

**Universidad CEU Cardenal Herrera  
CEINDO – CEU Escuela Internacional de  
Doctorado**

**PROGRAMA en COMUNICACIÓN SOCIAL**



**CEU**

*Escuela Internacional  
de Doctorado*

**La transparencia en los ayuntamientos  
de más de 5.000 habitantes de la  
Comunitat Valenciana.  
Los sitios web y portales de  
transparencia como espacios  
de comunicación con la ciudadanía**

TESIS DOCTORAL

Presentada por:

María Teresa Bruno Carlos

Dirigida por: Dra. María Pilar Paricio Esteban  
y Dr. Hugo Aznar Gómez

VALENCIA  
2022



A mis padres y a mi hijo.



*“La honestidad y la transparencia te hacen vulnerable.  
De cualquier forma, sé siempre honesto y siempre transparente”  
-Teresa de Calcuta-*



## ÍNDICE

---

<b><u>PARTE I. INTRODUCCIÓN</u></b> .....	<b>p. 1</b>
<b>CAPÍTULO 1. JUSTIFICACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO</b> .....	<b>p. 3</b>
<b>CAPÍTULO 2. OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN</b> .....	<b>p. 11</b>
<b><u>PARTE II. MARCO TEÓRICO</u></b> .....	<b>p. 21</b>
<b>CAPÍTULO 3. LA TRANSPARENCIA COMO EJE FUNDAMENTAL DEL GOBIERNO ABIERTO</b> .....	<b>p. 23</b>
<b>3.1 El paradigma del gobierno abierto: transparencia, participación y Colaboración</b> .....	<b>p. 25</b>
3.1.1 Antecedentes al Gobierno Abierto y evolución en las formas de gestión de la administración pública.....	p. 32
3.1.2 Gobierno abierto como nuevo modelo de Gobernanza.....	p. 37
3.1.3 El papel de las TIC en el Gobierno Abierto.....	p. 41
3.1.4 Mecanismos o herramientas del Gobierno Abierto.....	p. 47
3.1.5 El Impulso del Gobierno Abierto: <i>Open Government Partnership</i> .....	p. 52
<b>3.2 El fenómeno de la Transparencia. Definición, evolución, aportaciones y tipos</b> .....	<b>p. 55</b>
3.2.1 Definiciones.....	p. 57
3.2.2 Evolución de la transparencia.....	p. 64
3.2.3 Aportaciones de la transparencia.....	p. 66
3.2.4 Tipos de transparencia.....	p. 73
<b>3.3 Marco normativo en materia de transparencia en el contexto europeo, nacional y autonómico: de las leyes de acceso a la información a las ordenanzas municipales</b> .....	<b>p. 83</b>
3.3.1 Legislación en el contexto europeo.....	p. 83

3.3.2 Legislación española.....	p. 88
3.3.3 Legislación autonómica en transparencia.....	p. 101
3.3.4 Ordenanzas municipales.....	p. 115

**3.4 La evaluación del cumplimiento de transparencia en las instituciones públicas: principales indicadores ..... p. 120**

3.4.1 Sistemas de evaluación de la transparencia.....	p. 123
3.4.2 El Mapa Infoparticipa.....	p. 130
3.4.2.1 Orígenes.....	p. 131
3.4.2.2 Principales características.....	p. 136
3.4.2.3 Evolución del Mapa Infoparticipa.....	p. 142

**CAPÍTULO 4. LA COMUNICACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN EL CONTEXTO DEL GOBIERNO ABIERTO ..... p. 147**

**4.1 Características de la Comunicación de las Administraciones**

**Públicas..... p. 148**

4.1.1 Comunicación Pública y Gobierno Abierto.....	p. 148
4.1.2 Instituciones Públicas: Características y elementos diferenciadores.....	p. 151
4.1.3 Comunicación Pública: Definición y principales rasgos.....	p. 158
4.1.4 Modalidades y Funciones de la Comunicación en las Instituciones Públicas.....	p. 169

**4.2 La comunicación municipal: de los primeros gabinetes de prensa a la comunicación del Gobierno Abierto..... p. 177**

