuye la transparencia informativa de la web.

Se han definido 41 indicadores básicos que se organizan en cuatro ejes informativos. El primero es el perfil de los representantes políticos, información sobre su trayectoria y actividad profesional. El segundo grupo responde a la gestión de recursos colectivos a través de los órganos correspondientes. El tercer punto evalúa la comunicación y la información pública. El último eje se organiza en torno a la participación de la ciudadanía en la vida municipal.

La recogida de la información se hace de forma manual, esto es, cada investigador tiene un número limitado de ayuntamientos asignados y cuenta con unos criterios homogeneizados de validación. Para eso, hemos diseñado cursos de formación de evaluadores.

Se debe visitar la web, registrar la información y copiar los enlaces correspondientes. Este método solo permite la alternativa Sí/No. O bien se cumple el criterio completo o bien no se cumple y se marca negativamente. La disyuntiva evita otras valoraciones personales o los criterios particulares. El investigador completa la ficha y se envía a un segundo evaluador antes de publicar los resultados en el mapa.

La publicación en el mapa se convierte en un ítem geolocalizado, que hemos denominado «infómetro». El color del ítem señala el número de indicadores positivos. El color es blanco si no alcanza el 25%; el color es amarillo si no alcanza el 50%; el color es verde si no alcanza el 75%; el color es verde con un punto cuando supera el 75%.

El mapa es una representación gráfica de los resultados, que facilita la comprensión entre todo tipo de públicos. La identificación con un ítem permite al visitante obtener la ficha completa del municipio. La información incluye la información: número de habitantes, puntuación, indicadores superados y ficha de evaluación. La naturaleza pública de la ficha permite al lector, al periodista o al responsable municipal identificar sus carencias, corregir algún error o establecer informes parciales. El mapa permite la búsqueda de datos según determinados criterios objetivos: comunidad autónoma, franja de número de habitantes, capitalidad, sexo del alcalde, partido político.

## 2.3. Muestra

España alcanza los 8.122 municipios. De momento se han evaluado 2.930 municipios, cuyos datos constan en el mapa. Por comunidades, los 2.930 municipios están sobre todo en Cataluña y Aragón

La muestra de este trabajo es de 399 municipios que tienen 20.001 habitantes o más, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística (2014). La distribución de la muestra se organiza como refleja la tabla 1.

Tabla 1. Distribución de la población en los municipios (2014)

Población	Nº total
Más de un millón de habitantes	2
500.001 a 1.000.000	4
200.001 a 500.000	23
100.001 a 200.000	33
50.001 a 100.000	83
20.001 a 50.000	253
Total	399

El tamaño de la población es un criterio relevante en la medida que la financiación local y los recursos disponibles y la financiación local se regulan de acuerdo con el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales. Los municipios recuperan cierta capacidad y autonomía en la política tributaria. Asimismo, los municipios con más de 75.000 habitantes obtiene una parte de los impuestos generales (IVA, IRPF).

Hemos completado la investigación de municipios de menor población, pero el valor añadido de la información obtenida es menos relevante para la investigación. En España, estos municipios acaban por financiar proyectos web idénticos, producidos por la misma compañía.

### 3. Resultados

#### 3.1. Resultados por epígrafes

En el primer apartado, titulado «¿Quiénes son los representantes políticos?» El 90,55% de los municipios tiene información completa sobre el alcalde (nombre y apellidos, fotografía reciente y partido político). Este porcentaje desciende hasta el 56,22% cuando preguntamos por su biografía o trayectoria profesional. Según nuestro criterio, basta con unas líneas o un enlace a una red social donde se amplía la información. El 66,67% de los municipios sí incluye la misma información sobre los representantes que forman parte del gobierno, sean miembros de los grupos políticos o cargos electos de alguna naturaleza. La biografía de cada uno de los concejales solo está presente en el 41,04%. La presencia de la oposición está muy limitada. Solo el 48,76% de los municipios cuenta con la información completa de los concejales electos, pero que representan a la oposición. El porcentaje desciende al 24,88% cuando preguntamos por la información biográfica o la trayectoria profesional.

En el segundo epígrafe se reúne la información relacionada con la gestión de los recursos colectivos. La información sobre la organización y la distribución de las competencias es pobre. Solo el 54,48% de los municipios ofrece una información completa sobre cuáles son las tareas del pleno municipal, la comisión o junta ejecutiva o las comisiones informativas. Se considera información completa cuando el lenguaje empleado es comprensible y se acompaña de un resumen de lo establecido por la legislación municipal, esto es, el qué y el por qué de la distribución de las competencias. Sí se explica la estructura, esto es, el nombre de los concejales que componen cada grupo de trabajo. El 76,62% de los municipios incluyen ésta última. Sí se publican las convocatorias en el 62,44% de los casos y las actas en un porcentaje aún superior (70,15%).

