

# Comunicación Pública y Gestión Estratégica Municipal. Un estudio exploratorio sobre la agenda temática

Concepción Campillo Alhama

Instituto Andaluz de Administración Pública | Premios Blas Infante 2010



Instituto Andaluz de Administración Pública  
CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



**COMUNICACIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN  
ESTRATÉGICA MUNICIPAL.  
UN ESTUDIO EXPLORATORIO SOBRE LA  
AGENDA TEMÁTICA**

*Trabajo galardonado con el Premio Blas Infante de Estudios e Investigación en el ámbito de la Comunidad Autónoma, en su XIV Edición, en su modalidad B, sobre “trabajos de estudio e investigación sobre Administración Pública, relativos a su organización, funciones, modernización de las técnicas de gestión del servicio público y aplicación de nuevas tecnologías, incluyendo estudios de ámbito internacional”*



**COMUNICACIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN  
ESTRATÉGICA MUNICIPAL.  
UN ESTUDIO EXPLORATORIO SOBRE LA  
AGENDA TEMÁTICA**

**Concepción Campillo Alhama**

Instituto Andaluz de Administración Pública

Sevilla - 2011

CAMPILLO ALHAMA, Concepción

Comunicación pública y gestión estratégica municipal. Un estudio exploratorio sobre la agenda temática / Concepción Campillo Alhama.

Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2011

411 p. ; 24 cm. – (Estudios)

Trabajo galardonado con el Premio Blas Infante de Estudio e Investigación sobre Administración y Gestión Pública, en su XIV edición, en su modalidad B.

D.L. SE-8255-2011

ISBN (ed. impresa): 978-84-8333-559-8

ISBN (ed. electrónica): 978-84-8333-560-4

1. Administración local 2. Comunicación institucional 3. Publicidad institucional  
I. Instituto Andaluz de Administración Pública

352:316.77

RESERVADOS TODOS LOS DERECHOS. NO ESTÁ PERMITIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL EN NINGÚN TIPO DE SOPORTE SIN PERMISO PREVIO Y POR ESCRITO DEL TITULAR DEL COPYRIGHT

TÍTULO: COMUNICACIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN ESTRATÉGICA MUNICIPAL. UN ESTUDIO EXPLORATORIO SOBRE LA AGENDA TEMÁTICA

AUTOR: Concepción Campillo Alhama

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Gestión de publicaciones en materias  
de Administraciones Públicas

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública

Diseño y producción: Iris Gráfico Servicio Editorial, S.L.

Impresión: ALP Impresores

ISBN (ed. impresa): 978-84-8333-559-8

ISBN (ed. electrónica): 978-84-8333-560-4

Depósito Legal: SE-8255-2011

Somos meros transmisores...

*A mis padres.*

*A Mariano y Teresa.*



## AGRADECIMIENTOS

Al finalizar esta obra quiero manifestar mi agradecimiento sincero a todas aquellas personas que, de alguna forma, han contribuido a ello.

En primer lugar, a Emilio Feliu, profesor titular del Dpto. de Comunicación y Psicología Social de la Universidad de Alicante, que me ha guiado a lo largo de este proceso: en todo momento, he sentido su cercanía y su implicación en mi trabajo.

Diego Maciá, Alcalde de Elche desde 1995 al 2007, me dio la posibilidad de trabajar en la Institución Municipal durante varios años y, sin duda, esta experiencia profesional ha sido crucial para fomentar mi interés y curiosidad por la comunicación pública de proximidad. Con Iván Aranda y Carmen Lucas compartí a diario la intensa vorágine del Gabinete de Prensa, Protocolo y Comunicación, y entendí por qué para las instituciones locales la interacción comunicativa-relacional representa una necesidad vital.

José Enrique Gomis, Director del Área de Alcaldía del Ayuntamiento ilicitano, siempre mostró una predisposición absoluta para atender las necesidades informativas que fueron surgiendo durante el proyecto y el diseño de la herramienta metodológica.

Miguel Ángel Mateo, profesor titular del Dpto. de Sociología II de la Universidad de Alicante, me ayudó a establecer la delimitación de la investigación y me ofreció valiosos consejos.

Irene Ramos, profesora del Dpto. de Comunicación y Psicología Social de la Universidad de Alicante, propició reflexiones y oportunos análisis, dándome su apoyo incondicional durante este tiempo.

Por último, y siempre, a Mariano: sin su comprensión, su ayuda constante y su insistencia con “los estilos”, esta tarea habría sido mucho más costosa.

Gracias a todos...



## ÍNDICE

<b>ÍNDICE DE TABLAS</b> .....	15
<b>ÍNDICE DE GRÁFICOS</b> .....	17
<b>ÍNDICE DE FIGURAS</b> .....	21
<b>ÍNDICE DE IMÁGENES</b> .....	23
<b>PRÓLOGO</b> .....	25
<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	27
<b>2. EL MUNICIPIO COMO UNIDAD BÁSICA DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO</b> .....	31
2.1. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS Y DEFINICIÓN .....	37
2.2. CONTEXTO ACTUAL EN ESPAÑA: EVOLUCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEMOGRÁFICA .....	39

<b>3. EL AYUNTAMIENTO COMO ORGANIZACIÓN JURÍDICA DEL MUNICIPIO</b> .....	43
3.1. LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN ESPAÑA: DEL MODELO BUROCRÁTICO-TAYLORISTA A LOS PARÁMETROS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA .....	48
3.1.1. Etapa de reorganización (1979-1987) .....	49
3.1.2. Etapa de desarrollo y fomento económico (1987-1991) .....	50
3.1.3. Etapa de eficiencia en la prestación de servicios públicos (1991-1995) ..	51
3.1.4. Etapa de gestión de la calidad (1995-1999) .....	51
3.1.5. Etapa de la <i>nueva gestión pública</i> (NGP) (1999-2007) .....	52
3.2. DIAGNÓSTICO DESCRIPTIVO DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL: PROSPECTIVA Y TENDENCIAS .....	59
3.2.1. Rol político <i>versus</i> actividad de gestión técnico administrativa .....	60
3.2.2. Inadecuación de las estructuras organizativas .....	63
3.2.3. Centralización <i>versus</i> descentralización .....	63
3.2.4. Demanda de espacios de participación ciudadana no asociativa .....	65
3.2.5. Falta de concreción de un marco competencial específico .....	67
3.2.6. Precariedad de las haciendas locales municipales .....	81
<b>4. EL ENFOQUE CONTEMPORÁNEO DE LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL</b> .....	89
4.1. LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS .....	93
4.2. LOS MODELOS ESTRUCTURALES .....	99
4.2.1. Estructura clásica-burocrática .....	102
4.2.2. Estructura gerencial .....	106
4.3. EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN ORGANIZATIVA EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL .....	110
<b>5. COMUNICACIÓN Y ADMINISTRACIÓN</b> .....	113
5.1. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL Y DEFINICIÓN DE COMUNICACIÓN PÚBLICA .....	118
5.2. LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL COMO PARADIGMA DE LA ACTIVIDAD COMUNICATIVA ADMINISTRATIVA .....	122
5.2.1. La insuficiencia y ambigüedad legal existente sobre la publicidad institucional .....	130
5.2.2. La publicidad institucional en la normativa sectorial de las Comunidades Autónomas .....	133

5.2.3. La legislación estatal reguladora de comunicación y publicidad institucional .....	135
5.3. RELACIONES INFORMATIVAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	140
5.4. RELACIONES INSTITUCIONALES Y CIUDADANÍA .....	150
5.4.1. La atención al ciudadano desde la nueva gestión pública .....	154
5.4.2. La participación ciudadana como epicentro del sistema administrativo relacional .....	157
5.4.3. Los acontecimientos institucionales como interacción comunicativa-relacional de las organizaciones públicas .....	169
5.5. COMUNICACIÓN PÚBLICA Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL .....	182
5.5.1. ¿Un modelo de gestión para la comunicación pública municipal? ....	194
5.5.1.1. El modelo de Pérez González .....	196
5.5.1.2. El modelo de Puig .....	198
5.5.1.3. El modelo de Rubio .....	199
5.5.1.4. Una propuesta de modelo de comunicación pública municipal desde la perspectiva de la gestión integrada .....	201
<b>6. UNA INVESTIGACIÓN SOBRE COMUNICACIÓN PÚBLICA EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL .....</b>	<b>217</b>
6.1. DELIMITACIÓN DEL MARCO DE INVESTIGACIÓN, OBJETIVOS ESPECÍFICOS E HIPÓTESIS INICIALES .....	217
6.1.1. Elche: perfil socioeconómico y político de un ente territorial .....	218
6.1.2. Objetivos de investigación e hipótesis de trabajo .....	220
6.1.3. Elección del método y justificación metodológica .....	223
6.1.4. Unidades de contexto y selección de la muestra .....	225
6.1.5. Diseño de la investigación: la estructura del análisis de contenido y formal .....	227
6.1.5.1. Elaboración del libro de códigos .....	228
6.1.5.2. Diseño de la base de datos y elaboración de un formulario de análisis ..	242
6.2. ANÁLISIS DE LOS DATOS Y RESULTADOS OBTENIDOS .....	245
6.2.1. La distribución de los temas municipales .....	245
6.2.2. La extensión de las noticias .....	251
6.2.3. El tratamiento informativo de los temas municipales .....	255
6.2.4. La regularidad de la agenda temática (distribución por legislaturas) ...	263
6.2.5. Distribución de los subtemas municipales .....	264
6.2.6. Los temas secundarios .....	299
6.2.7. La ubicación de los temas .....	301
6.2.8. Los temas municipales y su irrupción .....	304
6.2.9. La naturaleza de las noticias y su irrupción .....	310

6.2.10. Proximidad de la información .....	314
6.2.11. Los recursos estructurales de la noticia: estructura simple y compleja .....	318
6.2.12. Caracterización de los temas municipales .....	326
6.2.13. La distribución de noticias por áreas administrativas .....	327
6.2.14. La distribución de temas por áreas administrativas .....	334
6.2.15. Entidades declarantes municipales y declarantes individuales .....	341
6.2.16. La gestión municipal y las relaciones externas .....	352
6.2.17. Entidades declarantes no municipales .....	358
6.2.18. Grupos políticos municipales .....	364
6.2.19. Géneros periodísticos y temas municipales .....	369
<b>7. CONCLUSIONES .....</b>	<b>375</b>
<b>8. REFLEXIÓN FINAL .....</b>	<b>385</b>
<b>9. LÍMITES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>387</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>391</b>
<b>LEGISLACIÓN Y NORMATIVAS .....</b>	<b>408</b>
<b>PUBLICACIONES, DOCUMENTOS Y RECURSOS ELECTRÓNICOS DEL AYUNTAMIENTO DE ELCHE .....</b>	<b>410</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla nº 1: Evolución de la gestión pública municipal .....	58
Tabla nº 2: Presupuestos de las entidades locales municipales 2007. Clasificación económica por capítulos .....	87
Tabla nº 3: Contenido de la publicidad institucional en la normativa sectorial .....	134
Tabla nº 4: Objeto de la Ley Estatal 29/2005, de 29 de diciembre .....	138
Tabla nº 5: Inversión publicitaria de la Administración General del Estado ..	139
Tabla nº 6: Datos de tirada y difusión del diario Información (edición de Elche) .....	225
Tabla nº 7: Ficha técnica del proyecto de investigación .....	227
Tabla nº 8: Variables de la herramienta metodológica .....	228
Tabla nº 9: Distribución de los temas por legislaturas .....	249
Tabla nº 10: Tratamiento de la información municipal en la 1ª legislatura (1995-1999) .....	256
Tabla nº 11: Tratamiento de la información municipal en la 2ª legislatura (1999-2003) .....	257
Tabla nº 12: Tratamiento de la información municipal en la 3ª legislatura (2003-2007) .....	259
Tabla nº 13: Temas principales y subtemas (legislatura 1995-1999) .....	265
Tabla nº 14: Temas principales y subtemas (legislatura 1999-2003) .....	275
Tabla nº 15: Temas principales y subtemas (legislatura 2003-2007) .....	284
Tabla nº 16: Irrupción de los temas municipales (por legislatura) .....	306
Tabla nº 17: Proximidad y tratamiento informativo en noticias programadas ..	315

Tabla nº 18: Proximidad y tratamiento informativo .....	316
Tabla nº 19: La gestión de las relaciones externas (1995-1999) (1999-2003) (2003-2007) .....	353
Tabla nº 20: Asuntos conflictivos con la Administración autonómica (1995-2007) .....	355
Tabla nº 21: Asuntos conflictivos con la Administración central (1995-2007) .....	356
Tabla nº 22: Asuntos de consenso/colaboración con colectivos y asociaciones locales (1995-2007) .....	357
Tabla nº 23: Presencia de los temas municipales a través de los géneros periodísticos .....	370
Tabla nº 24: Editorial y tratamiento .....	372

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico nº 1: Evolución de los municipios en España .....	40
Gráfico nº 2: Distribución de los temas municipales .....	248
Gráfico nº 3: Extensión de la información (1ª legislatura 1995-1999) .....	252
Gráfico nº 4: Extensión de la información (2ª legislatura 1999-2003) .....	253
Gráfico nº 5: Extensión de la información (3ª legislatura 2003-2007) .....	254
Gráfico nº 6: Tratamiento de la información municipal (1995-2007) .....	262
Gráfico nº 7: Regularidad de los temas municipales por legislaturas .....	263
Gráfico nº 8: Temas secundarios en noticias de información múltiple (1995-1999) (1999-2003) (2003-2007) .....	300
Gráfico nº 9: Temas de portada (1ª legislatura 1995-1999) .....	302
Gráfico nº 10: Temas de portada (2ª legislatura 1999-2003) .....	302
Gráfico nº 11: Temas de portada (3ª legislatura 2003-2007) .....	303
Gráfico nº 12: Visibilidad en página par e impar (periodo 1995-2007) .....	304
Gráfico nº 13: Irrupción de los temas municipales (1995-2007) .....	305
Gráfico nº 14: Irrupción y naturaleza de las noticias (1995-2007) .....	310
Gráfico nº 15: Temas fortuitos y naturaleza de las noticias (1995-2007) .....	311
Gráfico nº 16: Temas previsibles y naturaleza de las noticias (1995-2007) ...	312
Gráfico nº 17: Temas programados y naturaleza de las noticias (1995-2007) ..	313
Gráfico nº 18: Noticias de primer y segundo nivel (1995-2007) .....	314
Gráfico nº 19: La imagen y la irrupción de la noticia (1995-2007) .....	318
Gráfico nº 20: La imagen y los temas fortuitos (1995-2007) .....	319
Gráfico nº 21: La imagen y los temas previsibles (1995-2007) .....	320

Gráfico n° 22: La imagen y los temas programados (1995-2007) .....	321
Gráfico n° 23: Entradilla (1995-1999) .....	322
Gráfico n° 24: Sumario (1995-2007) .....	323
Gráfico n° 25: Despiece (1995-2007) .....	324
Gráfico n° 26: Recuadro de apoyo (1995-2007) .....	324
Gráfico n° 27: Cintillo (1995-2007) .....	325
Gráfico n° 28: Distribución de noticias por áreas administrativas (1995-1999) .....	328
Gráfico n° 29: Naturaleza de las noticias por áreas administrativas (1995-1999) .....	328
Gráfico n° 30: Distribución de noticias por áreas administrativas (1999-2003) .....	330
Gráfico n° 31: Naturaleza de las noticias por áreas administrativas (1999-2003) .....	331
Gráfico n° 32: Distribución de noticias por áreas administrativas (2003-2007) .....	332
Gráfico n° 33: Naturaleza de las noticias por áreas administrativas (2003-2007) .....	333
Gráfico n° 34: Temas y áreas administrativas (1995-1999) .....	335
Gráfico n° 35: Temas y áreas administrativas (1999-2003) .....	336
Gráfico n° 36: Temas y áreas administrativas (2003-2007) .....	338
Gráfico n° 37: Entidades declarantes municipales –estructura centralizada– (1995-1999) .....	342
Gráfico n° 38: Entidades declarantes municipales –estructura centralizada– (1999-2003) .....	343
Gráfico n° 39: Entidades declarantes municipales –estructura centralizada– (2003-2007) .....	344
Gráfico n° 40: Entidades declarantes municipales –estructura descentralizada– (1995-2007) .....	346
Gráfico n° 41: Declarantes individuales –estructura centralizada– (1995-1999) (1999-2003) (2003-2007) .....	347
Gráfico n° 42: La implicación del Alcalde-Presidente de la Corporación en los temas de gestión municipal (1995-1999) .....	348

Gráfico n° 43: La implicación del Alcalde-Presidente de la Corporación en los temas de gestión municipal (1999-2003) .....	349
Gráfico n° 44: La implicación del Alcalde-Presidente de la Corporación en los temas de gestión municipal (2003-2007) .....	349
Gráfico n° 45: Declarantes individuales –estructura descentralizada– (1995-1999) (1999-2003) (2003-2007) .....	351
Gráfico n° 46: Entidades declarantes no municipales (legislatura 1995-1999) .....	358
Gráfico n° 47: Entidades declarantes no municipales y naturaleza de los temas (legislatura 1995-1999) .....	359
Gráfico n° 48: Entidades declarantes no municipales (legislatura 1999-2003) .....	360
Gráfico n° 49: Entidades declarantes no municipales y naturaleza de los temas (legislatura 1999-2003) .....	361
Gráfico n° 50: Entidades declarantes no municipales (legislatura 2003-2007) .....	362
Gráfico n° 51: Entidades declarantes no municipales y naturaleza de los temas (legislatura 2003-2007) .....	363
Gráfico n° 52: Partidos políticos municipales como entidades declarantes y su tratamiento informativo (1995-1999) (1999-2003) (2003-2007) .....	364
Gráfico n° 53: Temas de oposición (1995-1999) .....	365
Gráfico n° 54: Temas de oposición (1999-2003) .....	366
Gráfico n° 55: Temas de oposición (2003-2007) .....	367



## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura nº 1: Posicionamiento de los cargos electos ante la gestión municipal ..	60
Figura nº 2: La articulación competencial en las Administraciones municipales .....	69
Figura nº 3: Modelos de gestión de los servicios públicos locales .....	76
Figura nº 4: Divisionalización en las estructuras municipales .....	98
Figura nº 5: Modelos estructurales en el ámbito municipal .....	99
Figura nº 6a: Modelo profesional de habilitados nacionales .....	103
Figura nº 6b: Modelo político-unitario .....	103
Figura nº 6c: Modelo político-fragmentado .....	104
Figura nº 6d: Modelo político-jerarquizado .....	104
Figura nº 6e: Modelo gerencial unitario .....	107
Figura nº 6f: Modelo gerencial fragmentado .....	107
Figura nº 6g: Modelo gerencial mixto .....	108
Figura nº 7: Variables de la gestión de las relaciones institucionales .....	154
Figura nº 8: Red conceptual sobre los acontecimientos especiales .....	175
Figura nº 9: Áreas de intervención comunicativa .....	192
Figura nº 10: Modelo del sistema estratégico de comunicación propuesto por Pérez González (1988) .....	197
Figura nº 11: Modelo de comunicación municipal desarrollado por Puig (2003) .....	198
Figura nº 12: Modelo de comunicación pública para los ayuntamientos desarrollado por Rubio (2005) .....	199
Figura nº 13: Modelo de comunicación pública municipal desde la gestión integrada. Elaboración propia .....	202



## ÍNDICE DE IMÁGENES

Imagen nº 1:	Tablas de la base de datos .....	242
Imagen nº 2:	Tabla relacional y consulta de selección .....	243
Imagen nº 3:	Formulario de introducción de datos .....	244



## PRÓLOGO

Mi querencia, acrecentada durante más de treinta años, por la política municipal se vio reconfortada cuando llegó a mis manos este trabajo de investigación como aspirante al Premio Blas Infante en su XIV edición.

Al mérito de un riguroso estudio universitario al uso, se une una inestimable experiencia de campo que lo dota de una perspectiva eminentemente práctica y acota el margen especulativo.

En la primera parte de la obra, más ajena a la formación de la autora, se logra dar –con un manejo notable de las fuentes– una visión precisa de las instituciones del poder local, las prioridades políticas que han ido marcando las distintas etapas del tránsito de la dictadura a la realidad actual de los Ayuntamientos democráticos y cómo han ido dejando su impronta en la gestión de los servicios públicos locales.

La parte sustancial del estudio –que le da título– *la Comunicación*, constituye la aportación más preciosa por cuanto viene a llenar un vacío que contribuirá, sin duda, a paliar la carencia de políticas públicas –no sólo locales– de comunicación efectivas. La legitimidad de origen del poder democrático –del que gozan los gobiernos locales en nuestro país, próxima a revalidarse– se completa con la legitimidad de ejercicio; para lograrla la transparencia es esencial y la comunicación su vehículo natural. Cuando se reclaman competencias, por la subsidiariedad y la proximidad, la transparencia es un poderoso argumento en cuanto aquéllas suponen de responsabilidad.

Aparte de su aparato teórico, destaca la minuciosa disección a que somete su dilatada experiencia en el Ayuntamiento de Elche. Conchi Campillo Alhama, más allá de una mera tarea descriptiva, logra, a través de una herramienta metodológica de diseño propio para la sistematización y hermenéutica de la información recopilada, aventurar ciertas cotas de interpretación basadas en lo cualitativo, como era su pretensión.

Por la relevancia y el carácter innovador del estudio, su sistemática, su rigor metodológico, la utilización de fuentes documentales, la aportación de conclusiones, claridad y orden en la exposición, así como por la aplicabilidad de los resultados a la práctica administrativa, este estudio contribuye a prestigiar el premio concedido.

Su coincidencia temporal con la aprobación por el Parlamento de Andalucía de las Leyes Locales (Ley Andaluza de Autonomía Local y Ley de Participación en los Tributos de la Comunidad Autónoma) respondiendo de modo satisfactorio a las demandas municipalistas, son motivo de esperanza para el devenir de los gobiernos locales.

*Antonio Nieto Rivera*  
*Secretario General de la FAMP, Profesor de la Universidad de Sevilla.*

*Sevilla, entrada de la primavera de 2011.*

## 1. INTRODUCCIÓN

El interés que despiertan las organizaciones municipales entre los ciudadanos, tanto por la proximidad de su gestión como por la incidencia de las decisiones políticas en la vida pública local, es mucho mayor que el que se manifiesta respecto a otras instituciones de gobierno. Los Ayuntamientos constituyen así el eje básico de referencia en la gestión de la vida local.

Su cometido, fundamentalmente político y económico, se basa en garantizar el interés público a través de su desarrollo competencial: con este fin se realizan diferentes actividades o proyectos, y se asume la obligación de proporcionar determinados servicios obligatorios y complementarios.

La Administración municipal es una realidad social, política y organizativa que puede ser abordada desde perspectivas tan diversas como la jurídica, la económica, la sociológica, la politológica o la comunicacional.

En esta monografía se realiza una aproximación a la Administración municipal, desde la orientación que establecen el Derecho Administrativo y la Teoría de la Organización, para situarnos frente a un fenómeno que, sin duda, posee un alto grado de complejidad: la comunicación pública de proximidad desarrollada por los Ayuntamientos.

A través de procesos comunicativos y relacionales, las administraciones municipales se dirigen a la ciudadanía para transmitir todo tipo de mensajes sobre la

gestión pública; son procesos que se justifican desde la premisa fundamental de que el ciudadano representa el epicentro de la acción de gobierno local y debe estar informado de todas aquellas actuaciones e iniciativas administrativas que pueden incidir en su condición de ciudadano-administrado.

La comunicación pública municipal constituye, en este sentido, una poderosa herramienta en manos de los equipos de gobierno que permite explicar, justificar y, en consecuencia, legitimar las decisiones políticas asumidas en cada periodo legislativo.

En el capítulo dos, se analizan los elementos constitutivos del municipio como unidad básica de la organización territorial del Estado y la evolución de los municipios como entes territoriales.

En el tercero, se incide en la instauración de los Ayuntamientos democráticos como organizaciones jurídicas públicas, realizando un recorrido por las distintas etapas históricas, vinculadas a una determinada forma de entender la función pública y, en consecuencia, a los diferentes modelos de gestión administrativa. Un diagnóstico descriptivo a partir de las variables conflictivas que se identifican en la gestión municipal nos permite establecer una prospección, apuntando las tendencias más significativas que se van a manifestar en este contexto: se analizan el rol político de los responsables municipales frente a la actividad de gestión administrativa, la inadecuación de las estructuras organizativas, la centralización y descentralización de los servicios locales, la demanda de espacios de participación ciudadana no asociativa, la falta de concreción de un marco competencial específico así como la precariedad de las haciendas municipales.

En el cuarto capítulo, nos aproximamos a los Ayuntamientos como organizaciones político-administrativas desde la perspectiva que nos ofrece la Teoría de la Organización. Se realiza un recorrido por los diferentes enfoques que han sustentado esta Teoría en el ámbito específico de la Administración municipal, y se incide en la naturaleza de las organizaciones públicas, identificando las corrientes neopresariales y neopúblicas que están presentes en la orientación contemporánea de la Administración municipal. Las diversas estructuras administrativas quedan reflejadas a través de los modelos clásico-burocráticos y gerenciales. Este capítulo finaliza con el proceso de transformación organizativa que representa la administración relacional neopública.

En el capítulo cinco se analiza *la comunicación pública de proximidad*. A partir del recorrido efectuado sobre las aportaciones realizadas por diferentes autores, así como la legislación y normativas sectoriales existentes, se delimita conceptual -

mente este proceso de comunicación que surge como interacción administrativa con la ciudadanía, contextualizándolo en el ámbito municipal. La publicidad institucional, las relaciones informativas y las relaciones institucionales son las tres vertientes fundamentales en las que se articula este fenómeno denominado *comunicación pública*.

Se analizan las características de los procesos comunicativos y relacionales desarrollados por los Ayuntamientos, así como las funciones principales desarrolladas por sus estructuras comunicativas. Este ejercicio nos lleva a la revisión de los diferentes modelos teóricos de comunicación municipal, preconizados por diferentes autores, para proponer un nuevo modelo que se ajuste a los parámetros que hemos identificado en esta aproximación a la comunicación pública.

En el capítulo seis se presenta una investigación exploratoria sobre los asuntos principales de la agenda temática en el municipio de Elche, durante las legislaturas 1995-1999, 1999-2003 y 2003-2007, a través de la edición local del diario de prensa *Información*. Se delimita el marco de investigación y se establecen los siguientes objetivos específicos:

- 1) Identificar cuáles son los temas relacionados con la gestión y la política municipal que presentan un mayor índice de tratamiento negativo y positivo, estableciendo un marco contextual, a partir de cada tema, mediante una clasificación de subtemas específicos que permita un análisis en mayor profundidad.
- 2) Analizar, durante tres legislaturas consecutivas (1995-1999; 1999-2003; 2003-2007), la estructura política y administrativa de la institución municipal ilicitanas, como unidades emisoras de mensajes públicos, a través de un medio de comunicación local. Identificar la presencia de los declarantes individuales que representan a tales unidades.
- 3) Observar la presencia de entidades declarantes ajenas a la Institución Municipal, implicadas en los diferentes temas de gestión pública.
- 4) Analizar, en los tres periodos establecidos, la actividad desarrollada por las diferentes fuerzas políticas representadas en la institución municipal, a partir de su proyección mediática.
- 5) Identificar qué temas alcanzan cotas destacadas de visibilidad mediática a partir de su ubicación, sus recursos estructurales y gráficos.
- 6) Observar la regularidad de los temas de una legislatura a otra.

- 7) Analizar la irrupción de la información municipal como noticias fortuitas, pre-  
visibles o programadas así como su proximidad inmediata o mediata.
- 8) Delimitar los géneros periodísticos informativos, interpretativos y de opinión  
más frecuentes en los hechos municipales y establecer su relación con los dife-  
rentes temas.

A partir de los objetivos anteriores, se establecen diferentes hipótesis de trabajo y se diseña una herramienta metodológica para sistematizar e interpretar la información recopilada, en formato de noticia, así como otras manifestaciones periodísticas –informativas, interpretativas y de opinión– relacionadas con la dinámica municipal.

El *análisis de contenido* nos facilita una descripción analítica de los hechos informativos que nos permite, a través de un proceso inferencial, interpretar los datos obtenidos mediante la codificación de diferentes variables. De esta forma, se pretende que dicho análisis supere la vertiente simplemente descriptiva de lo cuantitativo para alcanzar ciertas cotas de interpretación basadas en lo cualitativo.

Tras este capítulo, se presentan, en primer término, una serie de conclusiones generales sobre las estructuras organizativas municipales y los procesos de comunicación pública que se generan en éstas; en segundo término, se establecen una serie de conclusiones a nivel empírico que nos permite verificar o refutar las hipótesis de trabajo establecidas en el capítulo anterior y vincularlas a los objetivos preestablecidos.

Por último, se esbozan las posibles líneas futuras de investigación que vendrían a complementar la propuesta que realizamos en este trabajo y se añade, la bibliografía, legislación y normativa, así como documentos y recursos propios del Ayuntamiento de Elche, utilizados en la realización de nuestro estudio.

## 2. EL MUNICIPIO COMO UNIDAD BÁSICA DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

Si partimos de la premisa fundamental de que una de las características esenciales del Estado, como entidad, es la organización política y administrativa de su territorio, podemos observar cómo las diversas formas jurídicas que afectan a su distribución territorial se configuran en *estructuras unitarias o compuestas*<sup>1</sup>; las primeras, dan lugar a Estados *unitarios* (organizados de manera uniforme y jerárquica) *centralistas o descentralizados*; frente a éstos, se sitúan los Estados *compuestos o federales* (Ballesteros, 1998, 2006)<sup>2</sup>.

El fin de la dictadura en nuestro país, junto con la llegada de la democracia y la monarquía parlamentaria, permitieron el desarrollo de un nuevo modelo de organización territorial, políticamente descentralizado, que se denomina *Estado de las Autonomías*<sup>3</sup> (Martínez Marín, 1996)<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Es lo que en *Derecho Político* se denomina “las diferentes formas de Estado” o sistema de relaciones que se manifiesta entre sus tres elementos constitutivos: *territorio, pueblo y poder*. En el Estado unitario (o simple) centralista, existe un único centro de impulsión política y administrativa: la soberanía se ejerce sobre todo el colectivo social que se encuentra asentado en un mismo territorio, y los atributos y funciones del poder político emanan de un titular único, que es el Estado, como persona jurídica. Frente a éste se sitúan el Estado Federal y El Estado autonómico o regional: el primero, es un Estado soberano, formado por una sociedad de Estados con facultades de autodeterminación, subordinada a los límites que marca la Constitución federal, que en el ejercicio de su soberanía, transfieren parte de sus competencias al Estado de la Unión. La desintegración social y territorial no impide la constitución de Estados superiores, ni la formación de éstos se efectúa a costa de la disolución de los anteriores. Por otra parte, El Estado autonómico o regional se identifica con un Estado unitario en proceso de profunda descentralización política.

<sup>2</sup> Véase además: Perdígó (1987a), Pérez Serrano (1997), Posada (2003) y Ortiz (2006).

<sup>3</sup> Con la Constitución, se crea un tercer nivel de administración: las CC.AA. se añaden a los municipios y provincias para crear una nueva organización territorial del Estado, compuesta por tres niveles: *el estatal, el autonómico y el local*.

<sup>4</sup> Véase además: Perdígó (1987a) y Rivero (1999).

Los Ayuntamientos, Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares, como organizaciones jurídicas con competencias propias y potestad de autogobierno, representan, dentro de este modelo, junto con los entes autonómicos, el principio de descentralización administrativa que estableció la Constitución de 1978.

En España, durante el periodo pre-constitucional, la administración municipal se caracterizó por un manifiesto centralismo político *casi autoritario y opresivo* del poder local, en un contexto en el que se obvian los principios y reglas fundamentales del derecho positivo. A esta circunstancia se suma la inexistencia de mecanismos suficientes de control legal y administrativo; hecho que posibilitó que las élites locales defendieran de manera completamente arbitraria sus propios intereses y se generase, por consiguiente, un estado de permanente desigualdad socioeconómica (Ibáñez, 1995).

Durante las últimas tres décadas, son varias las *leyes y normativas* que han reflejado diferentes aspectos conducentes a regular la naturaleza, organización, estructura y funciones de la Administración local municipal:

- La Constitución Española de 1978.
- La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- La Carta Europea de 15 de octubre de 1985, de Autonomía Local.
- El Real Decreto 781/1986, de 18 de abril, texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.
- La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.
- La Ley 11/1999, de 21 de abril, de Medidas para el Desarrollo del gobierno Local.
- La Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de Reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- La Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.
- La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.
- El Real Decreto 2/2004, de 5 de marzo, texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- El Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local, de 3 de mayo de 2006.

Con la promulgación de nuestra Carta Magna, se implanta una organización compleja del Estado, en la que los *entes locales básicos o administrativos* (ya sean *territoriales* o *no territoriales*<sup>5</sup>), así como su organización jurídica, cuentan con absoluto

---

<sup>5</sup> Ballesteros (1998, 2006) se refiere a ellos denominándolos *entes institucionales*.

respaldo (Rivero, 1999)<sup>6</sup>. Estos entes administrativos, en los que se estructura la actual organización territorial del Estado, quedan reflejados en el Título VIII, Capítulo I (art. 137) de la Constitución Española:

“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

En el siguiente Capítulo del Título VIII (arts. 140 y 141.1) se incide en lo que representa el principio de *autonomía* para los municipios y provincias: se les concede personalidad jurídica plena y se les configura como entidades con gobierno y administración propia.

“La Constitución garantiza la autonomía de los Municipios. Éstos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del Municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del Concejo abierto<sup>7</sup>” (C.E.: art. 140).

“La Provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de Municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica” (C.E.: art. 141.1).

Se prevé además, en la Carta Magna, la posibilidad de creación de agrupaciones de municipios distintas a la provincia (art. 141.3). Esta posibilidad se concretaría, más adelante, en la *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local* cuando, en su artículo 3, se establece la división entre entidades administrativas territoriales –*municipio, provincia e isla*– y entidades no territoriales<sup>8</sup> –*entidades*

<sup>6</sup> Véase además: Ballesteros (1998, 2006) y Perdígó (1987a).

<sup>7</sup> Corresponde el régimen de Concejo abierto a aquellos municipios compuestos por menos de 100 habitantes, a aquellos que tradicionalmente cuenten con este régimen de gobierno y administración o a los que su localización geográfica, la mejor gestión de sus intereses u otras circunstancias así lo aconsejen. Su constitución requiere la petición de la mayoría de los vecinos, la decisión favorable por mayoría de dos tercios de los miembros del Ayuntamiento y la aprobación de la propia CC.AA. El gobierno y la administración son ejercidos por una asamblea integrada por todos los electores del municipio y por el Alcalde elegido por ellos.

<sup>8</sup> Las entidades locales de ámbito inferior al municipio (EATIM) o inframunicipales son entidades locales que se crean para realizar una administración descentralizada de núcleos de población que están separados;

*locales de ámbito territorial inferior al municipio (o menores), comarca, área metropolitana y mancomunidad*–.

Los entes administrativos locales –territoriales y no territoriales– coexisten, por tanto, con el Estado y con las Comunidades Autónomas en un régimen de autonomía propia, a partir del principio democrático básico de conectar a la sociedad con el Estado (Perdigó, 1987a)<sup>9</sup>. El hecho de que su grado de autonomía, respecto al Estado y las Comunidades Autónomas, sea mucho más limitado, no impide que dichos entes actúen como gestores de sus propios intereses. La autonomía de los entes locales<sup>10</sup> se concibe como

“la protección legal de la capacidad de autoorganización, de competencias exclusivas y específicas, del derecho a actuar en todos los campos de interés de la ciudadanía y de la disponibilidad de recursos propios no condicionados” (Borja y Castells, 1997: 151).

Implica, por una parte, el reconocimiento de un ámbito competencial<sup>11</sup> propio para los entes locales y su autosuficiencia económica (FEMP, 2006a)<sup>12</sup>; pero además, el concepto de *autonomía* está ligado indiscutiblemente a la idea de la autoorganización y el derecho de una comunidad vecinal a participar, a través de sus

---

pueden adoptar denominaciones como: caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos u otros análogos.

*Las comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades* son entidades supramunicipales:

Las primeras agrupan a un conjunto de municipios cuyas características determinen unos intereses comunes que precisen de una gestión propia o demandan la prestación de servicios en dicho ámbito territorial; tienen carácter asociativo y asumen las competencias y funciones de los municipios integrados, aunque éstos conservan su organización y la administración de su patrimonio.

Las áreas metropolitanas son entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas, entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y coordinada de determinados servicios y obras.

Las mancomunidades son asociaciones de municipios para el establecimiento y desarrollo de obras, servicios y otros fines propios, sin que sea necesario que pertenecan a la misma provincia, ni que exista entre ellas continuidad territorial, a menos que ésta sea requerida por los fines de la mancomunidad.

<sup>9</sup> Véase además: Rivero (1999) y Ezquiaga (2000).

<sup>10</sup> La Carta Europea de Autonomía Local promulgada el 15 de octubre de 1985 y ratificada por España el 20 de enero de 1988, se refiere a esta cuestión (arts. 2, 3, 4, 8 y 11), insistiendo en que la autonomía de los municipios debe estar reconocida en la legislación interna de cada país y, en la medida de lo posible, en la Constitución (Ballesteros, 1998; Rivero, 1999). En la Carta Europea se la define como “el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”.

<sup>11</sup> Cuanto mayor es el número de competencias que tiene asignadas un municipio, mayor será su grado de autonomía administrativa y política. En palabras de Ibáñez (1995: 108): “La cantidad de poder público que posee un municipio es directamente proporcional tanto a las competencias que asume como a las funciones que debe realizar”.

<sup>12</sup> Véase además: Lliset y Grau (1992), López Pulido (1998), Ballesteros (1998, 2006), Parajo (1998), Rivero (1999), Ezquiaga (2000), Cuesta (2002) y Rejón (2002).

órganos, en el gobierno y la administración de los asuntos que les atañen o afectan (Ballesteros, 2006; Sánchez Blanco, 2006).

En este sentido, queda de manifiesto, en primer término, el compromiso explícito de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local<sup>13</sup>, en su artículo 2, con la concreción de las competencias locales, al desarrollar el *sistema de atribución de competencias*<sup>14</sup> al municipio y a la provincia. Se asume en la Ley que la autonomía de los entes locales está directamente relacionada con la capacidad de gestión de los municipios; aunque, sin embargo, no se ofrece una relación concreta y formal de las competencias a asumir por parte de los entes territoriales administrativos; simplemente, se remite a las diferentes leyes sectoriales que tienen que ver con las diversas materias competenciales. Tampoco en la Carta Magna se les garantiza a los entes locales unas competencias exclusivas, al reconocerles, a partir de una concepción dinámica de la autonomía local, únicamente, su derecho a participar en la gestión de los intereses que afecten a sus respectivas colectividades.

Tal y como se indica en el artículo 142 de la Constitución, la autosuficiencia no significa que los recursos sean propios de los entes locales sino que éstos deben ser *suficientes*, independientemente de que provengan de subvenciones, participaciones en impuestos estatales o autonómicos u otras vías de financiación.

Esta situación, marcada por la indefinición y falta de concreción existente respecto a las competencias a asumir por parte de los municipios según las normas y leyes básicas vigentes, así como la dependencia de los entes locales territoriales de diversas vías de financiación (del Estado o de las CC.AA.), hace que el principio de *autonomía municipal* quede en entredicho, pueda ser cuestionado o, en definitiva, no pueda ser aplicado en toda su extensión (Cuesta, 2002).

Desde que se promulgó la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local en 1985, la sociedad española ha evolucionado de una manera tan vertiginosa que, hoy en día, dicha Ley se manifiesta completamente insuficiente tanto en su contenido como en la filosofía que se desprende de su preámbulo. Ante la realidad dinámica y variable de *lo municipal*, los Ayuntamientos, como organismos jurídicos, se han convertido en *organizaciones estratégicas al servicio de los ciudadanos mediante el desarrollo específico de competencias*.

<sup>13</sup> De aquí en adelante: LRBRL/1985.

<sup>14</sup> La atribución competencial se desarrolla en el Capítulo III del Título II (arts. 25-28) y en el Capítulo II del Título III (arts. 36-38) de la citada Ley.

Las prioridades de los municipios ya no pueden ser satisfechas tomando como referencia un simple listado de servicios mínimos (tal y como proponía la LR-BRL/1985) o con una concepción corporativista del gobierno local; en el contexto actual, lo que se requiere y exige a los Ayuntamientos por parte de la ciudadanía, es que, a través de un modelo competencial bien definido y actualizado, se elaboren políticas públicas municipales eficientes y acordes con el interés común.

Precisamente, para dar respuesta a estas nuevas necesidades y situaciones que se desprenden del actual contexto municipal, en el año 2006, el Gobierno de nuestro país se propuso dar un nuevo impulso a lo local, a través del Anteproyecto de la *Ley de Bases del Gobierno y la Administración Local*<sup>15</sup>. Esta propuesta normativa establecía un ámbito competencial concreto para las administraciones locales, desarrollaba conceptualmente la autonomía local frente al Gobierno Central y de las Comunidades Autónomas, y apuntaba reglas básicas de organización política para los entes locales. Otras aportaciones significativas de la LBGAL se centraban en la regulación de la cooperación intermunicipal y el establecimiento de nuevas formas de participación ciudadana.

No obstante, este intento por avanzar en la gobernabilidad de los Ayuntamientos quedó frustrado al no ser aprobada dicha Ley por las Cortes Generales.