4.2.1 El contexto local y su comunicación.....	p. 177
4.2.2 Tipos de comunicación.....	p. 181
4.2.3. Gabinetes Municipales. Concepto, Tipos y Funciones.....	p. 187
4.2.4 Organización del Gabinete: Áreas.....	p. 193
4.2.5 El Plan de comunicación.....	p. 197

<b>4.3 Comunicación digital: características y herramientas</b> .....	<b>p. 200</b>
4.3.1 Las TIC en la relación entre administraciones y ciudadanos.....	p. 200
4.3.2 Comunicación digital y su gestión desde el gabinete de comunicación municipal.....	p. 207
4.3.3 Herramientas digitales para la comunicación con la ciudadanía.....	p. 216

**PARTE III. TRABAJO DE CAMPO: METODOLOGÍA Y RESULTADOS....p. 251**

**Capítulo 5. Metodología.....p. 253**

**5.1. Universo y corpus de la investigación.....p. 254**

**5.2. Métodos y técnicas de investigación.....p. 259**

    5.2.1 Encuesta y *focus group*.....p. 259

        A) Encuesta.....p. 259

        B) *Focus group*.....p. 272

    5.2.2 Análisis de contenido.....p. 283

        A) Análisis de contenido diseño, estructura de contenidos, accesibilidad e interacción.....p. 292

        B) Análisis de contenido basado en el Mapa Infoparticipa y análisis jurídico.....p. 300

**Capítulo 6. Resultados..... p. 307**

**6.1 Resultados *Focus group* .....p. 308**

**6.2 Resultados Encuesta.....p. 314**

**6.3 Análisis de los sitios web municipales y portales de transparencia .....p. 339**

    6.3.1 Resultados Análisis de contenido del diseño, accesibilidad, estructura de contenidos e interacción de los sitios web y portales de transparencia .....p. 340

    6.3.2 Resultados Análisis de contenido basado en los indicadores del Mapa Infoparticipa.....p. 355

    6.3.3 Resultados Análisis de contenido basado en el análisis jurídico de los indicadores del Mapa Infoparticipa.....p. 360

6.3.4 Relación cumplimiento indicadores del Mapa Infoparticipa con otras variables.....	p. 363
6.3.5 Tests estadísticos.....	p. 364

<b><u>PARTE IV. CONCLUSIONES</u></b> .....	<b>p. 367</b>
<b>Capítulo 7. Conclusiones</b> .....	<b>p. 369</b>
<b>Capítulo 8. Futuras líneas de investigación</b> .....	<b>p. 387</b>

<b><u>PARTE V. BIBLIOGRAFÍA</u></b> .....	<b>p. 391</b>
---	---------------

<b><u>PARTE VI. ANEXOS</u></b> .....	<b>p. 411</b>
--------------------------------------	---------------

## ÍNDICE TABLAS, FIGURAS Y GRÁFICOS

---

<b>Tabla 1.</b> Hipótesis, objetivos y técnicas del trabajo de campo (I).....	p.19
<b>Tabla 2.</b> Hipótesis, objetivos y técnicas del trabajo de campo (II) .....	p.20
<b>Figura 1.</b> Antecedentes Gobierno Abierto .....	p.33
<b>Figura 2.</b> Ecosistema de desarrollo de Gobierno Abierto .....	p.50
<b>Figura 3.</b> Modelo de transparencia de hechos y procesos .....	p.63
<b>Figura 4.</b> Usuarios y destinatarios de la transparencia .....	p.73
<b>Tabla 3.</b> Cuadro resumen sobre los tipos de transparencia.....	p.77
<b>Figura 5.</b> Transparencia de eventos/hechos y transparencia de procesos.....	p.79
<b>Figura 6.</b> Composición del Indicador de Cumplimiento de Publicidad Activa .....	p.124
<b>Figura 7.</b> Composición del Indicador de Transparencia en Publicidad Activa .....	p.125
<b>Figura 8.</b> Ejemplo visualización Mapa Infoparticipa .....	p.141
<b>Figura 9.</b> Los públicos de las instituciones públicas .....	p.157
<b>Figura10.</b> Principales campos que contribuyen a la comprensión de la comunicación del sector público.....	p.166
<b>Figura 11.</b> Bienes intangibles aplicables a la Administración Pública.....	p.168
<b>Tabla 4.</b> Hacia la ciudadanía en red. ....	p.206
<b>Figura 12.</b> Ejemplo sitio web municipal Projecte Web Municipal Diputació de Castelló .....	p.225
<b>Figura 13.</b> Ejemplo sitio web municipal Portales Municipales Diputació de Valencia .....	p.226
<b>Figura 14.</b> Ejemplo sitio web municipal Diputació de Alicante.....	p.227
<b>Figura 15.</b> Ejemplo portal de transparencia dentro de sede electrónica .	p.229
<b>Figura 16.</b> Ejemplo portal de transparencia local tipo Gobierno de España ....	p.232
<b>Figura 17.</b> Ejemplo portal de transparencia en Portales Municipales.....	p.233
<b>Figura 18.</b> Ejemplo sala de prensa .....	p.235
<b>Figura 19.</b> Ejemplo sitio web municipal con <i>chatbot</i> Carina .....	p.242
<b>Figura 20.</b> Ejemplo portal de videoactas .....	p.245
<b>Figura 21.</b> Ejemplo visor presupuestario .....	p.246