La información sobre planificación y dirección estratégica *ex ante* es escasa. Solo el 38,81% de los municipios informa de los ritmos y los calendarios de trabajo. Aún más grave resulta el bajo índice de ayuntamientos que publica información de naturaleza estratégica (23,38%). Este ítem se valida con la publicación de un plan de gobierno, un plan de actuación municipal, un plan estratégico de alguna naturaleza. Sorprende que la información relacionada con planes temáticos o sectoriales sí tiene cabida. La información parcial es importante para planes municipales propios (juventud, mujer, participación, agenda) para el 77,36% de los municipios y del 90,55% para los asuntos de ordenación urbanística. El grado de cumplimiento de la información publicada *ex post* es pobre. El 46,02% publica los acuerdos de gobierno, que se supone sustentan la actividad y el programa político. El instrumento preferente es la publicación de las ordenanzas municipales. El 93,28% cumple con este ítem que transmite información de toda naturaleza.

En relación con la economía, la información sobre los trabajadores (de libre designación o de confianza) y los salarios es opaca. Solo el 28,36% publica la información completa en el perfil económico del municipio. Los cargos electos, cuyo salario es público y a menudo requiere exclusividad, tampoco son ejemplares. Este ítem solo se cumple en el 40,3% de los municipios analizados.

El presupuesto tampoco es el vehículo preferente de información pública. Solo el 71,64% de los municipios publica el presupuesto, sea el año en curso o bien la prórroga del año anterior. El suspenso de uno de cada cuatro suele deberse a la falta de un espacio propio visible, diferenciado y de fácil acceso para el ciudadano o bien a la ausencia del documento que aprueba el presupuesto. Esta carencia se incrementa cuando se analiza la información sobre el grado de ejecución del presupuesto. Solo el 24,38% supera este punto, cuyo suspenso suele explicarse por la falta de publicidad de los informes de intervención o bien la irregularidad en la publicación (superior a tres meses). También suspenden la mayoría de los municipios cuando se pregunta por los informes anuales de cuenta, la memoria de gestión económica u otra información cualitativa sobre la gestión económica. Solo el 42,29% supera este punto.

En el tercer epígrafe se mide el grado de información en la gestión de los recursos colectivos. El 98,51% publica noticias o informaciones en la web que tienen que ver con la gestión del gobierno municipal, la vida política y la actividad ciudadana con una periodicidad menor a dos meses. En el 78,61%, son noticias de la actividad del gobierno municipal, sus cargos electos o las actividades propias de la gestión de la ciudad. En cambio, los cargos electos de la oposición apenas reciben la atención de la web informativa municipal. Únicamente el 11,94% de los municipios recoge su actividad.

En relación con el criterio o el estilo periodístico, solo el 24,88% publica informaciones de miembros del gobierno, la oposición y el cuerpo técnico cuando hay discrepancias. Este punto mide la capacidad de diálogo, el contraste de opiniones dentro de la ciudad, el nivel de profesionalidad de los gabinetes de prensa. Por esta razón, el grupo de investigación recomienda el apoyo expreso del pleno municipal a algún tipo de documento de buenas prácticas periodísticas y la publicación de las mismas en la propia web. Este punto apenas está presente en el 9,2% y el 14,18% de los municipios.

La información pública que sí está presente en el 98,01% de los municipios es el denominado «Perfil del contratante». Este alto grado de cumplimiento se explica por su mandato legal (Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público), que obliga la publicación de las contrataciones y las concesiones firmadas por el ayuntamiento.

El cuarto epígrafe recoge las herramientas que están presentes en la web municipal y que facilitan la participación de la ciudadanía. Se trata de un punto relevante para valorar la orientación cívica de la web y su interés en abrir espacios de convivencia.

La historia (89,3%) y la información sobre la geografía y la demografía del municipio (78,61%) está presente en un alto grado.

La participación requiere la capacidad previa de estar conectados con los representantes políticos. Se prefieren las redes sociales (81,09%) al correo electrónico. El 49,75% de los municipios sí ofrece en la web las direcciones de correo electrónico del equipo de gobierno; menos aún, en el caso de los concejales de la oposición, cuya cifra alcanza los 27,86%. Solo en el 42,54% de los casos se publica el contacto con el gabinete de prensa.