En la actual legislatura, el Gobierno sigue trabajando en esta dirección para proporcionar lo antes posible a los entes locales una nueva Ley del Gobierno Local, que permita superar definitivamente la LR-BRL 7/1985, de 2 de abril. Para ello, la nueva propuesta deberá adaptarse a los nuevos Estatutos de Autonomía, incidir en la participación ciudadana como refuerzo de la democracia en el contexto local, favorecer el control político y la transparencia de la acción del Gobierno municipal así como la implicación de los entes locales supramunicipales<sup>16</sup> y otras realidades de entes no territoriales<sup>17</sup>; establecer un régimen adecuado de competencias locales, reconociendo el ejercicio de potestades ejecutivas y normativas en tales ámbitos, y, por último, diseñar un nuevo sistema de financiación local que sirva como soporte efectivo a la reforma acometida.

El municipio es el ente que se encuentra en mejores condiciones para afrontar las necesidades, problemas o situaciones conflictivas que se presentan en una comu-

---

<sup>15</sup> De aquí en adelante: Anteproyecto de la LBGAL/2006.

<sup>16</sup> Especialmente, las Diputaciones.

<sup>17</sup> Especialmente, Mancomunidades y Áreas Metropolitanas.

nidad local. Para ello, se desarrollan distintas iniciativas y proyectos, y se adoptan soluciones específicas pertinentes en función del interés general.

En cuanto unidad básica de la organización territorial del Estado, constituye el reconocimiento de la entidad y de la personalidad jurídica propia de una determinada colectividad local; necesita, por tanto, para su existencia, que se manifieste una doble condición: la primera, que el propio Estado, como organización política superior, reconozca su *entidad* singular y particular; la segunda que, además de ello, reconozca su capacidad para convertirse en ente administrativo autónomo, y poder actuar así como *sujeto de relaciones* con otras personas físicas y jurídicas (Rivero, 1999)<sup>18</sup>.

## 2.1. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS Y DEFINICIÓN

Los elementos tradicionalmente reconocidos por la literatura jurídico-administrativa como constitutivos del municipio son: *el territorio, la población y la organización jurídica* que se articula en torno a ambos elementos a través del Ayuntamiento<sup>19</sup> (Ezquiaga, 2000)<sup>20</sup>.

La célula básica o elemental en la organización territorial del Estado es su comunidad local; así, nos referimos como tal a aquellas agrupaciones de individuos que se encuentran en un territorio delimitado como entorno local, y que poseen entre sí vínculos socioeconómicos, lingüísticos y culturales (Ballesteros, 1998, 2006)<sup>21</sup>. La existencia de tales comunidades se justifica en cuanto a la satisfacción de necesidades colectivas y la gestión de sus intereses particulares como colectivo (Ibáñez, 1995); satisfacción de necesidades y gestión de intereses comunes que han de realizarse teniendo siempre presente la voluntad y los criterios propios<sup>22</sup> manifestados por parte de cada comunidad (Perdigó 1987a).

<sup>18</sup> Véase además: Baena del Alcázar (1993) y Ballesteros (1998, 2006).

<sup>19</sup> Excepto en los municipios en régimen de concejo abierto, el gobierno y la administración municipal corresponden al Ayuntamiento.

<sup>20</sup> Véase además: Perdigó (1987a), Font i Llovet (1992), González Río (1995), Ibáñez (1995), Ballesteros (1998, 2006), Rivero (1999) y Ballart y Ramió (2000).

<sup>21</sup> Véase además: Baena del Alcázar (1993), Perdigó (1987a), Rivero (1999) y Ezquiaga (2000).

<sup>22</sup> La participación ciudadana entendida como la implicación activa de la colectividad local en las políticas y la gestión municipal mediante los mecanismos o cauces oportunos: va mucho más allá que el simple hecho de ejercer el derecho de una colectividad a elegir libremente a sus representantes.

En el municipio se establecen un conjunto de relaciones sociales, económicas, culturales y de prestación de servicios que se dirigen a los individuos que integran una determinada comunidad. Este ente (el municipio) constituye, por consiguiente, una pieza básica del Estado, independientemente de cuál sea la forma que éste adopte y del diferente grado de implicación de la sociedad civil en torno a la gestión de *lo municipal*: ya sea mediante una participación absolutamente activa o completamente al margen de la vida política local (Perdigó, 1987a).

Por otra parte, la delimitación del *término municipal* se encuentra, a su vez, en estrecha relación con la organización jurídica del municipio, con su configuración como Administración pública prestadora de servicios en el desarrollo de sus funciones, con la asignación de competencias y recursos para realizarlas y, además, con la autonomía necesaria para decidir qué necesidades e intereses van a ser objeto de dichos servicios, recursos, funciones y competencias (Perdigó, 1987a; Ballesteros, 1998, 2006).

En relación con esta cuestión, y desde una perspectiva social, habría que añadir el hecho de que el territorio o espacio que está siendo ocupado por una determinada colectividad es una de las referencias obligadas que se utiliza para analizar identidades sociales o colectivas. En este sentido, Alaminos (1995: 12) se refiere a la dimensión *local municipal*, dentro de las diferentes variables que pueden representar un determinado espacio o territorio, como el área de identidad que se revela más significativa<sup>23</sup>.

En cuanto a la *organización jurídica*, nos interesa incidir en que el municipio, como persona jurídica, necesita de unos órganos y de una estructura organizativa que le posibiliten desenvolverse y actuar como tal. A través del Ayuntamiento se materializa esa estructura organizativa como sistema compuesto por diferentes órganos administrativos y políticos.

A partir de los tres elementos enunciados (*territorio, población y organización jurídica*), González Río (1995: 75) define de manera taxativa al *municipio* como:

“La unidad territorial administrativa formada por una población y cierta extensión del territorio alrededor de ella llamada término municipal, regida por un mismo órgano administrativo y jurídico que es el Ayuntamiento”.

<sup>23</sup> En una encuesta de opinión pública referente a la identificación con espacios territoriales por parte de la población alicantina, planteada por este autor, en *Gestión de la vida local* (1995), se obtienen resultados esclarecedores: el 31,8% de los encuestados se sienten más identificados con su pueblo o ciudad (es decir: “con lo municipal”), un 20,6% con la provincia, un 20,4% con la CC.AA., y, por último, un 21,8% con el Estado.

Esta definición se centra, exclusivamente, en los elementos naturales del ente territorial administrativo (*población y territorio*) y en su sistema de organización, sin reflejar la dimensión activa y participativa de la colectividad local en asuntos relevantes de la gestión cotidiana; aspecto que, por el contrario, sí queda reflejado con contundencia en la LRBRL/1985<sup>24</sup> y, posteriormente, en el anteproyecto de la LBGAL/2006<sup>25</sup>, en el que se sigue incidiendo en la necesidad de establecer y mantener cauces de participación ciudadana.

En consecuencia, y teniendo presente que en este trabajo la colectividad local va a ser considerada como elemento activo dentro de la relación de intercambio que se manifiesta permanentemente entre Administración y administrados, consideramos que no sería pertinente por nuestra parte, identificar o definir al municipio únicamente a partir de sus elementos constitutivos; no debemos obviar por tanto, dentro de los parámetros en los que nos situaremos a lo largo de esta propuesta, el rol participativo de la ciudadanía en esta relación, así como los cauces que deben establecer para ello los diferentes niveles administrativos: especialmente el municipal.

## 2.2. CONTEXTO ACTUAL EN ESPAÑA: EVOLUCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEMOGRÁFICA

Ciertos aspectos de nuestra realidad social han cambiado sustancialmente desde 1978; y, sin duda, la cuestión demográfica es uno de ellos. Durante estos años, se han producido tales variaciones que esta circunstancia ha tenido una especial incidencia en múltiples ámbitos que están influidos por el volumen de población y por su estructura.

A partir del año 1976, y en relación con los cambios políticos y socioeconómicos que se producen en nuestro país, se observa una importante transformación en el sistema migratorio, de tal manera que, se asiste a una reducción del éxodo rural y de la tendencia a emigrar hacia las grandes ciudades y capitales de provincias, mientras que las ciudades medias –10.000 a 50.000 habitantes– se convierten en uno de los destinos preferenciales de los movimientos migratorios (INE, 2003). Esta tendencia se manifiesta hasta principios del S. XXI. La distribución territorial

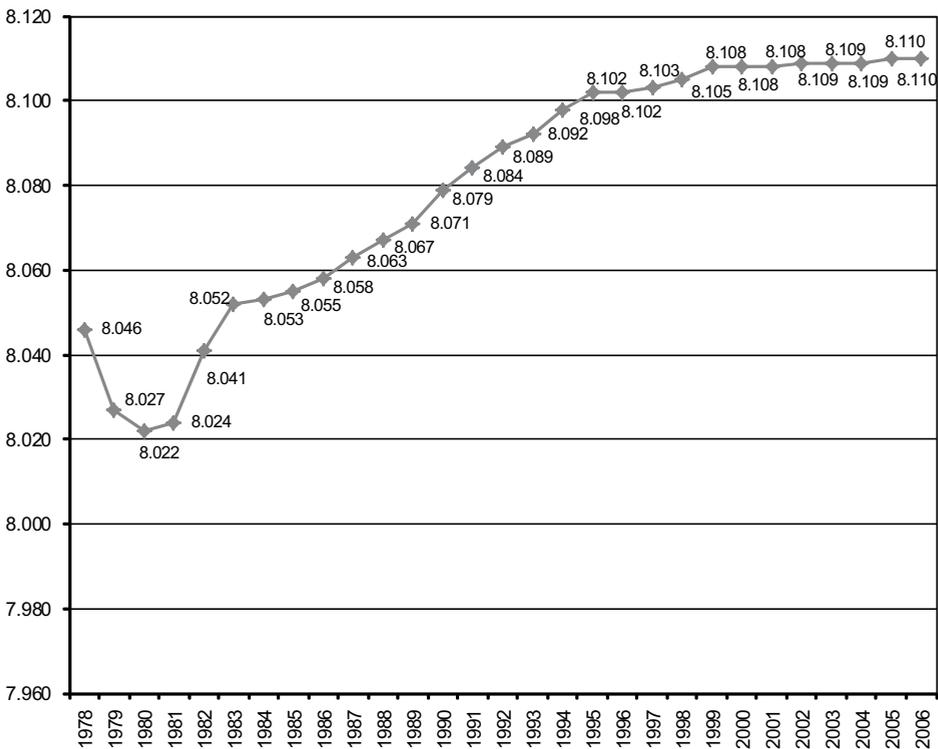
---

<sup>24</sup> La LRBRL/1985, en su artículo 1.1, define al municipio como “La entidad básica de la organización territorial del Estado y cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionaliza y gestiona con autonomía los intereses propios de la correspondiente colectividad”.

<sup>25</sup> En el Anteproyecto LBGAL/2006, en su artículo 1.2, se define al municipio como “La entidad local básica de la organización territorial del Estado, instancia de representación política y cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos”.

en España ha ido variando con ciertas oscilaciones, desde el año 1978, en cuanto al número de municipios existentes.

**GRÁFICO Nº 1: EVOLUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN ESPAÑA**



Fuente: Datos facilitados por el Ministerio de Administraciones Públicas (2006). *Elaboración propia.*

A partir de este gráfico, podemos observar tres etapas bien diferenciadas respecto a la evolución del número de municipios en España: la primera de ellas comprende desde el año 1978 hasta el año 1983, y se caracteriza por una acusada fluctuación respecto a la creación y extinción de los entes territoriales locales que coincide con la primera legislatura de la instauración de los Ayuntamientos democráticos (1979-1983); una legislatura, como veremos posteriormente, marcada por la necesidad imperiosa de la Administración municipal de reorganizarse, a partir del nuevo régimen político democrático, para atender las demandas más acuciantes de los ciudadanos: el incremento de la prestación de servicios públicos y una mayor agilidad en la gestión que permitan superar la ineficacia e inoperatividad como

constantes de la función pública municipal durante el periodo pr edemocrático. Este periodo de adaptación y reorganización por parte de las instituciones municipales a los nuevos tiempos, coincide con el movimiento oscilante que se manifiesta en el mapa de distribución territorial municipal en España. Nos encontramos, por tanto, ante una etapa de cambios, con notables transformaciones tanto en las es - tructuras municipales como en la propia distribución de los municipios.

En segundo lugar, se aprecia un crecimiento constante en cuanto al número de municipios creados en nuestro país, a partir de la segunda legislatura democrática (1983-1987) y hasta que finaliza la cuarta (1991-1995): es un periodo claramente marcado por la evolución de los Ayuntamientoos como organizaciones jurídicas, centrados, ahora, en el desarrollo económico de sus territorios y en políticas de modernización que posibiliten una oferta de servicios públicos más eficaces y eficientes. Este incremento, en cuanto al número de entes territoriales municipales, probablemente esté relacionado con el hecho de que determinadas comunidades locales, conscientes de la compleja realidad que supone la gestión de los temas y asuntos locales, reconocen la conveniencia de constituirse en entes jurídicos municipales para poder actuar como agentes activos, participando en todo lo que atañe a su vida cotidiana.

En la tercera etapa, se aprecia cierto aumento del número de entes territoriales municipales con una clara tendencia a la *estabilización*. Este periodo coincide con las tres últimas legislaturas en el ámbito municipal (1995-1999, 1999-2003 y 2003-2007), y en él la Administración municipal afronta retos relacionados con la gestión de la calidad de los servicios públicos; propicia cauces de participación ciudadana, incide en la implantación de los sistemas de nuevas tecnologías de información y comunicación que faciliten la comunicación bidireccional con los ciudadanos; se establece, además, dentro de los parámetros de la gestión local, la externalización de determinados servicios, tradicionalmente atribuidos a la Administración municipal. Es una etapa que se caracteriza por la consolidación y mejora de la gestión, en la que la creación y extinción del número de municipios no presenta una variación tan acusada como en las dos etapas anteriores, debido, probablemente, a que nos encontramos ante un periodo de consolidación de la función pública municipal.



### 3. EL AYUNTAMIENTO COMO ORGANIZACIÓN JURÍDICA DEL MUNICIPIO

El interés que despierta el ente municipal entre los ciudadanos, por la proximidad de su gestión y la inmediatez de sus decisiones, es mucho mayor que el que se manifiesta respecto a otras instituciones de gobierno. En el colectivo imaginario, como tendencia generalizada, se atribuyen al Ayuntamiento todas aquellas actividades que están vinculadas o, en cierta medida, son próximas a la vida local; incluso, en determinadas situaciones en las que las competencias<sup>26</sup> o actuaciones que se efectúan, están repartidas o divididas entre varios organismos administrativos y políticos<sup>27</sup> (Alaminos, 1995; FEMP, 2006a). Podemos afirmar, por consiguiente, que los Ayuntamientos constituyen el eje básico de referencia cuando nos aproximamos a la gestión de la vida local.

El hecho de que todo aquello que se relaciona con la vida local tienda a ser asociado sistemáticamente con el Ayuntamiento, genera dos consecuencias inmediatas: la primera, tiene que ver con la circunstancia de que los ciudadanos concedan gran relevancia al Ayuntamiento en relación con la gestión que atañe a su vida cotidiana; la segunda, la exigencia permanente por parte de éstos para que la Institución cumpla con las expectativas previstas, durante la legislatura, a partir del programa político del equipo de gobierno.

---

<sup>26</sup> Nos referimos a *competencias* como el conjunto de potestades o funciones atribuidas por el ordenamiento jurídico a un ente público o a alguno de sus órganos.

<sup>27</sup> Organismos provinciales, autonómicos o estatales: *Diputaciones, Cabildos, Consejerías, Direcciones Generales, Secretarías Generales, Ministerios, etc.*

Pero además, dentro del posicionamiento general del pensamiento colectivo que identifica una escasa o nula capacidad de influencia de los ciudadanos en las actividades desarrolladas por los diferentes niveles de gobierno es, sin duda, el Ayuntamiento “la institución en la que la opinión pública cree que se puede influir en mayor grado” (FVMP, 1994: 256; Alaminos, 1995: 19).

Esta capacidad de influencia se canaliza en el contexto local municipal a través de diferentes colectivos –asociaciones de vecinos, juveniles, deportivas, lúdicas, culturales o grupos organizados de diversa índole–; de forma que, a mayor grado de implicación activa por parte de los colectivos que integran y representan a una determinada comunidad, mayor será su margen de actuación para poder influir en las decisiones o intervenir en las acciones del gobierno municipal.

El Ayuntamiento, como organización jurídica del municipio es “el órgano de Gobierno y Administración local que ostenta la suprema jerarquía del ente territorial administrativo; sobre él ejerce jurisdicción, lo representa y personifica con el carácter de Corporación de Derecho Público” (González Río, 1995: 87).

Posee un cometido fundamentalmente político y económico, siendo su ~~tarea~~ <sup>tarea</sup> básica garantizar el interés público a través del desarrollo de sus competencias. Para ello, realiza actividades o proyectos de diversa naturaleza, asumiendo la obligación de poner en funcionamiento determinados servicios de carácter obligatorio y complementario (*transporte, sanidad, enseñanza, formación, cultura, deporte, etc.*), según el tamaño del municipio<sup>28</sup>.

El Ayuntamiento interviene cuando se producen situaciones conflictivas mediante interacciones *reactivas*; éstas, se pueden manifestar, básicamente, a través de su potestad reglamentaria (desarrollando reglamentos u ordenanzas) o mediante la intervención de la policía municipal; también, el ente municipal actúa de forma *preventiva*, en aras del interés público, en cualquier ámbito de la vida social, mediante estrategias de gestión *proactivas*; tales estrategias se materializan en el desarrollo de determinados planes, iniciativas o proyectos relacionados con sus competencias y funciones directas para prevenir situaciones de conflicto que permitan garantizar el estado de equilibrio y bienestar de la comunidad local.

De forma genérica, los objetivos esenciales del ente municipal como institución son: por una parte, representar la *identidad* de una comunidad local; por otra, la satisfacción de las *necesidades colectivas* (Ibáñez, 1995: 111). Para ello, desarrolla ac-

---

<sup>28</sup> Tal y como se refleja en el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

tividades encaminadas a la consecución de los objetivos específicos que establece cada equipo de gobierno. Estos objetivos presentan una gran variabilidad debido, entre otras cuestiones, al carácter de los elementos naturales del municipio –*territorio y comunidad local*– así como al *color político* de los responsables municipales.

Al igual que en cualquier organización que interactúa en un medio social vertiginosamente cambiante, en los Ayuntamientos se manifiesta un

“conjunto de relaciones interpersonales que se han establecido para mantener una interacción activa con el ambiente social, interpretando la demanda que recibe, elaborando una respuesta y entregándola a su mercado, es decir a los ciudadanos” (González Río, 1995: 87).

En consecuencia, podemos afirmar que su capacidad administrativa es vital para el logro eficiente de los fines de interés público.

En una organización municipal se distingue, con toda nitidez, un *nivel político o de gobierno* y un *nivel administrativo u operativo*: a través de ambos, se articulan y ejecutan las estrategias que conducen a la resolución de los problemas existentes en el contexto local (Forni y Foxa, 1988; González Río, 1995)<sup>29</sup>.

En cuanto al primer nivel, Sánchez Morón (1992: 293) se refiere al sistema político local como “aquel conjunto de reglas y pautas institucionales en virtud del cual se gobiernan las corporaciones locales”; y alude, por extensión, a la composición y elección de los llamados órganos de gobierno de dichas corporaciones, las relaciones institucionales que surgen entre ellos y la participación de los ciudadanos en la vida política local.

Por tanto, y siguiendo a Sánchez Morón (1992), definimos la política municipal como: aquel conjunto de actividades y procedimientos con que se gobierna un municipio para lograr determinados objetivos en el marco del interés público de la comunidad.

Si la función del sistema político local en las entidades municipales consiste en establecer la forma de elaboración y control de criterios políticos autónomos de gestión de competencias, a través del nivel administrativo se desarrollan los planes y programas diseñados a partir de tales criterios.

<sup>29</sup> Véase además: Forni y Foxa y Sanjuán (1987), Sánchez Morón (1992), Baena del Alcázar (1993), Alaminos (1995), Ibáñez (1995), Colomar (1997), Ballesteros (1998, 2006), Rivero (1999), Ballart y Ramió (2000), Marcos (2000).

Es en este primer nivel (el político), donde se sitúan los *órganos de gobierno municipal*<sup>30</sup> –Pleno, Alcalde, y Comisión de Gobierno– y los *órganos complementarios*<sup>31</sup> de éstos –los concejales delegados, la Comisión Especial de Cuentas, las comisiones informativas, los consejos sectoriales, los órganos descentralizados para la gestión de servicios y las juntas municipales de distrito junto con los representantes personales del Alcalde en entidades locales menores– (Ezquiaga, 2000: 40 y ss.)<sup>32</sup>.

Respecto al segundo nivel, el administrativo (u operativo), está integrado por estructuras que preparan, formalizan y concluyen los objetivos estratégicos y las decisiones puntuales del gobierno municipal. En él se diferencian dos tendencias opuestas en cuanto a *estructura organizacional*; éstas pueden manifestarse mediante una estructura de naturaleza centralizada, frente a otra que representa la descentralización del aparato administrativo (Colomar, 1997).

---

<sup>30</sup> El Ayuntamiento “en Pleno”, constituye el órgano colegiado en el que se integran los concejales elegidos, presididos por el Alcalde y asistidos por el Secretario, y es competente para el control y fiscalización del gobierno municipal. Puede exigir responsabilidad política al Alcalde y a su equipo de gobierno por la gestión municipal realizada, en las sesiones ordinarias y extraordinarias. Se reservan a la aprobación del Pleno las cuestiones más relevantes relacionadas con la gestión de la vida municipal (reglamentos y ordenanzas, presupuesto, plantilla de personal, planes de urbanismo, la creación de organizaciones dependientes del Ayuntamiento, etc.).

El Alcalde, como Presidente del Pleno, posee las atribuciones propias de los presidentes de los órganos colegiados; pero además, ejerce la jefatura del gobierno y la administración municipal y de todos sus servicios.

La Comisión de Gobierno está formada por los Tenientes de Alcalde (concejales que pueden sustituir en la totalidad de sus funciones, según el orden de su nombramiento, al Alcalde, en caso de ausencia, enfermedad u otras causas) y resto de Concejales. Son designados por el Alcalde, en un número no superior a un tercio del Pleno del Ayuntamiento, y su principal función es la asistencia al Alcalde en el ejercicio de sus funciones, actuando sus miembros como jefes de áreas dentro de la administración municipal.

<sup>31</sup> Los concejales delegados son aquellos que ostentan alguna de las delegaciones de las atribuciones del Alcalde, asumiendo la responsabilidad pública que se especifica en el respectivo Decreto de delegación.

La Comisión Especial de Cuentas tiene como misión el examen, estudio e informe de todas las cuentas (presupuestarias y extrapresupuestarias) que debe aprobar el Pleno de la Corporación.

Las comisiones informativas (permanentes y especiales) son órganos complementarios de los órganos de gobierno sin competencias resolutorias. Su función esencial consiste en el estudio, informe o consulta de los diversos asuntos que vayan a ser sometidos a la decisión del Pleno, salvo en casos en los que haya de adoptarse acuerdos urgentes. Emiten, para ello, dictámenes de carácter preceptivo pero no vinculante.

Los consejos sectoriales tienen como finalidad canalizar la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones en los asuntos municipales. Desarrollan informes o propuestas en relación con determinadas iniciativas del Ayuntamiento relativas al sector de la actividad correspondiente.

Los órganos descentralizados (organismos autónomos y sociedades mercantiles) se crean en aras de una mayor eficacia en la gestión, su complejidad, la agilización de los procedimientos, la expectativa de aumentar o mejorar su financiación o la participación ciudadana en la prestación del servicio.

Las juntas municipales de distrito son órganos desconcentrados, creados por el Pleno, cuya misión fundamental es mejorar la gestión de los asuntos de la competencia municipal y facilitar la participación ciudadana en su respectivo ámbito territorial. Los representantes del Alcalde en las entidades locales menores, nombrados por el Alcalde entre los vecinos residentes, tendrán carácter de autoridad en el cumplimiento de los cometidos municipales.

<sup>32</sup> Véase además: Baena del Alcázar (1993), Ballesteros (1998, 2006), Rivero (1999) y Marcos (2000).

*La estructura centralizada* (o nuclear) estaría compuesta por divisiones y ór ganos insertos en la personalidad jurídica propia del Ayuntamiento; en cambio, *la estructura descentralizada*<sup>33</sup> (o desconcentrada) está formada por entes dotados de personalidad jurídica propia que han sido creados por el Ayuntamiento con objeto de alcanzar un mayor grado de eficacia en la gestión de los servicios o actividades municipales.

Esta descentralización, según Colomar (1997: 6), implica

“el traspaso de funciones de una organización a otra. No se refiere a las atribuciones ni a las competencias de un órgano, sino a fines de una organización en su conjunto. Los sujetos entre los que se produce el traspaso no son personas físicas ni órganos, sino organizaciones con personalidad jurídica propia”.

Frente a esta estructura centralizada y descentralizada, nos encontramos con la externalización de determinados servicios públicos que son ofertados a la ciudadanía por parte de empresas privadas<sup>34</sup>.

Mientras la función política impulsa y orienta el desarrollo de un municipio, estableciendo los objetivos que determinan su estrategia, la administrativa regula el sistema social para garantizar su equilibrio y evitar que se produzcan disfunciones en él.

Esta segunda función (*la administrativa*) se realiza por medio de la ley y la policía de barrio, la coordinación y dirección de actividades económicas y sociales, la prestación de servicios y la elaboración de normativa por parte de los entes municipales; se identifica, por tanto, con la estructura y gestión interna de la organización, mientras que *la política* englobaría todas “aquellas tareas relacionadas con la gestión de la vida local de una comunidad” (González Río, 1995: 98).

Las entidades locales se constituyen así en organizaciones de naturaleza político-administrativa (Sánchez Morón, 1992) que se pueden vertebrar, mediante *diferentes tipos de estructuras*<sup>35</sup>, para atender a sus propios objetivos organizacionales.

---

<sup>33</sup> Organismos autónomos y sociedades mercantiles públicas.

<sup>34</sup> Tal y como veremos más adelante, al abordar, en este mismo capítulo, los modelos de gestión indirecta de los servicios públicos locales.

<sup>35</sup> Las diversas estructuras que se pueden configurar en las Administraciones municipales serán objeto de análisis en el capítulo 4: “El enfoque contemporáneo de la Teoría de la Organización en la Administración municipal”.

Su entramado organizativo y cada una de las piezas que lo componen constituyen mucho más que un conjunto de factores meramente instrumentales; de manera que, si las estructuras son las adecuadas, si la organización municipal posee suficientes medios y desarrolla las capacidades precisas, es obvio que se facilita la ejecución de los diferentes cometidos asignados a los poderes locales (Font i Llovet, 1992; Borja y Castells, 2004). Estas estructuras son decisivas para obtener resultados que nos permitan identificar a los entes municipales como *entidades verdaderamente eficaces y democráticas*<sup>36</sup>.

### 3.1. LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN ESPAÑA: DEL MODELO BUROCRÁTICO-TAYLORISTA A LOS PARÁMETROS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

A partir de la instauración de los Ayuntamientos democráticos en España (1979), los entes locales han ido configurando su estructura político-administrativa a partir de distintos modelos de gestión organizacional. Ello permitió cubrir, en los años 80, las necesidades más acuciantes de los municipios, para pasar, a partir de la década de los 90, a solventar otras necesidades complementarias (Maragall P, 1997).

La Administración pública tradicional, inspirada en el modelo organizativo burocrático, fue inicialmente la respuesta a las necesidades derivadas de una *modernidad racionalizadora* que se inspiraba en conceptos como la eficiencia, la predictibilidad, la calculabilidad y el control tecnológico. Este modelo tradicional, con la evolución de los tiempos, ha desarrollado tales disfunciones, que ha generado una gran falta de adaptación de las instituciones públicas al actual contexto socioeconómico.

Durante estos treinta años de Ayuntamientos democráticos, las corporaciones locales han estado sumergidas en diferentes etapas históricas que arrancan con el modelo *burocrático-taylorista*, hasta llegar a la perspectiva contemporánea de la *nueva gestión pública (NGP)* en la que se desarrollan *modelos de gestión postburocráticos* (Ramíó, 1999a, 1999b, 1999c, 2002; Olías de Lima, 2001).

A partir de López Camps (1998), Olías de Lima (2001) y Asensio (2006), podemos analizar la naturaleza y evolución de los Ayuntamientos como organizaciones jurídicas, desde la llegada de la democracia a nuestro país; en consecuencia, distingui-

---

<sup>36</sup> De lo cual se deduce que la falta de una estructura suficiente o adecuada tiene consecuencias directas de carácter negativo en la realización de los cometidos del gobierno local.

mos diversos periodos (a partir de las diferentes legislaturas) en los que se refleja una manera particular de entender y ejercer el gobierno local<sup>37</sup>. Incidimos en sus características y aspectos más significativos.

### 3.1.1. Etapa de reorganización (1979-1987)

La formación del nuevo régimen político democrático se polarizó, por una parte, en torno a la construcción de una Administración central moderna y tecnificada; por otra, en la configuración de las regiones y nacionalidades autónomas en las que se estructuró el mapa del Estado español con la entrada en vigor de la Constitución.

En un contexto de descentralización administrativa y desconcentración de competencias y funciones, durante las dos primeras legislaturas democráticas, los alcaldes<sup>38</sup>, como máximos responsables de los Ayuntamientos, tienen que trabajar firmemente para mantener sus competencias (Maragall P., 1997); para ello reclaman medios y recursos suficientes a la Administración central.

Esta fase supone la puesta en marcha de diferentes intentos de reforma administrativa para poner en orden las administraciones locales, caracterizadas, hasta el año 1979, por un alto grado de abandono e improductividad.

Las administraciones locales se reorganizan para resolver las demandas más urgentes de los administrados<sup>39</sup>, que exigen un aumento de receptividad por parte de las Administraciones, más servicios y de mejor calidad, así como un desarrollo ágil de todas sus actuaciones (Colomar, 1997).

<sup>37</sup> Véase además: Ologaray i Orfí (1994), Martín Mateo (1994), INAP (1996), Méndez (1996), Colomar (1997), López Pulido (1997, 1998) y Maragall P. (1997).

<sup>38</sup> A partir de esta situación, se crea en otoño de 1979 en Barcelona el grupo de alcaldes de las diez ciudades más grandes de España. Esta será la primera iniciativa en cuanto a asociacionismo municipal que se verá consolidada al crearse, ese mismo año, la Federación Española de Municipios (FEM): una organización que actúa desde sus orígenes como un instrumento de presión frente a la Administración central además de constituirse en fuente de intercambio de experiencias entre las propias administraciones locales. En 1985 las provincias se incorporan como entes territoriales y se constituye la FEMP.

<sup>39</sup> En el año 1970, nos encontramos con un precedente sumamente interesante: Julián Carrasco Belinchón, Subdirector de la Escuela Nacional de la Administración Local, pronuncia una conferencia titulada *Las Corporaciones Locales ante la nueva sociedad* en la que se recoge, de manera pormenorizada, cuáles son las demandas básicas de la sociedad en el ámbito de la municipalidad: “una profunda reforma del ordenamiento jurídico-administrativo local, un cambio sustancial en la esfera interna de las Corporaciones en cuanto a estructuras y funciones, un nuevo rol en la dirección y gestión de responsables políticos y funcionarios, y, además, la exigencia por parte de la ciudadanía de participar activamente en la elaboración de iniciativas o presentación de reclamaciones relacionadas con la gestión de la vida municipal”.

Ante la gran expectativa que surge al final de la dictadura en torno a asuntos tan relevantes de la vida cotidiana como *la vivienda, la calidad medioambiental, la salud pública o la seguridad ciudadana*, se produce una importante presión social ante la cual los Ayuntamientos asumen muchas más competencias y servicios de los estrictamente fijados por la ley (algunos de ellos, incluso, propios de otras administraciones).

La situación durante este primer periodo se puede sintetizar en tres aspectos fundamentales (Maragall P., 1997: 18-19):

- 1) La imposibilidad de seleccionar de manera clara e inequívoca unas prioridades concretas: los nuevos gobiernos locales se encontraban con tal cantidad, variedad de problemas y situaciones a resolver (en muchas ocasiones interrelacionados) que resultaba más operativo avanzar gradualmente en todos y cada uno de los frentes abiertos que tratar de priorizar unos sobre otros.
- 2) La falta de una estructura o vertebración eficiente de los servicios que prestan los municipios, así como del establecimiento de objetivos y procesos de trabajo suficientemente estandarizados: deficiencias que quedan manifiestas en la propia prestación de los servicios públicos a los ciudadanos.
- 3) El enorme déficit financiero al que se ve abocada la administración local municipal: es un periodo en el que los Ayuntamientos se posicionan para conseguir que el problema de financiación que sufren los municipios españoles se considere una cuestión de Estado prioritaria.

Como respuesta a tal situación, y especialmente a partir de la promulgación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (1985), se produce un significativo impulso que transforma, de manera significativa, la esfera de actuación de la Administración municipal.

### 3.1.2. Etapa de desarrollo y fomento económico (1987-1991)

Esta etapa se caracteriza por el crecimiento económico de los municipios y el desarrollo de infraestructuras, equipamientos básicos e inversiones. Si el administrado reaccionaba en la etapa anterior ante “el desorden”, ahora exige a los responsables locales que pasen a “la acción” (Maragall P., 1997). Es la fase de extensión de la acción municipal hacia nuevos ámbitos como la promoción económica y la expansión de los recursos; se ponen en marcha multitud de proyectos y nuevos servicios que cambian, radicalmente y de forma irreversible, las ciudades.

Los Ayuntamientos planifican y desarrollan importantes políticas urbanísticas, se incorporan al desarrollo económico del territorio (Colomar, 1997; Maragall P., 1997) y comienzan, tímidamente, algunas iniciativas cuyo objeto no es otro que mejorar las relaciones entre administración y administrados.

### 3.1.3. Etapa de eficiencia en la prestación de servicios públicos (1991-1995)

Finalizado el proceso expansionista de la etapa anterior; en esta nueva fase, la actividad municipal se enmarca en una incipiente preocupación por la mejora de la calidad de vida de los administrados y, a diferencia de periodos anteriores, la acción de gobierno se desarrolla en un contexto de crisis de las haciendas locales y de preocupación por una mayor eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Los Ayuntamientos, como el resto de organizaciones de la Administración pública, se ven obligados a buscar nuevas fórmulas que les permitan hacer frente a una situación caracterizada por el déficit y la restricción presupuestaria (Maragall, E., 1997).

Esta circunstancia propicia el despegue de las incipientes políticas de modernización que incorporan la *eficiencia*<sup>40</sup> como estado a alcanzar en las instituciones municipales, y que desembocan, dentro de este ámbito, en una etapa mucho más centrada en la idoneidad de los servicios ofertados a la ciudadanía a partir de estándares mínimos de calidad.

### 3.1.4. Etapa de gestión de la calidad (1995-1999)

La modernización de la Administración Pública se fundamenta, en esta etapa, en un modelo en el que la Administración se compromete, en el ejercicio de su responsabilidad pública, a aportar una mejora sustancial en las condiciones de vida de la población que sean garantía de bienestar social (INAP, 1996).

Durante este periodo, se consolidan diversas propuestas sobre la gestión de la calidad en el ámbito municipal respecto a los bienes y servicios públicos, y se utiliza una gran diversidad de provisiones de servicios en función de sus características, sus destinatarios y el tejido social involucrado.

---

<sup>40</sup> La *eficiencia* entendida como la capacidad administrativa de producir el máximo de resultados o de alcanzar los objetivos establecidos con el *mínimo de recursos, esfuerzo y tiempo*.

El administrado, como receptor de servicios públicos, comienza a percibirse como *cliente* en cuanto sujeto activo o actor principal de esa interacción que se produce con la Administración (González Río, 1995; López Camps, 1998). Ello deriva en una Administración mucho más receptiva y orientada, directamente, a los ciudadanos (INAP, 1996).

Es durante esta etapa cuando el concepto de *calidad*, entendido como *excelencia en los servicios prestados*, se asume en el contexto de la gestión local, tal y como indican Méndez (1996) o López Camps (1998), a través de las cartas de servicios, sistemas de quejas y sugerencias, la mejora continua o el rediseño de procesos y mecanismos que propician la participación ciudadana.

Pero, además, la inmensa mayoría de los Ayuntamientos no se limitan únicamente a *repensar* sobre modelos de gestión municipal, sino que proyectan los objetivos referidos a la gestión de calidad hacia todo un *proyecto de ciudad* (Méndez, 1996; Borja y Castells, 1997) mediante el diseño de los llamados *planes estratégicos*, como proyectos de ciudad a medio y largo plazo que surgen como respuesta a cinco grandes retos que deben afrontar las grandes urbes: “la base económica, la infraestructura urbana, la calidad de vida, la integración social y la gobernabilidad” (Borja y Castells, 1997: 144). Su eficacia, según estos autores, dependerá de tres factores fundamentales: *la movilización de los actores públicos y privados* del municipio a partir de actuaciones y medidas específicas que se vayan implantando progresivamente, *la construcción o modificación de la imagen que la ciudad tiene de sí misma* y, por último, *una reforma política radical que replantee las competencias y organización del gobierno local, sus mecanismos de relación con otras administraciones y con los ciudadanos, así como su imagen* como producto dentro de las estrategias globales del *city marketing*.

### 3.1.5. Etapa de la nueva gestión pública (NGP) (1999-2007)

Si en la etapa anterior la modernización de la Administración significaba garantizar el bienestar social, fundamentalmente mediante una gestión de calidad de los bienes y servicios públicos, en este periodo la modernización de la Administración adquiere un nuevo significado: se concibe como la capacidad que posee ésta para adaptarse a su entorno; un entorno en el que se producen permanentes cambios y en el que surgen nuevos retos y expectativas colectivas que hay que afrontar. En el ámbito local, esta adaptación supone asumir nuevas demandas sociales en cuanto a la prestación de los servicios públicos mediante una profunda reforma *organizativa y cultural* (Ramión, 1999a, 1999c; Olías de Lima, 2001).

Es un periodo que se fundamenta en tres ejes: La implantación de nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC), la utilización de un nuevo modelo de gestión denominado *administración relacional* y la dinamización de la participación ciudadana (Ramió, 1999a, 2002; Olías de Lima, 2001). La Administración local se aproxima así al ciudadano a través de las TIC y la e-Administración<sup>41</sup>, propicia su participación activa en la gestión del gobierno y externaliza determinados servicios con el fin último de obtener un mayor grado de eficiencia.

Estos tres ejes se desarrollan conceptualmente, dentro de la *Teoría de la Organización*, a través de dos orientaciones contrapuestas denominadas *corrientes neoempresariales y neopúblicas*<sup>42</sup>.

1) La implantación de nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC):

La paulatina implantación de las TIC ha permitido no sólo mejorar sustancialmente la gestión interna de las administraciones, racionalizando sus actividades e incrementando su eficacia, sino que además han posibilitado una difusión con mayor calidad de los servicios públicos, así como una notable mejora en la atención al ciudadano.

Las nuevas tecnologías en la Administración municipal, aplicadas a la gestión de la comunicación e información administrativa, deben ser implementadas adaptándose a los hábitos de información de los ciudadanos para dar respuesta a las demandas particulares de éstos. Ello obedece a una nueva cultura administrativa en la que la relación Administración-administrados adquiere carácter bidireccional, y se basa en un nuevo concepto de *atención al ciudadano y de información al público*, personalizado o a la carta (Gómez Camarero, 2003).

La Administración pública ofrece el servicio de información ciudadana (o administrativa) como cualquier otro de los servicios que debe prestar a los ciudadanos. Se enmarca dentro del *derecho a la información*, reconocido por la Constitución Española, y se basa en el derecho de cualquier ciudadano a solicitar u obtener información acerca de los servicios y actividades de las Administraciones públicas (exceptuando aquellas que afecten a la seguridad y defensa del

<sup>41</sup> Por *e-Administración* o *e-Gobierno* entendemos “la manera en que los gobiernos emplean las nuevas tecnologías para proporcionar a las personas un mejor acceso a la información y a los servicios gubernamentales, mejorar la calidad de los servicios y dar más oportunidades para participar en los procesos y en las instituciones democráticas” (Ramió, 2002: 4).

<sup>42</sup> Las corrientes *neoempresariales* y *neopúblicas* serán abordadas, desde la Teoría de la Organización, en el siguiente capítulo.

Estado o la intimidad de las personas), así como a consultar cualquier archivo o registro administrativo.

Dentro de los servicios de información administrativa, se han desarrollado, entre otras, iniciativas como: La Ventanilla Única<sup>43</sup>, las plataformas de llamada<sup>44</sup>, las cartas de servicio<sup>45</sup>, los puntos automáticos de consulta y gestión, los sistemas de sugerencias y reclamaciones, o las encuestas de satisfacción ciudadana (Gómez Camarero, 2003: 112).

Las organizaciones municipales han pasado, por tanto, a considerar las tecnologías como un “activo estratégico” de primer orden; en este sentido, la tesis doctoral realizada por De Juana Espinosa (2004), titulada *Tecnología y Modernización Estratégica en la Administración Pública Local: Análisis de las Estrategias de Administración Electrónica en los Municipios Españoles*, recoge un proyecto de ámbito nacional en el que se describen y analizan las prácticas y estrategias llevadas a cabo por los Ayuntamientos españoles para determinar las claves de modernización estratégica de dichas instituciones, derivadas de la implantación de las nuevas tecnologías. Entre sus principales conclusiones se destaca:

- La relevancia que el compromiso político tiene en el desarrollo estratégico del Ayuntamiento.
- La comprobación de la existencia de diferentes grados de madurez de e-Administración local en España.
- La necesidad de implantar una nueva cultura organizativa que permita asentar los principios de la sociedad de la información en los municipios españoles.