<b>Figura 22.</b> Ejemplo calculadora presupuestaria.....	p.247
<b>Figura 23.</b> Ejemplo web participación.....	p.249
<b>Figura 24.</b> Ejemplo espacio de datos abiertos.....	p.250
<b>Tabla 5.</b> Clasificación de los municipios de la Comunitat Valenciana por tamaño y provincia.....	p.254
<b>Gráfico 1.</b> Provincia del municipio.....	p.255
<b>Tabla 6.</b> Estratos de los municipios objeto de estudio.....	p.255
<b>Tabla 7.</b> Municipios objeto de estudio.....	p.256
<b>Tabla 8.</b> Ventajas e inconvenientes por tipo de encuesta.....	p.263
<b>Tabla 9.</b> Ventajas y limitaciones de la encuesta web.....	p.265
<b>Tabla 10.</b> Relación de expertos participantes en el focus group.....	p.282
<b>Tabla 11.</b> Variables y categorías análisis de contenido.....	p.294
<b>Tabla 12.</b> Indicadores Mapa Infoparticipa 2020-2021... ..	p.301
<b>Tabla 13.</b> Indicadores obligatorios y voluntarios del Mapa Infoparticipa .	p.304
<b>Gráfico 2.</b> Tamaño del municipio.....	p.315
<b>Gráfico 3.</b> Provincia del municipio.....	p.315
<b>Tabla 14.</b> Porcentaje de ayuntamientos que cuentan con un área/servicio/departamento que tiene expresamente competencias sobre transparencia.....	p.316
<b>Gráfico 4.</b> Tenencia o no de un área/servicio/departamento que tiene expresamente competencias sobre transparencia según tamaño del municipio... ..	p.316
<b>Gráfico 5.</b> Año de creación del área/servicio/departamento que realiza labores de transparencia.....	p.317
<b>Tabla 15.</b> Área/servicio/departamento que realiza labores de transparencia ..	p.318
<b>Tabla 16.</b> Nombre que recibe el área/servicio/departamento que tiene expresamente competencias sobre transparencia.....	p.318
<b>Tabla 17.</b> Dependencia jerárquica del área/servicio/departamento que tiene competencias sobre transparencia.....	p.319
<b>Gráfico 6.</b> Número de personas que forman parte del área/servicio/departamento que tiene expresamente competencias sobre transparencia.....	p.319