La participación se comprende en su dimensión más básica. En el 90,05% encontramos una agenda de actividades municipales tanto de naturaleza pública como ciudadana. También se enumeran las entidades adscritas al municipio (65,92%). Pero no es habitual (52,74%) disponer del reglamento que facilita la participación ni se da información sobre los mecanismos de participación sectorial o territorial (50,25%). Sí se ofrecen herramientas para comunicar incidencias en la vía pública, quejas o sugerencias (88,81%).

El porcentaje es minoritario (12,44%) cuando se pregunta por las herramientas que permiten la participación o el seguimiento ciudadano de los planes estratégicos, planes de gobierno o planes de actuación. La participación vinculada a los presupuestos crece hasta alcanzar el 28,61% de los municipios analizados.

### **3.2. Resultados por municipios**

Los resultados por municipios tienen una salvaguarda de inicio. El diseño de la investigación actual comenzó en 2013 y, desde entonces, se ha informado a los municipios de los resultados parciales. Como consecuencia, las webs de los municipios han sido modificadas, mejoradas o transformadas de acuerdo con una serie de criterios de información pública y participación ciudadana.

Esta salvaguarda inicial explica que los municipios con mejores resultados se encuentren en los municipios que llevan dos años o más en el proyecto. Así hay 19 municipios que cumplen con el 100% de los indicadores evaluados. Los resultados aparecen en la tabla 2.

Tabla 2. Municipios con el 100% de indicadores. Elaboración propia.

Municipio	Franja de población (habitantes)	Comunidad autónoma
Alcobendas	Más de 100.000	Comunidad de Madrid
Barcelona	Más de 100.000	Cataluña
Castellar del Vallès	20.001-50.000	Cataluña
Castelldefels	50.001-100.000	Cataluña
Esplugues de Llobregat	20.001-50.000	Cataluña
Girona	50.001-100.000	Cataluña
L'Hospitalet de Llobregat	Más de 100.000	Cataluña
Lérida	Más de 100.000	Cataluña
Manresa	50.001-100.000	Cataluña
Mollet del Vallès	50.001-100.000	Cataluña
Olesa de Montserrat	20.001-50.000	Cataluña
Premiá de Mar	20.001-50.000	Cataluña
Sabadell	Más de 100.000	Cataluña
Sant Boi de Llobregat	50.001-100.000	Cataluña
Sant Cugat del Vallés	50.001-100.000	Cataluña
Sant Feliu de Llobregat	20.001-50.000	Cataluña
Tarragona	Más de 100.000	Cataluña
Vic	20.001-50.000	Cataluña
Zaragoza	Más de 100.000	Aragón

### 3.3. Otros indicadores: sexo, partido político y población

El proyecto recoge la variable «sexo del alcalde o alcaldesa» como indicador parcial. Esto significa que puede combinarse con los otros indicadores para comprobar si incide o no en el cumplimiento de los mismos. Los resultados son rotundos. La variable «sexo» no es relevante en ninguno de los tres tramos de población analizados. En el tramo 20.001-50.000 habitantes, los alcaldes cumplen en el 48,51%, mientras que las mujeres se quedan en el 45,81%. En el tramo 50.001-100.000, los hombres cumplen en el 65,69% de los indicadores, mientras que las mujeres alcanzan el 58,73%. Por encima de 100.000 habitantes, encontramos que las mujeres superan (74,39%) a los hombres (73,93).

Otra variable del mapa es el partido político que gobierna como indicador parcial. En nuestra opinión, la variable no es relevante. Los dos partidos mayoritarios muestran un grado de cumplimiento similar. El Partido Popular (conservadores), que gobierna en 216 municipios, cumplen de media con el 51,54% de los indicadores. El PSOE (socialista) gobierna en 68 y alcanza el 47,99%. El PSC (socialistas catalanes) gobiernan en 26 municipios con 86,77% de cumplimiento, así como CiU (democracia cristiana) alcanza el 76,03%. En cambio, Izquierda Unida (izquierda tradicional) se queda en el 45,99% de media en los 7 municipios que gobierna.

La variable de tamaño de la población sí parece relevante para nuestro estudio. Los municipios de entre 20.001 y 50.000 ofrecen peores que resultados que los com-

prendidos en el tramo 50.001 y 100.000 habitantes. A su vez, los mejores resultados aparecen en los municipios de más de 100.000 habitantes, que obtienen mejores indicadores de rendimiento en cada uno de las franjas superiores

Tabla 3. Porcentaje de cumplimiento de los indicadores según la población.  
Elaboración propia.