Gracias a las tecnologías de la información, y especialmente a internet, los cauces para acceder a la información administrativa y para comunicarnos con las Admi-

---

<sup>43</sup> *La Ventanilla Única* es un proyecto en el que participan desde febrero de 1996 los tres niveles de Administración pública: Estado, CC.AA. y Entidades Locales, implantando progresivamente un sistema global e intercomunicado de datos, que posibilite la transmisión telemática de asientos registrales, datos, solicitudes, escritos, comunicaciones y documentos dirigidos por los ciudadanos a la Administración General del Estado. Su objetivo es que los ciudadanos puedan comunicarse con las grandes Administraciones territoriales a través de sus propios municipios evitándoles desplazamientos e inconvenientes. Como servicio de información administrativa ofrece información general y específica sobre distintos procedimientos y facilita formularios normalizados.

<sup>44</sup> *Las plataformas de llamada*, son servicios de información y atención al ciudadano, vía teléfono o fax, para realizar consultas o iniciar gestiones administrativas sin desplazarse físicamente.

<sup>45</sup> *Las cartas de servicio* son documentos a través de los cuales se informa a los ciudadanos sobre los servicios que presta una Administración, sus niveles de calidad o los derechos de los usuarios, entre otras cuestiones.

nistraciones (de diferentes ámbitos competenciales) son, en la actualidad, muy numerosos; consultando el informe anual que realiza el diario nacional *El País* desde el año 2000, en el que se analizan las páginas webs de los municipios españoles de más de 75.000 habitantes (93 en total), podemos observar que existe una gran disparidad en cuanto a estructura y presentación de las webs institucionales, configuradas por sus respectivos Ayuntamientos (Ciberp@ís, 13 de julio de 2006): en el informe se analizan aspectos tales como la posibilidad de descargar impresos o actas de plenos, la realización de trámites y pagos, la utilización del certificado digital, la carpeta ciudadana, la posibilidad de consulta del callejero, transportes u otras informaciones de interés, la existencia de buscadores, mapa web o blogs, buzones de quejas o sugerencias y teléfonos de contacto, entre otros<sup>46</sup>.

## 2) La administración relacional:

En cuanto a la provisión de servicios públicos, éstos deben responder a la satisfacción de las necesidades colectivas, diseñándolos en función de las expectativas de los ciudadanos y no en función de la comodidad, conveniencia o ideas diseñadas “programáticamente” por los responsables políticos o los propios gestores. En este sentido, la propuesta de la *NGP* se basa en un nuevo modelo denominado *administración relacional* que consiste en derivar una parte importante de la gestión directa de los servicios públicos, fundamentalmente, a organizaciones privadas (con ánimo y sin ánimo de lucro).

La administración relacional propicia el paso de una dinámica de gestión directa a una dinámica de gestión de redes que prestan servicios públicos (externalización de los servicios). Supone la ruptura del modelo tradicional de la Administración Pública, que es uniforme en cuanto a la estructura organizativa que se encarga de gestionar los servicios.

Se consolida el concepto de *cliente* para identificar la naturaleza del usuario de los servicios públicos, implicando un cambio radical en cuanto a la orientación de las prestaciones. Esta traslación del concepto de usuario a cliente significa convertir el *servicio público*, en el que el interés público se define a través de las

<sup>46</sup> De las 93 ciudades analizadas, los cinco primeros puestos son ocupados por: Zaragoza (1ª), Barcelona (2ª), Castellón (3ª), L'Hospitalet de Llobregat (4ª) y Gijón (5ª); mientras que Orihuela (89ª), Pontevedra (90ª), Torre Vieja (91ª), Orense (92ª) y Teruel (93ª) son las ciudades que cierran el *ranking*, ocupando las cinco últimas posiciones. Dentro de esta clasificación el municipio de Elche ocupaba la posición 28, por detrás de Bilbao y antecedido a Sevilla: sus mayores deficiencias, respecto a los criterios establecidos en el informe, se identificaban con la ausencia de las actas de plenos municipales, de mapa web y blogs, la inexistencia de una carpeta ciudadana o la imposibilidad de utilizar el certificado digital. Desde el año 2008, estas deficiencias han quedado subsanadas, siendo potenciados aspectos tales como la accesibilidad, la participación e interacción ciudadana, el diseño y la estructura de la información.

normas del servicio y los criterios profesionales de los funcionarios, en *servicio al público*: cada ciudadano puede transmitir su propia visión de la prestación que recibe, de su utilidad o de sus preferencias (Oliás de Lima, 2001); en este sentido, y desde la perspectiva del *marketing relacional* como paradigma que se fundamenta en el establecimiento, mantenimiento y la gestión de las relaciones con los clientes (Barroso y Martín, 1999), debemos entender, respecto a la prestación de los servicios públicos por parte de la Administración, que el cliente es “un coproductor” si consideramos que la producción del servicio (o servucción), su comercialización y consumo se realiza en el contexto de una relación interactiva entre el cliente (como usuario del servicio) y la organización pública (prestadora del mismo); pero además, la calidad de esta relación, como la del servicio en sí mismo, no es sino el resultado del esfuerzo de ambos (Barroso y Martín, 1999).

Esta identificación del administrado como cliente evoluciona hacia la *clientelización*: lo que supone, por parte de las organizaciones municipales, asumir que “la atención al cliente” no se limita sólo a la prestación puntual de un servicio, sino que en ella debe verse una oportunidad para el comienzo de una relación permanente y duradera entre Administración y administrado. De esta relación surgirán un conjunto de iniciativas relacionadas con el servicio que contribuirán a mejorarlo y a lograr un índice mayor de satisfacción en el receptor de las prestaciones públicas. La Administración, en este sentido, debe desarrollar diferentes mecanismos, conducentes a evaluar los servicios prestados, frente a los mecanismos de control (fundamentalmente legales y financiero contables) que se dan, en etapas anteriores, de manera casi exclusiva. La evaluación permite averiguar desde cómo se está realizando o implementando un programa o iniciativa pública, hasta cuáles son realmente sus beneficiarios, además del impacto o efecto obtenido.

Frente al *administrado-cliente*, propio de las *corrientes neoempresariales*, se desarrolla paralelamente un nuevo enfoque, dentro de la nueva gestión pública, para identificar a los administrados no únicamente como clientes de los diferentes servicios públicos, sino como *ciudadanos* con derechos y obligaciones; nos referimos a las *corrientes neopúblicas*. Este segundo enfoque derivará en una manera particular de gestionar las relaciones con los administrados, basándose fundamentalmente en su derecho a la información y su participación activa en asuntos de interés general a través de los cauces establecidos con tal objeto.

### 3) La dinamización de la participación ciudadana:

Son muchos los municipios españoles (y en especial las grandes ciudades), los que ya han elaborado reglamentos de participación ciudadana, o han acometido importantes iniciativas en este sentido como *la utilización de encuestas, las*

*audiencias públicas, los encuentros formalizados con colectivos representativos, los foros o mesas sectoriales, los consejos consultivos, los presupuestos participativos, los núcleos de intervención participativa, los foros ciudadanos o la implantación de sistemas de redes electrónicas como cauces de participación.*

En la etapa actual por la que atraviesa la Administración municipal, una de las cuestiones prioritarias que se identifica como demanda ciudadana es la apertura de nuevas y diferentes vías que faciliten la implicación de los ciudadanos en la actividad municipal de una manera efectiva y real. Dentro del actual diseño de nuestro modelo participativo, la forma de participación ciudadana por excelencia es la vinculación de los individuos con la esfera pública (y especialmente con el ámbito local) a través de la implicación de éstos en asociaciones o colectivos ciudadanos (Francés, 2006); a través de estas asociaciones se articulan las interrelaciones entre la ciudadanía y las instituciones públicas, responsables de decidir determinadas políticas que pueden afectar a aquellas. Estos colectivos o asociaciones son entidades de muy diversa naturaleza, como clubes deportivos, sindicatos, organizaciones agrarias, organizaciones empresariales, o de carácter socio-cultural (asociaciones de vecinos, culturales, de tercera edad, etc.) que han generado una serie de experiencias participativas dispersas, limitadas y, en muchos casos, poco formalizadas (Borja, 1987).

A partir del barómetro del CIS, de febrero del 2006, y en relación con la *asociatividad* de la población española, se concluye como dato relevante el hecho de que tan sólo un 13,3% de la población afirma pertenecer a asociaciones de carácter social o político (las cuales representan la mayor implicación en cuanto a interrelación con los poderes públicos); un índice que puede ser considerado como sumamente discreto (Francés, 2006). Dentro de este informe, se apunta, además, que amplios segmentos poblacionales afirman incluso no haber pertenecido nunca a un colectivo ciudadano de carácter formal, constatándose así una realidad en torno al fenómeno asociativo (político y social) en nuestro país, que está relacionado con la *desafección pública*, y que se identifica con una escasa tendencia a involucrarse en el espacio público por parte de la ciudadanía; consecuentemente, y en palabras de Francés (2006: 56), “un escenario social diferente, basado en la configuración de un perfil ciudadano no corporativo en busca de nuevas formas de participación y con tendencia a involucrarse en el espacio público” debe ser la respuesta de la Administración a esta situación, para articular mecanismos válidos de innovación democrática local. Y, en este sentido, dentro de las alternativas de la ciudadanía no asociativa, nos encontramos básicamente con dos cauces: la vía reivindicativa (en cuanto a las metas u objetivos individuales de los ciudadanos) o bien la participación por irrupción (a partir de denuncia o reclamaciones ante la Administración pública).

Este análisis del contexto socioeconómico al que se ha visto abocada la Administración municipal en nuestro país desde el año 1979, se puede sintetizar en varias características significativas, a través de las cinco etapas referenciadas, en las que se han identificado necesidades y demandas colectivas de muy diversa índole. Esta circunstancia, sin duda, ha influido sustancialmente en el concepto de *función pública local* que han asumido las organizaciones municipales a lo largo de cada una de las siete legislaturas democráticas.

**TABLA Nº 1: EVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL**

ETAPA CRONOLÓGICA	CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES
Etapas de reorganización (1979-1987)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alto grado de abandono e improductividad: primeros intentos de reforma administrativa.</li> <li>- Dificultad para priorizar problemas o situaciones de conflicto, ausencia de establecimiento de objetivos y procesos estandarizados.</li> <li>- Vertebración ineficaz de los servicios públicos.</li> <li>- Enorme déficit financiero.</li> </ul>
Etapas de fomento económico (1987-1991)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo económico del territorio, infraestructuras e inversiones.</li> <li>- Puesta en marcha de proyectos relevantes y servicios públicos.</li> <li>- Desarrollo de políticas urbanísticas.</li> <li>- Primeros intentos de mejora entre las relaciones entre Administración y administrados.</li> </ul>
Etapas de eficiencia (1991-1995)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incipiente preocupación por la mejora de la calidad de vida ciudadana.</li> <li>- Crisis de las haciendas locales: eficacia <i>versus</i> eficiencia en la prestación de servicios.</li> </ul>
Etapas de gestión de la calidad (1995-1999)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consolidación de la gestión de la calidad como garantía del bienestar social. Concepto de calidad entendido como “excelencia en los servicios prestados”.</li> <li>- Gran diversidad en la provisión de los servicios públicos.</li> <li>- Planes estratégicos emergentes como <i>proyectos globales de ciudad</i>.</li> <li>- Administrado = Cliente.</li> </ul>
Etapas de la Nueva Gestión Pública (NGP) (1999-2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforma organizativa y cultural en cuanto a la prestación de servicios públicos.</li> <li>- Tres ejes fundamentales: las Tecnologías de información y comunicación (TIC), la dinamización de la participación ciudadana y el modelo de gestión denominado Administración relacional.</li> <li>- Dos corrientes que se manifiestan a través de orientaciones teóricas divergentes:                         <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Corrientes neoempresariales</i>: economía, eficacia y eficiencia, clientelización.</li> <li>2. <i>Corrientes neopúblicas</i>: repolitización, racionalización y control de la externalización de servicios públicos, participación ciudadana y ética del aparato público.</li> </ol> </li> </ul>

Fuente: López Camps (1998), Ollas de Lima (2001) y Asensio (2006). *Elaboración propia.*

Esta vertiginosa evolución, sufrida por la Administración municipal, en la que se ha producido una adaptación progresiva a las diferentes realidades derivadas del contexto social, político y económico, nos permite aproximarnos al presente y futuro inmediato de lo municipal; en consecuencia, nos interesa incidir en determinados factores de carácter negativo, relacionados con la gestión y organización de los Ayuntamientos, que están presentes en el ejercicio de la función pública local.

### 3.2. DIAGNÓSTICO DESCRIPTIVO DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL: PROSPECTIVA Y TENDENCIAS

Podemos sintetizar en seis cuestiones fundamentales (Sevilla, 2005; Anteproyecto LBGAL, 2006)<sup>47</sup> las variables conflictivas de mayor peso específico que identifican o representan el contexto de la gestión municipal:

- 1) La escasa actividad política de los cargos electos y su invasión de las áreas de gestión y administración tecnificada o profesional.
- 2) La imposibilidad o dificultad de que los entes municipales puedan asumir la gran amplitud de servicios que deben prestar a los ciudadanos (en muchas ocasiones) con las estructuras organizativas disponibles.
- 3) La acuciante necesidad de descentralizar territorialmente determinados servicios locales en municipios que presentan un gran volumen de población y/o un gran término municipal.
- 4) La demanda insistente por parte de los ciudadanos para favorecer espacios de participación en las decisiones y en la gestión que afectan a las competencias y servicios municipales.
- 5) La precariedad de las haciendas locales municipales.
- 6) La falta de concreción de un marco competencial específico para las Administraciones municipales.

---

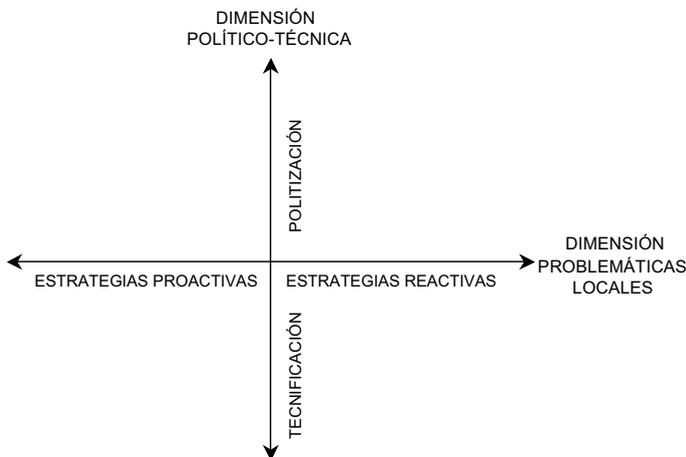
<sup>47</sup> Véase además: LRBRL/1985, Subirats (2002), López Camps (1998), Ramió (1999a) y Ballarín y Ramió (2000).

Todas ellas tienen repercusiones muy significativas en el entorno propio de los Ayuntamientos, dificultando el ejercicio de la función pública municipal. Para tratar de afrontar las consecuencias derivadas de estos factores, desde las organizaciones municipales, se plantean diferentes líneas estratégicas orientadas a paliar y superar las deficiencias más acusadas o que se manifiestan con mayor profusión en la gestión política y administrativa de los municipios.

### 3.2.1. Rol político versus actividad de gestión técnico administrativa

Los cargos electos en la Administración municipal representan los intereses de los ciudadanos y, desde su responsabilidad ejecutiva, definen la política de la corporación local. Alcaldes y concejales desarrollan así la función de dirección estratégica del Ayuntamiento, posicionándose a partir de dos ejes (Ballart y Ramió, 2000): un primer eje, denominado *eje de politización o repolitización de los gobiernos locales ante la tecnificación de las instancias políticas municipales* y, un segundo eje, denominado *eje de definición y solución de las problemáticas locales*.

**FIGURA Nº 1: POSICIONAMIENTO DE LOS CARGOS ELECTOS ANTE LA GESTIÓN MUNICIPAL**



Fuente: (Ballart y Ramió, 2000: 337-338). *Elaboración propia*.

El primero de ellos, hace referencia a la tensión existente entre la definición “política” de los programas diseñados (definición de los problemas y priorización de las actuaciones) a partir del establecimiento de objetivos y estrategias, y su definición “técnica”. En términos generales, la tendencia actual en las Corporaciones municipales es enfatizar la dimensión técnica en detrimento de la dimensión política. En este sentido, se puede observar cómo los responsables ejecutivos (alcaldes y concejales) actúan más como técnicos que como políticos. Ello puede ser debido, entre otras, a diferentes causas:

- 1) La falta de idoneidad profesional<sup>48</sup> de los técnicos municipales para alcanzar objetivos o desarrollar eficientemente las estrategias definidas por los cargos políticos a través de los diferentes programas.
- 2) El desinterés o desmotivación de algunos técnicos, provocado por la inercia que supone el desempeño de las mismas funciones durante años.
- 3) *La desconfianza política* ante técnicos que ya estaban integrados en la Institución municipal con anterioridad, y que consiguientemente han formado equipo o han trabajado con otros cargos electos (pertenecientes a un diferente partido político o incluso al mismo).
- 4) La carencia de un proyecto global por parte del equipo de gobierno, en el que se reflejen las directrices fundamentales a seguir en los diferentes ámbitos de actuación durante un periodo de tiempo determinado, que propicia una actuación descoordinada entre los responsables políticos, obviando la dimensión política (objetivos y estrategias) y desarrollando directamente la dimensión técnica de cada una de las áreas o ámbitos.
- 5) La visibilidad mediática que busca permanentemente el cargo político a través de la cual “se apropia” de la *dimensión técnica*, relegando a un segundo plano la *dimensión política*, para justificar su propia gestión y alcanzar cierta notoriedad.

Para contrarrestar este hecho, en las Administraciones municipales se manifiesta actualmente un impulso significativo orientado a “repolitizar” los Ayuntamientos y sus cargos electos para que éstos vayan recuperando el rol político, esencial para una gestión eficiente.

---

<sup>48</sup> En muchas ocasiones, debido a una inexistente formación específica o a la falta de reciclaje de conocimientos.

En cuanto al segundo eje, nos encontramos (tal y como ya ha sido expuesto) con diferentes estrategias que pueden ser de carácter *proactivo* o *reactivo*. La definición proactiva de los objetivos y de las actuaciones locales implica definir un modelo estratégico por parte de los responsables de la entidad en el que se prioricen determinados parámetros que permitan realizar un análisis prospectivo de futuras situaciones problemáticas.

La tendencia general en la Administración municipal es seguir modelos reactivos (y no proactivos), lo que implica dar respuestas, con cierto retraso, a los problemas que van apareciendo en la esfera de lo local. Una vez que se presenta el hecho o la situación de conflicto, los actores sociales presionan al gobierno local para que éste adopte decisiones con cierta rapidez e improvisación. En los modelos estratégicos reactivos, se actúa ante colectivos sociales que ya han sido perjudicados (en diferente grado), con el consiguiente coste político y operativo que ello supone al ente municipal.

Atendiendo a estos dos ejes (politización-tecnificación de los gobiernos locales y solución de problemáticas locales mediante estrategias proactivas o reactivas), parece obvio que la actividad desarrollada por los cargos electos debería ubicarse en una dimensión básicamente *política y proactiva*. La función pública consistiría, consecuentemente en

“la definición de la política de la Corporación local, que significa concretar los objetivos estratégicos que se quiere asumir durante el periodo de mandato, y definir las políticas a desarrollar para conseguir estos objetivos. Realizar con esmero esta actividad de índole política, sin entrar detalladamente en cuestiones técnico-organizativas asociadas a la gestión y a la administración, significa necesariamente adoptar un rol proactivo que se consigue analizando atentamente las necesidades o los problemas (manifiestos o latentes) de la ciudadanía, sus preocupaciones y expectativas, y observar el entorno con tal de prever futuras problemáticas y profundizar en las existentes” (Ballart y Ramió, 2000: 338).

Este posicionamiento garantiza un desarrollo de la función pública local mucho más sistematizado, eficaz y eficiente que otros posicionamientos *politizados-reactivos, tecnificados-proactivos o tecnificados-reactivos*.

### 3.2.2. Inadecuación de las estructuras organizativas

A partir de mediados de la década de los 90, y ante la inadecuación o insuficiencia de las estructuras municipales, en la Administración local se empiezan a externalizar<sup>49</sup> determinados servicios públicos, no exentos, en determinadas ocasiones, de un alto nivel de complejidad.

Los servicios pasan ahora a ser gestionados por organizaciones privadas (con o sin ánimo de lucro) ante una creciente presión, por parte de la ciudadanía, en cuanto a la petición de servicios muy diversos, a los que se exige además un elevado nivel de calidad (Ramió, 1999a). La externalización en la Administración pública se da, especialmente, en servicios relacionados con la educación y con la sanidad, aunque en el contexto de lo local podemos afirmar que prácticamente todas las competencias municipales son susceptibles de externalización.

La única garantía de que tales servicios externalizados se presten con un nivel adecuado de calidad, pasa porque la Administración local ejerza un auténtico control sobre ellos: cuestión que no deja de ser contradictoria, tal y como apuntan Ballarín y Ramió (2000), ya que desde el momento en que precisamente se externaliza el servicio ante la falta de capacidad profesional por parte del ente, resulta sumamente difícil desarrollar mecanismos efectivos de control y evaluación de los mismos. La externalización de servicios puede ser, no obstante, una buena opción para mejorar la calidad y la eficiencia de éstos, siempre que se garantice a los ciudadanos sus derechos y la propia Administración municipal siga ejerciendo de manera efectiva su responsabilidad de control.

### 3.2.3. Centralización versus descentralización

La descentralización de los servicios municipales en áreas territoriales o distritos posibilita la proximidad de la gestión, atendiendo a los problemas y necesidades específicas de los colectivos ciudadanos. Se manifiesta en municipios con un gran volumen de población o con un territorio de grandes dimensiones que alberga más de un núcleo urbano diferenciado.

---

<sup>49</sup> *Externalizar* no significa privatizar: privatizar es dejar de tener cualquier tipo de responsabilidad pública directa sobre un determinado servicio que dependía inicialmente de la Administración. Externalizar significa que ese servicio continúa siendo público y su responsabilidad (la planificación, control y evaluación) también es de carácter público. Esta práctica (la externalización de los servicios) en entidades privadas se identifica con el modelo contemporáneo de gestión administrativa denominado *Administración relacional* que se enmarca en la *Nueva Gestión Pública*.

Sus ventajas fundamentales son: por un lado, una gestión más flexible y cercana en cuanto a los problemas y expectativas de los ciudadanos de cada territorio y, por otro, un mayor equilibrio inter territorial, dentro del municipio, que permite superar las posibles desigualdades en relación con los ciudadanos de los núcleos periféricos del término municipal (Ramió, 1999a; Ballart y Ramió, 2000).

Su mayor dificultad está relacionada con la estructura organizativa; ya que la descentralización territorial implica ceder determinadas competencias y recursos –financieros, tecnológicos y humanos– a unidades periféricas (o territoriales) que se han creado a tal efecto. Esta cesión de las competencias implica, como es obvio, ciertas resistencias en la estructura nuclear de la organización municipal al perder ésta funciones y capacidad de influencia. Desde la perspectiva económica, existe otra cuestión añadida: el hecho de que los modelos de estructura descentralizada supongan un coste económico mucho mayor que las estructuras centralizadas o nucleares al tener que *soportar* diferentes unidades periféricas que prestan los mismos servicios en distintos territorios.

Para llevar adelante este proceso, se desarrolla una secuencia que se estructura en *cuatro fases* (Ballart y Ramió, 2000: 344):

Fase 1: Definir las unidades territoriales sobre las que se quiere impulsar el proceso de descentralización.

Fase 2: Definir las competencias y servicios a descentralizar (culturales, sociales, educativos, recaudación, seguridad ciudadana, información general,...).

Fase 3: Definir el modelo organizativo del distrito o área territorial que va a dirigir, gestionar y coordinar tales servicios.

Fase 4: Definir (de la forma más precisa posible) las líneas de dependencia de los servicios territoriales<sup>50</sup>.

A partir de esta secuencia, la organización municipal establecerá un sistema matricial con una doble dependencia de los servicios territoriales sectoriales, de manera que, estos servicios dependerán de las áreas sectoriales centrales o nucleares del

---

<sup>50</sup> Lo más frecuente es que se establezca para ello un sistema matricial con una doble dependencia de los servicios territoriales sectoriales: por un lado, dependen de las áreas sectoriales centrales o nucleares del Ayuntamiento y, por otro, del distrito o área territorial que se encarga de coordinar todos los ámbitos sectoriales en la implantación de un territorio concreto.

Ayuntamiento y, además, del distrito o área territorial que se encarga de coordinar todos los ámbitos sectoriales para implantarlos en un territorio concreto<sup>51</sup>.

### 3.2.4. Demanda de espacios de participación ciudadana no asociativa

Cuando un partido o una coalición asume la dirección de un determinado Ayuntamiento tras un proceso de participación ciudadana, vía electoral, las posibilidades que se suelen ofrecer por parte de los responsables políticos para que los ciudadanos puedan participar en la toma de decisiones de la Institución son bastante reducidas: no existen mecanismos suficientes ni extendidos que permitan a los ciudadanos influir en las grandes decisiones que afectan a asuntos y temas de su interés, relacionados con la gestión de lo municipal (Ballart y Ramió, 2000).

A pesar de que este hecho afecta a toda la Administración, concretamente en el ámbito de lo municipal, por la proximidad manifiesta entre Administración y administrados y la influencia directa de las decisiones de aquella sobre éstos, es donde se han producido mayores presiones en torno a la ampliación y normalización de los cauces de participación ciudadana (López Camps, 1998; Francés, 2006); cauces que deben estar suficientemente articulados a partir de los correspondientes canales de información, ya que sin información se dificulta enormemente la participación de la ciudadanía en la adopción de medidas que tienen que ver con la gestión de la vida cotidiana (Canals, 1987; Forni Foxa, 1988).

Son numerosos los recursos que favorecen la *participación ciudadana*, sin que tal intervención suponga un condicionante relevante en cuanto a la eficiencia en la gestión de los temas municipales. Ballart y Ramió (2000: 345) se refieren, en este sentido, a *los núcleos de intervención participativa, las conferencias de consenso y las encuestas deliberativas*.

1) *Los núcleos de intervención participativa*<sup>52</sup>: es la técnica más utilizada en la Administración municipal española. Se constituyen mediante un grupo de

<sup>51</sup> A modo de ejemplo: *los servicios sociales territoriales* dependerán orgánicamente del distrito o área territorial, pero funcionalmente dependerán de la Concejalía o Área Central de Servicios Sociales del Ayuntamiento.

<sup>52</sup> Los núcleos de intervención participativa (NIP) surgen en Alemania, aproximadamente hace treinta años. Su promotor fue el profesor *Peter Dienel*, de la Universidad de Wuppertal. Esta técnica se exporta a otros países europeos hasta llegar a España a mediados de la década de los 90. Ha sido aplicada por parte de algunas Corporaciones locales del País Vasco y también de Cataluña.

ciudadanos, elegidos de forma aleatoria, para que representen a determinados colectivos ciudadanos; a partir de esta selección se celebran reuniones para analizar cuestiones específicas que se refieren a políticas locales, y se permite a los ciudadanos intervenir, de manera directa, en los procesos de toma de decisiones públicas. Los representantes de la Administración con responsabilidades en la materia, así como los diferentes representantes de colectivos (o grupos) implicados en la cuestión o tema que se somete a debate, presentan sus argumentaciones y alegaciones ante estos *núcleos* que proceden a examinarlos y debatirlos; se delibera, a continuación, sobre las cuestiones de interés público planteadas y se establecen las oportunas conclusiones. Obviamente, ante un asunto en el que el *NIP* se posiciona en torno a una alternativa concreta “si ésta no genera inconvenientes de cara a su implantación, los representantes políticos optarán por esta alternativa y su decisión estará doblemente legitimada: por ser una decisión de los representantes políticos legítimos y por coincidir con la opinión de la ciudadanía” (Ballarín y Ramió, 2000: 346).

- 2) *Las conferencias de consenso*: a través de ellas, se busca conocer la *opinión informada* de los ciudadanos sobre un determinado asunto que se presenta como conflictivo y que está pendiente de decisión pública. Los participantes (al contrario que en los núcleos de intervención participativa) no se eligen de forma aleatoria, sino a partir del criterio de interés manifiesto que muestran hacia ese tema o cuestión: esto significa que las personas que integran estos grupos, inicialmente, ya están interesadas en la materia y tienen una opinión formada que, durante este proceso, se verá reforzada o será modificada. La convocatoria a los posibles participantes suele realizarse mediante anuncios públicos en los que se especifica cuáles son las temáticas o problemas a abordar a través de la *conferencia* que se va a celebrar.
- 3) *Las encuestas deliberativas*: al igual que las encuestas típicas o estandarizadas, las encuestas deliberativas nos permiten aproximarnos a la opinión informada de un colectivo de ciudadanos. La diferencia fundamental consiste en que en éstas, antes de que los encuestados manifiesten su opinión respecto a un tema o cuestión determinada, se les proporciona información detallada acerca del asunto. Se pretende así obtener cuál es el estado de opinión que se manifiesta en este grupo tras un proceso de información exhaustiva y su posterior reflexión.

La Administración municipal intenta aproximarse, de esta forma, al contexto particular de cada comunidad local, promoviendo la participación ciudadana; tales actuaciones representan la intención manifiesta de los responsables políticos de

conciliar la gestión pública con los intereses, demandas y expectativas de la ciudadanía como colectivo social: un colectivo que asume su rol activo en cuanto al diagnóstico de asuntos de interés general y participa con la Administración en la definición de las líneas estratégicas de gestión político-administrativa, además de diferentes programas operativos.

### 3.2.5. Falta de concreción de un marco competencial específico

Como ya hemos apuntado, a partir del diseño de organización territorial que establece nuestra Carta Magna, surge un nuevo modelo basado en tres niveles de representación y participación política: *el estatal, el autonómico y el local*. Cada uno de estos tres ámbitos gubernativos posee autonomía (en distinta medida) para gestionar sus propios intereses y disponen de un aparato administrativo propio, subordinado y dirigido por los órganos de gobierno correspondientes (Ezquiaga, 2000). Estos tres ámbitos de gobierno (que representan niveles territoriales diferentes) mantienen una separación orgánica pero, a su vez, presentan constantes interconexiones<sup>53</sup> que afectan especialmente al ámbito local municipal; a través de ellas, se mantienen relaciones de cooperación que posibilitan una adecuada articulación del desarrollo de las competencias municipales, el ejercicio de funciones y la prestación de servicios públicos.

El hecho de que la LRBRL de 1985 (arts. 25, 26, 27 y 28) no especificara con claridad cuáles debían ser las competencias locales, limitándose a emitir, a partir de un elenco de materias, a las diferentes leyes sectoriales relacionadas con ellas, pone de manifiesto la limitación de la capacidad de gestión de los municipios, bien ante la escasa concreción de competencias o, como sucede en muchas ocasiones, ante una carga competencial excesiva (Ballesteros, 1998; Rivero, 1999; Sevilla, 2005).

Será a partir del anteproyecto de la Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local de 2006 (arts. 22, 23 y 24) cuando se intente superar esta indefinición respecto a las competencias que tienen que asumir los municipios; una cuestión que

<sup>53</sup> Para coordinar estas interconexiones, que se deben manifestar en la colaboración del desarrollo de determinadas competencias, se elaboran los llamados *planes sectoriales*: son instrumentos de coordinación entre la Administración General del Estado o de las CC.AA. con las administraciones locales. Cuando se produce la circunstancia de que la coordinación de la actuación entre las diferentes administraciones públicas no puede lograrse mediante medios ordinarios, las leyes del Estado y de las CC.AA., que regulan los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la Nación o al Consejo de Gobierno de la CC.AA. la facultad de coordinar la actividad a desarrollar en el contexto local (MAP, 1991).

está indudablemente relacionada con la autonomía política<sup>54</sup> de las Administraciones municipales y con su capacidad financiera (Ibáñez, 1995).

Ezquiaga (2000: 34) se refiere al concepto de *competencia* como

“el conjunto de potestades o funciones atribuidas por el ordenamiento jurídico a un ente público o a alguno de sus órganos”.

Mientras que los *servicios públicos locales* (Ezquiaga, 2000: 221) quedarían definidos como

“cualquier servicio de interés público desarrollado por una entidad local, dentro del ámbito de sus competencias, y cuyo fin sea el cumplimiento de los fines que le están encomendados”.

Tales fines, en su acepción general, se identifican con la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de una comunidad vecinal en el caso de los municipios; en el de las provincias y las islas tiene que ver con la garantía del principio de solidaridad y equilibrio intermunicipal que permite asegurar la prestación integral y adecuada de los servicios en la totalidad del territorio así como su coordinación interadministrativa (MAP, 1991).

La precisión clara de las competencias, entre otras<sup>55</sup>, es una de las cuestiones que se señalan como fundamentales para garantizar la autonomía por parte de los municipios (Ballesteros, 1998, 2006; Anteproyecto LBGAL, 2006)<sup>56</sup>; A partir de la actual legislación vigente, podemos establecer cómo se articulan tanto las competencias como las funciones municipales.

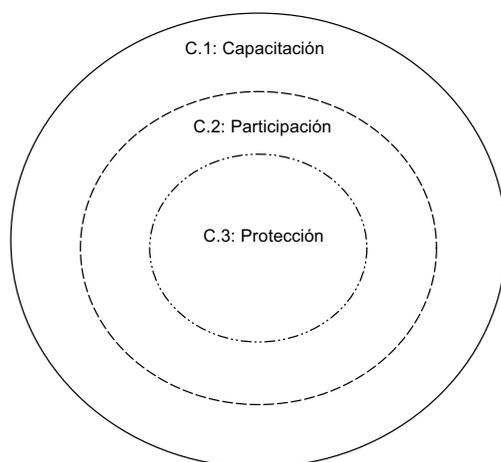
<sup>54</sup> La autonomía de los entes locales está directamente vinculada a su capacidad de gestión (política). Según la legislación vigente (Constitución Española y LRBRL/1985) la autonomía de las entidades locales es de naturaleza administrativa y por tanto es diferente a las de las CC.AA. que sí es de carácter político. Las entidades locales ejercen funciones político-administrativas aunque su poder normativo es meramente reglamentario o administrativo: no participan en el desarrollo del poder político del Estado que se encuentra territorialmente distribuido entre el propio Estado y las CC.AA.

<sup>55</sup> Lliset y Grau (1992: 177) y Ezquiaga (2000: 32) añaden, junto a la precisión clara de las competencias, otras variables: la independencia de los miembros de las corporaciones locales frente a otros poderes, la suficiencia financiera o medios económicos para el cumplimiento de sus fines así como su provisión de medios materiales y humanos.

<sup>56</sup> Véase además: Perdigó (1987a), Font y Llovet (1992), Lliset y Grau (1992), FEMP (2006a, 2006b), Maragall P. (1997), Rivero (1999), Ballart y Ramió (2000) y Ezquiaga (2000).

Autores como Font i Llovet (1992) o Ballesteros (1998), identifican las diversas vertientes de la capacidad competencial de los municipios, representando tres círculos concéntricos; se denominan: *círculo de capacitación* (o capacidad genérica), *círculo de participación* y *círculo de protección*; y se corresponden, respectivamente, con la cláusula general establecida en el artículo 25.1 de la LRBRL (1985), con el cúmulo de materias reguladas por el Estado y las CC.AA. mediante leyes sectoriales, susceptibles de ser consideradas competencias municipales (art. 25.2 de la LRBRL) y, en último término, con la relación de servicios obligatorios mínimos que establece el artículo 26 de la Ley de Bases, en función del número de habitantes por municipio.

#### FIGURA Nº 2: LA ARTICULACIÓN COMPETENCIAL EN LAS ADMINISTRACIONES MUNICIPALES



Fuente: Font i Llovet (1992: 77), Ballesteros (1998: 245). *Elaboración propia.*

La LRBRL de 1985 establece, a partir de esta *cláusula general* o principio general de capacidad (C.1), dos áreas concéntricas que se refieren a la esfera de las competencias municipales; en la primera de estas áreas (C.2), se sitúan una serie de materias en las que las leyes sectoriales, estatales y autonómicas deben atribuir al municipio determinadas competencias que se dividen en *propias* y *delegadas (por parte del Estado y de las CC.AA.)*; en la segunda (C.3), se establecen cuáles son las funciones y servicios que los municipios deben prestar con carácter obligatorio,

según su número de habitantes; estas dos áreas representan el desarrollo específico de las competencias municipales.

Podemos, por tanto, analizar la articulación competencial propuesta por la Ley de Bases (1985), a partir de estas tres vertientes claramente diferenciadas: *la capacidad, la participación y la protección*.

1) *Capacidad*: en la *cláusula general* de la LRBRL (1985), se refleja que

“El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y pr estar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal” (art. 25.1).

Significa que para que la autonomía local sea efectiva, la legislación del Estado y de las CC.AA. (a par tir de la distribución constitucional de competencias), además de las leyes sectoriales que r egulan los distintos sectores competenciales, deberán garantizar a los municipios (así como a las provincias y las islas) el derecho a participar en todos aquellos asuntos que afecten dir ectamente a sus intereses; para ello, a los entes territoriales se les atribuye las competencias que procedan, a partir de las características de la actividad pública de la que se trate y de la propia capacidad de gestión de la entidad local (Ezquiaga, 2000). De esta forma, se garantiza el principio de descentralización y máxima p roximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos, derivada de los ar tículos 103 y 137 de la Constitución Española.

2) *Participación*: las competencias municipales no quedan definidas, expresamente, por parte del artículo 25.2 de la LRBRL/1985, sino que quedan a expensas de las diferentes leyes sectoriales de cada materia (ya sean de ámbito estatal o autonómico), según la distribución de competencias r ealizada por la Consti - tución. Las facultades de atribución competencial a las corporaciones locales y la coordinación y control de tales competencias corr esponderán, por tanto, al Estado o a las CC.AA. Las competencias municipales se dividen en *propias* y *delegadas* (o *atribuidas*): siendo *propias*, aquellas que se ejer cen en régimen de autonomía y bajo la r esponsabilidad de los municipios, atendiendo siem - pre a la debida coor dinación en su pr ogramación y ejecución con el r esto de Administraciones públicas (art. 7.2, LRBRL/1985); mientras que las *delegadas* (art. 27, LRBRL/1985) son aquellas que, p eteneciendo a otras Administraciones públicas, son encomendadas a un municipio siempr e que, con ello, se mejor e

la eficacia de la gestión pública y se alcance un grado mayor de participación ciudadana.

Las *competencias propias* se dividen a su vez en *exclusivas* y *concurrentes* (o *compartidas*): las primeras, se ejercen con plena autonomía y responsabilidad absoluta por parte de los entes municipales, aunque la función legislativa depende del Estado o de las Comunidades Autónomas, ya que son quienes determinan concretamente el alcance de las competencias y cómo proceder a su ejercicio; las segundas (*concurrentes* o *compartidas*), se ejercen siempre de manera coordinada (art. 59, LRBRL), en cuanto a su programación y ejecución, con las demás Administraciones públicas.

Según el artículo 25.2 de la LRBRL, las competencias atribuibles a los municipios serían aquellas que están relacionadas con las siguientes materias:

- a. “Seguridad en lugares públicos.
- b. Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
- c. Protección civil, prevención y extinción de incendios.
- d. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.
- e. Patrimonio histórico-artístico.
- f. Protección del medio ambiente.
- g. Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.
- h. Protección de la salubridad pública.
- i. Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.
- j. Cementerios y servicios funerarios.
- k. Prestación de los servicios sociales y de promoción y inserción social.
- l. Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.
- m. Transporte público de viajeros.
- n. Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.
- ñ. Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órdenes de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria”.

Todas ellas se convierten en aspectos fundamentales a partir de los cuáles la Administración municipal asume su función pública; de manera que el desarrollo de sus competencias, a partir del conjunto de las decisiones tomadas para cada ámbito específico de la gestión municipal, determinará la identidad y el carácter propio de la política local en cada uno de los municipios.

3) *Protección*: este tercer nivel de articulación competencial se corresponde con la obligatoriedad de ofertar a los ciudadanos servicios específicos mínimos, así como de desarrollar determinadas funciones. La LRBRL/1985, en su artículo 26, establece que los municipios, por sí mismos o asociados, deberán prestar los servicios siguientes<sup>57</sup>:

- “En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.
- En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes-equivalentes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.
- En los municipios con población superior a 20.000 habitantes-equivalentes, además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
- En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes-equivalentes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente”.

A pesar de esta considerable especificidad en cuanto a la naturaleza de los servicios, la legislación vigente no regula ni sus contenidos ni establece una relación de mínimos exigibles para cada uno de estos servicios de competencia municipal: de ello se deduce que, cada municipio establece cuáles son sus propios estándares en cuanto a prestación de servicios públicos<sup>58</sup>. Méndez (1996: 8) apunta, en este sentido, que “los circuitos y procesos estructurados con sentido finalista y de utilidad o la tecnología de gestión y recursos humanos implicados y comprometidos” serían variables fundamentales que intervienen y adquieren

<sup>57</sup> Estos servicios mínimos obligatorios se reflejan, dentro del anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local de 2006 (art. 23), en los mismos términos que la actual legislación vigente.

<sup>58</sup> A modo de ejemplo: no existe ninguna referencia sobre cuál es el mínimo de puntos de luz a que obliga la prestación del servicio de alumbrado o a la periodicidad con que un Ayuntamiento está obligado a actualizar el fondo bibliográfico en una biblioteca.

una relevancia notable respecto a la *calidad y efectividad* de los servicios prestados. En consecuencia, parece conveniente que por parte de los responsables municipales se adopten determinadas medidas, conducentes a garantizar los estándares mínimos de calidad a contemplar en la prestación de servicios públicos que, a su vez, sirven como referencia en caso de que sea necesario reorientar la servucción (o producción del servicio), dentro de una de las áreas de gestión municipal.