<b>Gráfico 7.</b> Número de personas que forman parte del área/servicio/departamento que tiene expresamente competencias sobre transparencia según tamaño de municipio .....	p.320
<b>Tabla 18.</b> Sexo de las personas que forman parte del área/servicio/departamento que tiene competencias sobre transparencia .....	p.320
<b>Tabla 19.</b> Nivel de formación de las personas que forman parte del área/servicio/departamento que tiene competencias sobre transparencia.	p.321
<b>Gráfico 8.</b> Nivel de formación de la persona que es responsable máximo del área/servicio/departamento que tiene expresamente competencias sobre transparencia según tamaño de municipio .....	p.322
<b>Tabla 20.</b> Área de formación/conocimiento de las personas que forman parte del área/servicio/departamento que tiene competencias sobre transparencia.	p.322
<b>Tabla 21.</b> Participación de asesores internos o externos en la gestión de la transparencia municipal .....	p.323
<b>Tabla 22.</b> Presupuesto del área/servicio/departamento que tiene competencias sobre transparencia.....	p.324
<b>Tabla 23.</b> Normativa transparencia o gobierno abierto .....	p.325
<b>Tabla 24.</b> Porcentaje de ayuntamientos que cuentan con un plan estratégico/plan director/documento guía para la implantación de la transparencia en el ayuntamiento.....	p.325
<b>Gráfico 9.</b> Porcentaje de ayuntamientos que cuentan con un plan estratégico/plan director/documento guía para la implantación de la transparencia en el ayuntamiento por tamaño de municipio .....	p.326
<b>Tabla 25.</b> Duración que tienen los planes estratégicos.....	p.326
<b>Tabla 26.</b> Peso que tiene la gestión de los contenidos en la web y portal de transparencia dentro del plan.....	p.327
<b>Tabla 27.</b> Realización de la evaluación del cumplimiento del plan de transparencia ..	p.327
<b>Gráfico 10.</b> Porcentaje de ayuntamientos que cuentan con un gabinete de comunicación o prensa.....	p.328
<b>Gráfico 11.</b> Porcentaje de ayuntamientos que cuentan con un gabinete de comunicación o prensa.....	p.328
<b>Gráfico 12.</b> Tamaño del gabinete de comunicación o prensa.....	p.329
<b>Gráfico 13.</b> Tamaño del gabinete de comunicación o prensa por tamaño de municipio .....	p.330

<b>Tabla 28.</b> Tipología del gabinete de comunicación o prensa .....	p.330
<b>Tabla 29.</b> Nivel de formación de las personas que integran el gabinete interno.....	p.331
<b>Gráfico 14.</b> Nivel de formación de la persona que es responsable máximo del gabinete interno según tamaño de municipio .....	p.331
<b>Tabla 30.</b> Área de conocimiento de las personas que integran el gabinete interno.....	p.332
<b>Tabla 31.</b> Sexo de las personas que integran el gabinete interno.....	p.332
<b>Gráfico 15.</b> Existencia de un plan de comunicación .....	p.333
<b>Tabla 32.</b> Canales y herramientas de comunicación más utilizadas por los ayuntamientos .....	p.334
<b>Tabla 33.</b> Área o áreas del ayuntamiento que coordina(n) los contenidos del sitio web municipal .....	p.335
<b>Tabla 34.</b> Área o áreas que se encarga(n) de la gestión y actualización del portal de transparencia o el apartado de transparencia del sitio web municipal.....	p.335
<b>Tabla 35.</b> Área o áreas se gestiona(n) las solicitudes de derecho de acceso a la información pública.....	p.336
<b>Tabla 36.</b> Frecuencia con la que se actualiza los contenidos del portal de transparencia .....	p.336
<b>Gráfico 16.</b> Porcentaje de ayuntamientos que han contado con ayuda de organismos superiores para la gestión de la transparencia municipal.....	p.337
<b>Gráfico 17.</b> Porcentaje de ayuntamientos que han contado con ayuda de organismos superiores para la gestión de la transparencia municipal por tamaño de municipio ....	p.337
<b>Gráfico 18.</b> Porcentaje de ayuntamientos que lleva a cabo algún tipo de evaluación y seguimiento de los contenidos publicados en el portal o el sitio web municipal .....	p.338
<b>Tabla 37.</b> Tipo de dificultades para el cumplimiento de la ley con relación a la publicidad activa .....	p.338
<b>Gráfico 19.</b> Tamaño del municipio.....	p.339
<b>Gráfico 20.</b> Porcentaje de ayuntamientos según tipo de web municipal.....	p.340
<b>Gráfico 21.</b> Tipo de web municipal según tamaño del municipio .....	p.341
<b>Gráfico 22.</b> Presencia en la web de un espacio específico sobre transparencia .....	p.341
<b>Tabla 38.</b> Denominación del espacio específico a transparencia.....	p.342
<b>Tabla 39.</b> Acceso al portal o espacio de transparencia.....	p.342
<b>Tabla 40.</b> Ubicación del portal de transparencia .....	p.343
<b>Gráfico 23.</b> Ubicación del portal según el tipo el tamaño del municipio .....	p.344