Tramo de población	100% de indicadores (nº total de municipios)	Más del 75% de indicadores (nº total de municipios)	50-74,99% indicadores (nº total de municipios)	Menos del 50% (nº total de municipios)	Menos del 25% (nº total de municipios)
20.001-50.000 habitantes	2,4 (6)	8,3 (21)	27,2 (69)	57,5 (146)	4,7 (12)
50.001-100.000 habitantes	7,2 (6)	21,7 (18)	45,8 (38)	21,7 (18)	3,6 (3)
Más de 100.000 habitantes	11,3 (7)	35,5 (22)	48,4 (30)	4,8 (3)	0 (0)

#### 4. Discusión y conclusiones

Los resultados de la investigación son relevantes para la comunicación pública en la medida que se confirman las hipótesis de trabajo. No obstante, encontramos un cambio legislativo de calado que tiene que transformar necesariamente los resultados en los próximos estudios comparados. La aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno es uno de los primeros retos que asumen las nuevas corporaciones municipales. En diciembre de 2015, cumple el plazo establecido para adaptarse a las obligaciones contenidas en la normativa. El análisis inicial de los municipios muestra que queda mucho por hacer.

El análisis de este primer periodo anterior a la ley de transparencia deja algunas impresiones negativas: pocos ayuntamientos superan el aprobado en transparencia. En números totales, la media de los 399 cubren el 55,15% de los ítems descritos, un porcentaje insuficiente para el cumplimiento de la segunda hipótesis. Si no existe un mínimo de información, no es posible informar de la política local con rigor, desarrollar productos y servicios periodísticos o renovar en la ciudadanía el interés por la política local.

Los nuevos ayuntamientos tienen aún tiempo para cumplir la ley. Hay que dedicar recursos y colocar como objetivo prioritario la transparencia, el acceso a la información pública y el buen gobierno. Será uno de los temas de la legislatura y es el eje de nuestra investigación académica. El estado actual de los indicadores debería ser una espoleta para mejorar la web, la información disponible, la relación con los vecinos y las rutinas de producción periodística.

La hipótesis 1 se pregunta por la cantidad de información pública disponible en las webs municipales. El porcentaje de cumplimiento de los 399 municipios con más de 20.000 habitantes alcanza el 55,15%. Esto significa que de los 41 ítems descritos en el diseño de la investigación el 44,85% de la información no aparece.

El análisis cualitativo de los datos da una pista de la ausencia de información. Si el 76,62% no publica el plan de gobierno, el plan de acción municipal o el plan estratégico, es lógico que la información de gestión de los recursos colectivos y los

instrumentos para la participación sea pobre. Definimos el plan estratégico como el documento básico de gobierno, aquel que informa de los recursos, los procesos y los valores del gobierno electo. Debería ser el primer reclamo de la web municipal. El plan estratégico reduce las incertidumbres de los ciudadanos porque establece por escrito los compromisos, los plazos y los recursos. Su ausencia reiterada es síntoma de improvisación en la gestión pública o bien de falta de planificación. Asimismo, la falta de planificación dificulta el buen gobierno de las instituciones públicas, el seguimiento de la actividad por parte de la ciudadanía o la capacidad de evaluación de decisiones por parte de los periodistas. Por ejemplo, si no conocemos el plan, no podemos evaluar el presupuesto. Se publica en el 71,64% de los casos, pero como un documento fijo, que no permite conocer el grado de ejecución en el 75,62% de los municipios ni los informes ex post en el 57,71% de los casos. En el plano de la participación, el análisis es parecido. Si no hay un documento estratégico, ¿cómo se puede interpelar a la ciudadanía activa? ¿En qué líneas de trabajo o de actuación? Sin información, se devalúa el capital social municipal.

Los planes parciales parecen más relevantes. Dado el grado de publicación, los municipios consideran las tareas aisladas más importantes para conectar con la ciudadanía que los planes generales. No obstante, el análisis cualitativo refleja que la información sobre este tipo de planes es incompleta. Es recurrente que no aparezca la fecha de comienzo o finalización, el grado de ejecución, los antecedentes, la evaluación (en caso de que haya finalizado) o análisis del impacto entre los diferentes stakeholders. Nuestra crítica consiste en que esta información parcial tiene menos valor para la ciudadanía si no se conecta con el plan general de actuación.

La hipótesis 2 se pregunta por el impacto de las tecnologías en la publicación de información municipal y su posible evolución. La hipótesis se confirma en la medida que observamos que la transparencia se aprende. Los municipios con más antigüedad en el proyecto avanzan más y mejor en los resultados. El árbol de la web sigue una lógica informativa cuando se detectan las necesidades de la ciudadanía informada. Los 41 indicadores obligan a un mínimo de información pública y, a partir de ese esqueleto, puede mejorarse de forma sustancial. Aquí destaca la capacidad de la universidad para convertirse en agente de cambio social en la sociedad red.