Con el anteproyecto de la LBGAL del 2006, los artículos 25.2 y 26 de la Ley de Bases se refunden para establecer, en los artículos 22 y 24, un listado de materias sobre las que los municipios ostentan competencias para prestar a la ciudadanía servicios básicos. Sin obviar aquellas que atribuyen los propios Estatutos de Autonomía de cada Comunidad, esta nueva propuesta normativa establece, en su artículo 22, las siguientes competencias municipales:

- a) “Gestión de padrón municipal de habitantes.
- b) Ordenación de las relaciones de convivencia ciudadana y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos.
- c) Gestión del patrimonio municipal, la regulación de su uso y destino, su conservación y mantenimiento.
- d) Gestión de la utilización de instalaciones de centros docentes públicos fuera del horario escolar.
- e) Regulación y autorización del establecimiento de actividades económicas y empresariales en su territorio.
- f) Control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, así como de industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones.
- g) Regulación y gestión de los sistemas arbitrales de consumo e información a los consumidores y usuarios.
- h) Protección y conservación del patrimonio histórico municipal y elaboración y aprobación de planes especiales de protección y catálogos.
- i) Elaboración y aprobación del planeamiento, así como la gestión, ejecución y disciplina urbanística.
- j) Promoción y gestión de vivienda pública.
- k) Desarrollo económico local y promoción turística de su territorio.
- l) Policía local, en los términos de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- m) Regulación y prestación de los servicios sociales de asistencia primaria.
- n) Planificación, diseño y ejecución de la construcción de instalaciones deportivas, museos y bibliotecas.

- ñ) Regulación y gestión del abastecimiento de agua a domicilio, de la conducción y tratamiento de aguas residuales y de la recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos.
  - o) Regulación y gestión de mercados y lonjas municipales, así como la elaboración de programas de seguridad e higiene de los alimentos y el control e inspección de la distribución y suministro de alimentos, bebidas y demás productos, directa o indirectamente relacionados con el uso o consumo humanos, así como los medios de su transporte.
  - p) Regulación y gestión de los cementerios y servicios funerarios, así como su control sanitario y policía sanitaria mortuoria.
  - q) Elaboración, aprobación y gestión de planes de protección civil y de emergencias, así como adopción de medidas de urgencia en caso de catástrofe o calamidad pública en el término municipal.
  - r) Regulación y ordenación del tráfico y del estacionamiento de vehículos en vías urbanas.
  - s) Regulación y ordenación del transporte de mercancías en las vías urbanas, del transporte público colectivo urbano de viajeros, incluyendo la gestión de éste, y del servicio público de transporte de viajeros en automóviles de turismo y otros transportes colectivos de viajeros por las vías urbanas.
2. Además de las competencias previstas en el apartado anterior, corresponderá a los municipios:
- a) La participación en la creación de centros docentes de titularidad pública y en la programación de la enseñanza.
  - b) La participación en la planificación, diseño de especialidades y gestión de la formación ocupacional.
  - c) El fomento y apoyo de las asociaciones de consumidores y usuarios.
  - d) La cooperación con las Administraciones competentes en la ejecución de las Leyes de Protección del Patrimonio Histórico, en la conservación y custodia del Patrimonio Histórico Español comprendido en su término municipal.
  - e) Participación en la elaboración y ejecución de los planes de vivienda.
  - f) Participación en la elaboración y diseño de los programas de ejecución de infraestructuras públicas cuando discurran por el respectivo término municipal.
  - g) Participación en la gestión de las instalaciones deportivas ubicadas en su término municipal”.

Esta relación de materias es fruto de un acuerdo que fue aprobado por el Comité Ejecutivo de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en el año 2006, y que ajusta la propuesta vigente realizada en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en lo que se refiere a competencias y servicios municipales.

Pero además, en esta nueva propuesta normativa (Anteproyecto LBGAL/2006) se insiste (en su artículo 24) en garantizar la elaboración y ejecución de políticas propias de los municipios en el marco de las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas, atribuyendo a los entes municipales potestad de planificación, normativa y de gestión en determinadas materias que adquiere también (junto con las establecidas en el artículo 22) el carácter de competencias municipales:

- a) “Consumo
- b) Cultura
- c) Deportes
- d) Educación
- e) Empleo
- f) Inmigración
- g) Juventud
- h) Medio ambiente
- i) Ordenación del territorio
- j) Ordenación, fomento y promoción de la actividad económica
- k) Patrimonio histórico
- l) Políticas de igualdad
- m) Protección civil
- n) Sanidad
- ñ) Seguridad ciudadana
- o) Servicios sociales
- p) Telecomunicaciones y sociedad de la información
- q) Transporte
- r) Turismo
- s) Vivienda
- u) Cualquier otra materia de competencia del Estado o de la Comunidad Autónoma, cuya gestión, total o parcial, se considere que deba ser realizada por las entidades locales, en virtud de los principios de subsidiariedad, descentralización y cercanía o proximidad al ciudadano”.

Todo este elenco de materias que hemos reflejado, a partir de la actual legislación vigente (LRBRL/1985) y del Anteproyecto de Ley sobre régimen local (LBGAL/2006) constituyen, en nuestro trabajo, una referencia clave para establecer el punto de partida que nos permita identificar cuáles son los temas o asuntos de mayor peso específico en el contexto mediático local, relacionados con la gestión municipal del *Ayuntamiento de Elche* durante las legislaturas 1995-1999, 1999-2003 y 2003-2007.

En el desarrollo de tales competencias, la Administración local municipal se enfrenta a distintas posibilidades en cuanto a la provisión del servicio público; siendo

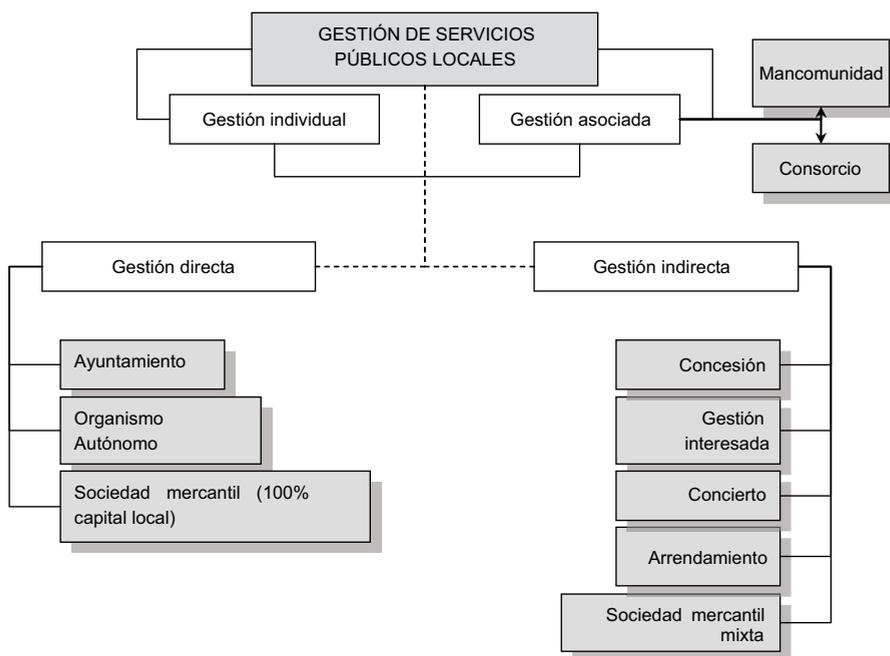
valoradas, tanto por parte de los cargos electos como de los técnicos municipales, en aras de una mayor efectividad en su prestación.

Los servicios públicos locales pueden gestionarse, *de forma directa o indirecta*, por parte de *una única entidad jurídica o en asociación con otros municipios* (Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local: arts. 85.2, 85.3 y 85.4)<sup>59</sup>.

En primer término, nos encontramos en el ámbito local con diferentes formas de gestionar directamente los servicios públicos: a través de una *estructura nuclear* (no descentralizada), de *organismos autónomos* y de *sociedades mercantiles públicas (locales)*.

Por otra parte, en la LRBRL/1985 se apuntan diversos modelos que permiten externalizar, en el ámbito local, determinados servicios, mediante gestión indirecta, utilizando para ello fórmulas como *la concesión, la gestión interesada, el concierto, el arrendamiento o la creación de sociedades mercantiles de carácter mixto*.

**FIGURA Nº 3: MODELOS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES**



Fuente: (Ezquiaga, 2000: 229). *Elaboración propia*.

<sup>59</sup> Véase además: Perdigó (1987b), MAP (1991), Ballesteros (1998, 2006), Rivero (1999), Sosa (1999) y Ezquiaga (2000).

- a) *La gestión directa*: en esta modalidad de gestión de los servicios públicos es el Ayuntamiento, diputación, mancomunidad, consorcio o entidad local con competencias propias o atribuidas, quien ostenta la responsabilidad, dirección, gestión y control de un servicio determinado (Ezquiaga, 2000). Cualquiera de estas corporaciones podrá prestar por sí misma (de manera directa), a partir de su estructura nuclear, el servicio, o bien constituir una organización con personalidad jurídica propia y presupuesto autónomo (Rivero, 1999)<sup>60</sup>. Se presentan bajo este supuesto (tal y como ya hemos dejado constancia en la figura 3) dos posibilidades de descentralización: *la creación de un organismo autónomo o bien una sociedad mercantil exclusivamente de participación pública local*.
- a.1.) *El organismo autónomo*: como entidad de derecho público, tiene encomendada la organización y la administración de un servicio público concreto (*cultura, turismo, deporte,...*) y de los fondos presupuestarios adscritos para ello. Esta primera opción, permite a la corporación local mantener un control exhaustivo sobre la propia gestión del servicio; su inconveniente fundamental estriba en el hecho de que su sujeción a derecho público hace que éste presente un alto grado de inflexibilidad (que no se produce en el ordenamiento privado) en cuanto a procedimientos del régimen del personal adscrito y la contratación de las operaciones de crédito, necesarias para el ejercicio de la función pública.
- a.2.) *Las sociedades mercantiles exclusivamente participadas por corporaciones públicas locales (empresas públicas)*: son entidades cuyo capital pertenece a la Administración pública local. La corporación será, por tanto, la única propietaria del capital de la empresa (dinero, instalaciones o derechos) y es quien lo desembolsa cuando ésta se constituye como tal. La diferencia fundamental respecto a las sociedades mercantiles de participación privada es que las entidades públicas no se rigen, de manera exclusiva, por el principio del beneficio o rentabilidad económica sino por fines de interés público o general.

Ambas formas jurídicas representan cauces diferentes de descentralización de la gestión pública: en el caso de los organismos autónomos la efectividad del servicio o del desarrollo competencial se encuentra sujeto al ordenamiento público, mientras que las sociedades mercantiles públicas se rigen por el ordenamiento privado, con todas las implicaciones que ello conlleva.

<sup>60</sup> Véase además: Ballesteros (1998, 2006) y Sosa (1999).

- b) *La gestión indirecta*: no existe, en la actualidad, ninguna disposición legal estatal, autonómica o local en la que se aluda a qué servicios son o no son susceptibles de ser *externalizados* u ofrecidos mediante una prestación de carácter privado. Como norma general, en las corporaciones públicas, únicamente quedan exentos de esta posibilidad aquellos servicios que impliquen el *ejercicio de autoridad*<sup>61</sup> en su ejecución (Ezquiaga, 2000). El artículo 85 de la LRBRL/1985, establece la posibilidad de aplicar diferentes modelos de gestión indirecta a través de los cuáles se pueden ofertar servicios públicos en el ámbito local<sup>62</sup> y apunta fórmulas como *la concesión, la gestión interesada, el concierto, el arrendamiento y las sociedades mercantiles y cooperativas legalmente constituidas, cuyo capital social pertenezca a la corporación local sólo parcialmente*.
- b.1.) *La concesión*: es el método de gestión indirecta de servicios públicos por medio del cuál una entidad local otorga a un particular, por razones de interés público y mediante el cumplimiento de determinados requisitos y condiciones previas, las facultades necesarias para *la gestión y explotación de un servicio*, así como la ejecución de obras e instalaciones para ello (Sosa, 1999). Es el *concesionario* el que asume el riesgo económico de la explotación bajo el control de la Administración concedente; ésta percibe por ello una remuneración, derivada de la prestación del servicio, y asume la responsabilidad última de la actividad, manteniendo la potestad del servicio. El *concesionario* no actúa dentro del ejercicio de la libertad de empresa sino en cuanto colaboradores de la administración; está sometido a su potestad y debe cumplir las condiciones que determina el servicio. Esta concesión se adjudica por un periodo determinado (sin que pueda exceder los cincuenta años) y se fundamenta básicamente en la posibilidad de que un sector de la actividad desarrollada por las corporaciones públicas, en el ámbito de sus competencias, sea prestado por empresas privadas. La concesión, en última instancia, permite de una manera indirecta que en el mercado se estimule un aumento de la calidad, la cantidad y diversidad de los servicios pertenecientes al ámbito competencial de la Administración que promueve dicha concesión, pero sin obviar los sistemas de control adecuados que garanticen la idoneidad del servicio.
- b.2.) *La gestión interesada*: es aquella forma de gestión por la que un determinado gestor, que está comprometido en la prestación del servicio público, cuenta con la colaboración de la Administración y con una remuneración mínima

---

<sup>61</sup> Servicio de policía municipal, seguridad ciudadana, recaudación de tributos, etc.

<sup>62</sup> Véase además: Perdígó (1987b), Ballesteros (1998, 2006), Rivero, (1999), Sosa (1999) y Ezquiaga (2000).

denominada “interesamiento” (Ezquiaga, 2000). A través de esta fórmula, el Ayuntamiento asegura al gestor indirecto una retribución mínima, que habitualmente cubre los gastos de inversión y de prestación de servicio. En el caso de que se produjeran beneficios por encima del mínimo asegurado, el gestor recibiría una parte como incentivo a la mejora de la eficacia de su gestión.

- b.3.) *El arrendamiento*: es una fórmula de gestión descentralizada, limitada a una duración máxima de diez años, en la que quedan excluidos los *servicios sociales, la asistencia sanitaria o la prevención y gestión*, y que en la Administración pública se aplica de la siguiente forma: La instalación que sirve de base al servicio es propiedad de la corporación, y los arrendatarios la utilizan para el *uso pactado*, conservándola en perfecto estado (Ezquiaga, 2000), y están obligados, una vez finalizado el contrato, a devolverla en el mismo estado en que la recibieron (Ballesteros, 1998, 2006; Rivero, 1999).
- b.4.) *El concierto*: es un contrato por el que la corporación asigna a una persona natural o jurídica la prestación de un servicio público, dado que esa persona viene ya desarrollando las prestaciones que caracterizan ese servicio como propias de su actividad mercantil (Ballesteros, 1998, 2006). De esta manera y, a través de esta fórmula, el Ayuntamiento aprovecha la experiencia privada en la gestión y prestación de los servicios públicos.
- b.5.) *La gestión mixta o sociedades mixtas*: es una alternativa que se articula (entre la gestión pública y privada) mediante la constitución de una sociedad mercantil en la que participa conjuntamente una corporación local y la iniciativa privada. Es un modelo que permite combinar la entrada de capital privado en la prestación de un determinado servicio público sin que el ente local deje por ello de ejercer el control necesario para velar por el interés común (Ballesteros, 1998, 2006; Rivero, 1999). Pueden adoptar diferentes *formas societarias*<sup>63</sup>, mediante una estructura organizativa formada por una Junta General, un Consejo de Administración y una Gerencia.

En el actual contexto municipal, la concesión y la gestión mixta son las formas de gestión indirecta más frecuentemente utilizadas; frente a ellas, el “interesamiento” o la gestión interesada, sería la que representa la fórmula de menor arraigo en nuestro país (Ezquiaga, 2000).

<sup>63</sup> Sociedad comanditaria, sociedad anónima y sociedad de responsabilidad limitada.

- c) *La gestión asociada*: estos modelos o fórmulas de gestión directa e indirecta, a los que ya hemos hecho referencia, pueden ser aplicados no sólo por parte de un único ente local sino por asociaciones de diferentes entes que persiguen una misma finalidad, y aúnan esfuerzos, consiguientemente, para procurar una mejora sustancial en la prestación de servicios públicos a los ciudadanos. Tras el análisis efectuado respecto al contexto municipal en nuestro país, se ha constatado que de los 8.110 municipios existentes en el año 2006, concretamente son 6.852 municipios (un 84,5%) los entes cuya población se sitúa por debajo de 5.000 habitantes. Este fenómeno al que ya hemos aludido como *inframunicipalismo*, supone para estos núcleos poblacionales una escasa dotación en cuanto a medios personales y materiales; lo que implica una limitación evidente en la prestación efectiva de los servicios públicos a los ciudadanos. Para tratar de solventar esta circunstancia se crean por parte de los diferentes entes locales *entidades supramunicipales* que pueden gestionar, de manera directa o indirecta, tales prestaciones (Rivero, 1999; Ezquiaga, 2000). Esta unión o asociación de varios entes locales se materializa, fundamentalmente, a partir de dos fórmulas de participación interadministrativa: *el consorcio* y *la mancomunidad* (Ezquiaga, 2000). Aunque ya hemos efectuado ciertas referencias a la *mancomunidad* como ente local no territorial al establecer una clasificación de los entes locales, parece conveniente volver a incidir en ella, ahora, como fórmula de gestión (directa o indirecta) de servicios públicos. Tanto en una fórmula como en otra, las Administraciones que participan en ellas, comparten la titularidad de un servicio público y actúan como proveedores conjuntos de éste.
- c.1.) *La mancomunidad*: si la mancomunidad, *tradicionalmente*, se constituye para un fin concreto y determinado, y surge sin otra pretensión que el hacer posible, de la forma más rentable a nivel técnico, económico y social, la prestación común de un determinado servicio de competencia municipal (abastecimiento de aguas, servicio contra incendios, recogida de residuos sólidos, etc.), su *concepto evolucionado* consiste en asumir este modelo asociativo como una pluralidad de fines específicos que irán abordándose sucesivamente, y que constituyen, más bien, *un programa futuro de ejecuciones de interés público*. Representa un reflejo de la voluntad política de ir declinando competencias municipales, paulatinamente, para favorecer, a través de la asociación voluntaria de entidades locales, un nuevo ente local supramunicipal.
- c.2.) *El consorcio*: es una entidad asociativa local a la que pueden aportar capital entes locales de distintas Administraciones públicas y en los que se puede admitir la participación de entidades privadas, sin ánimo de lucro, que persigan fines de interés general. Se identifican como organismos autónomos (con

personalidad propia) que se constituyen para prestar un servicio sobre el que diferentes Administraciones tienen competencia. Su estatuto determinará las particularidades del régimen orgánico funcional y financiero, pudiendo establecer cualquier forma de gestión de servicios, que sustituye a los entes consorciados.

Entre ambos entes de gestión asociada se manifiesta una diferencia fundamental que estriba en la naturaleza de las Administraciones implicadas: mientras que en *la mancomunidad* participan los Ayuntamientos como organizaciones jurídicas de diferentes municipios, en *los consorcios*, además de las Administraciones municipales, se incorporan otros niveles administrativos (como la Administración provincial o la Comunidad Autónoma) a modo de agentes colaboradores, aportando fondos vía subvenciones, y gestionando, en consecuencia, su participación económica.

### 3.2.6. Precariedad de las haciendas locales municipales

Otro de los factores que influyen de manera significativa en la dinámica de la gestión municipal, y que ya hemos apuntado como una de las cuestiones determinantes dentro del conjunto de variables directamente relacionadas con el establecimiento y materialización de las políticas municipales, son los recursos financieros para acometer programas e iniciativas públicas enmarcadas en las líneas estratégicas de los gobiernos locales.

Existe, además, un desajuste creciente entre las funciones reales que están asumiendo los Ayuntamientos y el vigente sistema de financiación: un sistema que no aporta a las haciendas locales los recursos necesarios para desarrollar, plenamente, su misión como organización. Este desajuste está asociado a la vorágine del proceso de modernización de la sociedad actual y, especialmente, a cómo se ha desarrollado el modelo del *Estado de las Autonomías* en nuestro país (FEMP, 2006a).

Con la Constitución de 1978, el fenómeno de *la descentralización administrativa* se ha venido llevando a cabo con la cooperación y el esfuerzo de las propias corporaciones locales, ya que muchas de las competencias referentes al ámbito autonómico en la Carta Magna (según se establece en su art. 148) están muy vinculadas a la esfera de lo local<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Como la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, la ejecución de obras públicas, el fomento de la cultura, la promoción del turismo y del deporte, la asistencia social o la sanidad e higiene, entre otros.

Los gobiernos municipales se han visto abocados a soportar el impacto del desarrollo competencial autonómico, contribuyendo además con determinadas instituciones del Estado, en su propio desarrollo como municipio, mediante un gran esfuerzo de cooperación que va mucho más allá de sus competencias y obligaciones; tal implicación no ha sido reconocida suficientemente por parte de los niveles administrativos central y autonómico, al no haber articulado una participación de los entes locales en los recursos económicos del Estado y Comunidades Autónomas que alcance niveles óptimos, o al menos suficientes, de financiación (FEMP, 2006a).

La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales<sup>65</sup> normativiza la gestión económica local a partir del régimen presupuestario, la tesorería, la contabilidad, el control y la fiscalización. Su reforma, la Ley 51/2002, de 27 de diciembre<sup>66</sup>, incidió en el sistema tributario local y en la participación de las entidades locales en los tributos locales como elementos básicos para contribuir a la suficiencia financiera de éstas (MEH, 2007). A partir de ella, se asume una mayor corresponsabilidad fiscal por parte de los Ayuntamientos al otorgarles mayor capacidad para desarrollar políticas tributarias (pudiendo subir o bajar los tipos impositivos de sus impuestos).

Por otra parte, la financiación a través de las transferencias de la hacienda estatal se instrumenta mediante mecanismos como la cesión de impuestos estatales o la participación en los tributos del propio Estado para municipios que presentan unas mayores necesidades financieras, derivadas de su tamaño poblacional<sup>67</sup> (75.000 habitantes), su carácter de capitalidad de provincia o de comunidad autónoma; lo que conlleva a su vez, por parte de éstos, la obligación de desarrollar sus competencias y actividad económica con mayor intensidad, prestando un mayor número de servicios públicos con niveles de calidad suficientemente satisfactorios.

Estos municipios (con una población superior a 75.000 habitantes) disponen básicamente de dos vías de financiación: la cesión de determinados porcentajes de los rendimientos recaudatorios obtenidos por el Estado en el IRPF IVA e Impuestos Especiales de Alcoholes, Hidrocarburos y Labores del Tabaco y, por otra parte, la participación de los entes municipales en un fondo complementario de financiación.

<sup>65</sup> De aquí en adelante: LRHL/1988.

<sup>66</sup> Esta norma, junto con la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social se refunden posteriormente en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, constituyendo la base del sistema de financiación local (MEH, 2007).

<sup>67</sup> Identificándose con *población de derecho*: aquella que está empadronada en un lugar determinado, donde ejerce sus derechos civiles. La población de hecho vive en un determinado lugar sin estar empadronada en él: son personas que se instalan durante un tiempo en un lugar determinado, aunque sin intención de permanecer en él.

Para el resto de municipios (aquellos de menos de 75.000 habitantes), se aplica un modelo genérico de participación en tributos del Estado, con coeficientes de ponderación a partir de los estratos poblacionales que se establecen en el artículo 26 de la LRBRL/1985, para la prestación de servicios mínimos, y que supone una financiación muy inferior respecto a la aplicada a los de mayor tamaño poblacional.

Otra de las cuestiones que introduce la reforma de la financiación local es el régimen especial para los *municipios turísticos*<sup>68</sup> que se financian mediante una participación mixta en los tributos del Estado; participan, por una parte, en el modelo general de variables (para municipios cuyo tamaño poblacional es inferior a 75.000 habitantes) y, por otra, se añade a este modelo diferentes elementos relacionados con la cesión de rendimientos de los Impuestos Especiales sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco.

Queda así de manifiesto, a partir de las consideraciones efectuadas, que una de las variables fundamentales que influyen en los modelos específicos de financiación para cada municipio es su población de derecho.

Todas estas circunstancias, singulares y diversas, nos sitúan de nuevo (tal y como ya hemos constatado al analizar el contexto de lo municipal en nuestro país) ante una gran disparidad de realidades, también en cuanto a carencias o necesidades económicas en la gestión que tienen que asumir los Ayuntamientos de los diferentes municipios (FEMP, 2006a).

Las fuentes financieras de los Ayuntamientos españoles son de diferente procedencia; todas ellas configuran los recursos de la hacienda local municipal (FEMP, 2006a)<sup>69</sup> para el ejercicio de la función pública.

Dentro de las *fuentes financieras propias*, existen en primer lugar una serie de *recursos tributarios* que se dividen en: *impuestos obligatorios* (impuesto sobre bienes inmuebles –IBI–, impuesto sobre actividades económicas<sup>70</sup> –IAE– y el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica –IVTM–), *impuestos voluntarios o potestativos*

<sup>68</sup> Se reconocen como *municipios turísticos* aquellos que, no cumpliendo los requisitos necesarios para acceder al sistema de cesión de impuestos que poseen los municipios de más de 75.000 habitantes, sin embargo, tienen una población superior a 20.000 habitantes y un número de viviendas de 2ª residencia superior al de viviendas principales.

<sup>69</sup> Véase Además: Ballesteros (1998, 2006), Rivero (1999), Ezquiaga (2000) y Cuesta (2002).

<sup>70</sup> El Impuesto sobre Actividades Económicas (el segundo impuesto local en importancia recaudatoria, por detrás del Impuesto sobre Bienes Inmuebles), fue suprimido desde 2003 para más del 92% de los contribuyentes, lo que supuso una acusada restricción en el volumen recaudatorio de los impuestos directos por parte de las Administraciones locales.

(impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, impuesto sobre incremento del valor de los terrenos) además de *las tasas o precios públicos y contribuciones especiales*. A ellos hay que añadir los llamados *recursos no tributarios* (ingresos de derechos privados o patrimoniales, rendimiento de las operaciones de crédito y los ingresos por multas y sanciones).

Además de las propias, *las fuentes tributarias transferidas* desde otras Administraciones, procedentes del Estado y de las Comunidades Autónomas, contribuyen al volumen de ingresos que se reflejan en los presupuestos de cada Corporación Municipal.

En último término, existen *otras posibles fuentes de financiación* que se obtienen mediante la venta de solares, los impuestos ecológicos, el recargo sobre el impuesto de sociedades, el recargo sobre el impuesto sobre la renta de las personas físicas –IRPF–, los precios privados y las subvenciones recibidas.

Los ingresos obtenidos por parte de la Administración municipal junto con los gastos efectuados para el desarrollo de la función pública quedan reflejados, anualmente, en cada ejercicio presupuestario; de manera que, a partir del presupuesto anual de un determinado Ayuntamiento, podríamos deducir, analizando la parcelación establecida de gastos consolidados asignados a las áreas organizativas o ámbitos de actuación, cuáles han sido sus prioridades respecto al desarrollo de competencias y políticas públicas.

Así, el presupuesto municipal constituye el instrumento de planificación económica que tienen los equipos de gobierno en los Ayuntamientos durante cada uno de los cuatro años que componen una legislatura. Tal y como se recoge en el artículo 143 de la LRHL/1988, supone

“la expresión cifrada conjunta y sistemática de las obligaciones que como máximo pueden reconocer la Entidad local y sus Organismos Autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como las previsiones de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad local correspondiente”.

De ello se deduce que, toda actuación con trascendencia económica realizada por un ente local municipal, además de emanar del órgano administrativo competente, debe contar con el respaldo de su asignación presupuestaria, ajustándose a los procedimientos establecidos para la ejecución del presupuesto y teniendo el correspondiente reflejo contable que le permita ser fiscalizado.

Esta premisa se asume no sólo respecto a los órganos centralizados de la Administración municipal, sino también respecto a la estructura descentralizada, dotada de personalidad jurídica pública –organismos autónomos– y privada –sociedades mercantiles cuyo capital pertenezca íntegramente a la entidad municipal–.

Es al Estado al que le corresponde determinar, con carácter general, cuál debe ser la *estructura presupuestaria de las entidades locales*<sup>71</sup> (LRBRL/1985, art. 122), dividiéndose ésta en una primera clasificación por categoría económica (*clasificación económica*), una segunda basada en su destino o finalidad (*clasificación funcional*), e incluso, estableciendo la posibilidad de incorporar una tercera opción según el órgano gestor de los presupuestos (*clasificación orgánica*)<sup>72</sup> (Ballesteros, 1998, 2006)<sup>73</sup>.

Los diferentes tipos de gastos e ingresos quedan por tanto reflejados en la clasificación económica y funcional de los presupuestos de las entidades municipales a partir de una *clasificación funcional de gastos*, una *clasificación económica de los mismos* y una *clasificación económica de los diferentes ingresos*; se estructuran a su vez en grupos, capítulos y conceptos.

#### 1) Clasificación funcional de gastos:

Grupo I: Servicios de carácter general.

Grupo II: Protección civil y seguridad ciudadana.

Grupo III: Seguridad, protección y promoción social.

Grupo IV: Producción de bienes públicos de carácter social (sanidad, educación, vivienda, urbanismo, bienestar comunitario, cultura).

Grupo V: Producción de bienes públicos de carácter económico (infraestructuras básicas y transportes, comunicaciones, infraestructura agraria, investigación científica, técnica y aplicada, información básica y estadística).

Grupo VI: Regulación económica de carácter general (gastos correspondientes a la administración financiera de la Entidad, y los servicios de la entidad relacionados con el comercio o la actividad comercial).

<sup>71</sup> Lo que se ha efectuado a través de la orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 20 de septiembre de 1989 en la que se establece esta triple clasificación respecto a los gastos.

<sup>72</sup> La clasificación económica es obligatoria tanto para los gastos como para los ingresos, mientras que la clasificación funcional sólo es obligatoria para los gastos. Esta tercera opción (la clasificación orgánica) tiene carácter optativo tanto para los gastos como para los ingresos. La económica se refiere a la naturaleza del gasto; la funcional a su finalidad; mientras que la orgánica refleja el área, concejalía o unidad que asume el gasto.

<sup>73</sup> Véase además: Rivero (1999) y Ezquiaga (2000).

Grupo VII: Regulación económica de sectores productivos (agricultura, ganadería y pesca; industria; energía; turismo).

Grupo IX: Transferencias a Administraciones Públicas.

Grupo 0: Deuda pública.

## 2) Clasificación económica de gastos:

Capítulo I: Gastos de personal.

Capítulo II: Gastos en bienes corrientes y servicios.

Capítulo III: Gastos financieros.

Capítulo IV: Transferencias corrientes.

Capítulo VI: Inversiones reales.

Capítulo VII: Transferencias de capital.

Capítulo VIII: Activos financieros.

Capítulo IX: Pasivos financieros.

## 3) Clasificación económica de ingresos:

Capítulo I: Impuestos directos (IBI, Plus Valía, IMAE, IMVTM, recargos, etc.).

Capítulo II: Impuestos indirectos.

Capítulo III: Tasas y otros ingresos (precios públicos, contribuciones especiales, multas, recargo e apremio, intereses de demora, prestación personal y de transporte, etc.).

Capítulo IV: Transferencias corrientes.

Capítulo V: Ingresos patrimoniales (intereses de títulos valores, intereses de anticipos y préstamos concedidos, intereses de depósitos, dividendos y participaciones en beneficios, rentas de bienes inmuebles, productos de concesiones, resultado de operaciones comerciales, etc.).

Capítulo VI: Enajenación de inversiones reales (solares, fincas rústicas, parcelas sobrantes de la vía pública, viviendas y otras inversiones).

Capítulo VII: Transferencias de capital.

Capítulo VIII: Activos financieros (enajenación de deuda, reintegro de préstamos, reintegro de finanzas y depósitos).

Capítulo IX: Pasivos financieros (emisión de deuda, préstamos recibidos, depósitos y finanzas recibidos).

De la clasificación económica de ingresos y gastos de los presupuestos globales consignados de las entidades locales municipales para el año 2007, se pueden deducir algunos aspectos de especial interés.

**TABLA Nº 2: PRESUPUESTOS DE LAS ENTIDADES LOCALES MUNICIPALES 2007. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA POR CAPÍTULOS**

Ingresos		(En euros)
1	Impuestos directos	13.726.037.000
2	Impuestos indirectos	3.357.642.000
3	Tasas y otros ingresos	9.722.666.000
4	Transferencia corrientes	13.893.575.000
5	Ingresos patrimoniales	1.309.895.000
6	Enajenación de inversiones reales	3.782.278.000
7	Transferencias de capital	4.559.273.000
8	Activos financieros	140.678.000
9	Pasivos financieros	3.237.698.000
<b>Total ingresos</b>		<b>53.729.741.000</b>
Gastos		(En euros)
1	Gastos de personal	15.549.858.000
2	Gastos en bienes corrientes y servicios	15.439.664.000
3	Gastos financieros	992.578.000
4	Transferencias corrientes	3.807.722.000
6	Inversiones reales	14.247.386.000
7	Transferencias de capital	999.329.000
8	Activos financieros	302.930.000
9	Pasivos financieros	1.957.252.000
<b>Total gastos</b>		<b>53.296.719.000</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (2009). En [www.meh.es/portal/areas+tematicas/financiacion+local](http://www.meh.es/portal/areas+tematicas/financiacion+local). *Elaboración propia.*

En cuanto al total de los ingresos, en los presupuestos del año 2007 (53.729.741.000 de euros) destacan especialmente el capítulo destinado a *impuestos directos* (obligatorios o voluntarios), *las transferencias corrientes* recibidas de diferentes organismos públicos a través de ayudas o subvenciones así como *las tasas y otros ingresos*: estos tres capítulos representan por sí solos el 69,5% del total de los ingresos de la Administración municipal en este ejercicio, y junto a *los impuestos indirectos* y *los ingresos patrimoniales* constituyen los recursos corrientes de la hacienda municipal que están destinados a financiar cualquier tipo de gasto. *Las enajenaciones de inversiones reales, las transferencias de capital, los activos y pasivos financieros* se corresponden con el resto de capítulos financieros destinados a asumir gastos de capital o de inversiones municipales.

En lo que respecta al gasto en los presupuestos municipales globales (que asciende a 53.296.719.000 euros), corresponde a los capítulos de *personal*, al de *bienes*

*corrientes y servicios* (como gastos derivados del propio funcionamiento de los servicios de la Administración) y al de *inversiones reales* (como gasto asignado a proyectos o actuaciones que se van a desarrollar a lo largo de un año) los índices más elevados; estos tres capítulos de gastos representan el 84,9% del presupuesto; correspondiendo el resto a *los gastos financieros, las transferencias corrientes, las transferencias de capital, los activos y pasivos financieros*. Los capítulos del uno al cuatro representan los gastos corrientes, mientras que el resto de capítulos (*inversiones reales, transferencias de capital y activos y pasivos financieros*), como gastos de capital, se destinan a la realización de diferentes inversiones.

#### 4. EL ENFOQUE CONTEMPORÁNEO DE LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Durante la etapa denominada *Nueva Gestión Pública* (enmarcada a partir de 1999 y hasta la actualidad), se manifiestan dos orientaciones teóricas que están relacionadas básicamente con la cultura de las organizaciones públicas (Ramíó, 1999a, 1999c; Olías de Lima, 2001) y representan dos formas divergentes de interpretar la gestión político-administrativa: por un lado, nos encontramos con las *corrientes neoempresariales*, basadas en *la economía, la eficacia y eficiencia de los aparatos públicos* que proponen una *clientelización* de los ciudadanos; y por otro, con las *corrientes neopúblicas*, las cuáles depositan un especial énfasis en cuestiones como *la repolitización de los cargos públicos, la racionalización y control de la externalización de los servicios, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública*.

El peso específico de estas dos orientaciones es bastante desigual (Ramíó, 1999a; Olías de Lima, 2001); así, las *corrientes neoempresariales* representan la mayoría de la literatura organizativa pública y son la fuente de inspiración directa de muchos equipos de gobierno, especialmente en municipios de gran tamaño poblacional. Las *neopúblicas*, sin embargo, son corrientes minoritarias tanto en el mundo académico como en las principales bases conceptuales sobre las que se desarrollan la innovación y modernización de la Administración pública.

Ambas se erigen, dentro de la teoría organizativa pública, como las tendencias más significativas que sustentan en la actualidad la política de gestión de los Ayunta-

mientos; sintetizan los numerosos postulados teóricos que se aplican en el ejercicio de la función pública y están muy presentes en el contexto municipal.

Dentro de los *postulados neoempresariales*, destacan diferentes aspectos que nos sitúan ante una visión genérica de lo que supone adoptar en la Administración pública tales planteamientos, frente a las *corrientes neopúblicas* (Ramíó, 1999a: 156-158, 1999c).

En primer término, se da la circunstancia de que tal orientación se traduce en una acusada fragmentación de la organización administrativa en unidades (más o menos) reducidas que poseen una notable autonomía en cuanto a su gestión económica, patrimonial y laboral; este hecho posibilita que tales unidades se especialicen en la producción de una gama de determinados servicios y se reajusten, con mayor facilidad, a las necesidades de los ciudadanos como clientes o usuarios de tales prestaciones.

En este sentido, la creación de organismos que tienen formas jurídicas, alejadas (en mayor o menor grado) del Derecho público (como las empresas públicas y mixtas), es otra de las decisiones habituales de los responsables de aquellas Administraciones públicas que asumen la *orientación neoempresarial* como referente explícito del desarrollo de la función pública; adoptando, incluso, la terminología y los conceptos básicos que son utilizados frecuentemente por parte del sector privado. Este impulso de los organismos que tienen formas jurídicas mucho más cercanas al Derecho privado que al público conlleva, por una parte, una cierta atenuación de su responsabilidad con la ciudadanía en cuanto a la ejecución de la gestión, al contrario de lo que sucede cuando tales organismos se encuentran integrados en el propio aparato de la Administración nuclear; por otra, el consiguiente riesgo de corrupción, derivado de la defensa de intereses particulares que se pueden manifestar en tales organismos.

Dentro de esta orientación, se establece además como segundo postulado la primacía de un *Estado relacional y de la sociedad del bienestar* sobre un *Estado intervencionista y del bienestar*. Ello supone que las Administraciones públicas pasan de ser “proveedoras” de servicios públicos a “intermediarias” que venden servicios; de tal manera que la relación entre la Administración y la ciudadanía queda reducida a una relación entre *Administración* y ciudadanos que se posicionarían, dentro del marco de la relación administrativa, únicamente como *clientes*.

En el contexto de la Administración municipal, vincular al llamado *Estado relacional* con el *Estado del bienestar* puede presentar ciertas dificultades, ya que los servicios públicos, en caso de que sean prestados por organizaciones privadas, con ánimo o sin ánimo de lucro (dentro de los parámetros de la *administración relacio-*

nal), pueden generar efectos asimétricos (o de desequilibrio) en los administrados, al formular, por parte de aquellas, objetivos relativos al cumplimiento de los servicios que no pueden ser constatados por parte de los ciudadanos; por otro lado, reducir la condición de éstos a simples *clientes de servicios*, indica un retroceso relevante en cuanto a la naturaleza de las relaciones que es conveniente establecer en la actualidad entre una Administración moderna, innovadora e impulsora de la participación ciudadana y sus administrados; ya que el hecho de considerar a los ciudadanos exclusivamente como clientes, limita sustancialmente la interacción administrativa (Ramió, 1999a).

Frente a esta primera orientación, e integradas asimismo en el paradigma de la Nueva Gestión Pública, se sitúan las *corrientes neopúblicas* con una concepción radicalmente opuesta de la gestión de las relaciones administrativas.

Desde esta perspectiva, y siguiendo de nuevo a Ramió (1999a: 156-158, 1999c), nos encontramos con divergencias sustanciales respecto a los parámetros de las *corrientes neoempresariales*.

La *orientación neopública* supone, en primer término, un refuerzo del concepto de *ciudadanía* a partir de la premisa de la participación ciudadana que permite la expresión activa de las opiniones y posibilita la justificación de la legitimidad política de la Administración pública. Bajo esta perspectiva, se concibe a los administrados como *accionistas políticos y económicos de las Administraciones públicas*, otorgándoseles muchos más derechos que los asociados, de manera estricta, al rol de cliente. (Ramió, 1999a).

A este primer postulado hay que añadir, *el incremento relevante de la cantidad y la calidad de los servicios públicos* que supone, por una parte, definir claramente qué ámbitos de la gestión pública son externalizables, garantizando su dirección, control y evaluación por parte de las autoridades públicas desde una perspectiva económica, legal y de defensa de los ciudadanos; por otra, cuáles no pueden serlo desde una óptica basada en las necesidades y el reconocimiento de los derechos propios de la ciudadanía. Este incremento en cuanto a la calidad y cantidad de los servicios conlleva el actuar a partir de principios y valores como *la universalidad y la igualdad* en la prestación de servicios públicos, en clara contraposición al *economicismo en la gestión*.

El refuerzo de los valores en los empleados públicos así como la creación de una *nueva cultura administrativa*, asociada tanto a la eficacia y a la eficiencia como a la ética en la gestión pública, es el tercero de los postulados más significativos de las corrientes neopúblicas.

A partir de estos tres postulados, nos encontramos con dos inconvenientes fundamentales (Ramíó, 1999a; Olías de Lima, 2001): en primer término, el hecho de que adoptar como ejes fundamentales de la gestión pública valor es como *la igualdad, la participación, la cultura pública, la regulación y el rígido control de los servicios públicos externalizados* no permita desarrollar una gestión que sea flexible, eficaz y eficiente; en segundo lugar, la circunstancia de tener que soportar, detrás de esta *supuesta defensa de los valores públicos*, a funcionarios acomodados cuyo objetivo no es otro que la supervivencia de un modelo burocrático que satisfaga sus necesidades particulares frente a las solicitudes, demandas o expectativas manifestadas por la ciudadanía.