<b>Gráfico 24.</b> Porcentaje de ayuntamientos según tipo de portal .....	p.345
<b>Gráfico 25.</b> Tipo de portal de transparencia según tamaño del municipio .....	p.346
<b>Gráfico 26.</b> Tipo de portal de transparencia según tipo de web.....	p.346
<b>Gráfico 27.</b> Denominación del espacio específico a transparencia según tipo de portal de transparencia.....	p.347
<b>Tabla 41.</b> Organización del contenido .....	p.348
<b>Gráfico 28.</b> Porcentaje de ayuntamientos que disponen de espacios específicos	p.349
<b>Tabla 42.</b> Formatos de la información en el portal de transparencia.....	p.350
<b>Tabla 43.</b> Actualización de la información en el portal de transparencia .....	p.350
<b>Gráfico 29.</b> Porcentaje de ayuntamientos que tienen la web y el portal de transparencia adaptado a los estándares de accesibilidad.....	p.351
<b>Gráfico 30.</b> Multilingüismo en la web y en el portal de transparencia .....	p.351
<b>Tabla 44.</b> Buscador en el portal de transparencia.....	p.352
<b>Gráfico 31.</b> Porcentaje de ayuntamientos con mapa web en el sitio web municipal y en el portal de transparencia .....	p.352
<b>Tabla 45.</b> Porcentaje de ayuntamientos que enlazan a sus perfiles en redes sociales .....	p.352
<b>Tabla 46.</b> Porcentaje de ayuntamientos que proporciona enlace a aplicaciones tanto propias como externas.....	p.353
<b>Gráfico 32.</b> Porcentaje de ayuntamientos que posibilitan que se comparta el contenido y la viralidad según tipo .....	p.353
<b>Gráfico 33.</b> Porcentaje de ayuntamientos que posibilitan la suscripción a contenido .	p.354
<b>Gráfico 34.</b> Porcentaje de ayuntamientos que ofrecen contacto e interacción a través de sus webs y portales .....	p.355
<b>Gráfico 35.</b> Cumplimiento general de los indicadores del Mapa Infoparticipa....	p.356
<b>Gráfico 36.</b> Cumplimiento general de los indicadores del Mapa Infoparticipa según tamaño de los municipios .....	p.357
<b>Gráfico 37.</b> Cumplimiento de los indicadores de transparencia del Mapa Infoparticipa .....	p.358
<b>Gráfico 38.</b> Cumplimiento de los indicadores de transparencia del Mapa Infoparticipa según tamaño de los municipios .....	p.358
<b>Gráfico 39.</b> Cumplimiento de los indicadores de participación del Mapa Infoparticipa .....	p.359
<b>Gráfico 40.</b> Cumplimiento de los indicadores de participación del Mapa Infoparticipa según tamaño de los municipios .....	p.360
<b>Gráfico 41.</b> Cumplimiento de los indicadores obligatorios del Mapa Infoparticipa	p.361

<b>Gráfico 42.</b> Cumplimiento de los indicadores obligatorios del Mapa Infoparticipa según tamaño de los municipios .....	p.361
<b>Gráfico 43.</b> Cumplimiento de los indicadores voluntarios del Mapa Infoparticipa.	362
<b>Gráfico 44.</b> Cumplimiento de los indicadores voluntarios del Mapa Infoparticipa según tamaño de los municipios .....	p.362
<b>Gráfico 45.</b> Cumplimiento total de los indicadores del Mapa Infoparticipa según tipo de portal .....	p.363
<b>Gráfico 46.</b> Cumplimiento total de los indicadores del Mapa Infoparticipa según si tienen área/servicio/departamento que tenga expresamente competencias de transparencia .....	p.364
<b>Tabla 47.</b> Correlación y prueba estadística entre las variables de cumplimiento general de los indicadores del Mapa Infoparticipa y la variable de estratos que indica el tamaño del municipio.....	p.365