Las hipótesis 1 y 2 se verán afectadas por la aprobación de la nueva legislación. Esta decisión abre nuevas avenidas de investigación como la valoración cualitativa de la información disponible.

## 5. Referencias bibliográficas

- Cegarra-Navarro, Juan Gabriel; Córdoba Pachón, José Rodrigo; y Moreno Cegarra, José Luis (2012): "E-Government and Citizens' Engagement with Local Affairs through E-Websites: The Case of Spanish Municipalities". *International Journal of Information Management*, 32, 469-478. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2012.02.008>
- Claver Cortés, Enrique; Juana Espinosa, Susana; y Tarí Guilló, Juan José (2008): "E-Government Maturity at Spanish Local Levels". *International Journal of Value Chain Management*, 2 (1), 4-17.
- Criado, Juan Ignacio; y Ramilo, M. Carmen (2003): "E-Government in Practice". *International Journal of Public Sector Management*, 16 (3), pp. 191-218. <http://dx.doi.org/10.1108/09513550310472320>.

- De Miguel Molina, María (2010): "E-Government in Spain: An Analysis of the Right to Quality E-Government". *International Journal of Public Administration*, 33 (1), 1-10. <http://dx.doi.org/10.1080/01900690903178454>.
- Gandía Cabedo, Juan Luis y Archidona, María (2008): "Determinants of Web Site Information by Spanish City Councils". *Online Information Review*, 32 (1), 35-57. <http://dx.doi.org/10.1108/14684520810865976>.
- Gaventa, John (2004): "Strengthening Participatory Approaches to Local Governance: Learning the Lessons from Abroad". *National Civic Review*, 93 (4), 16-27. <http://dx.doi.org/10.1002/ncr.67>.
- González-Bailón, Sandra (2013): "Social Science in the Era of Big Data". *Policy & Internet*, 5(2), pp. 147-160. <http://dx.doi.org/10.1002/1944-2866.POI328>.
- Healey, Patsy (1996): "The Communicative Turn in Planning Theory and its Implications for Spatial Strategy Formation: Environment and Planning". *Planning and Design* 23 (2), 217-234. <http://dx.doi.org/10.1068/b230217>.
- Karpf, Dave (2012): "Social Science Research Methods in Internet Time". *Information, Communication & Society*, 15 (5), 639-661. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1929095>.
- Levine, Charles H. (1978): "Organizational Decline and Cutback Management". *Public Administration Review*, 38 (4), 316-325.
- Moon, M. Jae; Lee, Johoo; and Roh, Chul-Young (2014): "The Evolution of Internal IT Applications and E-Government Studies in Public Administration: Research Themes and Methods". *Administration & Society* 46 (1), 3-36. <http://dx.doi.org/10.1177/0095399712459723>
- Moreno Sardà, Amparo; Molina Rodríguez-Navas, Pedro; Corcoy, Marta; Aguilar Pérez, A.; y Borràs Farran, Miguel (2013): "Infoparticip@: periodismo para la participación ciudadana en el control democrático. Criterios, metodologías y herramientas". *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 19 (2), 783-803. [http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_ESMP.2013.v19.n2.43471](http://dx.doi.org/10.5209/rev_ESMP.2013.v19.n2.43471)
- Nielsen, Rasmus Klein (ed., 2015): *Local Journalism: The Decline of Newspapers and the Rise of Digital Media*. London, IB Tauris.
- Zafra Gómez, José Luis; López Hernández, Antonio M.; y Hernández Bastida, Agustín (2009): "Developing a Model to Measure Financial Condition in Local Government: Evaluating Service Quality and Minimizing the Effects of the Socioeconomic Environment: An Application to Spanish Municipalities". *The American Review of Public Administration*, 39 (4), 425-449. <http://dx.doi.org/10.1177/0275074008320710>.

---

Juan Luis Manfredi Sánchez es Profesor titular de Periodismo de la Universidad de Castilla-La Mancha. Es el investigador principal del proyecto "GlobalCOM. Comunicación pública, transparencia, rendición de cuentas y participación en los gobiernos locales" (CSO2013-46997-R). Ha dirigido "Media Pluralism Monitor in Spain 2015" y "Entrepreneurial Journalism, a renewed hope 2014". Es miembro del consejo científico del Real Instituto Elcano y del consejo editorial de Esglobal.com.