Ante tales efectos de carácter negativo que se pueden derivar tanto de la aplicación de *postulados neoempresariales* como *neopúblicos* en el ámbito de las organizaciones administrativas, parece oportuno realizar una reflexión sobre los supuestos básicos de partida que se pueden presentar en el contexto de lo municipal, que atañen a la cultura organizativa y al ejercicio de la función pública.

Según las referencias efectuadas a ambas corrientes, la cultura organizativa en el ámbito municipal (Ramíó, 1999c) parte de dos supuestos diferentes: en un primer supuesto, nos situamos ante un ámbito de gestión en el que existe una ausencia total o bastante acusada de cultura organizativa, y en el cuál se introducen valores neoempresariales; nos encontramos, en este caso, con una ausencia de enfrentamiento entre orientaciones neopúblicas y empresariales, emergiendo una cultura organizativa de carácter claramente empresarial. En este contexto, los políticos actuarían bajo un rol semejante a los empresarios, los responsables administrativos como directivos o gerentes y el personal de base asumiría el sistema organizativo para obtener, simplemente, un determinado beneficio económico por su rendimiento laboral. Estamos ante una organización que se concibe como una empresa, en la cuál se miden los resultados en términos de eficacia y eficiencia, con la ausencia de la perspectiva organizacional neopública que representa valores como la equidad, la igualdad, la participación ciudadana o los impactos sociales de las políticas desarrolladas.

Existe un segundo supuesto, que se refiere al hecho de que cuando la cultura neoempresarial se introduce en organizaciones o ámbitos de gestión pública con una sólida cultura organizativa basada en valores públicos, se origina un choque (o al menos cierto enfrentamiento) entre ambas culturas, que puede dar como resultado una *cultura organizativa híbrida*, resultante de la combinación de valores públicos y empresariales. En esta conexión de valores prevalecerán, mayormente, las orientaciones neopúblicas; no obstante, el impulso que las neoempresariales pueden ejercer sobre la gestión de las organizaciones públicas puede ser sumamente

positivo, contrarrestando así la defensa de los intereses propios de la organización que van en detrimento de las demandas sociales.

Esta conjunción de orientaciones se traslada a las estructuras organizativas municipales para configurar sistemas compuestos por diferentes unidades o subsistemas que se vertebran de manera coordinada en el nivel estratégico, integrando la estructura político-ejecutiva y la administrativa –tecnificada superior y operativa–.

#### 4.1. LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS

Como hemos expuesto anteriormente, la función pública municipal ha sufrido una permanente evolución con el transcurso del tiempo. No obstante, esta transformación funcional no siempre ha ido acompañada de cierto replanteamiento o una revisión que permita establecer cuál es el modelo administrativo más adecuado, durante el transcurso de una legislatura, para hacer frente a determinadas situaciones por parte del equipo que ostenta la responsabilidad de gobernar.

Este hecho, que se produce en las organizaciones públicas municipales, puede ser abordado desde una orientación *sociotécnica y políticocultural*, tomando como referencia diferentes *modelos estructurales*<sup>74</sup> implementados en los Ayuntamientos.

En cualquier organización (pública o privada), para fragmentar las tareas o funciones a desarrollar se configuran esquemas formalizados que las interrelacionan, a la vez que permiten tener presente una visión integrada de la organización (García Madaria, 1985; Wagner y Hollenbeck, 2004).

La representación gráfica de dicho esquema se materializa a través de un organigrama basado en la departamentalización, la jerarquía y la centralización que permite ordenar todos aquellos elementos que están integrados en una organización (Wag-

<sup>74</sup> En la literatura organizativa se pueden encontrar hasta seis modelos diferentes, como herramientas que son empleadas en diferentes aproximaciones a las organizaciones como objeto de conocimiento (Ruiz Olabuénaga, 1995: 79): “*Modelos sistemáticos* (conciben el funcionamiento de una organización como un sistema, y utilizan para su elaboración los procesos de interrelación entre las diversas partes dentro de la organización y de éstas con el entorno exterior que les rodea), *los estructurales* (burocráticos y no burocráticos, post-burocráticos o profesionalizados), *los modelos tecnológicos* (que recurren a la materia prima, el conocimiento, las tecnologías que se utilizan en las organizaciones para explicar su estructura y funcionamiento), *los modelos de objetivos* (que se concentran en las dimensiones de eficacia y eficiencia de las organizaciones), *los modelos de toma de decisiones* (que se concentran en los procesos de poder, centralización y comunicación) determinadas por la forma y el proceso de toma de decisiones, y *los modelos de relaciones humanas* (que destacan las características psicológicas y personales de los individuos para explicar el fenómeno organizacional)”.

ner y Hollenbeck, 2004): entre ellos, *la distribución de funciones, los procedimientos normalizados, las dependencias orgánicas, las relaciones de poder que se dan entre sus miembros, los canales de comunicación o la capacidad de reacción ante los cambios que se producen en su entorno próximo.*

García Madaria (1985: 171) se refiere así a la estructura organizativa como

“el sistema de coordinación interno de la organización que regula tanto las relaciones recíprocas de los miembros entre sí y con sus diversos roles, como la de los miembros y la propia organización”.

En el ámbito de la Administración municipal, a través de la estructura organizativa se representa la constante interrelación existente entre *el ámbito político y el administrativo.*

Dentro del primero, nos encontramos con dos niveles diferentes de ejecución: por un lado, *una estructura política de carácter ejecutivo* compuesta por órganos unipersonales –*Alcalde, Tenientes de Alcalde y concejales sectoriales*– además de la Comisión de Gobierno (o Junta Local de Gobierno) como asamblea ejecutiva. Dentro de este mismo ámbito, nos encontramos, por otra parte, con *una estructura política de carácter deliberante* que está compuesta por el Pleno y las Comisiones Informativas (Ezquiaga, 2000)<sup>75</sup>.

A través de todos estos órganos unipersonales y deliberantes se elaboran e implementan las diferentes políticas de gestión pública, que se traducen en actuaciones e iniciativas desarrolladas por la estructura administrativa, y van dirigidas a los diferentes segmentos poblacionales.

En palabras de Ramió (1999a: 45), la estructura administrativa se define como

“el esquema formal que representa las relaciones, las comunicaciones, los procesos de decisión y los procedimientos que articulan a un conjunto de personas, unidades, factores materiales y funciones que están orientados a la consecución de unos determinados objetivos”.

Este esquema formal, que se diseña para el ejercicio de la función pública, se configura mediante *una jerarquía* o dimensión vertical y *una divisionalización* o dimensión horizontal (Ramió, 1999a, 1999b; Hodge, Anthony y Gales, 2003); en el

---

<sup>75</sup> Véase además: Ballesteros (1998), Rivero (1999), Ballart y Ramió (2000).

ámbito de lo municipal, se traduce en una estructura de carácter político-administrativo que representa la composición orgánica de la Administración municipal, a partir de la cuál se puede deducir cómo se desarrollan las competencias atribuidas a una organización en el ejercicio de la función pública.

Mientras que la *jerarquía*<sup>76</sup> se define como el número de niveles de mando o dirección de una organización, la *divisionalización* o la amplitud de la estructura está relacionada con la especialización del trabajo; este segundo eje constituye las diversas parcelas de gestión organizativa que quedan definidas en diferentes unidades administrativas como *las áreas, las concejalías, los organismos autónomos, las sociedades públicas, los departamentos, los servicios o los negociados*; órganos que se configuran en diferentes subniveles que están orientados a actuar como unidades operativas que materializan las políticas estratégicas del ámbito político.

En las organizaciones que pertenecen a la Administración pública, la divisionalización se puede establecer utilizando diversos criterios: *las funciones administrativas, los servicios públicos, los diferentes colectivos ciudadanos, el territorio, o bien un sistema mixto* (Ramíó, 1999a: 47; Ballar t y Ramíó, 2000: 315); cada uno de ellos, responde a diferentes posibilidades existentes en el diseño e implementación de las estructuras administrativas.

a) *La divisionalización funcional*: consiste en la producción de un producto o servicio público mediante la colaboración de varias unidades, de las cuáles cada una de ellas está especializada en un ámbito funcional (gestión económica, gestión de personal, producción de un servicio, prestación del propio servicio, valoración del servicio ofrecido, etc.). Este criterio de divisionalización favorece la centralización, ya que la unidad superior a las unidades funcionales, como única responsable de asumir decisiones, es la que tiene una visión transversal e integral de los productos o servicios que se han generado o van a ser prestados por parte de la organización. Se basa en la especialización de las tareas, proporciona medios estrictos de control a la alta dirección y se presenta como una alternativa muy simplificadora en cuanto a la formación de los empleados, al desempeñar cada uno de ellos tareas muy concretas. Por otra parte, es una fórmula que presenta dos inconvenientes fundamentales: en primer término, la circunstancia de que los objetivos globales de la organización decrecen, debido a que los empleados poseen una visión muy parcial de la dinámica organizativa;

<sup>76</sup> La jerarquía o altura influye de manera directa en los procesos de comunicación que se manifiestan entre las diferentes unidades de la organización así como en la "velocidad" con la que se asumen los procesos decisionales. La jerarquía vertical está relacionada con el grado de complejidad de las actividades desarrolladas por una organización, por tanto: a mayor grado de complejidad en el desarrollo de funciones mayor altura o número de niveles administrativos.

a ello se suma, además, el hecho de que la coordinación entre funciones resulta sumamente complicada, recayendo su responsabilidad en la alta dirección con el consiguiente detrimento de las actividades estratégicas que son las que deben ocupar “el espacio y tiempo de gestión” de los máximos responsables organizativos.

- b) *La divisionalización por servicios públicos*: como criterio utilizado por parte de la Administración pública para configurar estructuras organizativas, consiste en asignar a cada unidad administrativa la responsabilidad de gestionar un servicio o un conjunto de servicios, de tal manera que cada unidad posee las áreas funcionales necesarias para la producción del servicio/s: las funciones están perfectamente definidas y orientadas dentro del proceso de servucción. La divisionalización por servicios es una fórmula eminentemente dinámica que contribuye a la descentralización administrativa, ya que son los responsables de cada línea de servicios los que tienen la capacidad decisoria en cuanto a la planificación y prestación de éstos. Las unidades y los recursos humanos se concentran en la producción de servicios públicos y asumen la responsabilidad de los resultados. No obstante, existen al respecto tres inconvenientes significativos: en primer lugar, un diseño altamente costoso al convivir diferentes unidades administrativas que realizan funciones idénticas de manera simultánea para cada servicio; en segundo término, el hecho de que los responsables de la alta dirección tengan importantes dificultades en cuanto a la dirección y control de estas unidades, que se gestionan a sí mismas de manera autónoma. A estos dos, hay que añadir el hecho de que la formación de recursos humanos requiere de una gran exigencia, en cuanto que éstos deben dominar las habilidades relacionadas con la gestión específica de un servicio así como las habilidades necesarias en el desarrollo de la gestión administrativa.
- c) *La divisionalización por colectivos ciudadanos*: para aplicar este criterio de se asigna a diferentes unidades determinadas tipologías que aluden a los receptores de servicios públicos (tercera edad, inmigrantes, juventud, mujer, escolares,...), estableciendo una segmentación a partir de la naturaleza de diferentes competencias y servicios públicos. Los expertos en organizaciones administrativas aconsejan como altamente recomendable cuando las organizaciones manifiestan, como objetivos específicos, la voluntad de atender de manera diferenciada a los receptores o usuarios de servicios públicos, ya que se trata de una fórmula organizativa que permite garantizar una óptima atención a las necesidades particulares de los diferentes segmentos poblacionales. Por contraposición, una de las principales dificultades que presenta este tipo de divisionalización es que las categorías de los ciudadanos, realizadas a tal efecto, puede que no estén bien definidas y, en consecuencia, este hecho dificulte en gran medida la atención inte-

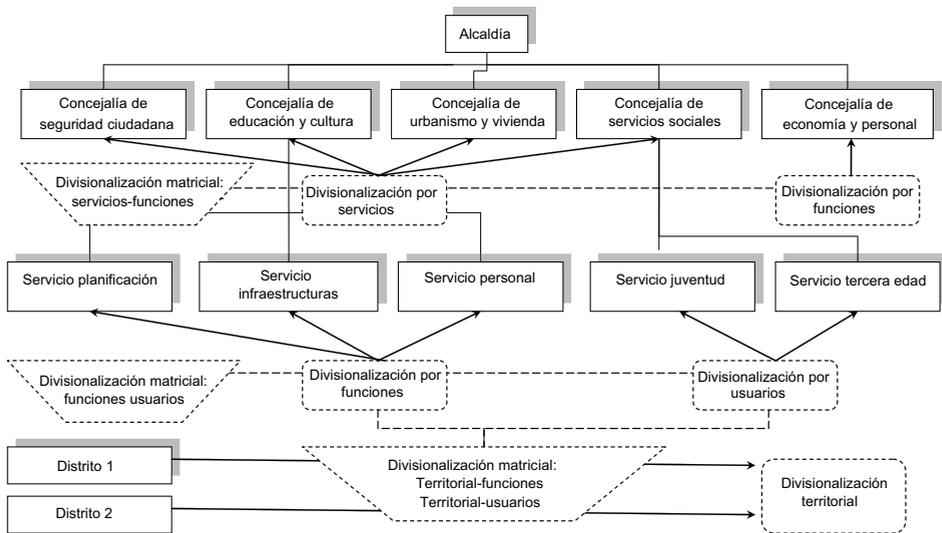
gral al ciudadano o su desubicación al no pertenecer a ninguna de las categorías establecidas; lo que puede generar situaciones de indefensión, de incompetencia administrativa o simplemente de inoperancia en la resolución de asuntos o problemas que afecten a la ciudadanía.

- d) *La divisionalización territorial*: otra de las posibilidades de la dimensión horizontal es la divisionalización en la estructura administrativa de determinados ámbitos de gestión que se divisionalizan en función del territorio. Es utilizado con frecuencia en aquellas Administraciones que gestionan un territorio amplio como la Administración General del Estado, las Administraciones autonómicas o los grandes municipios que están organizados en distritos. Este criterio se justifica cuando la dimensión de la organización y la dispersión de las actividades o funciones que desarrolla, así lo requiere: la responsabilidad de la gestión está, de esta forma, cerca del espacio donde se generan las necesidades reales o las demandas más acuciantes de los ciudadanos. En el contexto local, los asuntos susceptibles de gestión están, en este sentido, absolutamente presentes, ya que existen cauces de comunicación directos con los principales actores locales que manifiestan sus intereses, preocupaciones y expectativas respecto a determinados asuntos por los que se sienten afectados o pueden llegar a estarlo. Al igual que sucede con la divisionalización por servicios públicos, esta estructura presenta ciertos inconvenientes: un diseño altamente costoso al convivir diferentes unidades administrativas que son idénticas respecto a las funciones que realizan; el hecho de que los máximos responsables de la organización tengan graves dificultades para dirigir y controlar estas unidades, que son y funcionan como unidades autónomas, o la necesidad de que los recursos humanos dominen las habilidades relacionadas con cada servicio descentralizado y su gestión administrativa.
- e) *La divisionalización matricial*: es una fórmula estructural administrativa que consiste en la integración simultánea de dos de los anteriores criterios de divisionalización. Está basada en la capacidad de adaptación de las organizaciones públicas ante las complejas exigencias del entorno al que se enfrentan a partir de la combinación de dos criterios distintos. Las mayores dificultades en su aplicación estriban, por una parte, en que se pueda producir una ruptura del *principio de la unidad de dirección* si se generan conflictos que enfrenten a las diferentes líneas de actuación involucradas; por otra, en la conveniencia de contar tanto con responsables de dirección, como con empleados suficientemente formados y con experiencia consolidada, para que la estructura administrativa diseñada a partir de este tipo de divisionalización sea suficientemente eficiente. Las combinaciones de criterios más habituales que se utilizan en la Administración pública para configurar estructuras matriciales (o de carácter mixto) son:

- El funcional y el de servicio.
- El funcional y el territorial.
- El de servicio y el territorial.
- Dos líneas diferentes (superpuestas) de producción de servicios.

A través de las mismas, y junto con las tres anteriores (funcional, de servicios y territorial), se configuran estructuras orgánicas de diferente naturaleza en las organizaciones municipales.

**FIGURA N° 4: DIVISIONALIZACIÓN EN LAS ESTRUCTURAS MUNICIPALES**



Fuente: Ramió (1999a: 51, 1999b), Ballart y Ramió (2000: 317). *Elaboración propia.*

En una misma estructura administrativa se utilizan con frecuencia varios tipos de divisionalización, configurando estructuras matriciales con una vertebración compleja, tal y como muestra la figura anterior. La coincidencia de unidades en un mismo nivel con sistemas de divisionalización diferentes constituye la base de las estructuras matriciales.

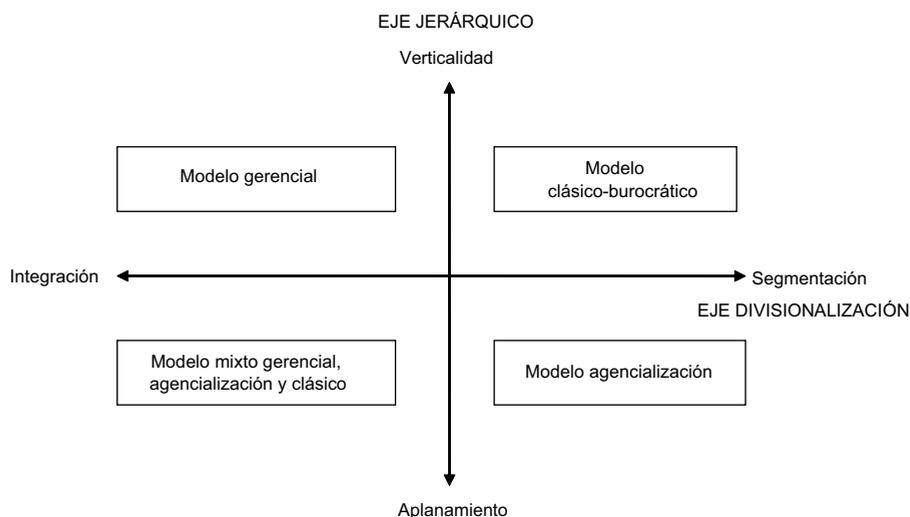
Así, la divisionalización por servicios o áreas específicas de gestión (seguridad ciudadana, educación y cultura, urbanismo y vivienda, etc.), se puede complementar en un mismo nivel administrativo o inferior, con la divisionalización funcional (en el caso de la concejalía de educación y cultura, o economía y personal); mientras que la divisionalización por usuarios y territorial, como criterios de segmentación,

responde a la necesidad que se deriva del ejercicio de la función pública municipal de agrupar a los administrados, de manera sectorial o geográfica, en aras de una mayor eficacia.

#### 4.2. LOS MODELOS ESTRUCTURALES

En las estructuras organizativas municipales, *el eje jerárquico* representa la contraposición entre la verticalidad (o número de escalones jerárquicos) y el aplanamiento de las unidades administrativas; el segundo eje, *el divisional o sectorial* supone el grado de segmentación de tales unidades en áreas diversificadas de gestión frente al nivel de integración. Estas estructuras, configuradas a partir de ambos ejes, y en las que se interrelacionan el nivel político y el administrativo, derivan en cuatro modelos específicos que se denominan: *modelo clásico-burocrático*, *modelo de agencialización*, *modelo gerencial* y *modelo mixto gerencial, de agencialización y clásico* (Ramíó, 1999a: 60; 1999b: 59-80; Ballart y Ramíó, 2000: 318).

**FIGURA N° 5: MODELOS ESTRUCTURALES EN EL ÁMBITO MUNICIPAL**



Fuente: Ramíó (1999a: 62, 1999b: 61), Ballart y Ramíó (2000: 319). *Elaboración propia.*

Las características intrínsecas de cada uno de estos modelos permiten afrontar diferentes contextos locales por parte de los responsables municipales; quedan definidos a partir de su grado de verticalidad y segmentación.

- a) *Modelo clásico-burocrático (o fragmentado-jerárquico)*: es el más frecuente en la Administración municipal y en él se observa un alto grado de verticalidad con un número considerable de niveles jerárquicos, así como una gran fragmentación en cuanto al número de áreas, departamentos, servicios y negociados. La acusada verticalidad del modelo implica un distanciamiento sustancial entre las unidades estratégicas donde se generan las decisiones relacionadas con las competencias y funciones de la organización, y los centros o unidades operativas de la organización. Por otro lado, la fragmentación dificulta la elaboración de políticas integradas, propicia la descoordinación de políticas que pueden ser complementarias e, incluso, puede potenciar cierta rivalidad entre diferentes unidades en cuanto a asunción de competencias y funciones. Este modelo estructural, en su estado puro, es poco operativo para la consecución más o menos inmediata de los objetivos, al ralentizarse en exceso la ejecución de las decisiones adoptadas y al no facilitar la transmisión descendente y ascendente de la información relacionada con dichas decisiones. Es una estructura que se manifiesta en organizaciones completamente burocratizadas (o mecanicistas), con escasos reflejos ante variaciones o cambios que se producen en su entorno inmediato ante nuevas demandas de la ciudadanía.
- b) *Modelo de agencialización (o fragmentado-plano)*: surge como alternativa al modelo clásico-burocrático, y consiste en un intento de superar la excesiva verticalidad que se manifiesta en muchas administraciones locales, mediante la fragmentación de un gran complejo organizativo compuesto por estructuras autónomas, formalmente independientes de la estructura principal, que tienen como misión prestar determinados servicios públicos y desarrollar competencias propias y delegadas; es la base de la estructura que se implementa en los organismos autónomos y en las sociedades públicas (que son organizaciones con poca estructura). Con este modelo se suaviza el grado de verticalidad o jerarquía de las instancias administrativas, aunque presenta como principal inconveniente una gran segmentación de las distintas áreas de gestión; lo que supone una notable dificultad respecto a la coordinación de estas organizaciones que son formalmente independientes.
- c) *Modelo gerencial (o integrado-jerárquico)*: este modelo representa otro de los esquemas formalizados emergentes que surgen como alternativa al clásico-burocrático. Se plantea como objetivo superar la segmentación que se produce en diferentes áreas mediante su integración en gerencias, que son instancias jerár-

quicas profesionalizadas y de alto nivel. Aunque se logra la integración de la estructura, no se supera la jerarquización y los inconvenientes que ésta conlleva en cuanto a la toma y ejecución de decisiones. Sus ventajas principales son la diferenciación entre la dimensión política y técnica, una mejora sustancial (respecto al clásico burocrático) en cuanto al control de la gestión y la organización del trabajo así como la satisfacción de los usuarios de los servicios municipales además de innovar y mejorar la gestión político-administrativa, actuando como intermediario de ambos niveles. Puede presentar ciertos inconvenientes al asumirse por parte del gerente un rol político o un rol exclusivamente técnico-operativo llevando a la práctica una visión “excesivamente empresarial” de la gestión y de la organización municipal, asumiendo una “perspectiva reduccionista” del ciudadano como cliente, dentro de los planteamientos neoesempresariales más rígidos. Su mayor riesgo consiste en concretar una desvertebración de la organización mediante diferentes experiencias innovadoras (las gerencias), que desarrollen una actividad que no conduzca a mejoras significativas en la operatividad y calidad en la prestación de servicios al ciudadano.

d) *Modelo mixto gerencial, de agencialización y clásico (o integrado-plano)*: esta fórmula de estructura administrativa cuenta cada vez con mayor presencia en la gestión de lo municipal. Mediante este modelo se intenta paliar, en cierta medida, los dos problemas fundamentales que tienen que superar las organizaciones municipales: por un lado, la excesiva jerarquización; y por otro, la gran fragmentación o la falta de integración de sus unidades. Su implementación se basa en reducir algunos niveles jerárquicos en determinados ámbitos de gestión, además de agrupar orgánicamente los sectores de gestión que presentan más interrelaciones; lo que no impide, a su vez, que se mantenga (parcialmente) un modelo clásico de estructura para determinados servicios de naturaleza administrativa.

La estructura administrativa de las organizaciones municipales oscila por tanto entre un *modelo burocrático puro* (basado en postulados estructuralistas o weberianos) y la tendencia permanente hacia la implantación de *modelos gerenciales* (basados en los postulados neoesempresariales); ambos planteamientos conviven con dos modelos intermedios o mixtos, y con tendencia al aplanamiento de sus estructuras, que se denominan *de agencialización*, *y mixto gerencial, de agencialización y clásico*. En este sentido, si realizásemos un análisis longitudinal de las estructuras organizativas en cualquier Ayuntamiento, durante diferentes legislaturas o incluso en la misma, podríamos constatar sin gran dificultad la utilización de modelos político-administrativos diferentes, que se han desarrollado en función de la evolución que se produce en el contexto propio de gestión de la vida municipal (Caldeón y Esquirol, 1996; López Pulido, 1997, 1998).

Si *el modelo clásico-burocrático* se caracteriza por una orientación básicamente interna, y con una gran rigidez estructural que dificulta los procesos de cambio, en *el modelo gerencial* predomina sin embargo la preocupación por los resultados obtenidos y la minimización de los costes económicos y humanos de las actuaciones municipales (Forn i Foxa, 1988; Ballart y Ramió, 2000). Cada uno de estos dos modelos deriva, a su vez, en otra clasificación específica.

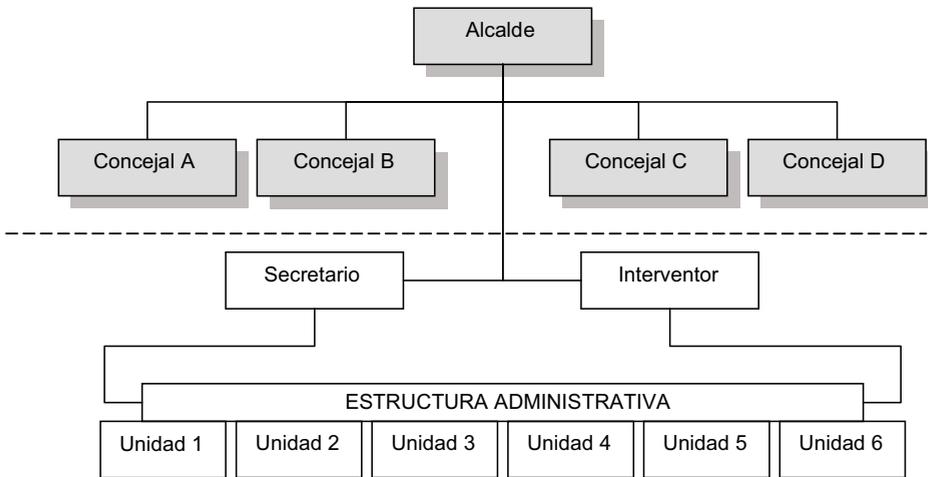
#### 4.2.1. Estructura clásica-burocrática

Los modelos clásico-burocráticos se corresponden con estructuras diseñadas más para desarrollar las funciones más tradicionales del control administrativo que para desarrollar políticas prestacionales, propias de organizaciones mucho más operativas.

Responden a estructuras administrativas que tienen una concepción estamental muy acusada (dividida en políticos, habilitados nacionales y resto de recursos humanos), además de poseer una orientación marcadamente mecanicista que no facilita precisamente una relación fluida con los ciudadanos. Su excesiva longitud vertical conlleva un elevado distanciamiento entre las unidades de dirección estratégica y las unidades meramente operativas, a lo que hay que añadir una excesiva fragmentación sectorial que lleva asociada ciertas disfunciones, vinculadas al elevado índice de divisiones por áreas competenciales, funcionales o sectores administrativos.

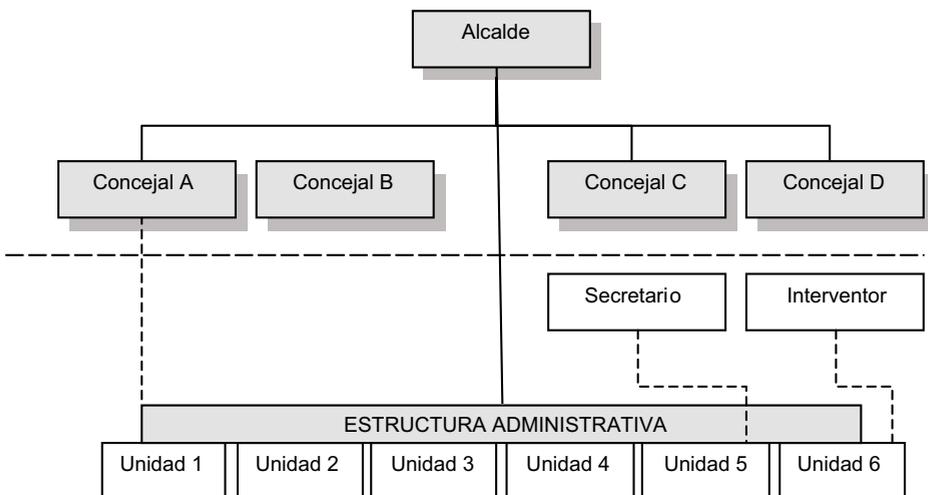
Siguiendo a Ramió (1999b: 61 y ss.) y Ballart y Ramió (2000: 320), podemos observar cómo se han ido implementando en las organizaciones municipales diferentes tipos de estructuras burocráticas, representadas a través de cuatro modelos definidos: estos autores se refieren al *modelo profesional de habilitados nacionales*, al *político-unitario*, al *político-fragmentado* y al *político-jerarquizado*.

**FIGURA N° 6A): MODELO PROFESIONAL DE HABILITADOS NACIONALES**



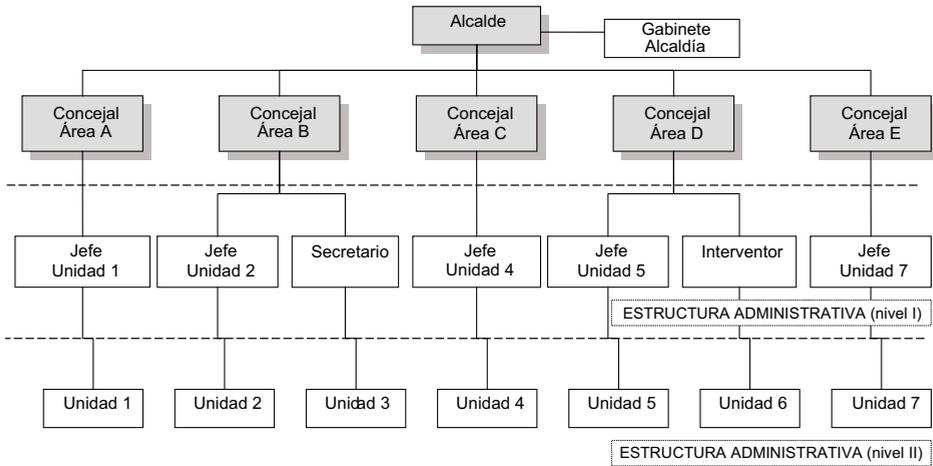
Fuente: Ramió (1999b: 62), Ballart y Ramió (2000: 322). *Elaboración propia.*

**FIGURA N° 6B): MODELO POLÍTICO-UNITARIO**



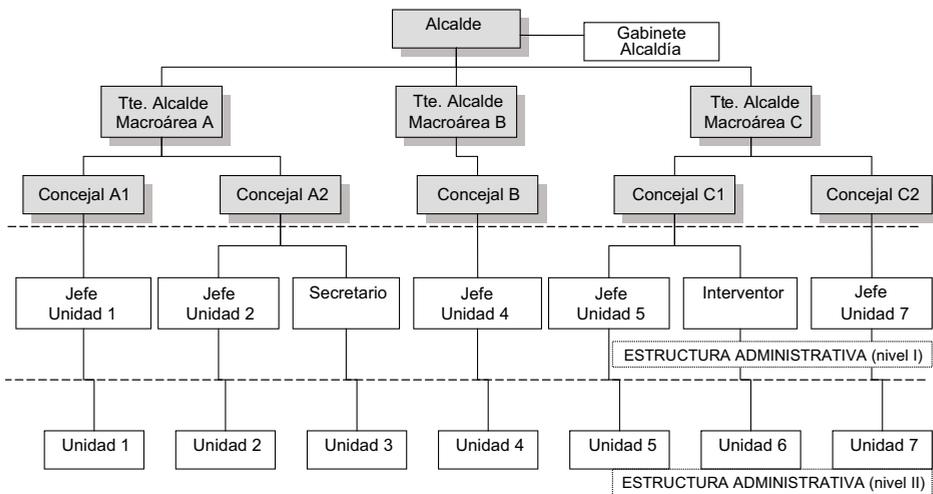
Fuente: Ramió (1999b: 63), Ballart y Ramió (2000: 323). *Elaboración propia.*

**FIGURA N° 6C): MODELO POLÍTICO-FRAGMENTADO**



Fuente: Ramió (1999b: 64), Ballart y Ramió (2000: 324). *Elaboración propia.*

**FIGURA N° 6D): MODELO POLÍTICO-JERARQUIZADO**



Fuente: Ramió (1999b: 65); Ballart y Ramió (2000: 325). *Elaboración propia.*

Como se puede observar en la figura n° 6a, este modelo está vinculado a la tradición más clásica de la organización municipal; en él, tanto el Secretario como el Interventor, en calidad de funcionarios habilitados nacionales, ocupan una posición preeminente o de privilegio sobre las unidades administrativas de la organización. Este modelo se utiliza en municipios de escasa demografía en los que la implicación de los cargos electos (Alcalde y Concejales) en la gestión municipal es bastante limitada; de manera que la dirección y control de la estructura administrativa recae básicamente en las manos de los funcionarios habilitados. El nivel político y administrativo, en este primer modelo, se encuentran nítidamente diferenciados y separados y responden a estructuras organizativas poco complejas.

El modelo político-unitario se corresponde con una estructura administrativa dirigida directamente por el Alcalde (o por parte de algún Teniente de Alcalde o Concejales), tal y como muestra la figura n° 6b). La primera autoridad asume no sólo el rol de gestor estratégico, sino el mando directo de las diferentes unidades administrativas de la organización municipal. En este modelo, Secretario e Interventor dirigen una parte muy reducida de la estructura administrativa, desarrollando sus funciones de manera bastante restringida y sobre unidades concretas. Podemos encontrar este modelo en municipios pequeños e intermedios (con un tamaño poblacional de hasta 10.000 habitantes) en los que se manifiesta una gran implicación por parte del Alcalde como máximo responsable ejecutivo en la gestión de lo cotidiano. Al igual que el modelo anterior, representa una estructura de escasa complejidad.

En cuanto al modelo político-fragmentado, podemos observar cómo representa a una estructura administrativa que se configura de manera sectorial o dividida en ámbitos parciales<sup>77</sup> (figura n° 6c). Los concejales integrados en tales estructuras tienen competencias detalladas sobre áreas de gestión sectorial específica, siendo el Alcalde quién asume la coordinación de dichas áreas con el apoyo de su propio gabinete (de Alcaldía); tanto el Secretario de la Corporación Municipal como el Interventor, siendo habilitados nacionales, están supereditados jerárquicamente a concejales sectoriales (responsables de áreas como *régimen interior y economía*, respectivamente). Es un modelo que se implanta con frecuencia en municipios de tamaño mediano (comprendidos entre 10.000 y 50.000 habitantes) y, a diferencia de los modelos anteriores, en éste la estructura alcanza un grado de complejidad mucho más elevado con diferentes subniveles administrativos, presentándose ciertas interrelaciones entre los habilitados nacionales y jefes de servicio o unidades.

<sup>77</sup> Como los *ministerios* en la Administración General del Estado o las *conserjerías* en las CC.AA.

Por su parte, el diseño y complejidad del modelo político-jerarquizado coincide plenamente con el modelo anterior (político-fragmentado), aunque introduciendo como elemento fundamental la jerarquía en la estructura, con la vertebración de los Tenientes de Alcalde como responsables de diferentes macroáreas que se corresponden con la estructura política de la organización municipal y sobre las cuáles poseen potestad de coordinación y control (figura nº 6d); así, las Concejalías adscritas a tales áreas organizativas dependen orgánica y funcionalmente de estos ámbitos que se identifican con las diferentes competencias asumidas y desarrolladas por cada Ayuntamiento.

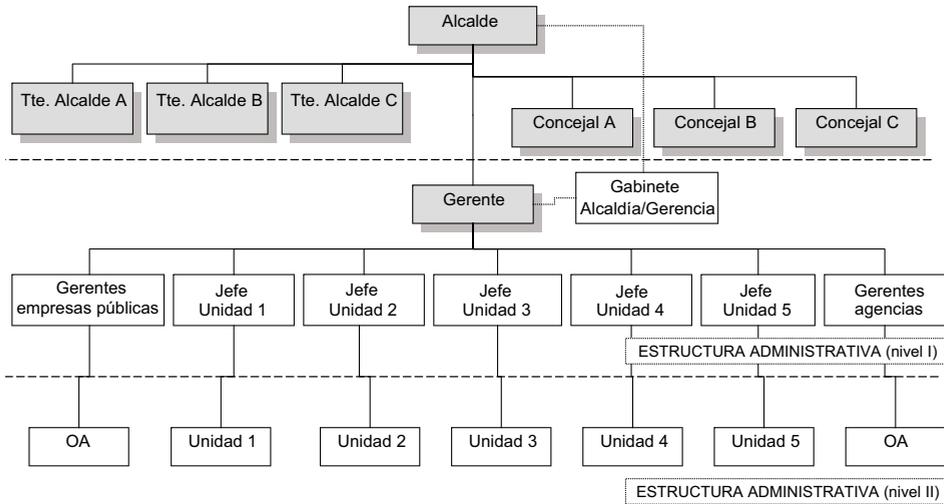
Frente a estos cuatro *modelos clásico-burocráticos*, se implementan por parte de las organizaciones municipales que poseen una marcada tendencia neoempresarial, *los modelos gerenciales*; estos representan a estructuras configuradas bajo premisas como la eficacia, la eficiencia en la prestación de los servicios públicos y una relación con el administrado orientada fundamentalmente a la perspectiva de su rol como *cliente*, en clara contraposición a las corrientes neopúblicas.

#### 4.2.2. Estructura gerencial

El modelo gerencial parte de la necesidad de dotar “de una dirección profesional, polivalente y activa a la organización municipal” (Ballart y Ramió, 2000: 329). El gerente, como profesional de la gestión organizacional, asume el rol de dirección administrativa sobre la organización del Ayuntamiento y participa, de manera activa, en la planificación y ejecución de políticas y programas locales (López Pulido, 1997, 1998)<sup>78</sup>. Es una figura que surge como resultado de la inadecuación administrativa a nuevas necesidades de las organizaciones públicas y ante la carencia de especialización en la gestión (en la mayoría de las ocasiones) de los políticos. Este modelo se justifica por la necesidad de distinguir *el rol directivo-técnico del rol político* (asimilado a los cargos electos), separando así el ámbito de la política del de la gestión técnico-administrativa (Méndez, 1996) y reforzando las funciones de tipo político de Alcaldes y Concejales, para otorgar responsabilidad directa al gerente en la gestión de la organización municipal. Desde la perspectiva de esta orientación gerencial, podemos encontrar (al igual que sucedía con los modelos clásico-burocráticos) una tipología específica que atiende a cómo se implanta, orgánica y funcionalmente, la figura del gerente en la estructura administrativa de una organización municipal. Ramió (1999b: 72) y Ballart y Ramió (2000: 329) distinguen tres estructuras gerenciales diferentes, que representan tres modelos: el *modelo gerencial unitario, fragmentado y mixto*.

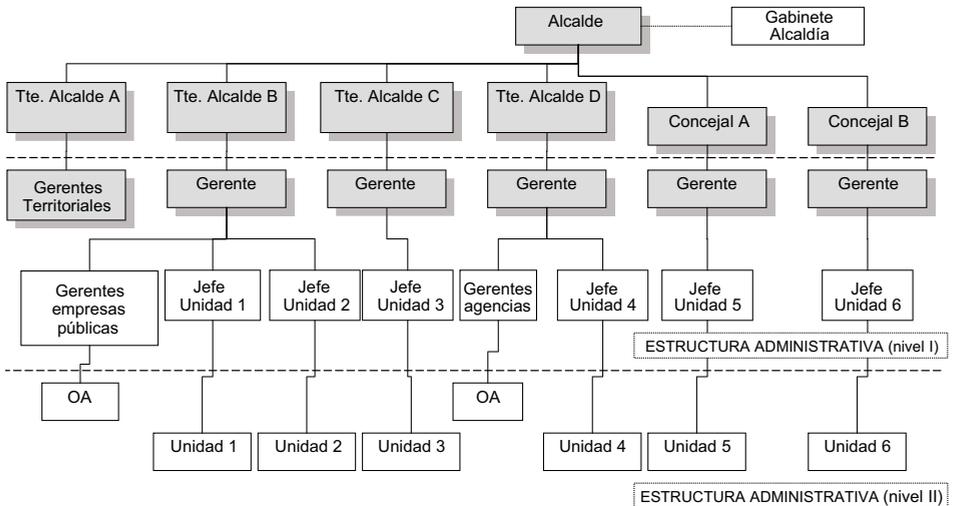
<sup>78</sup> Véase además: Forn i Foxa (1988), Soto (1995), Ballart y Ramió (2000), Serrano y Teruel (2000), Olías de Lima (2001).

**FIGURA N° 6E): MODELO GERENCIAL UNITARIO**



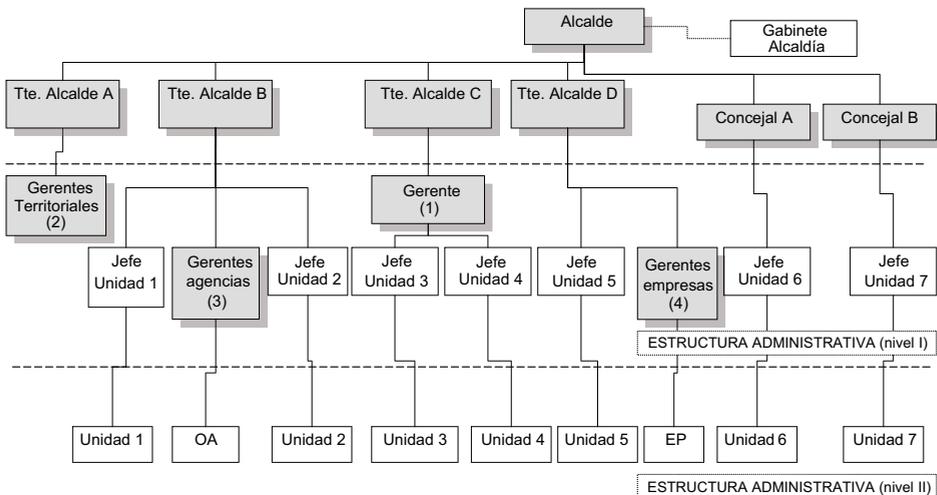
Fuente: Ramió (1999b: 73), Ballart y Ramió (2000: 334). *Elaboración propia.*

**FIGURA N° 6F): MODELO GERENCIAL FRAGMENTADO**



Fuente: Ramió (1999b: 74), Ballart y Ramió (2000: 335). *Elaboración propia.*

**FIGURA N° 6G): MODELO GERENCIAL MIXTO**



Fuente: Ramió (1999b: 75). *Elaboración propia.*

Bajo la propuesta de un modelo gerencial unitario, la figura del gerente depende directamente de la del Alcalde y dirige toda la estructura administrativa municipal (obsérvese la figura n° 6e). El Alcalde es el responsable de la dirección estratégica, y por debajo de él se encuentra el gerente como máximo exponente de la instancia directivo-profesional: ambos comparten, en esta estructura, un órgano de tipo político y tecnocrático. Los Tenientes de Alcalde y Concejales no desarrollan de manera continuada la dirección de áreas concretas, aunque temporalmente pueden asumir la coordinación de un área o un programa específico; se configuraría así una estructura de carácter matricial con dos dimensiones: una política (la de los concejales) y otra profesional (la de los gerentes). Este modelo puede desarrollarse en municipios medianos y pequeños (no superiores a unos 10.000 habitantes), pero difícilmente en aquellos con una alta densidad demográfica, ya que la complejidad sectorial o de ámbitos relacionados con la gestión pública, así como la presión política que se manifiesta en los municipios más grandes condicionan la utilización de modelos de estructura administrativa mucho más fragmentados y con una dirección política más intensa y visible.

El modelo gerencial fragmentado se caracteriza por la presencia de gerencias en cada una de las áreas o macroáreas sectoriales dentro de un esquema político-jerarquizado, situándose orgánicamente los gerentes, bajo la dirección política de los Tenientes de Alcalde y/o Concejales sectoriales (figura n° 6f). Ante la existencia

de varios gerentes sectoriales con responsabilidades técnicas en diferentes ámbitos, se configura un nuevo rol como es *la coordinación de gerencias* a través de la cuál se trata de unificar y coordinar todas las actuaciones gerenciales generadas en el ámbito organizacional.

Si los dos modelos anteriores (el unitario y el fragmentado) respondían a concepciones ortodoxas o puras de la gerencialización municipal, el modelo gerencial mixto surge a partir de una combinación entre el modelo gerencial puro y los parámetros más clásicos de la estructura administrativa (figura nº 6g). Esta combinación entre ambos sistemas (*el clásico-burocrático y el gerencial*) permite diversas posibilidades:

- a) *Experiencias gerenciales mixtas de una parte de las áreas sectoriales de la Administración nuclear*: este planteamiento representa el paradigma más clarificador del sistema mixto burocrático-gerencial. Supone la convivencia en la estructura central del Ayuntamiento de ambas orientaciones estructurales. Es un sistema que se impulsa y desarrolla en aquellos Ayuntamientos que requieren la innovación en la gestión de determinadas áreas sectoriales que quedan gerencializadas y que conviven con el resto de áreas las cuáles siguen manteniendo sus procedimientos en cuanto a gestión y estructura administrativa (tal y como puede observarse a través del ámbito 1 de la figura nº 6g).
- b) *Experiencias gerenciales mixtas de las áreas territoriales o distritos*: los Ayuntamientos que poseen cierta diversidad territorial dentro de su término municipal o con un cierto tamaño de población pueden desarrollar experiencias de descentralización territorial que se basan en la gestión de áreas territoriales o distritos como unidades diferenciadas. La gestión directa de estas unidades puede realizarse mediante la figura gerencial, supeditado a los planteamientos estratégicos del Concejal de distrito o Teniente de Alcalde (ámbito 2 de la figura nº 6g). La mayor dificultad de este modelo surge cuando se gerencializan estas unidades territoriales manteniendo el modelo clásico en la estructura administrativa nuclear: esta circunstancia puede provocar ciertas “tensiones organizativas” al enfrentarse la estructura funcional de la gerencia del distrito con la estructura funcional burocrática (clásica) de las áreas sectoriales centrales de la organización.
- c) *Experiencias gerenciales mixtas de la Administración funcional*: consiste en descentralizar funcionalmente diversas competencias en organismos autónomos, agencias, empresas públicas, patronatos, etc. Esta perspectiva supone un cambio en la orientación organizativa para situarse próxima al modelo puro de *agencialización*. El modelo gerencial de la Administración funcional supone reforzar conceptualmente la descentralización funcional (respecto a la autonomía de

gestión, rendimiento de cuentas públicas, y flexibilidad estructural de *las agencias*) a la vez que se “profesionaliza” la figura del gerente de estos organismos descentralizados (tal y como muestran los ámbitos 3 y 4 de la figura nº 6g).

#### 4.3. EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN ORGANIZATIVA EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

El proceso conducente a transformar una organización municipal burocrática en una organización orientada hacia una estructura gerencial supone

“un cambio sustancial en su estructura administrativa, en los roles profesionales de las personas que configuran tal estructura y también en su cultura organizativa” (Ramió, 1999b: 82).

Desde el punto de vista de la *estructura administrativa* no representa un proceso demasiado complejo: se trata simplemente de incorporar una gerencia (como experiencia gerencial unitaria) o un conjunto de gerencias (como experiencia gerencial fragmentada) al frente de cada macroárea o área sectorial.

Sí se presentan, por el contrario, ciertas dificultades en torno al nuevo rol o papel que tienen que desempeñar los llamados *actores municipales*<sup>79</sup>, así como sus relaciones intraorganizativas, en este nuevo contexto que supone la gerencialización.

Pero, sin duda, donde se encuentra el principal problema de este proceso es en la capacidad para asumir por parte de los integrantes de la organización la transformación de su *cultura organizativa*, como

“sistema que articula mitos, valores e ideología organizativa y que se manifiesta explícita o implícitamente en rituales, costumbres, metáforas, léxicos, tradiciones y símbolos” (Ramió, 1999b: 86).

La evolución que sufren estas tres variables –*estructura*, *actores intervinientes* y *cultura*– en este proceso de transformación de los *modelos clásico-burocráticos* a *estructuras gerenciales*, se produce mediante un proceso lento y minucioso que está condicionado por el grado de capacidad de adaptación de sus estructuras y la voluntad política existente al respecto; por cómo se manifiestan las relaciones inte-

---

<sup>79</sup> Tenientes de Alcalde, concejales, habilitados nacionales, jefes de servicio, negociado y gestión, así como los recursos humanos que ocupan los puestos base.

rorganizativas y el índice de predisposición de los recursos humanos de la organización en la consolidación de este gran cambio organizativo (López Pulido, 1998; Ramió, 1999b, 1999c; Olías de Lima, 2001: 229).

En *la estructura organizativa*, bajo la perspectiva de los modelos gerenciales, la dirección y organización administrativa “se profesionaliza” al pasar a manos de un gerente. Se rompe así con la concepción clásica de los Ayuntamientos, que son dirigidos por el Alcalde, los Concejales y el Secretario de la Corporación municipal. Los servicios comunes de gestión de personal, gestión financiera, organización e informática pasan a ser responsabilidad directa del gerente rompiendo con la estructura clásica en la que se asignan al Secretario, Interventor, jefes de servicio e incluso (en ocasiones) a cargos políticos, dichas funciones. La dirección de los servicios comunes es uno de los puntos clave para la consecución de una administración eficaz y eficiente. Los servicios sectoriales de un Ayuntamiento (servicios sociales, urbanismo, seguridad ciudadana, medio ambiente, etc.) se configuran en las estructuras gerenciales mediante la gestión integrada de diferentes ámbitos de gestión y de sus interconexiones, a diferencia de lo que sucede en los Ayuntamientos no gerenciales, donde existe un déficit manifiesto en cuanto a la integración de servicios (al haber un gran grado de fragmentación) y poca interconexión entre ellos.

En cuanto a *la transformación de los roles profesionales*, los cargos electos se concentran en las funciones de carácter político, definiendo objetivos y programas, además de asumir la dirección estratégica y el control de la organización; mientras, el gerente asume, por su parte, las funciones del diseño técnico de los programas preestablecidos en el ámbito político, así como la dirección, gestión y organización del trabajo administrativo, el control de la gestión y la evaluación de los programas, dinamizando la modernización de la organización.

Con la intervención del gerente, se trata de superar el vacío existente entre la dimensión político-estratégica y la dimensión administrativa-operativa que se produce en las estructuras no gerenciales. El gerente representa así el punto de contacto entre los cargos electos y los jefes de servicio.

Respecto a los habilitados nacionales, éstos se concentran en tareas de asesoría jurídica (desarrolladas por el Secretario) y de asesoría económica y control presupuestario (desarrolladas por el Interventor), dejando en manos del gerente la dirección y gestión de la organización municipal (ligada a recursos humanos, gestión económica o la dirección de distintos programas sectoriales).

Esta nueva situación conlleva importantes resistencias al cambio por parte de los habilitados nacionales ya que dicha transformación en la orientación de la or

nización municipal se percibe como una sustancial pérdida de poder e influencia por parte de éstos.

En último término, *la transformación de la cultura organizativa* implica varias cuestiones relevantes: los procesos de selección de personal se basan, bajo esta nueva perspectiva, en la búsqueda de perfiles profesionales que se adecuen a la nueva cultura de la organización; pero además, se realizan diferentes planes de formación dirigidos a los recursos humanos, conducentes a cambiar los valores y la ideología de la organización; se introducen nuevas técnicas de gestión que transforman, sustancialmente, los hábitos y procedimientos de trabajo y se promueven diferentes procesos de participación en la gestión de la organización para potenciar un mayor grado de implicación por parte de los empleados.

En definitiva, *la eficacia y la eficiencia* se manifiestan como valores intrínsecos de *orientación neoempresarial* que, junto a *la legalidad*, constituyen los ejes principales sobre los que se sustenta la actuación de la Administración municipal gerencial.

Pero además, la transformación de la cultura organizativa supone el desarrollo de la responsabilidad efectiva de la Administración ante los ciudadanos como destinatarios de los servicios públicos, instrumentando mecanismos que faciliten una mutua relación y propicien el acercamiento de la Administración a los ciudadanos, promoviendo, en consecuencia, y de manera directa, la participación ciudadana en el desarrollo de la gestión pública a partir de los *postulados neopúblicos* que preconiza el enfoque contemporáneo de la Teoría de la Organización.

## 5. COMUNICACIÓN Y ADMINISTRACIÓN

En el ámbito jurídico, la reflexión acerca de la *comunicación* como fenómeno social se produce a partir de las revoluciones liberales burguesas de finales del S. XVIII y principios del XIX. Estos procesos revolucionarios, que se originan en diferentes países<sup>80</sup> y que se manifiestan como reacción a la opresión que ejerce la monarquía absolutista, culminan con la proclamación de ciertas libertades en las Constituciones de los Estados liberales (Rivero, 1999; Salerno, 2000); entre ellas, y como principal exponente, la *libertad de expresión*<sup>81</sup>.

Cuando el *Estado liberal* se transforma en *Estado democrático*, se implanta el sufragio universal y se promueve la participación política de todos los ciudadanos sustentada en el *derecho a la información* (Salerno, 2000). Este hecho supone que los ciudadanos pueden obtener información sobre asuntos de relevancia pública y participar en la consecución del llamado interés general (Canals, 1987; Gómez Camarero, 2003).

Por otra parte, es a partir del desarrollo de la *vertiente social* del Estado contemporáneo, cuando la Administración pública comienza a influir en diferentes ámbitos de actuación (económico, cultural, prestacional, etc.), viéndose abocada a difundir

---

<sup>80</sup> Entre ellos, Francia, Inglaterra, Italia o España.

<sup>81</sup> Entendida como la facultad de todo individuo de comunicar cualquier mensaje, por cualquier medio y a cualquier destinatario, sin más limitaciones que el respeto a los derechos y libertades del resto de individuos.

mensajes con finalidades diversas, orientados a la ciudadanía, e identificados como *comunicación pública*.

Y así, en cualquier sistema social en el que se produce un *intercambio comunicativo* entre los diferentes niveles de las Administraciones públicas como emisor es y los ciudadanos<sup>82</sup>, éstos adoptan el rol de *agentes sociales* participando, activamente, en la dinámica de la gestión pública. Para ello, “consumen comunicación” sobre productos sociales –*bienes o servicios públicos*–, destinada a colaborar con la Administración en la ejecución de determinadas políticas de interés general o, incluso, sobre los *logros y resultados* conseguidos por aquella en un periodo determinado, con objeto de consolidar su imagen organizacional.

Tratando de no caer en un cierto *reduccionismo*, podemos afirmar que, en líneas generales, tales contenidos serían, básicamente, los ejes fundamentales de tal interacción comunicativa.

El análisis en torno a este fenómeno surge con mucha fuerza en países como Francia, Italia o España a partir de mitad del siglo XX (Salerno, 2000; Costa Badía, 2001); concretamente, en nuestro país, será a principios de la década de los 80, y coincidiendo con la democratización de la vida pública, cuando comienza a producirse, en el sector publicitario, un notable incremento de nuevas estrategias, por parte de las instituciones públicas, para satisfacer sus necesidades de comunicación (Puig, 2003).

“necesidades que coinciden, en buena medida, con el cambio socialista del año 83, y se consolidan entre 1986-1989” (García López, 2001: 210).

Este periodo, apuntado por García López, y que coincide con la segunda y tercera legislatura de la instauración de los Ayuntamientos democráticos, ha supuesto, por extensión, la implementación de estructuras comunicativas en las organizaciones municipales<sup>83</sup>, como responsables directas de acometer procesos de *comunicación pública de proximidad* en esa interacción necesaria con los ciudadanos, derivada de la democratización.

<sup>82</sup> Ya sea a título individual o como miembros de determinados movimientos asociativos o no asociativos.

<sup>83</sup> A pesar de que a partir de la llegada de la democracia algunos Ayuntamientos comienzan a asignar partidas presupuestarias para la gestión de acciones comunicativas y a implementar en sus estructuras departamentos de comunicación, el impulso definitivo en la creación de tales unidades administrativas se producirá durante la segunda legislatura municipal (1983-1987).

Surgen, así, las primeras unidades administrativas informativas o *gabinetes de comunicación institucionales* (también denominados “gabinetes de prensa”) que desarrollan funciones de comunicación externa; en un principio, se conciben estrictamente para el establecimiento y gestión de las relaciones informativas con los medios de comunicación social (Cárdenas, 1999, 2000). Dichas funciones evolucionan, tal y como indica Ramírez (1995: 87), en otras como el diseño y ejecución de campañas publicitarias de comunicación pública o la gestión de iniciativas que se enmarcan en el ámbito de las relaciones institucionales para estrechar los vínculos organizacionales con el sistema social.

Este nuevo contexto democrático supuso, en la gestión de la vida local básicamente dos cuestiones (Sánchez González, 1996; Díez Lobo, 2004): por una parte, *el control permanente de la acción de gobierno* que es ejercido tanto por la oposición de los partidos políticos como por los medios de comunicación, ya liberalizados; por otra, *el derecho a la información* como pilar fundamental de la participación ciudadana.

A partir de los postulados neopúblicos contemporáneos de la Teoría de la Organización, el administrado reclama una modificación de su posición jurídica frente a la Administración y exige ser considerado como ciudadano. Esta circunstancia implica dos premisas fundamentales: *la primera, que debe ser escuchado ante cuestiones relevantes relacionadas con la gestión de lo público; la segunda, la posibilidad de poder participar en la definición de su relación jurídico-administrativa con las diferentes organizaciones públicas.*

Como ya ha sido apuntado, la legitimación de la Administración no sólo está relacionada con la ejecución eficaz y eficiente de sus cometidos sino que, además, tal legitimación se justifica por la posibilidad manifiesta de que el propio administrado pueda intervenir en la definición del llamado *interés general*<sup>84</sup>; en este sentido, y siguiendo a Moreu (2005), resulta imprescindible establecer cauces de comunicación pertinentes que fomenten la participación activa de los ciudadanos en el desarrollo de la función pública, la transparencia administrativa o que, simplemente, contribuyan al *buen gobierno*, simplificando el burocrático lenguaje administrativo.

La relación entre Administración y administrados se basa en el necesario mantenimiento de equilibrio entre las facultades atribuidas a la Administración y el respeto absoluto a los derechos e intereses de los administrados (Galán, 2000).

<sup>84</sup> Término que, siguiendo a Rubio (2004: 324), está relacionado con “el consenso, los valores compartidos y los intereses comunes a largo plazo”.

Y en este sentido, la propia Administración reconoce la necesidad imperiosa de que sean los propios ciudadanos quienes colaboren y participen en la consecución de múltiples políticas públicas, imposibles de ejecutar con éxito si no es con la implicación absoluta por parte de éstos.

Tanto las funciones desarrolladas por la Administración Pública, como las relaciones establecidas para ello con los ciudadanos, han sufrido transformaciones radicales desde que se promulgó la Constitución Española en 1978. Esta transformación se ha producido, en la Administración en general y en los Ayuntamientos en particular, de manera paulatina pero constante.

Así las cosas, y desde la visión contemporánea derivada de los parámetros establecidos en la *Nueva Gestión Pública*<sup>85</sup>, para consolidar una nueva *cultura administrativa* coherente con tales postulados, parece necesario transformar las relaciones entre Administración y administrados a partir de dos ejes fundamentales que están íntimamente interrelacionados: *una nueva forma de atención al ciudadano y un nuevo concepto de información pública*.

Gómez Camarero (2003: 109) se refiere a ellos como el compromiso que adquieren las organizaciones públicas en cuanto a

“atender las necesidades informativas de los ciudadanos, adaptarse a sus exigencias y a sus nuevos hábitos de información, ofrecer una información personalizada adaptada a las peculiaridades de los usuarios, de manera que se proporciona en cada instante una información a la carta; son las particularidades de los nuevos servicios de información administrativa que están conformando una nueva forma de comunicación de la Administración con los ciudadanos: más dinámica, más participativa y más cercana”.

Respecto al primero de los ejes, sin duda, la implantación de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) en la Administración pública española ha permitido que se materialicen diferentes servicios de información dirigidos al ciudadano que obedecen a una nueva forma de atender las demandas informativas de la ciudadanía. En el modelo actual de gestión de la información municipal, la implantación de tales servicios, básicamente a través de las Oficinas Municipales de Atención al Ciudadano (OMAC), junto con el desarrollo y actualización permanente de la webs institucionales, propicia la proximidad administrativa y la atención particular a las necesidades de los ciudadanos.

---

<sup>85</sup> Parámetros que ya han sido desarrollados en el epígrafe 3.1.5.

A éste, habría que añadir el desarrollo de diferentes procesos comunicativos, generados en el seno de las Administraciones, que se pueden manifestar a través de medios interpersonales, colectivos y colectivos de masas; un fenómeno que, como veremos posteriormente, trasciende la simple transmisión de *información administrativa* al ciudadano<sup>86</sup>.

Ambos ejes constituyen el contexto que nos va a permitir analizar la *comunicación pública* como proceso cíclico de intercambio comunicativo-relacional entre Administración y administrados en el ámbito municipal.

En palabras de Moreu (2005), la comunicación pública se ha convertido, en la actualidad, en una actividad administrativa heterogénea, muy difícil de delimitar y categorizar que se puede identificar como “un cajón de sastre” en el que caben manifestaciones tales como *la información política, las relaciones públicas, la información general sobre servicios administrativos, el diálogo interpersonal o la publicidad institucional*.

Para Rubio (2004), nos encontramos todavía con visiones muy limitadas y parciales sobre la aportación que la actividad comunicativa realiza a la gestión pública y la califica de “concepto multiforme”.

De manera que, aspectos tan relevantes como el derecho a la información, la tipología de los usuarios, la naturaleza de los mensajes, las tecnologías de información-comunicación o las estructuras de los diferentes niveles competenciales administrativos<sup>87</sup> que prestan servicios al ciudadano, son, entre otros, elementos consustanciales al diseño de los procesos de comunicación pública (Gómez Camarero, 2003) que conviene tener presentes en esa interacción permanente que se produce entre la Administración y los ciudadanos.

<sup>86</sup> Dentro de la Comunicación Pública, en el presente trabajo, nos centramos en este segundo eje, dada la enorme complejidad y diversidad de procesos de interacción social que se podrían derivar del primero.

<sup>87</sup> Es decir: *La Administración General del Estado, autonómica o local*. En este sentido, autores como Moreu (2005: 81) se refieren a todos *los poderes públicos* (no sólo las Administraciones públicas) como sujetos emisores potenciales de tales mensajes. De esta forma se incluyen en esta clasificación instituciones públicas como el Parlamento o el propio Gobierno.

## 5.1. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL Y DEFINICIÓN DE COMUNICACIÓN PÚBLICA

Con el término *comunicación pública* hacemos referencia, con carácter general, al fenómeno comunicativo-informativo bidireccional de las organizaciones que pertenecen a la Administración Pública: pudiendo manifestarse desde las propias organizaciones a sus administrados y viceversa.

Existen dos orientaciones diferentes que afectan a su delimitación como proceso (Galán, 2000): la primera, por parte del criterio de *la naturaleza jurídica del emisor*; de forma que, es posible identificar a la *comunicación pública* como aquel proceso basado en una interacción comunicativa en la que al menos una de las partes intervinientes es un sujeto público; ya sea adoptando el papel de emisor o de receptor.

Frente a este planteamiento, otro que, desde una segunda orientación, defiende, en cambio, como criterio identificador para calificar un proceso de comunicación como público, *la persecución de un fin de interés público o general*. Según este segundo posicionamiento, el marco delimitador de la comunicación pública no dependería de la naturaleza (pública o privada) del emisor sino del fin prioritario perseguido por aquella; lo que significa que los procesos comunicativos realizados por parte de los sujetos públicos que pertenecen a la Administración y que no cumplen el requisito de una *finalidad demostrada* de interés público<sup>88</sup>, no podrían ser considerados dentro de este ámbito de referencia. De la misma forma, sí quedarían incluidos en esta categorización aquellos mensajes de comunicación centrados en objetos sociales, lanzados por todo tipo de organizaciones no públicas lucrativas o sin ánimo de lucro (pertenecientes al denominado tercer sector).

Nuestro posicionamiento acerca de la *comunicación pública* como proceso de interacción comunicativa, se basa en la primera orientación expuesta, a partir de la cuál prevalece la naturaleza jurídica del emisor y las formas publicitarias empleadas, frente a la finalidad última o utilidad del mensaje; creemos que, situarnos bajo el segundo postulado, restringiría nuestro ámbito de análisis al no incluir, entre otras, la comunicación destinada a reforzar la imagen de las organizaciones públicas o la publicidad institucional de carácter comercial.

Dada la enorme extensión que posee dicho fenómeno, centramos nuestro foco de atención en la intervención comunicativa que se establece desde la Administración hacia los administrados, según el diferente carácter de los objetivos establecidos. Y

---

<sup>88</sup> En contraposición y en clara referencia a la *comunicación de imagen*, cuyo fin es el refuerzo o potenciación de la imagen de las organizaciones públicas.

aunque no pretendemos que dicho posicionamiento sea absolutamente restrictivo en cuanto a la dirección del proceso, en el sentido ya expuesto cuando aludíamos a la *información administrativa*<sup>89</sup>, en este trabajo, se incide únicamente en una de las dos posibles direcciones del proceso.

Si atendemos a los elementos fundamentales que caracterizan al fenómeno que pretendemos analizar, podemos observar tres cuestiones significativas (Galán, 2000: 36 y ss.): *su carácter intersubjetivo, su carácter circular y su carácter instrumental o finalidad.*

- a) *Carácter intersubjetivo*: en todo intercambio comunicativo se entabla necesariamente una relación entre el sujeto emisor (el que emite la información) y el sujeto receptor (el que la recibe). La naturaleza jurídica de tales sujetos (pública o privada) determina el carácter intersubjetivo de este proceso; de manera que, éste puede establecerse entre *sujetos privados, entre sujetos públicos o entre sujetos públicos y privados*: la primera posibilidad se traduce, dentro del ámbito de la Administración Pública, en el establecimiento de una relación de comunicación entre los propios ciudadanos, orientada a configurar movimientos asociativos o colectivos; la segunda, es el establecimiento de dicha relación entre organismos públicos –ya sea entre distintos entes o bien entre distintos órganos u organismos dependientes de un mismo ente público–: puede ser considerada como referente de análisis de procesos de comunicación interna (interdepartamental e interorgánica) e, incluso, en posibles análisis de las relaciones institucionales entre las organizaciones públicas. Es, en la tercera posibilidad, donde se configura la actividad comunicativa en la que interviene un ente público, junto con los ciudadanos, para desarrollar procesos en los que la Administración suministra información y se comunica con sus administrados (o viceversa).

La orientación de mayor peso específico, en cuanto al análisis de la comunicación pública, sin duda, está constituido por la tercera vía propuesta; y así, el estudio de esta relación comunicativa, puede servirnos como fundamento para reflexionar sobre el posible cambio que se ha venido produciendo respecto a la posición jurídica del ciudadano respecto a la Administración y, en general, sobre el modelo actual de las relaciones Administración-ciudadano.

<sup>89</sup> Centrar nuestra atención únicamente en el *flujo de informaciones que emergen por parte de la Administración hacia los ciudadanos*, no significa que no seamos conscientes de que solamente estamos ocupándonos de una de las dos direcciones posibles de la relación comunicativa. Esa dirección es, justamente, a la que se refiere el término *información administrativa*. En ningún caso se pretende considerar ambas expresiones (comunicación pública e información administrativa) como significados homogéneos o sinónimos; se delimita el objeto de estudio en función de los intereses de la propuesta realizada en torno a este proyecto de investigación.

- b) *Carácter circular*: concebir la comunicación pública como un proceso de comunicación “lineal”, limitada, exclusivamente, al suministro de información de la Administración a los ciudadanos, sería, tal y como ya hemos indicado, un planteamiento sumamente reductivo. Siendo asumida, por parte de las organizaciones públicas, como un proceso de intercambio comunicativo en el que la Administración suministra información a los ciudadanos y éstos también hacen lo mismo con respecto a aquella; de manera que esta información que se recibe de los ciudadanos es utilizada por los responsables de la Administración para poder mejorar su actuación futura.

Dentro de la distribución de roles en esta relación, no podemos adjudicar una posición activa, necesariamente, a la Administración y, en paralelo, la pasiva, inexorablemente al ciudadano<sup>90</sup>: las organizaciones públicas suministran informaciones a los ciudadanos, lo que afectará a la actividad que pretendan realizar éstos; pero, a su vez, los ciudadanos también suministran informaciones a la Administración que ésta deberá tener en cuenta y valorar, de manera que, paralelamente, esta interacción también incide en la actividad administrativa que se desarrolla.

La Administración, además de establecer vías adecuadas para comunicarse con los ciudadanos, tiene que establecer mecanismos suficientes que faciliten el *feed-back* con ellos: ambas direcciones del proceso deben ser concebidas como dos flujos no aislados, sino conectados o interdependientes que configuran un proceso circular. Esta cuestión afecta, sobremanera, al grado de implicación y participación de la ciudadanía en la dinámica administrativa.

- c) *Carácter instrumental y finalidad*: por otra parte, de la misma forma que sucede en organizaciones de diversa índole, la manera o forma de comunicar de las organizaciones públicas no puede ser concebida como algo independiente o ajeno al objetivo que se persigue con dicho proceso: el fin perseguido condiciona el objeto material del proceso comunicativo (tanto en su significado como en su significante).

El carácter instrumental de la comunicación pública se basa en que ésta se erige como un instrumento eficaz para la consecución de los objetivos fijados por la Administración; ello se traduce en la necesidad de adecuar los modos de comunicar a los fines de interés público perseguidos de manera que la comunicación

---

<sup>90</sup> Podríamos extrapolarlo a la segunda orientación dentro del carácter intersubjetivo de la *comunicación pública*.

constituye un instrumento de primer orden de las organizaciones públicas para administrar mejor<sup>91</sup>.

A partir de los elementos apuntados por Galán (2000), se realiza una propuesta *conceptual de la comunicación pública* como delimitación necesaria para este proyecto de investigación. Y así, nos referimos como tal a:

Toda aquella actividad que se manifiesta como interacción comunicativo-relacional bidireccional, establecida entre la Administración y los ciudadanos mediante mensajes dotados de significados heterogéneos (objeto de la comunicación) a través de diferentes medios (interpersonales, colectivos, colectivos de masas y telemáticos). Posee carácter instrumental y su finalidad particular se traduce en determinados objetivos específicos, establecidos en el ámbito político y/o de gestión administrativa o ejecutiva; dichos objetivos específicos se corresponderán en su mayoría, necesariamente, con alguno de los fines de carácter general perseguidos por la Administración, entidades adscritas o cualquiera de los poderes públicos, siendo identificados, consecuentemente, como fines de interés público.

Nos interesa, en este punto, destacar un aspecto relevante que la doctrina atribuye a la comunicación pública: y es que su función no consiste simplemente en informar, sino que asume como objetivo asegurar la participación de los ciudadanos en la vida pública y hacerlos responsables de sus elecciones personales, dentro de un contexto democrático (Moreu, 2005). Y así, mientras *las políticas de información* se centran, únicamente, en la difusión y promoción del acceso a la información, *las políticas de comunicación pública* englobarían

“todas aquellas actividades a través de las cuáles los poderes públicos pretenden organizar las condiciones de comunicación de los ciudadanos, es decir, regular los procesos de comunicación social. La comunicación pública decide sobre los contenidos que deben ser producidos, fijados y distribuidos por los poderes públicos, con la finalidad de conseguir que aumente la participación de los ciudadanos” (Moreu, 2005: 46).

Dentro de la política de comunicación externa desarrollada por cualquier organismo público se desarrollan estrategias definidas, orientadas a regular procesos de comunicación social que respondan a sus necesidades y objetivos específicos; di-

<sup>91</sup> Gregorio Arena (2000), uno de los máximos exponentes estudiosos de la comunicación pública en Italia, la resume en la idea “comunicar para administrar”; para este autor, la comunicación sirve a la Administración no sólo para administrar sino para hacerlo mejor Costa Badía (2001) comparte esta misma consideración.

chas estrategias y líneas de actuación se materializan, fundamentalmente, a través de tres vías planificadas de manera sinérgica y simultánea en un mismo periodo: *la publicidad institucional, la gestión de las relaciones informativas y el establecimiento de relaciones institucionales.*

## 5.2. LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL COMO PARADIGMA DE LA ACTIVIDAD COMUNICATIVA ADMINISTRATIVA

Nos referimos, como tal, a una modalidad de comunicación pública que, en sentido estricto, identifica flujos de información y comunicación de la Administración hacia los ciudadanos como destinatarios.

De la misma forma que las demás manifestaciones de comunicación pública, se trata de un proceso de comunicación que es persuasiva, ya que tiene intención de influir, y resulta imprescindible para la consecución de metas y objetivos del sector público.

Moreu (2005: 78) nos advierte, en este sentido, que

“las administraciones públicas utilizan la publicidad institucional sin un conocimiento claro de las técnicas publicitarias, sin personal especializado, sin una organización definida y en medio de un gran vacío normativo”.

Su principal criterio definidor no es tanto su contenido u objeto (sumamente heterogéneo, tal y como compr obaremos a partir de la legislación vigente) sino su manifestación formal a través de diferentes cauces de difusión, utilizando para ello técnicas específicas de la publicidad corporativa y comercial, que sirven como referentes para adoptar métodos, técnicas y lenguajes propios.

Sus orígenes se enmar can en la propia historia de la publicidad en España: es, a partir de los años 70 cuando se cuestiona esta actividad, orientada, básicamente, a la manipulación de los receptores de los mensajes publicitarios institucionales. Dicha corriente, tal y como nos indica Moreu (2005), provoca que a tales mensajes se les conciba como absolutamente instrumentales, a par tir de la finalidad perseguida. Y así, la percepción positiva o negativa de la publicidad institucional dependerá, exclusivamente, del objeto material al que haga referencia.

Esa es la razón de que cuando, en los años 80, las Administraciones públicas españolas comienzan a desarrollar este tipo de campañas, esté muy presente una orientación instrumental positiva<sup>92</sup>.

Desde el ámbito jurídico se elevan constantemente críticas hacia esta forma de actividad publicitaria. Sin embargo, Moreu (2005), en la misma línea que Costa Badía (2001), no comparte la idea –muy extendida– de que la publicidad institucional (especialmente la de logros y resultados), resulte siempre manipuladora, frente a la información administrativa más genuina o aséptica. Y lo justifica en este sentido:

“la publicidad institucional no se opone, sin más, a la comunicación informativa, como si la primera fuese esencialmente manipuladora y la segunda aséptica, pues todo proceso comunicativo implica ya una selección de la información: la que es útil para persuadir” (Moreu, 2005: 52).

Es más: las campañas de publicidad institucional pueden contribuir, tal y como ha afirmado Sainz Moreno (2004), a la formación de la opinión pública como elemento fundamental del pluralismo político y cimiento del Estado democrático. El Estado, a través de sus diferentes estructuras administrativas, utiliza este recurso para alcanzar objetivos preestablecidos que van a redundar en un mayor nivel de calidad de vida para los ciudadanos.

La publicidad institucional se ha convertido en un cauce idóneo en la interacción comunicativa entre individuos, grupos (o colectivos) y las instituciones públicas.

Para la Administración, las técnicas publicitarias actúan como un valioso instrumento que contribuye a su legitimación; mediante ellas, puede obtener resultados (Moreu, 2005: 56) que redunden, entre otros, en *la mejora de la imagen de la institución, la transparencia administrativa, el fomento de la participación ciudadana y el aumento de la eficacia de los servicios administrativos*.

a) *La necesidad de una imagen positiva frente al déficit de legitimidad de las administraciones públicas*: la identidad de la actividad administrativa publicitaria no puede entenderse, tal y como ya ha sido apuntado, sin tener presente la actual crisis del Estado del Bienestar y las corrientes privatizadoras que invaden los servicios públicos a partir de la perspectiva relacional de la nueva gestión pública.

<sup>92</sup> Campañas como las de *lucha contra la drogadicción, la xenofobia, los incendios forestales*, o bien aquellas que tratan de promover conductas sociales de interés general, como *la recogida de vidrio o la conducción responsable*, entre otras, constituyen ejemplos de publicidad institucional “positiva” o bien valorada. No sucede lo mismo con *campañas de imagen de logros y resultados* que se identifican con la propaganda política e intereses puramente partidistas.

blica. Es, precisamente, en este contexto cuando la comunicación publicitaria emerge como un instrumento clave que puede contribuir a paliar la crisis y a consolidar a las organizaciones públicas desde su legitimidad.

- b) *Una administración transparente*: propiciar un grado suficiente de transparencia administrativa es uno de los objetivos fundamentales de la denominada publicidad institucional. El hecho de que la Administración utilice el recurso de la comunicación publicitaria, contribuye, sin duda alguna, a evitar la opacidad del diseño y desarrollo las políticas públicas a la vez que propicia el conocimiento de las instituciones y su proximidad hacia los ciudadanos como referente de cualquier actuación administrativa.

En este sentido, Sainz Moreno (2004: 167) afirma que

“Una Administración es transparente cuando presenta a los ciudadanos su imagen, con reiteración, con una amplia difusión de su presencia y su actividad... No puede desconocerse el efecto positivo que esa comunicación activa produce, porque mantiene la presencia viva de cada Administración e incita a su crítica, al reconocimiento de sus servicios públicos o a la protesta por sus deficiencias... Las campañas publicitarias de la Administración contribuyen en nuestra época a la transparencia de la Administración en la medida en que reducen el secretismo sobre su propia existencia y además fortalecen la identidad de cada Administración y la someten al efecto saludable de su presencia en el debate social en el que se forma la opinión pública”.

La transparencia, en todos los órdenes de la actuación administrativa, es el eje en el que se cimientan los Estados democráticos. La publicidad institucional, como manifestación de comunicación pública, contribuye a ello de forma paralela al desarrollo e implementación de las nuevas tecnologías en la sociedad de la información y del conocimiento.

- c) *El fomento de la participación ciudadana*: actualmente, el impulso de la participación ciudadana es una de las líneas argumentales más utilizadas dentro de las campañas de publicidad y comunicación institucional. Tras la etapa, ya superada del Derecho Administrativo, caracterizada por su carácter imperativo y unidireccional, en el contexto actual, tal y como apunta Moreu (2005), se establecen cauces de participación ciudadana y consenso que permiten acercar las posiciones administrativas hacia los ciudadanos-administrados.

En este sentido, resulta sumamente interesante la aportación efectuada por Arena (2000), cuando establece a partir de una modalidad de comunicación pú -

blica, primero denominada *comunicación administrativa* y, más recientemente, *comunicación de ciudadanía*, ciertos postulados que implican un cambio de paradigma en las relaciones administrativas: plantea un nuevo modo de interpretar tal interacción, al concebir una *Administración relacional* que practica la comunicación pública, y por extensión *la publicidad institucional*, como una forma de administrar, convenciendo a los ciudadanos de que colaboren con ella en la consecución de políticas y propuestas concretas en el ejercicio del poder público. El ciudadano rompe así con el posicionamiento tradicional de simple administrado pasivo (promovido desde planteamientos burocráticos), o de cliente (a partir de los postulados neoempresariales) y se sitúa en este nuevo contexto como cooperante y partícipe de las políticas administrativas, desde la proximidad de los postulados neopúblicos. En la definición de este nuevo rol, la publicidad institucional va a desempeñar un papel fundamental.

d) *El aumento de eficacia en los servicios públicos*: tras constatar cómo desde la propia doctrina que surge desde las Comunidades Autónomas o desde la Administración General del Estado, la eficacia se erige en fundamento o principio básico de la publicidad institucional, parece obvio que ésta se asume como un instrumento sumamente útil para garantizar el buen gobierno administrativo. Este tipo de comunicación pública simplifica la naturaleza burocrática del lenguaje administrativo y contribuye a mejorar la eficacia y la calidad en la información que se deriva de la oferta de servicios o de la utilización de bienes públicos.

Este debate sobre la legitimidad de la Comunicación Pública aparece de manera constante en el sector político-administrativo, ya que las fuerzas políticas opositoras son conscientes de que una estrategia acertada de comunicación puede convertirse, para el equipo de gobierno, en un sólido refuerzo de las actuaciones ejecutivas, restando posibilidades de alternancia política. Y en este sentido, los responsables de la oposición se manifiestan con especial intensidad, sobre todo en periodos preelectorales, para denunciar públicamente determinadas prácticas comunicativas por parte del equipo de gobierno, en las que se utilizan recursos públicos para primar intereses electoralistas y partidarios.

Bernard Niquet (1995)<sup>93</sup>, responsable de comunicación del Ayuntamiento de París, señalaba que la comunicación pública es legítima cuando se manifiestan las siguientes condiciones:

<sup>93</sup> Citado en Costa Badía (2001).

- a) Carácter institucional: no debe presentarse ni al servicio de un partido ni para promocionar un interés particular.
- b) Inscrita en una óptica de servicio público.
- c) Dirigida al conjunto de los administrados: las campañas destinadas sólo a una parte del público sólo pueden aceptarse cuando de ellas se va a beneficiar la comunidad.
- d) Información pública actualizada e integrada lo más posible al día a día de los ciudadanos.
- e) Campañas adecuadas a las necesidades de los administrados sin una inversión desproporcionada respecto a los objetivos de las campañas: a través de los sondeos o encuestas de opinión se puede medir el impacto y ver si las actuaciones públicas se adecuan a las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos.

En un momento en el que la comunicación pública se considera como un instrumento imprescindible de *la gobernanza* y su utilización coherente favorece al conjunto de un país, a un territorio o a una ciudad, siempre que se observen ciertos principios y limitaciones que expresan las leyes, el argumento de “su falta de legitimidad”, al realizarse a costa de fondos públicos, pierde consistencia. Este recurso, en un Estado de Derecho democrático y social, es garantía de respeto a los derechos de los ciudadanos, al dar a conocer la gestión efectuada por sus responsables políticos y facilitar la participación ciudadana en la gestión de cualquier ámbito de la vida pública.

La publicidad institucional se enfrenta a límites que se derivan, en primer término, de la normativa sectorial propiciada por las diferentes Comunidades Autónomas; en segundo término, y como referente general para las Administraciones estatales y sus instituciones, los propios que impone la Ley Estatal en materia de Publicidad y Comunicación Institucional (2005); pero además, la propia Ley General de Publicidad de 1988, al establecer determinados principios que permiten discriminar la publicidad lícita de la ilícita en el ámbito privado, se convierte en un indicador de referencia sobre cuáles son los principios que deben observar los anunciantes del sector público cuando planifican acciones comunicativas y publicitarias.

En cuanto a la legislación autonómica sectorial, tales límites están relacionados, básicamente, con *los principios informadores* que se le atribuyen a los mensajes de publicidad institucional, *su naturaleza no partidista, el respeto a la ética publicitaria y las imposiciones presupuestarias*.

- a) *Principios informadores*: en tanto que, la publicidad institucional es una modalidad específica de comunicación pública, debe acogerse a los fines o principios informadores que actúan como parámetros que limitan esta actividad. Estos fines generales tienen que ver, tal y como ya hemos comentado, con la mejora de la transparencia administrativa, la eficacia de los servicios públicos, la promoción de los valores democráticos y la participación ciudadana en la gestión política, económica, cultural y social.
- b) *Principio de utilización no partidista*: la utilización por parte de los responsables políticos que ostentan el poder de este tipo de comunicación pública al servicio de sus intereses partidistas, supone una desviación de poder y en consecuencia, anteponer los intereses de las organizaciones políticas al interés general que debe orientar cualquier actuación administrativa.

Y así, se observa cómo la Ley catalana, en su artículo 4.a, especifica ciertos criterios que sirven para limitar el ejercicio de este tipo de comunicación:

“ninguna comunicación publicitaria institucional debe ser partidista, ni tener puntos de similitud con la publicidad que lleve a cabo ningún partido político para su propia imagen o la captación de afiliados. Siempre es preciso demarcar claramente la publicidad institucional de la propaganda política. En este sentido, debe evitarse la confusión y coincidencia de las campañas institucionales con las campañas electorales<sup>94</sup>, con excepción de las campañas institucionales referidas al propio proceso electoral”.

La normativa sectorial insiste, así mismo, en su artículo 8.3, en el hecho de que los partidos políticos

“tampoco pueden utilizar durante la campaña electoral eslóganes, simbología o elementos publicitarios identificables con las campañas institucionales”.

El riesgo que conlleva la utilización partidista de tales mensajes, tiene que ver con la naturaleza persuasiva y las características propias del lenguaje publicitario. En este sentido, el control judicial de las campañas de comunicación ins-

<sup>94</sup> La profesora Feliu Albaladejo (2004) realiza una interesante aportación en este sentido, cuando analiza la comunicación institucional y electoral efectuada por la Generalitat Valenciana y el partido político que ostenta el poder ejecutivo, durante el periodo pre-electoral y electoral de los comicios autonómicos y municipales del 2003. Concluye que, si tales campañas publicitarias, en lugar de efectuarse en la Comunidad Valenciana, se hubieran ejecutado en Cataluña, los responsables administrativos habrían vulnerado la normativa vigente. Pone así de manifiesto, el gran vacío legal y la ambigüedad existente en cuanto a regulación de la publicidad institucional por parte de las diferentes Comunidades Autónomas.

titucional se efectúa no sólo a través de la vía contencioso-administrativo sino, incluso, a través de la vía penal.

- c) *El respeto a la ética publicitaria*: la ética está vinculada a la autorregulación como instrumento útil y necesario para la solución de conflictos, tal y como se señala en el preámbulo de la Ley General de Publicidad (1988). En España, a pesar de que existe un código de conducta publicitaria, aprobado en el año 1999, por la *Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial*<sup>95</sup> se aplica, únicamente, en el ámbito de la publicidad comercial, quedando excluida del mismo tanto la publicidad institucional como la política.

No obstante, algunas leyes autonómicas<sup>96</sup> y la de ámbito estatal, cuando prohíbe el desarrollo de campañas concebidas para denostar a otras administraciones públicas, en el ejercicio de sus propias atribuciones o cuando actúan de manera concurrente, incluyen cierto compromiso con la práctica profesional de comunicación institucional desde la perspectiva de la ética publicitaria; lo cuál, no significa que los posibles conflictos o denuncias en el ámbito público vayan a ser resueltos mediante la aplicación de este Código de Conducta de 1999; sino que se asume, por parte del sector público, este reconocimiento a la ética desde el sector privado y se extrapola a la comunicación de carácter institucional.

- d) *Las imposiciones presupuestarias*: la publicidad institucional se encuentra sometida a los límites generales de la legislación presupuestaria y, en su caso, a la vigilancia del Tribunal de Cuentas que controla la actividad económico-financiera del sector público. Sin embargo, las leyes autonómicas no establecen límites máximos de gasto en publicidad institucional, que es cada vez más elevado.

Por otra parte, la Ley General de Publicidad de 1988, en su artículo 3, establece que se considera publicidad ilícita aquella que atente contra la dignidad de las personas o vulnere los valores y derechos fundamentales reconocidos por la Constitución (especialmente los que se reflejan en los arts. 18 y 20, apartado 4), la publicidad engañosa, desleal, subliminal o la que infrinja lo dispuesto en la normativa que regule la publicidad de determinados productos, bienes, actividades o servicios.

A pesar de que esta Ley, únicamente, tiene por objeto

<sup>95</sup> Autocontrol.

<sup>96</sup> Este principio está presente tanto en la normativa sectorial aragonesa (art. 4.2) como catalana (art. 3.4), en la cual se instituye un código propio de conducta publicitaria.

“regular actividades comerciales, industriales, artesanales o profesionales con el fin de promover de forma directa o indirecta la contratación de bienes muebles, inmuebles, servicios, derechos y obligaciones” (art. 2).

Lo cierto es que, desde la doctrina jurídica, la no observación de estos principios en la publicidad institucional se considera una práctica ilegal. Esta circunstancia justificaría, según Moreu (2005), la ampliación del concepto legal de publicidad: de esta forma, al introducir este nuevo objeto material en la definición de publicidad, las campañas publicitarias públicas no quedarían al margen de los límites que plantea la Ley General y tendrían que asumir los principios de *legalidad, autenticidad y veracidad*<sup>97</sup>, produciéndose la rectificación y cesación de las campañas institucionales cuando éstas incumplieran tales principios.

Pero además, en el caso de la publicidad institucional ilícita, al ser el anunciante una Administración pública, las consecuencias que se derivan de tal hecho no sólo se limitan a acciones de cesación y rectificación, sino que

“La actividad publicitaria que incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico será ilegal y, por tanto, susceptible de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, que incluso podrá dar lugar a responsabilidad patrimonial” (Moreu, 2005: 271).

La Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional viene a cubrir el vacío normativo existente, hasta ese momento, sobre la planificación y ejecución de campañas publicitarias o de comunicación procedentes del sector público estatal. Y así, refleja que

“las campañas institucionales se ajustarán siempre a las exigencias derivadas de los principios de interés general, lealtad institucional, veracidad, transparencia, eficacia, responsabilidad, eficiencia y austeridad en el gasto” (art. 3.4).

La norma establece, así mismo, varias limitaciones o prohibiciones expresas, en cuanto a promoción o contratación de campañas:

<sup>97</sup> Es decir: el respeto a la dignidad de la persona y los valores y derechos constitucionales (arts. 18 y 20.4 de la C.E.), que huya de la ambigüedad, la identificación suficiente del emisor de la campaña o del mensaje, en cuanto a sus objetivos y contenido (art. 4.4 de la Ley Aragonesa) y, además, no induzca a errores por la inexactitud de los datos, por omisión u otras circunstancias (art. 4.4 de la Ley aragonesa; 5.1 de la Ley valenciana y 4.d) de la Ley catalana).

- “a) Que tengan como finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por los sujetos mencionados en el artículo 1 de la Ley.
- b) Que manifiestamente menoscaben, obstaculicen o perturben las políticas públicas o cualquier actuación legítimamente realizada por otro poder público en el ejercicio de sus competencias.
- c) Que incluyan mensajes discriminatorios, sexistas o contrarios a los principios, valores y derechos constitucionales.
- d) Que inciten, de forma directa o indirecta, a la violencia o a comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico” (art. 4.1).

Se incide, además, en los artículos 4.2 y 4.3 en que tales mensajes y campañas publicitarias no pueden inducir a confusión con los símbolos, ideas, expresiones, diseños o imágenes empleadas por cualquier formación política u organización social o que no se identifiquen de manera clara con quien es el anunciante público, promotor de la comunicación.

Todas estas limitaciones provenientes de las normativas sectoriales y de la legislación estatal condicionan el ejercicio de esta actividad administrativa y tratan de impedir que la publicidad se convierta en instrumento de manipulación y servilismo, en manos de organizaciones e instituciones públicas de los diferentes niveles competenciales.

En este intercambio comunicativo-relacional entre Administración y administrados, tal ejercicio nos permite clarificar a qué tipos de mensajes nos referimos cuando aludimos a un fenómeno de mayor amplitud que hemos denominado *comunicación pública*.

### 5.2.1. La insuficiencia y ambigüedad legal existente sobre la publicidad institucional

Todavía existen, en nuestro país, escasos estudios jurídicos procedentes de la Ciencia de la Administración sobre la materia que estamos analizando (Moreu, 2005). Frente a ello, sí podemos encontrar referencias de gran interés desde otras ramas de las ciencias sociales como las ciencias políticas, la sociología o las C.C. de la Información y Comunicación<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> El hecho de que las Administraciones públicas se hayan convertido en uno de los principales inversores publicitarios de nuestro país, ha motivado un notable interés por el estudio de los procesos de comunicación publicitaria en el sector público.

Entre ellas, la realizada por Ortega (1999: 46-48) cuando refleja los fines más habituales de la publicidad institucional:

- “a) Informar para que los ciudadanos estén en mejores condiciones de utilizar los servicios de la Administración y poder cumplir mejor sus obligaciones.
- b) Favorecer el conocimiento de las Leyes de forma rápida y a amplios estratos sociales.
- c) Modificar comportamientos y actitudes sobre determinados aspectos sociales.
- d) Crear, mantener o mejorar la imagen y destacar la existencia o notoriedad de una institución: lo cuál es difícilmente aceptado por algunos sectores críticos.
- e) Favorecer la actividad de algunos sectores económicos, como la agricultura o el turismo.
- f) Conseguir, simplemente, dinero a través de loterías, quinielas y otras formas de juegos de azar o mediante emisiones de deuda pública.
- g) Promocionar servicios que deben ser pagados por los usuarios”.

Hasta el año 2005, no existía en España una normativa de carácter estatal sobre Comunicación y Publicidad Institucional; únicamente, podíamos encontrar algunas referencias, como normativa sectorial en Comunidades Autónomas como *Andalucía, Aragón, Cataluña, Extremadura, Navarra, País Vasco y Valencia*. Esta intervención, por parte del ejecutivo, respondió a un intento por paliar el vacío legal existente y la falta de un criterio homogéneo de actuación en la actividad publicitaria de las diversas Administraciones públicas.

Desde la doctrina publicitaria, la Ley General de Publicidad de 1988 (art. 10), se refiere al anunciante como *sujeto público o privado en cuyo interés se realiza la actividad publicitaria*. Por tanto, podemos considerar a las Administraciones públicas o a cualquiera de las entidades, instituciones u organismos que forman parte de ellas como sujetos publicitarios<sup>99</sup>.

Sin embargo, nos encontramos con que algunas leyes de carácter autonómico excluyen de su ámbito de aplicación a determinados organismos públicos como los organismos autónomos o las sociedades mercantiles de capital público<sup>100</sup>; circunstancia que se reproduce también en la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional:

<sup>99</sup> Añade Mor eu (2005: 92) que sería pertinente “incluir en una definición amplia de publicidad institucional a la publicidad emanada de otras instituciones públicas como el Congreso, el Senado, El Tribunal Constitucional, El Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo, así como sus equivalentes autonómicos”.

<sup>100</sup> Tal y como sucede en las leyes sectoriales valenciana y catalana.

“Esta Ley establece el régimen jurídico de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación promovidas o contratadas por la Administración General del Estado y por las demás entidades integrantes del sector público estatal, enumeradas en el artículo 2.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria” (art. 1.1).

“Esta Ley no será de aplicación a las campañas de carácter industrial, comercial o mercantil que desarrollen los sujetos enumerados en el apartado anterior en el cumplimiento de los fines que les son propios” (art. 1.2).

Ello supone, tal y como apunta Moreu (2005), que tanto desde determinados ámbitos territoriales como desde la propia Ley de Publicidad y Comunicación Institucional de carácter estatal, tales sujetos de comunicación publicitaria pública quedarían sin enmarcar en esta categoría, denominada publicidad institucional, rigiéndose por el ordenamiento general publicitario establecido en la Ley General de Publicidad (1988), al igual que cualquier anunciante de carácter privado.

Lo mismo sucede con algunas campañas de comunicación publicitarias, cuyo objeto no aparece reflejado de manera estricta en las normativas autonómicas o estatal (Moreu, 2005). Y así, podemos observar cómo se utiliza, en todas ellas, un sistema de lista cerrada en la que se enumeran, por una parte, los contenidos o el objeto formal de este tipo de mensajes y, por otra, una delimitación negativa a partir de diferentes materias no sujetas a contenido de la publicidad institucional.

La primera referencia normativa existente, desde la doctrina publicitaria, es el concepto legal de *publicidad* que nos encontramos en la Ley General de Publicidad de 1988. Y así, en su artículo 2, queda definida como

“toda forma de comunicación realizada por una persona física o jurídica, pública o privada en el ejercicio de una actividad comercial, industrial, artesanal o profesional, con el fin de promover de forma directa o indirecta la contratación de bienes muebles o inmuebles, servicios, derechos y obligaciones”.

A partir de esta definición, podemos concluir que no toda comunicación de carácter publicitario es considerada como publicidad a efectos legales, ya que existen otras actividades publicitarias que “se escapan” al ámbito de aplicación de la Ley. Es obvio que muchas actividades publicitarias no tienen como fin último el apuntado por la Ley General de Publicidad. Podemos referirnos en este sentido a actuaciones tales como la *publicidad política, electoral, la publicidad corporativa* (la mayoría de mensajes publicitarios de contenido sumamente heterogéneo, entre los que se incluirían las campañas de *publicidad social*, lanzados por la Administración pública a los ciudadanos.

La *insuficiencia* del concepto legal de publicidad ya ha sido suficientemente apuntada, entre otros, por Feliu García (2004) o por Moreu (2005); ambos autores coinciden, en este sentido, en la necesidad de que la publicidad institucional esté integrada y coordinada en las normas del ordenamiento jurídico publicitario, junto con los mensajes de carácter estrictamente comercial.

Esta disfunción del concepto legal queda aminorada, en cierta medida, por la legislación promulgada en algunos ámbitos territoriales y la reciente legislación de carácter estatal.

### 5.2.2. La publicidad institucional en la normativa sectorial de las Comunidades Autónomas

Una de las pocas normas que incluye una definición de publicidad institucional<sup>101</sup> es la Ley Catalana:

“la publicidad que llevan a cabo las instituciones públicas para promover y defender los valores y conductas que permitan consolidar la democracia, el bienestar social, la salud o la prevención y seguridad” (art. 3.1).

En ella, se observa, claramente, como la *promoción de determinados valores sociales*<sup>102</sup> es una de las características que identifican a la publicidad institucional. Esta cuestión apunta a elementos teleológicos, tal y como indica Moreu (2005). Por tanto, existen elementos identificativos de la publicidad institucional, no sólo materiales sino también de finalidad. Y, en este sentido, Moreu (2005: 171) nos advierte que

“en realidad, estas precisiones no dejan de ser superfluas, si recordamos que, por mandato constitucional, toda la actividad administrativa está orientada al interés general (art. 103 C.E.). Por eso, tampoco el criterio teleológico permite identificar los caracteres propios de la publicidad institucional, aunque sí condiciona algunos elementos reglados de control”.

Por otro lado, resulta sumamente complejo, enmarcar cuál es el objeto material (o contenido) de la publicidad institucional, ante las notables divergencias que se pueden observar en las diversas normativas sectoriales. Y así, a partir de la elaboración

<sup>101</sup> También la valenciana y la extremeña.

<sup>102</sup> De la misma forma, en la Ley aragonesa se recoge que “la publicidad institucional debe estar al servicio de los ciudadanos” (art. 3.2), o en la Ley valenciana que “ésta debe servir con objetividad los intereses generales” (art. 4).

de un cuadro comparativo entre las diferentes leyes autonómicas<sup>103</sup> que abordan el objeto o finalidades de tales mensajes, podemos observar cuáles son las materias que se recogen en ellas como contenido explícito de este tipo de comunicación y cuáles quedarían excluidas, dentro de un planteamiento de delimitación negativa.

**TABLA Nº 3: CONTENIDO DE LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL EN LA NORMATIVA SECTORIAL**

	Extremadura	Cataluña	Valencia	Aragón	Andalucía
La promoción y defensa de la democracia y los valores sociales.					
La información sobre derechos y obligaciones de los ciudadanos.					
La información sobre la existencia de las entidades e instituciones públicas, sus actividades, servicios.					
La información de las actividades o proyectos desarrollados por la Administración pública en el ejercicio de sus competencias atribuidas.					
La creación, difusión o mejora de la notoriedad e imagen de las instituciones y administraciones públicas.					
La promoción genérica del consumo de productos y uso de servicios, o de específicos sectores económicos, propios del ámbito territorial de la administración anunciante.					
La prevención y protección de la integridad física y material de los ciudadanos; la promoción de la integración social.					
La promoción de los propios valores o señas de identidad del territorio o de la población de la administración anunciante.					
La promoción de cualquier otro mensaje dentro de la competencia u objeto social de la entidad, sociedad o persona jurídico pública que promueve la comunicación.					
La difusión de los procesos electorales y el fomento del ejercicio del derecho al voto.					
La promoción de productos (publicidad comercial pública).					
La comunicación estrictamente informativa, como convocatoria o aviso sobre funcionamiento de servicios.					
La publicidad normativa y anuncios de actos de la administración que deban publicarse legalmente.					

<sup>103</sup> No se incluyen las normas forales de Navarra y País Vasco por no aludir al objeto material de la publicidad institucional en sus respectivos ámbitos territoriales.

La promoción y la defensa de los valores sociales y democráticos, está presente en todas las normativas sectoriales; así mismo, otros contenidos destacados que se presentan, junto con los anteriores, serían la información sobre los derechos y obligaciones ciudadanas, la existencia de las instituciones, sus actividades y servicios públicos que ofrecen a la ciudadanía en el desempeño de la función pública, la información de actividades y proyectos desarrollados por la Administración en el ejercicio de sus competencias, además de la promoción de los valores representativos o señas de identidad de una determinada comunidad.

Se excluyen, de manera explícita, en las normativas sectoriales de la Comunidad Valenciana y Andalucía, contenidos relacionados con la promoción de productos públicos a través de publicidad institucional; no así en las normativas aplicadas en Extremadura y Cataluña que sí los incluyen. La comunicación de carácter estrictamente informativo sobre convocatorias, avisos o funcionamiento de servicios en Cataluña, no es considerada objeto de la ley autonómica. De la misma forma, no se contempla la publicidad normativa o de actos administrativos que deban publicarse según la normativa vigente en Comunidad Valenciana, Aragón y Andalucía. En cuanto a la difusión de los procesos electorales éstos quedan excluidos en Aragón, mientras que sí aparecen reflejados en la normativa de la Comunidad Valenciana.

Tal disparidad de criterios, por inclusión, exclusión u omisión, es un claro reflejo de la ambigüedad y falta de uniformidad en la delimitación de la publicidad institucional como objeto a regular por parte de las normativas sectoriales de las diferentes Comunidades Autónomas. De esta circunstancia se deriva el hecho de que lo que sí se considera publicidad institucional en unos territorios, no se considere o no quede amparado por la Ley en otros; lo que supone para las Administraciones públicas situarse, según su ámbito territorial, ante supuestos diferentes de comunicación publicitaria que estarán sujetos al régimen establecido por la propia Ley sectorial o bien a la Ley General de Publicidad de 1988.

### 5.2.3. La legislación estatal reguladora de comunicación y publicidad institucional

La Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional, surge con el propósito de desligar las *funciones políticas* del equipo de gobierno de las meramente *ejecutivas*. Y así, se insiste en su preámbulo en la conveniencia de que ambas esferas se mantengan separadas.

Es una ley que establece el régimen jurídico para este tipo de campañas, promovidas por la Administración General del Estado o por cualquiera de las entidades

integrantes en el sector público estatal, que se relacionan en el artículo 2.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria<sup>104</sup>.

Establece una distinción, a efectos de la norma, entre campaña institucional publicitaria y campaña de comunicación, atendiendo al carácter publicitario de los medios empleados. Y considera que, mientras la primera se caracteriza por ser una

“actividad ordenada y orientada a la difusión de un mensaje u objetivo común, dirigida a una pluralidad de destinatarios, que utiliza un soporte publicitario pagado o cedido y es promovida o contratada por las diferentes administraciones públicas pertenecientes a la Administración General del Estado o entidades integrantes (art. 2.a)”.

Sin embargo, cuando se refiere, a las campañas de comunicación institucionales, alude a otras formas de comunicación que no encajan con el formato *puramente publicitario*. A partir de esta consideración, la define como

“aquella campaña que, utilizando formas de comunicación distintas de las estrictamente publicitarias, sea contratada por algunos de los sujetos enunciados en el artículo 1 para difundir un mensaje u objetivo común a una pluralidad de destinatarios (art. 2.b)”.

Es una definición, tal y como apunta Moreu (2005), que siendo útil a nivel conceptual, no supone mayores implicaciones respecto a la aplicación de la Ley.

El principio básico de las campañas institucionales promovidas por el Gobierno que se deriva de esta Ley es que éstas no deben constituir instrumentos de opinión pública, favorable a la administración anunciante que la promueve, sino que su

---

<sup>104</sup> A los efectos de esta Ley, forman parte del sector público estatal:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Los organismos autónomos dependientes de la Administración General del Estado.
- c) Las entidades públicas empresariales, dependientes de la Administración General del Estado, o de cualesquiera otros organismos públicos vinculados o dependientes de ella.
- d) Las entidades gestoras, servicios comunes y las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social en su función pública de colaboración en la gestión de la Seguridad Social.
- e) Las sociedades mercantiles estatales, definidas en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- f) Las fundaciones del sector público estatal, definidas en la Ley de Fundaciones.
- g) Las entidades estatales de derecho público distintas a las mencionadas en los párrafos b) y c) de este apartado.
- h) Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia.

discurso, únicamente, está justificado a partir de la información veraz y neutral sobre sus políticas públicas.

La eficacia, la transparencia, la austeridad y la eficiencia son los fundamentos a partir de los cuáles, se desarrolló su articulado. Una propuesta normativa que se basa en cuatro objetivos:

- a) Garantizar la utilidad pública.
- b) Garantizar la profesionalización de los procesos de comunicación institucional.
- c) Fortalecer la transparencia de las campañas institucionales.
- d) Velar por la lealtad institucional.

La utilidad pública de la comunicación institucional implica, en consecuencia, la prohibición de las campañas denominadas “de logros y resultados” cuyo objeto sea ensalzar la labor del gobierno. De esta forma, los ciudadanos son considerados como epicentro de la actuación administrativa y se garantiza la legitimidad de los mensajes institucionales.

“No se podrán promover o contratar campañas institucionales de publicidad y de comunicación que tengan como finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por los sujetos mencionados en el artículo 1 de esta Ley” (art. 4.1).

La profesionalización de todo el proceso de comunicación institucional, pasa por garantizar el rigor y la eficacia en la planificación, ejecución y evaluación de las campañas; así, el buen aprovechamiento de los recursos públicos por parte de las organizaciones públicas queda garantizado.

A ello, se suma, en este intento por fortalecer la transparencia administrativa en la gestión de las campañas institucionales y su contratación de medios, la instauración de fórmulas definidas que permitan dar a conocer de manera pública todas aquellas actividades de publicidad y de comunicación que tenga previsto desarrollar la Administración General del Estado y sus entidades adscritas.

No es casual que la Ley insista, además, en la necesidad de velar por la lealtad institucional; entendiéndolo como tal, la vigilancia permanente ante campañas institucionales que puedan denostar o infravalorar las actividades desarrolladas por otras administraciones autonómicas, locales o supranacionales. Para ello, se propone la creación de una *Comisión de publicidad y comunicación institucional*, adscrita al Ministerio de la Presidencia del Gobierno.

De la misma forma que las normativas propuestas por las diferentes Comunidades Autónomas establecían cuál era el objeto último o contenido de estas campañas (publicitarias o de comunicación), la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, propone determinados fines y excluye otros.

**TABLA Nº 4: OBJETO DE LA LEY ESTATAL 29/2005, DE 29 DE DICIEMBRE**

La promoción y defensa de la democracia y los valores sociales.	
La información sobre derechos y obligaciones de los ciudadanos.	
La información sobre la existencia de las entidades e instituciones públicas, sus actividades, servicios.	
La información de las actividades o proyectos desarrollados por la Administración pública en el ejercicio de sus competencias atribuidas.	
La creación, difusión o mejora de la notoriedad e imagen de las instituciones democráticas y las administraciones públicas.	
La promoción genérica del consumo de productos y uso de servicios, o de específicos sectores económicos, propios del ámbito territorial de la administración anunciante.	
La prevención y protección de la integridad física y material de los ciudadanos, y la promoción de la integración social.	
La promoción de los propios valores o señas de identidad del territorio o de la población de la administración anunciante.	
La promoción de cualquier otro mensaje dentro de la competencia u objeto social de la entidad, sociedad o persona jurídico pública que promueve la comunicación.	
La difusión de los procesos electorales y el fomento del ejercicio del derecho al voto.	
La promoción de productos (publicidad comercial pública).	
La comunicación estrictamente informativa, en forma de convocatoria o aviso o relativa al funcionamiento de servicios.	
La publicidad normativa y anuncios de actos de la administración que deban publicarse legalmente.	
La publicidad de apoyo, refuerzo o complemento de la publicidad normativa.	

Fuente: Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional y Normativas Sectoriales. *Elaboración propia.*

Su delimitación como proceso de intercambio comunicativo-informativo tiene gran trascendencia desde el punto de vista jurídico, ya que el hecho de que la Administración se convierta frecuentemente en sujeto activo comunicativo, condiciona, permanentemente, el fundamento o contenido de la comunicación, su naturaleza jurídica, sus límites, finalidades y, por tanto, su justificación.

Así se recoge en los Informes de Publicidad y Comunicación Institucional del año 2006 y 2007 o en los Planes previos del año 2008 y 2009, editados por la Secretaría de Estado de la Comunicación.

En ellos queda reflejada la inversión de la Administración General del Estado en Publicidad Institucional (desarrollada o prevista) y las campañas que la propia Ley identifica como Publicidad comercial del Estado, que quedan excluidas del alcance de dicha norma. No obstante, consideramos que debemos tener en cuenta, también, este segundo tipo de campañas a la hora de establecer los datos sobre la inversión publicitaria pública en dicho nivel administrativo.

**TABLA Nº 5: INVERSIÓN PUBLICITARIA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO**

	2006	2007	2008	2009
Publicidad institucional	210.000.000 euros	269.500.000 euros	187.200.000 euros	151.900.000 euros
Publicidad comercial	103.000.000 euros	94.000.000 euros	152.000.000 euros	148.000.000 euros
TOTAL	313.000.000 euros	363.500.000 euros	339.200.000 euros	299.900.000 euros

Fuentes: Informe de Publicidad y Comunicación Institucional (2006, 2007) y Planes de Publicidad y Comunicación Institucional (2008, 2009). *Elaboración propia.*

A la vista de los datos, se observa cómo a partir del repunte que se produce en el año 2007, con un incremento total del 11,6% de la inversión respecto al periodo anterior entre ambas categorías, se invierte la tendencia a partir del 2008, con un descenso del -9,3%, y en la previsión de gasto para el año 2009, con un -11,3%. El hecho de que determinadas campañas institucionales sean consideradas a partir del 2008 como campañas comerciales<sup>105</sup>, influye de manera significativa en el incremento de la inversión publicitaria en los mensajes públicos de naturaleza comercial, que se sitúa en un 16,1%.

<sup>105</sup> Es el caso de RENFE (Ministerio de Fomento) o TURESPAÑA (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio).

### 5.3. RELACIONES INFORMATIVAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En los contextos democráticos, una de las principales obligaciones de cualquier gobierno es informar a los ciudadanos de aquellas decisiones o acuerdos alcanzados en la gestión político-administrativa que les influyen o pueden afectarles. Pero además, es necesario explicar y justificar a la ciudadanía el porqué de tales actuaciones y cuál va a ser la planificación del gasto público. Sólo así será posible que los administrados valoren positivamente las propuestas del proyecto administrativo; de ello depende que los responsables políticos obtengan de nuevo la confianza de los ciudadanos, cuando se celebren los próximos comicios electorales.

No desarrollar una gestión suficiente de la información que atañe a la entidad o no hacerlo de manera eficaz, conlleva serios riesgos para su imagen, ya que serán los propios medios de comunicación a través de otras fuentes informativas (con intereses contrapuestos a los de la organización) los que, lanzando mensajes de diversa naturaleza, se conviertan en artífices de procesos de formación de opinión pública no controlados por la fuente objeto de información. En consecuencia podemos afirmar que, dentro de la estrategia de comunicación externa de cualquier organización pública, la función de mayor incidencia por su repercusión es, tal y como apuntan diversos autores, la gestión de las relaciones informativas<sup>106</sup>; entendiéndose como tales:

“las actuaciones periodísticas encaminadas a seleccionar material propio para su suministro a los medios de comunicación y responder a las peticiones informativas internas y externas de la organización” (Ruiz Vivo, 2003: 39).

Las relaciones con los medios de comunicación social se erigen en premisa fundamental para propiciar acerca de las organizaciones públicas un estado de opinión favorable a sus objetivos y estrategias a medio y largo plazo.

La creencia asentada sobre el poder mediático procede de la ocupación por parte de éstos del *espacio público* como escenario en el que se plantean debates sobre cuestiones públicas. A través de los medios se expresa *el sentir y el hacer político*, se reflejan las posturas de diferentes colectivos y movimientos organizativos, y se expresan las opiniones individuales de intelectuales, líderes de opinión y ciudadanos de a pie. Esto hace que el poder político, o mejor dicho, los poderes públicos, “teman” el tratamiento informativo o los comentarios vertidos sobre determinados

---

<sup>106</sup> Grunig y Hunt (2000) se refieren a los modelos unidireccionales: *agente de prensa e información pública*, dentro de los modelos conductuales de relaciones públicas para identificar las prácticas profesionales periodísticas que se han desarrollado a lo largo del tiempo en el ámbito de las organizaciones.

asuntos que pueden ser especialmente conflictivos y comprometer seriamente la imagen pública de la Institución o la de sus dirigentes. Contar con el favor del público es vital para que cualquier organización sea legitimada en el desarrollo de su función pública. Diezhandino (2007: 56) lo expresa de la siguiente forma:

“En un mundo alejado del respeto a ninguna autoridad moral, el dedo acusador de los medios representa una autoridad más temida que reconocida”.

Autores como Neumann (1973)<sup>107</sup>, Dennis (1991) o Gitlin (2001)<sup>108</sup> aseguran que el poder de los medios de comunicación no parte del propio mensaje lanzado sino de la acumulación (o repetición) de los mismos, cuando se focaliza un objeto determinado por parte de aquellos.

Tal acumulación de información en este ciclo ininterrumpido de producción y consumo de la información se caracteriza por no ser homogéneo sino diverso y plural, ya que la profusa existencia y gran variedad de medios de comunicación social condiciona los productos informativos elaborados para las audiencias.

Por otra parte, los medios de comunicación pueden ser utilizados como arma política.

“Pueden ser propiedad del Estado, de organizaciones capitalistas, de partidos o de movimientos populares. En este sentido, su fuerza se halla vinculada a la del poder, a la del dinero, o la del número, pero poseen fuerza propia” (Duverger: 1981: 227).

Diezhandino (2007) se refiere, en este sentido, al lado perverso de los medios cuando afirma que, la manipulación, intencionalidad o mentira de su discurso forma parte de un ecosistema social en el que los medios se han erigido como instrumentos útiles para la intoxicación informativa al servicio de determinados poderes (públicos o privados) con intereses manifiestos. Y de ahí, el temor que suscitan. No obstante, éstos sólo son uno de los elementos de tal ecosistema, en el cuál intervienen otros actores sociales o políticos que representan a una sociedad civil que se organiza para obtener resultados en clave política y que utilizan, en innumerables ocasiones, a los medios de comunicación para amplificar su causa.

<sup>107</sup> Citado en Wolf (1987: 162).

<sup>108</sup> Citados en Diezhandino (2007: 43-44).

A través de la información periodística se interpreta permanentemente y de forma sucesiva la realidad social (Gomis, 1991; Armentia y Caminos, 1998). Este proceso consiste en presentar determinados hechos como acción discontinua para que la audiencia los capte y comprenda en toda su extensión. Permiten que nos adaptemos a la realidad que representan o actúan como un reemplazo necesario para adoptar posicionamientos enfocados a modificar aspectos de la realidad social.

En esta constante interpretación de la realidad, los medios se ven abocados a una selección permanente de las informaciones de las que disponen a través de fuentes comunes –*agencias de información, gabinetes de prensa o comunicación*– o propias –*contactos personales de los propios periodistas del medio*–, hasta convertir a los hechos, modelados convenientemente, en verdaderos productos informativos.

En este sentido, Armentia y Caminos (1998: 12-13) se refieren a los diferentes niveles que intervienen en esta interpretación de la realidad a través de la actividad periodística<sup>109</sup>:

- “a) El nivel contextual: comprende el conjunto de juicios o decisiones profesionales que tienen como objeto la identificación, comparación y evaluación jerárquica de las noticias. Se centra en la selección que realiza el periodista cuando compara las noticias entre sí, las evalúa y selecciona, de entre todo el caudal disponible, aquellas que considera más oportunas.
- b) El nivel textual: el periodista procede a elaborar un texto peculiar, claramente diferenciado de otros tipos de textos. En este nivel, el periodista elabora unos textos con unas propiedades específicas. El texto informativo resultado de este proceso tiene título, párrafo de entrada y cuerpo noticioso.
- c) El nivel estilístico: se refiere al estilo que utiliza el redactor, condicionado por su propia capacidad expresiva.
- d) El nivel formal: en este cuarto nivel, los periodistas deciden a cuantas columnas va a editarse la información; si va a llevar apoyo gráfico o no; el lugar de la página en que va a ir ubicada y finalmente, si tendrá alguna referencia en la portada del diario”.

Por tanto, cuando los medios interpretan la realidad social como un conjunto de hechos, tratan de comprender algunos de los asuntos más significativos y trascendentes para comunicarlos en forma de noticias o de cualquier otro de los géneros periodísticos habituales. A partir de esa redacción o configuración del hecho en cuestión, se produce un segundo nivel en el proceso de “interpretación”, orienta-

<sup>109</sup> A partir de la clasificación de Núñez Ladevéze (1991: 47-49).

do a formular, entre otros, todos los elementos formales destacados de la noticia como *los textuales –titular, sumario, entradillas, etc.–, el espacio redaccional o tiempo destinado* que representan la relevancia del hecho informativo.

El considerar al medio como “intérprete” significa que adopta secuencialmente el papel de receptor y emisor de mensajes: a través de los estímulos (informativos) que recibe, asume el papel de receptor; no obstante es precisamente la asimilación de tales estímulos lo que le permite actuar como emisor -intérprete: verifica la autenticidad e interés de los mismos, completa la información de la que dispone y emite un mensaje global que se refiere a un hecho que se incluye en una parcela específica de la realidad social.

Siguiendo a Gomis (1991: 38 y ss.), esta interpretación que realizan los medios de comunicación social sobre los diferentes hechos seleccionados para convertirse en acontecimientos informativos, se basa en los siguientes supuestos:

1. La realidad puede fragmentarse en periodos. El único periodo que se trata de interpretar es el actual, y éste es precisamente el que no ha sido interpretado todavía por el medio. Al unificar un periodo, el medio define el presente.
2. La realidad puede fragmentarse en unidades completas e independientes (hechos), capaces de interpretarse en forma de textos breves y autónomos (noticias).
3. La realidad interpretada debe poder asimilarse de forma satisfactoria en tiempos distintos y variables por un público heterogéneo.
4. La realidad interpretada debe encajar en un espacio y tiempo dados (la superficie redaccional del periódico que deja libre la publicidad, el tiempo destinado en la programación al noticiario radiado o televisado).
5. La realidad interpretada debe llegar al público de un modo completo a través de una gama de filtros y formas convencionales (géneros periodísticos), que le permitan entenderla mejor. Las dos formas extremas, básicas y complementarias de esa gama de interpretaciones son la información pura –*la noticia*– y el comentario –*principalmente el editorial*–.

Si la realidad puede captarse de manera fragmentada en unidades independientes y completas llamadas hechos<sup>110</sup>, y estas unidades pueden ser elaboradas y difundidas

<sup>110</sup> *Event*, en la doctrina norteamericana; *Fait*, en la francesa; Gomis apunta que en nuestro país, se suelen utilizar indistintamente las expresiones “acontecimiento”, “suceso” o “hecho”, para referirnos a tales unidades informativas independientes entre sí; aboga por la tercera expresión (hecho) frente a las dos anteriores al considerar que la primera se identifica generalmente con el acontecer de un fenómeno de especial relevancia y solemnidad, mientras que la segunda se encuentra próxima a incidencias o informaciones catastrofistas o de marcado carácter negativo.

das al público como noticias, tales hechos trascendentes representan la interpretación de la realidad social como mecanismo para activar las conciencias colectivas. Cumplen un papel esencial para que los miembros de una colectividad reflexionen, establezcan intercambios comunicativos y, en consecuencia, intervengan en un aspecto concreto de su realidad para propiciar ciertos cambios sociales.

Para llevar a cabo esta función, el trabajo desarrollado por el gabinete de comunicación es fundamental. Utiliza instrumentos tales como: *convocatorias*, para informar de la celebración de un acontecimiento puntual; *comunicados*, que ofrecen información sobre los distintos temas noticiosos de interés general; *ruedas de prensa*, cuando se requiere la presencia física de los periodistas en el momento de ofrecer información sobre un evento, hecho o informe importante; *declaraciones, entrevistas, exclusivas o cualquier otro formato que permita alcanzar los objetivos informativos establecidos por los responsables de la organización*.

En consecuencia, la organización pública se erige como una fuente de información fiable y accesible para los medios de comunicación social que solicitan atención o demandan respuestas concretas sobre asuntos, temas o cuestiones consideradas de interés para sus públicos.

De la misma forma que sucede en diferentes contextos (social, económico, cultural, etc.), en el ámbito político, cualquier hecho trascendente que se produzca (ya sea previsible o no) va a llamar poderosamente la atención de los medios de comunicación y se harán eco de sus aspectos más significativos.

Por otra parte, las propias organizaciones públicas estarán interesadas en que los medios de comunicación reflejen iniciativas, proyectos, actuaciones o programas que se enmarcan en sus políticas estratégicas.

La agenda política se traslada así a la agenda mediática. De manera secuencial, el medio ofrece una información seleccionada e interpretada que dosifica y en la que enfatiza determinadas cuestiones, ofreciendo un encuadre o marco de referencia que permita a los ciudadanos comprender toda la dimensión y complejidad de un fenómeno concreto.

Esta simbiosis permanente entre medios de comunicación y organizaciones públicas, tiende a mantenerse de forma equilibrada a través de *una gestión profesionalizada* de la unidad administrativa responsable de las relaciones informativas.

La tematización establecida por los medios de comunicación social nos permite construir la realidad pública de una manera fácilmente reconocible y asimilable. Me-

diante la selección que realizan los responsables de cada medio sobre determinados hechos en detrimento de otros, y los atributos asignados a éstos cuando se materializan en unidades informativas independientes, adquirimos ciertos conocimientos que nos permiten comprender segmentos parciales de nuestra realidad social.

En una sociedad tan sumamente compleja como la actual, en la que, en el ámbito público se manifiestan una gran variedad de intereses (en ocasiones contrapuestos con los privados) y en la que entroncan experiencias directas personales e iniciativas colectivas de finalidades diversas, no es posible alcanzar el consenso respecto a determinados temas, únicamente mediante procesos de opinión pública que son resultado de la discusión libre entre los individuos (Abril, 1997). Es a partir de la selección y jerarquización de los temas insertados de manera continuada en los medios, cuando verdaderamente se configuran estados de opinión pública.

Existe una gran variedad de concepciones que se refieren al fenómeno de la opinión pública (D'Adamo y otros, 2007): algunos autores se refieren a ella como el sumatorio de lo que opinan los individuos que integran una comunidad o un segmento poblacional sobre un tema en cuestión; otros la abordan, simplemente, como la opinión que expresan individuos determinados, una minoría o bien los grupos de referencia (élites) dentro de la sociedad. También encontramos ciertas aportaciones que identifican el proceso como aquello que reproducen los medios de comunicación a partir de la agenda pública de temas, y equiparan el concepto de *opinión pública* al de *opinión publicada*. Pero además, existe, dentro de la contextualización del fenómeno, un posicionamiento relacionado con los escenarios o espacios (públicos) donde se configuran las opiniones expresadas por los ciudadanos.

Ante tal circunstancia, conviene aclarar que las opiniones colectivas surgen a partir de procesos que se identifican con fenómenos sociales en los que intervienen múltiples factores, relacionados, por una parte, con la comunicación generada por el sistema político –instituciones, partidos, administración–; por otra, con las características propias del entorno en el que se desarrollan tales procesos comunicativos públicos.

Para establecer una aproximación al fenómeno social de la opinión pública, nos parece pertinente acudir a la trilogía *sujeto, objeto y ámbito*<sup>111</sup>, expuesta por Blanch y otros (1988), y retomada por D'Adamo (2007: 20 y ss.), quien incorpora a los

<sup>111</sup> Cuando se aborda cualquier proceso de formación de opinión pública se incide en los sujetos o individuos que opinan, en el tema, asunto u objeto identificado como epicentro del debate y un ámbito singular en el que se produce la interacción del debate público sobre el objeto en cuestión.

elementos anteriores una reflexión acerca de lo que se entiende por *opinión*. Y así, se subraya como rasgos característicos los siguientes:

- a) Las opiniones, por su naturaleza, son siempre relativas y suelen ser objeto de fuertes disentimientos.
- b) Las opiniones son susceptibles al cambio y pueden verse influidas por diversos agentes externos como, por ejemplo, los medios de comunicación de masas o las opiniones de otros grupos. Asimismo su modificación puede ser el producto del paso del tiempo y de cambios en el *espíritu de la época*.
- c) Su correcta apreciación indica que expresan más juicios de valor que juicios de hecho”.

Mateucci (1991: 1.075), por su parte, justifica que una opinión es “pública” desde una doble perspectiva:

“sea en el momento de su formación, por que no es privada y nace de un debate público, sea por su objeto, que es la cosa pública”.

Por tanto, lo público del ámbito no se encuentra determinado exclusivamente por la pertenencia al ámbito público del objeto sobre el cuál se genera un estado de opinión, sino por la *visibilidad social* de las manifestaciones en torno a él.

Añade, además, que el sujeto que expresa una opinión se configura como público; es decir: como personas con capacidad para expresarse o discutir acerca de un tema vinculado a cuestiones de carácter público o privado (aunque, desde este segundo supuesto, de manifestación pública). En consecuencia, la opinión pública adquiere su identidad a partir de tres variables: *su origen, su objeto y su configuración por la interacción social*.

Para D´Adamo (2007), la opinión pública<sup>112</sup> se sintetiza como:

“la expresión de cualquier colectivo que tenga la capacidad de manifestarse acerca de un objeto de origen público o privado pero de exposición pública, en un ámbito socialmente visible”.

---

<sup>112</sup> Véase además la definición de *opinión pública* propuesta por Monzón (1990: 137) como “la discusión y expresión de los puntos de vista del público (o los públicos) sobre los asuntos de interés general, dirigidos al resto de la sociedad y, sobre todo, al poder”, así como su posterior análisis.

Este ámbito *socialmente visible* al que se refiere, aparece estrechamente vinculado a la actuación de los medios de comunicación en la siguiente definición de opinión pública propuesta por Berrio (1989: 158):

“el resultado de la *comunicación pública* organizada primariamente por el sistema político e instrumentalizada por los medios de comunicación, que son las mediaciones sociales pertinentes. El sistema político de la sociedad, diferenciado en los diferentes sistemas de partidos y de instituciones del estado, genera los temas que tendrán relevancia social; también genera las valoraciones a partir de las cuáles se podrá establecer una jerarquización en la atención que se les habrá de prestar”.

De esta forma, la opinión pública queda identificada como una estructura cognitiva de temas institucionalizados por parte del sistema político, a partir de la cuál son los medios de comunicación social los que establecen una valoración de relevancia según la selección y jerarquía que establecen respecto a ellos.

“los medios de comunicación ejercen una actividad selectiva otorgando pertinencia a unos temas y restándosela a otros. Los temas configuran ámbitos de sentido compartido socialmente, y sirven por ello para fundar o regular el consenso social” Abril (1997: 277).

La influencia que ejercen los medios de comunicación social sobre los procesos de formación de opinión pública ya ha sido suficientemente demostrada en innumerables estudios empíricos. Aportaciones como la formulación de la hipótesis del establecimiento de la agenda temática (*agenda setting*) efectuada por McCombs y Shaw (1972), así como conceptos como la prominencia (*priming*) y el encuadre de los objetos (*framing*) han contribuido a ello, abriendo un amplio y diverso ámbito exploratorio sobre la investigación de los efectos acumulados de los medios de comunicación en las audiencias.

Es a finales de los años 60 y principios de los 70 cuando se produce un relevante punto de inflexión en la investigación de la influencia de los medios de comunicación de masas sobre la opinión pública<sup>113</sup>.

En esta nueva fase se incide, por una parte, en el poder que ostentan los medios de comunicación cuando, a través de las rutinas periodísticas focalizan su atención en determinados temas o asuntos, desatendiendo otros; por otra, en el marco de refe-

<sup>113</sup> Quedando superadas, de esta forma, teorías como la aguja hipodérmica, la vinculada a los efectos persuasivos y a los efectos limitados (Wolf, 1987).

rencia o de interpretación que se establece para configurar la identidad propia de tales objetos. Es decir: no sólo se establece a partir de la selección de los temas por parte de los medios “sobre qué pensar”, sino que la propia estructura, orientación y el grado de complejidad con que se abordan tales temas, condiciona el marco de interpretación que hace la audiencia acerca de ese objeto.

Y así, la hipótesis del establecimiento de agenda<sup>114</sup> o *tematización mediática* se basa en la capacidad de los medios para establecer una delimitación de temas sobre los que la audiencia va a pensar o va a establecer procesos de discusión pública (D’Adamo, 2007)<sup>115</sup>. Al captar la atención de sus audiencias a partir de tales procesos de selección instalan en la agenda pública los temas de mayor importancia o jerarquía, aproximando a la ciudadanía a una determinada realidad social.

Los responsables de esta selección continua de los temas en la construcción de las agendas mediáticas<sup>116</sup> (*agenda building*) son los *gatekeepers*: término que fue implementado por la prensa anglosajona para identificar, dentro de los medios escritos o audiovisuales, a aquellos profesionales que actúan como vigilantes – porteros o guardabarreras– de los hechos que son susceptibles de convertirse en información periodística.

Este rol, es desempeñado frecuentemente por *jefes de sección, redactores jefes, subdirectores* y *directores*, como miembros más destacados de los *staffs* directivos de los medios de comunicación social. Ellos configuran este proceso de *agenda setting*; es decir: el temario diario o agenda temática de noticias sobre los que los periodistas deben trabajar y que contempla además de la elección de las noticias publicables, la selección de las fuentes adecuadas, los enfoques más oportunos y el espacio final que va a ocupar esa información<sup>117</sup> (Armentia y Caminos, 1998).

<sup>114</sup> McCombs y Shaw (1972) introducen el término *agenda setting* para referirse a la gran capacidad de los medios de comunicación de masas para dirigir la atención de la opinión pública hacia determinados temas particulares, que presentan como los más destacados (o promientes) del momento.

<sup>115</sup> Véase además: Wolf (1987), Monzón (1990), Gomis (1991), Abril (1997), Armentia y Caminos (1998).

<sup>116</sup> En los procesos de *gatekeeping*, se establecen determinados criterios para la selección y evaluación de noticias: Wolf (1991: 222) se refiere a ellos como *values news* (o valores noticias): criterios sustantivos (el grado y nivel jerárquico de las personas implicadas, el impacto sobre la nación y sobre el interés nacional, cantidad de personas implicadas en el hecho, importancia del hecho respecto a una posible evolución futura), relativos al producto (infracción o grado de desviación de los hechos, novedad, calidad de la historia), al medio (naturaleza, material disponible, la frecuencia, el formato, la ideología), al público (idoneidad e interés de la información) y a la competencia (exclusividad de la información, la expectativa recíproca, parámetros profesionales de referencia).

<sup>117</sup> En este sentido, la agenda temática, constituye mucho más que un simple “temario informativo” en el que se recopilan las *informaciones, reportajes, entrevistas, crónicas, textos de opinión, fotografías, infográficos* y *espacio publicitario* que cada jornada tiene previsto elaborar el periódico para completar sus páginas (o cualquier medio de comunicación su espacio físico o temporal). No sólo se seleccionan los temas sino

Nos referimos, por tanto, a la *agenda temática* como el conjunto de temas (*oissues*) que un medio de comunicación recopila diariamente con la intención de planificar de forma genérica su cobertura informativa en un periodo determinado.

Un *issue* o tema<sup>118</sup> puede definirse a nivel conceptual como:

“un problema social, a menudo conflictivo, que ha recibido cobertura informativa” (Dearing y Rogers, 1996: 2)<sup>119</sup>.

Y representan, dentro del establecimiento de la agenda, su primera dimensión.

Pero, además, los medios de comunicación no sólo sitúan, o pr están atención a ciertos temas del entorno sino que les otor gan significado. Así, al poner énfasis en ciertos temas o en ciertos aspectos de los asuntos, obviando otros, construyen nuestra realidad social. Este proceso de producción de noticias se convierte en una variable fundamental en la construcción de las imágenes mentales de nuestro mundo; la experiencia personal que aportan los individuos sobre el objeto en cuestión, a partir de este proceso de comunicación, constituye, junto con la anterior, la segunda variable que condiciona el efecto de la llamada *agenda setting*.

McCombs y Evatt (1995: 9) identifican a los aspectos como atributos de los temas y los sitúan en una “segunda dimensión de la agenda setting”. Ambos autores afirman que los medios de difusión desempeñan un papel impr escindible en el encuadre de los temas en la opinión pública. Por tanto, los medios no sólo pueden influir en qué temas se incluyen en la agenda pública sino que también pueden influir en el modo en que la gente piensa sobre esos temas.

La evolución de esta Teoría nos sitúa en un marco conceptual mucho más amplio y profundo que el ya establecido en sus orígenes intelectuales. La *agenda setting* no se refiere sólo a los *temas* sino que incluye además las *imágenes* y las *perspectivas*: tiene que ver con cómo se produce la transferencia de la prominencia de objetos cognitivos en su primera y segunda dimensión.

---

que se orienta el trabajo de los periodistas en cuanto al encuadre de la información que se va a publicar o difundir.

<sup>118</sup> Respecto a ellos, Shaw (1977) realiza la siguiente distinción acerca de lo que denomina *eventos* y *categorías*; y así, establece que la diferencia entre *tema* y *evento* consiste en que el primero, es la acumulación de cobertura periodística de una serie de *eventos* relacionados entre sí que forman parte de una *categoría* (o aspecto) mucho más amplia, y que a su vez representa diferentes posibilidades de abordar un mismo tema.

<sup>119</sup> Citado en D’Adamo (2007: 123).

En la configuración diaria de esta agenda, se producen constantes variaciones; por una parte, intervienen las previsiones informativas de los periodistas del medio a partir de las fuentes de información (comunes o propias): son el punto de partida que permite a los profesionales de la información periodística elaborar la agenda a partir de los hechos que son previsibles; pero, por otra parte, las noticias imprevistas modifican la planificación de las rutinas periodísticas, de manera que tanto los temas que deben aparecer en el medio en un periodo específico, como los espacios destinados a ello, su estructura formal o su ubicación respecto a otros hechos – apertura de sección, página par o impar– dependerá de la relevancia e interés de los temas no previstos.

Y así, cada medio representa un espacio concreto dentro del universo informativo, que se materializa en periodos puntuales (diario, semanario, etc.). En este proceso interpretativo y jerárquico, los medios de comunicación orientan la atención del público hacia determinados temas a partir de la consideración general de qué es lo que a la audiencia del medio en cuestión puede interesarle más.

Tal proceso selectivo conlleva el que cada medio cree su propia realidad; y en este sentido, es obvio que el contenido de una “agenda temática” no es una operación ni inocente ni casual (Armentia y Caminos, 1998). La reiteración de temas desempeña un papel de auténtico goteo social; de manera que el público tiene permanentemente presentes aquellos temas que los medios de comunicación exponen reiteradamente y, junto con la influencia de sus propias experiencias directas y otros factores de su ecosistema social, es posible que acaben adoptando la opinión que preconizan determinados medios.

#### 5.4. RELACIONES INSTITUCIONALES Y CIUDADANÍA

Cuando abordamos el enfoque contemporáneo de la teoría de la organización en la Administración pública, incidíamos en dos orientaciones divergentes dentro del denominado *Estado relacional: la neoempresarial*, de signo economicista, basada en la eficacia y eficiencia administrativa, que concibe a los ciudadanos como “clientes”; y, frente a ella, *la orientación neopública*, inspirada en la racionalización y control de la externalización de los servicios públicos, la repolitización de los cargos públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública.

Pues bien, es precisamente esta segunda orientación la que nos proporciona un marco adecuado para el análisis de las Administraciones Públicas como propulso-

ras de diferentes redes interorganizativas, asociativas y ciudadanas que se asientan en los principios de corresponsabilidad, reciprocidad e integración.

Puig (2003: 112) afirma que se avecinan *tiempos de relaciones públicas*, especialmente para las administraciones municipales; y lo justifica en este sentido:

“lo propio de la organización municipal es relacionarse/comunicarse públicamente con los ciudadanos para el incremento y sostén de lo común, de lo compartido, de lo público”.

A pesar de que el modelo gerencial se ha impuesto<sup>120</sup> actualmente al modelo clásico-burocrático en la Administración pública española, no es menos cierto que, aquellos, se desarrollan mayoritariamente desde una orientación estrictamente neoempresarial, obviando las posibilidades que pueden ofrecer estructuras de carácter mucho más participativo (Alguacil, 2005). Así, una y otra orientación condicionan las relaciones que se manifiestan entre los gobiernos locales, las asociaciones y los ciudadanos.

A partir de los planteamientos neopúblicos, los ciudadanos exigen que los responsables políticos se conviertan en auténticos dinamizadores que propicien políticas y estrategias enfocadas a establecer:

- “a) Una *relación directa* entre la institución municipal, los ciudadanos y sus organizaciones.
- b) *Propuestas consensuadas* desde argumentos compartidos para la ciudad (como contexto común de todos) y desde la diversidad de las situaciones ciudadanas.
- c) La creación de *consejos ciudadanos (sectoriales)* como espacios públicos para la información, el debate, el consenso, el pacto, la codecisión, la comunicación, la planificación y la evaluación.
- d) La *cogestión de servicios* con las asociaciones ciudadanas y pequeñas empresas sociales que permita “ciudadanizar” la gestión municipal.
- e) Una *prospectiva de ciudad compartida*, con mayor implicación por parte de todos, con alianzas para lo fundamental y servicios que se ajusten a las expectativas creadas.
- f) Un posicionamiento de *antijerarquía partidaria*: de manera que no se deciden cuestiones que afectan a la ciudadanía porque *ese partido político haya sido elegido democráticamente en las urnas* sino porque responde al interés general.

<sup>120</sup> Debido a los parámetros por los que se rige: *la economicidad, la eficiencia y la calidad* en la prestación de los servicios públicos.

- g) El *diálogo múltiple*: entendido como una red de relaciones entre los ciudadanos, las asociaciones, los colectivos y los responsables políticos en la gestión de lo público, desde la proximidad y comunicación constante”. Puig (2003: 111).

Estas demandas de la ciudadanía adquieren identidad propia dentro de las estrategias globales de comunicación pública de las *administraciones relacionales participativas*; implican una constante relación con los ciudadanos, los movimientos asociativos y el tejido social del ámbito de actuación administrativa.

Es en los municipios, como principal contexto de proximidad ciudadana<sup>121</sup>, donde se manifiesta con mayor incidencia, aún si cabe, la necesidad de atender tales demandas. Para ello, ya no es suficiente aplicar fórmulas tradicionales de comunicación pública (*como la publicidad institucional o las relaciones informativas con los medios de comunicación*); en el complejo contexto actual de las administraciones es cada vez más habitual la utilización de diversas *estrategias de comunicación y relación* que permiten generar vínculos sólidos de confianza con el ciudadano: entre ellas, destacamos *la interacción (personalizada) que se manifiesta cuando el ciudadano pone de relieve su condición de administrado en la resolución de trámites y consultas administrativas, las políticas de participación ciudadana o la interacción (relacional) que se produce con los ciudadanos y representantes de diferentes colectivos sociales a través de los acontecimientos institucionales*.

La peculiar idiosincrasia de estas tres vertientes estratégicas exige una aproximación particular; ello nos va a permitir comprender, en toda su extensión, qué representan cada una de ellas en *la estrategia de comunicación pública municipal*.

A través de las relaciones institucionales se pueden establecer nexos o vínculos entre la ciudadanía, como sistema social, y las organizaciones públicas, como sistemas políticos.

Costa (1992)<sup>122</sup> propone una metodología basada en dos indicadores que permiten identificar a los públicos de una organización: *la posición y la motivación*. Constituye una aportación relevante ya que nos permite superar el umbral (tradicional) *posicional/estructural* del mapa relacional, para situarnos en el terreno psicosocial desde dos niveles de análisis interdependientes.

<sup>121</sup> Alaminos (1995: 20) afirma que mientras los procesos de comunicación que se producen entre el gobierno autónomo o nacional con sus gobernados son de tipo vertical y unidireccional (alternando gestión y elecciones), la comunicación del gobierno municipal con los ciudadanos tiende a ser horizontal y bidireccional, debido a “una mayor proximidad entre ambos, así como a la necesidad de reducir al mínimo los roces y ruidos que producen las interacciones sociales en el contexto de la vida local”.

<sup>122</sup> Véase además: Xifra (2003).

Así, mientras que el mapa taxonómico de los públicos (que representa el número de públicos reales y potenciales) permite visualizar “temáticamente” las diferentes clases de públicos que van a percibir la imagen de la organización, el estudio psicosocial de los vínculos entre los diferentes actores estudia “dinámicamente” las *interconexiones* que los unen, como complemento operacional del primer mapa. El mapa taxonómico de los públicos, por tanto, es el estadio previo necesario para acceder al análisis relacional.

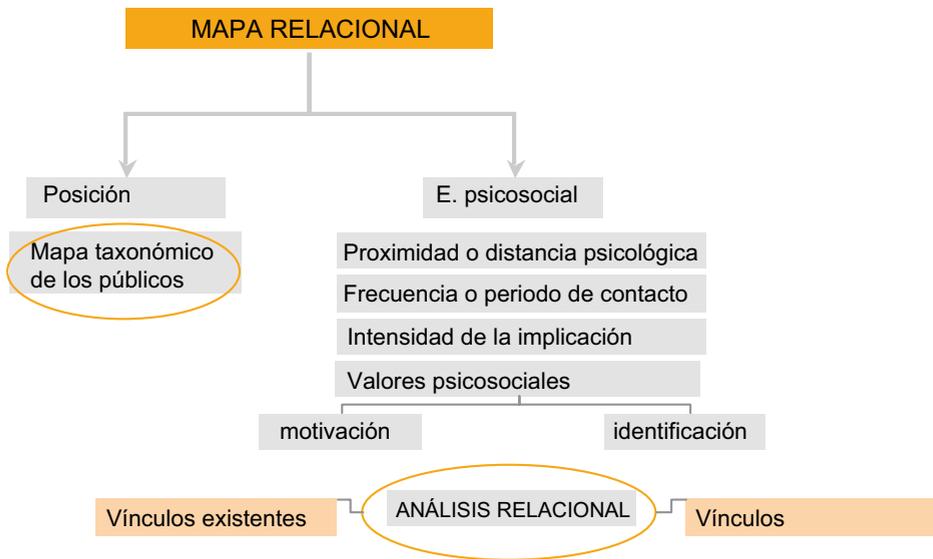
Y en este sentido, la tipología establecida por Costa (1992) nos parece especialmente útil en la gestión de las relaciones institucionales de las organizaciones públicas. A partir del mapa de públicos de cada organización, se establece cuál es su proximidad o distancia psicológica, la frecuencia o periodo de contacto, la intensidad de la implicación, el carácter y los valores psicosociales (o motivaciones) que caracterizan cada una de esas interacciones relacionales, para pasar después a definir y analizar la vinculación de cada tipología de públicos como ejes relacionales de la organización.

El estudio en profundidad de los nexos relacionales es un elemento trascendental para diseñar, con ciertas garantías de éxito, las estrategias organizacionales de comunicación pública, implementar determinadas actuaciones y controlar permanentemente su desarrollo.

Este sistema de interconexiones, identificado en un momento dado entre la organización pública y su sistema social, no es estático en el tiempo; se completa (y se modifica) a partir de la propuesta de otras interconexiones que convendría introducir a partir de objetivos organizacionales. De esta forma, las organizaciones públicas no sólo ejercitan una vinculación gratificante y duradera con su mapa taxonómico a partir de las interconexiones actualmente establecidas, sino que además planifican estrategias de gestión proactivas orientadas a reforzar su mapa relacional.

La interacción relacional está ligada a unas motivaciones que configuran un cuadro de valores con los que cada público se identifica. Estos vínculos implican, a su vez, que la coincidencia entre el interés recíproco de los sujetos en un proceso comunicativo sea proporcional al grado de intensidad y durabilidad de los vínculos (Xifra, 2003); en otras palabras: “la calidad de la relación” impregna cualquier proceso de *comunicación pública*. Estas interacciones pueden producir efectos positivos o negativos, de grado trascendente, fuerte o débil, y pueden manifestarse como reacciones puntuales o duraderas.

**FIGURA N° 7: VARIABLES DE LA GESTIÓN DE LAS RELACIONES INSTITUCIONALES**



Fuente: Costa (1992) y Xifra (2003). *Elaboración propia.*

Establecer un mapa relacional coherente con los objetivos y las políticas estratégicas de una organización pública facilita, sin duda, la eficacia y la eficiencia administrativa en el desarrollo de las actuaciones. Actúa como eje vertebrador de las políticas de relaciones institucionales y como soporte que impide obviar a determinados colectivos, asociaciones o sectores sociales que pueden amenazar el equilibrio permanente al que deben tender las Administraciones públicas en su *gestión relacional*.

#### 5.4.1. La atención al ciudadano desde la nueva gestión pública

Las Administraciones Públicas del siglo XXI contemplan a los ciudadanos como el verdadero epicentro de la función pública. Su misión se orienta, por tanto, a los servicios solicitados por ellos, a sus demandas como colectivo y a la atención personalizada que requieren.

Por ello, entre los objetivos generales establecidos en el momento actual por las organizaciones públicas se encuentran la mejora de atención a los ciudadanos así como el establecimiento de sistemas de comunicación recíproca entre la Administración y aquellos.

Dichos objetivos sólo podrán ser alcanzados

“a través del desarrollo de un conjunto de estrategias y de la implementación de medidas concretas ligadas a cada una de estas estrategias, para lo cual han de tenerse en cuenta las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y las comunicaciones” MAP (2002: 79).

Desde esta primera estrategia relacional administrativa se afrontan cuatro grandes retos (u objetivos), en un modelo de gestión orientado hacia la perspectiva neopública (MAP, 2002: 81-93); nos referimos, a *la mejora de la calidad y accesibilidad de la información facilitando la comunicación con los ciudadanos, la llamada “primera línea de contacto, integrar la demanda de los ciudadanos-usuarios y, por último, verificar los niveles objetivos de calidad.*

Cada uno de ellos, comprende aspectos específicos en los que conviene incidir:

- a) *La mejora de la calidad y accesibilidad de la información; facilitar la comunicación con los ciudadanos:* para alcanzar este objetivo, como actuaciones básicas, la Administración puede entre otras: potenciar los sistemas de almacenamiento informativo en bases de datos e informatizar los procedimientos en su gestión para proporcionar una información de calidad, transparente, fiable, automática, en tiempo real y ajustada a las demandas de los ciudadanos; mejorar la presentación y el lenguaje de los impresos (o formularios) empleados en las relaciones con los ciudadanos para facilitar su comprensión; dar a conocer los servicios y compromisos de la Administración a través de las Cartas de Servicios<sup>123</sup>; generalizar las plataformas de llamadas y fomentar la realización de gestiones administrativas a través del teléfono o del fax; potenciar el uso de Internet en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos así como la utilización de puntos de consulta automáticos.
- b) *La mejora de la primera línea de contacto con el ciudadano:* la primera imagen que percibe el ciudadano en su relación con la Administración resulta determinante a la hora de valorarla. Por ello, dentro de este objetivo general resulta conveniente desarrollar una estrategia de mejora de atención presencial, de manera que cuando un ciudadano realiza una visita a una *Oficina de Atención Ciudadana*

<sup>123</sup> Por una parte, facilitan a los ciudadanos el acceso a la información relevante sobre las unidades administrativas y los servicios que ofrecen; por otra, porque contienen ciertos compromisos públicos, que se reflejan de manera explícita y mensurable a través de medidas o indicadores, estableciendo, además, determinadas compensaciones para el usuario que puede reclamar si el servicio no se ajusta a las condiciones establecidas. Las cartas de servicio constituyen un contrato entre la Administración y los ciudadanos que debe cumplirse según los términos que se especifican en ella.

su percepción sea positiva. En este sentido, los ejes fundamentales que están relacionados con la atención presencial son: *el personal que atiende al ciudadano en sus consultas, quejas, sugerencias, trámites, demandas informativas o de otra índole.*

- c) *Integrar las demandas de los ciudadanos-usuarios:* en los modelos de gestión administrativos tradicionales, la oferta de los servicios, su tipología y características venía establecida por la organización pública “ofertante” bajo el criterio de sus técnicos; en los modelos de gestión actuales, sin embargo, la tendencia es que la oferta de servicios sea marcada en función de la demanda de los ciudadanos, ya que son ellos mismos quienes mejor pueden identificar sus necesidades y cómo solventarlas. Esto supone, sin duda, un reto adicional para las Administraciones que tienen que afrontar cambios importantes que suponen una adaptación estructural y operativa continua, ante la naturaleza dinámica de los servicios públicos. En este sentido, es fundamental contar con herramientas que hagan posible conocer la satisfacción de los ciudadanos-usuarios directos del servicio público y sus expectativas sobre él a través de las encuestas de opinión.
- d) *Verificar los niveles objetivos de calidad:* la evaluación de la calidad de la atención al ciudadano ha de realizarse no sólo midiendo el nivel de satisfacción de los ciudadanos, sino también comprobando en qué grado los servicios se ajustan a unos determinados estándares de calidad, previamente fijados por la administración. Estos patrones se refieren a aspectos externos del servicio y también internos: en cuanto a los primeros, nos referimos, a modo de ejemplo, *a la accesibilidad de las instalaciones, identificación y señalización, condiciones ambientales, seguridad o dotación de material.* Tales aspectos externos se pueden contemplar a partir de la normativa vigente, por la política de imagen corporativa, por la propia motivación del personal de atención al público o por la demanda de los usuarios del servicio; los aspectos internos, están relacionados con *la garantía y corrección de errores, el nivel de fiabilidad de la información o, incluso, el nivel de quejas o incidencias recibidas.*

Estos ambiciosos objetivos conducen a la implementación de un modelo de gestión relacional participativa. Si las organizaciones públicas son capaces de desarrollar estrategias en este sentido, el ciudadano no se identificará a sí mismo como un *simple administrado*; en consecuencia, al sentirse parte de la organización pública, como partícipe de sus políticas estratégicas, establecerá con ella vínculos psicosociales sólidos y estables, basados en la proximidad, la implicación y la legitimidad.

#### 5.4.2. La participación ciudadana como epicentro del sistema administrativo relacional

Desde finales de los años 60, y sobre todo, en la década de los 70, surge, en las diferentes democracias occidentales, el fenómeno del asociacionismo como mecanismo que trata de influir en la gestión de los asuntos públicos de manera activa.

Esta perspectiva supone, en primer término, que la consecución efectiva de cualquier régimen democrático conlleva la participación de la ciudadanía en las propias estructuras administrativas donde se localizan los poderes públicos; en segundo lugar, la existencia de una presencia ciudadana suficientemente representativa en la toma de decisiones y el control de las actuaciones administrativas.

En estos últimos años, en nuestro país, estamos asistiendo a una cierta reorientación cultural por parte de los diferentes niveles de las administraciones públicas hacia *la participación ciudadana*, como uno de los ejes fundamentales que puede contribuir, notablemente, a mejorar el sistema democrático (Borja, 1987).

A partir del distanciamiento existente entre la clase política y la sociedad civil, es fundamentalmente el sistema político local quien reclama un mayor grado de desarrollo e innovación que contribuya a mejorar la credibilidad y legitimidad de las decisiones públicas. De esta forma, el fenómeno social de la *participación ciudadana* complementa y refuerza a la democracia representativa<sup>124</sup> (Fernández Ramos, 2005)<sup>125</sup> para configurar lo que la doctrina jurídica reconoce como *democracia participativa*.

Esta situación manifiesta, de creciente distancia entre políticos y ciudadanos, pone de relieve el desajuste y disfunciones derivados de las estructuras administrativas (y también de los movimientos asociativos) que lleva a sus responsables a orientar la cultura organizacional hacia nuevas estrategias relacionales (de carácter más o menos complejo), según las características intrínsecas de cada ámbito de actuación.

No es una cuestión novedosa ya que, a partir del establecimiento de la democracia en el año 1978 y el desarrollo de diferentes leyes que atañen a la gestión de la vida municipal, la necesidad de incrementar la colaboración y cooperación ciudadana en la consecución de las políticas públicas y especialmente en la gestión municipal, como contexto inmediato del administrado, es una cuestión prioritaria. Por tanto,

<sup>124</sup> Basada en la selección de alternativas políticas a partir del desarrollo de comicios electorales.

<sup>125</sup> Véase además: Alguacil (2005).

nos referimos a un hecho que ya había sido considerado como una de las premisas democráticas básicas durante los años 80 y que recobra fuerza (tal y como ya ha sido apuntado en el primer capítulo) a partir de los parámetros de la nueva gestión pública municipal, asentados a finales de los 90.

Se plantea así una constante búsqueda de nuevas fórmulas que permitan, por una parte, una mayor legitimación de los poderes públicos; por otra, promover procedimientos que incorporen a la *masa social* a la corresponsabilidad de asumir decisiones que afectan a las estrategias de cambio social.

En este sentido, son muchas las experiencias innovadoras de participación ciudadana que se han producido en España durante los últimos años, con especial incidencia en el ámbito municipal (Borja, 1987; Canals, 1987): éstas han permitido constatar que la participación de la ciudadanía en la gestión pública puede contribuir, en gran medida, a que los ciudadanos (o sus movimientos asociativos) planteen propuestas interesantes y válidas<sup>126</sup>.

La participación ciudadana implica compar tir con otros, comunicarse y relacionarse con ellos. A través de ella, no solo se potencia la confianza y la complicidad entre los agentes intervinientes en el proceso sino que el conocimiento sobre determinados asuntos públicos se consolida, a partir de esta interacción que va más allá de ser bidireccional; emerge, tal y como apunta Alguacil (2005), con carácter multidireccional de manera que todos los agentes implicados tienen la posibilidad de asumir, indistintamente, el rol de receptores y emisores de mensajes: ello propicia estados permanentes de aprendizaje, innovación y adaptación mutua.

Es un proceso que se basa en el intercambio de posiciones y razonamientos; que se construye a partir de estrategias relacionales que permiten establecer consensos, colaborar y asumir responsabilidades conjuntas de manera continua. En consecuencia, la participación ciudadana no solo representa un medio para alcanzar determinados objetivos sino que, al impulsar constantemente la democracia participativa, representa un fin en sí mismo.

La *participación relacional* se puede manifestar en forma *escalonada* a partir del grado de intensidad con el que se plantean los procesos de *comunicación relacional* en la gestión de los asuntos públicos. A través de diversas fórmulas de modelos de gestión, que se presentan de forma gradual, es posible representar el nivel de

---

<sup>126</sup> Siempre que se asuman, por parte de la Administración, los requisitos de información necesarios para que se planteen debates rigurosos en torno a cuestiones de carácter público y se manifieste una voluntad política firme por potenciar la democracia participativa.

socialización (o distribución de poder) establecido sobre la capacidad de decisión y gestión en las políticas públicas.

A pesar de las condiciones (demográficas, culturales, sociales, políticas, etc.) tan dispares que se pueden manifestar en un territorio frente a otro, desde esta perspectiva, en los últimos tiempos, los esfuerzos de las administraciones se dirigen a consolidar modelos que tiendan a cierto equilibrio en la gestión comparada de cuestiones públicas.

En este sentido, y siguiendo la propuesta efectuada por Alguacil (2005: 5), a través de la siguiente secuencia gradual (que representa cada uno de los modelos de gestión relacional), podemos observar cómo las relaciones de intercambio comunicativo que se pueden manifestar entre Administración y administrados derivan en situaciones diferenciadas. Y así, el autor se refiere diferentes escalones o grados de participación relacional:

- a) *La gestión directa*: se refiere como la actuación exclusiva por parte de la administración sobre la gestión y programación de los servicios, prestaciones y espacios públicos. En este primer modelo, las limitaciones y resistencias a la participación ciudadana son absolutas; únicamente se asume la participación, por parte de la Administración, como mera información de las actividades desarrolladas desde las áreas organizacionales y departamentos administrativos.
- b) *El control directo*: se identifica como un modelo que incorpora al anterior ciertos mecanismos de información pública, vinculados a la defensa de intereses particulares que permite a los ciudadanos alegar sobre aquellas acciones administrativas que le afectan a nivel individual o colectivo.
- c) *La participación por invitación*: aunque sigue la tendencia de los dos modelos anteriores, basándose en una gestión exclusiva de lo público por parte de la administración, abre determinadas posibilidades que permiten cierta colaboración en los proyectos y actividades; además, se consolida el derecho a la información, a la consulta y la propuesta de manera que las entidades ciudadanas son informadas acerca de actividades, proyectos, servicios e infraestructuras y pueden realizar peticiones concretas respecto a actuaciones públicas aunque no posean capacidad decisoria ni puedan implicarse directamente en su gestión.
- d) *La codecisión y gestión compartida*: representa la participación en un plano de reciprocidad y corresponsabilidad entre la administración, por una parte, y las entidades sociales y grupos informales que se incorporan a las actividades, servicios o equipamientos de proximidad, por otra. Este modelo se basa en las dinámicas

de consenso y en cierta capacidad técnica por parte de los participantes en la gestión; lo que implica un aprendizaje, por parte de éstos, en técnicas de gestión y organización. Dicha perspectiva introduce dos elementos fundamentales desde el punto de vista de la democratización del ámbito local: *el encuentro* (entendido como acuerdo) y *la corresponsabilidad* (como responsabilidad compartida). En este sentido, es el modelo que, en opinión de Alguacil, ofrece posibilidades óptimas de desarrollo de estrategias reales de participación, ya que los sujetos que asumen responsabilidades de organización y de gestión de los servicios no sólo poseen capacidad para reorientar sus necesidades y demandas sino que también asumen las tareas encomendadas al sector público.

- e) *La autogestión*: supone el control y la apropiación plena por parte de los ciudadanos de los diferentes escenarios o ámbitos de actuación y de las actividades de carácter público, independientemente de quién sea la propiedad jurídica. En este modelo, la responsabilidad administrativa pasa por implementar una capacidad eficiente de control, transparencia y fiscalización sobre el buen uso y aprovechamiento de los servicios, actividades y espacios públicos por parte de los ciudadanos.

Si extrapolamos los modelos de participación relacional propuestos por Alguacil (2005) a los modelos tradicionales de gestión administrativa, ya apuntados en capítulos precedentes, podemos observar cómo de todos ellos, el primero (*la gestión directa*) se vincula directamente con el *modelo clásico-burocrático*; el segundo y el tercero (*control directo y participación por invitación*) con los modelos de gestión gerenciales. En contraposición a estos tres primeros, el cuarto y quinto modelo representan el compromiso de participación ciudadana en sus cotas más significativas: y así, se materializa de manera constante el consenso y la responsabilidad entre administración y ciudadanos, desde la perspectiva que ofrece el modelo de *codecisión y gestión compartida* o bien se asume el compromiso máximo por parte de los responsables administrativos en el establecimiento de procesos participativos a través de la *autogestión de participación relacional*.

Este último estadio, nos parece más una realidad utópica que un modelo “factible” de gestión que se pueda concretar en toda su dimensión, por los inconvenientes operativos que presenta. No obstante, habría que considerarlo más como una tendencia que deben marcarse las propias organizaciones públicas que un nivel real de consecución en la participación relacional.

En el ámbito municipal se manifiestan dos aspectos significativos, relacionados con las estrategias y políticas públicas que contribuyen a consolidar una administración relacional, próxima a planteamientos neopúblicos: por una parte, *la ne-*

cesidad de superar la perspectiva gerencial-empresarial de los gobiernos locales; por otra, la posibilidad de generar nuevas oportunidades políticas enfocadas a establecer y/o consolidar alianzas pertinentes con la ciudadanía, sus movimientos asociativos, colectivos diversos, tejido social (empresarial, cultural, educativo, etc.), administración central, autonómica o local (provincial), así como cualquier otra que responda a los objetivos estratégicos de la organización municipal.

Todas estas alianzas forman una compleja red de relaciones institucionales que a su vez se enmarca, junto con otras estrategias comunicativas públicas, en la política global de comunicación pública municipal.

La perspectiva neopública de la administración relacional se basa, en primer término, en asumir los nuevos roles que pueden desempeñar las asociaciones y colectivos locales en la gestión de lo público; a su vez, éstos deben orientar todos sus esfuerzos para impulsar un municipio relacional-participativo en el que sean compatibles las estrategias de confrontación y de cooperación frente/ o con el gobierno municipal.

La cooperación entre una y otros permitirá superar la extendida visión gerencial de la colaboración (*que no de la cooperación*), a través de la cuál se instrumentaliza a colectivos y asociaciones en una dinámica en la que éstos “trabajan” (en cierto sentido) para el gobierno municipal, asumiendo determinados servicios y prestaciones públicas.

Un municipio *relacional y participativo* apuesta de manera significativa por el apoyo incondicional al desarrollo autónomo del movimiento de asociacionismo local, huyendo de relaciones basadas en el “vasallaje” que convierten a las asociaciones en “apéndices” políticos de la Administración y les abocan a perder su propia identidad (Alguacil, 2005). Y en este sentido, uno de los fines fundamentales de cualquier administración pública es garantizar la cohesión social; en consecuencia, está obligada a potenciar, promover y fomentar el desarrollo de la capacidad de los ciudadanos para que éstos puedan intervenir en el diseño de la acción colectiva, la gestión de las actividades y ámbitos para dar solución a las demandas y necesidades sociales (Puig, 2003). Esta es, precisamente, una de las señales más visibles de la madurez democrática de una sociedad: el nivel de articulación de su tejido social.

Tal y como refleja Alguacil (2005: 16), podemos afirmar que

“en la naturaleza y la profundidad de los vínculos entre los ciudadanos, y de éstos con sus instituciones, descansa la base de una ciudadanía plena y saludable”.

No es suficiente con que la Administración asuma sin paliativos este rol participativo activo de las asociaciones (o colectivos) que forman parte de su red social; el municipio relacional-participativo se soporta a través de un tejido asociativo sólido que presenta, según este autor, las siguientes características:

- a) *Comprometido con lo público*: en cuanto que su filosofía o su razón de ser estriba en la cooperación, el control, la colaboración y el consenso de determinados asuntos o cuestiones públicas.
- b) *De carácter autónomo*: con identidad propia y singular “no vinculada” ni al servicio operativo del aparato administrativo municipal o de alguna de sus ramificaciones (o departamentos descentralizados).
- c) *Con un grado suficiente de madurez técnica y política*: una cuestión vinculada a la formación y reciclaje de los principales representantes así como cierta experiencia en gestión, cooperación y desarrollo de políticas de consenso y confrontación.
- d) *Con una gran capacidad emprendedora de planificación y de gestión estratégica*: desde la perspectiva de los principios de subsidiariedad, descentralización, complementariedad, cooperación y coordinación con la Administración municipal.
- e) *Con capacidad para la mediación social*: a través de ella, las entidades y organizaciones ciudadanas desempeñan un papel mediador de forma equilibrada, teniendo presente una *doble perspectiva*<sup>127</sup>: por un parte, orientando sus actuaciones hacia sus bases ciudadanas a las que pretenden servir y representar; por otra, hacia los gobiernos locales sobre los que pretenden influir. A través de esta estrategia se facilita que los ciudadanos (base) se incorporen, de manera plena, a la gestión de la política municipal.

Para poder satisfacer los nuevos retos y desafíos de participación relacional en el ámbito municipal no sólo hay que adaptar las estructuras político-administrativas; también las del sistema social, configurado a través de los movimientos y colectivos ciudadanos.

Esta adaptación progresiva es un proceso que huye de modelos centrados en la *gobernabilidad* y se encamina hacia otros inspirados en la *gobernanza* como eje central de la actuación administrativa: entendiendo que, a efectos operativos la *gober-*

---

<sup>127</sup> El riesgo que conlleva una única perspectiva es caer en cierto exclusivismo (o aislamiento) o bien en la mera institucionalización de las asociaciones; ambas impiden el desarrollo de los valores intrínsecos de una democracia participativa.

*nabilidad* representa la cualidad democrática para establecer la estabilidad, eficacia y legitimidad política como *estrategia reactiva* para abordar los conflictos sociales; *la gobernanza* se identifica con una lógica preventiva, de eficiencia y de profundización de la democracia, basada en una interacción y cooperación entre los diversos agentes (gubernamentales y no gubernamentales), y que es susceptible de articular e implementar *procesos proactivos* en la toma de decisiones públicas. Esta segunda vertiente operativa, que exige un mayor protagonismo competencial y financiero tanto de los entes locales como de los diversos movimientos sociales, sólo se podrá manifestar si el Estado *relacional* es capaz de combinar la descentralización administrativa, en sus múltiples vertientes, con fórmulas de participación ciudadana.

En este contexto, se sitúan los movimientos ciudadanos que forman una red social a partir de la base territorial del municipio e incorporan, de forma integral, sus estrategias y objetivos. No son los únicos ejes de referencia en la configuración de una administración verdaderamente relacional; existen otros vínculos que condicionan, de manera relevante, el diseño del mapa relacional de las administraciones municipales orientadas a la democracia participativa.

El concepto de *participación* significa “acción conjunta”: es el vínculo a través del cual los ciudadanos pasan a formar parte activa de la organización municipal.

Para superar el distanciamiento entre los gobiernos municipales y la ciudadanía, los responsables municipales desarrollan estrategias de implicación ciudadana sobre cuestiones que atañen al municipio y que se materializan mediante reuniones, encuentros formalizados e informales así como contactos personales.

Los ayuntamientos, como gestores de lo público, deben trabajar en clave “relacional” ya que sólo de esta forma es posible anular dos tendencias igualmente destructivas. Puig (2003) se refiere a ellas como: *la despreocupación municipal por aspectos singulares de la vida ciudadana y la apatía abstencionista de los ciudadanos que impide la implicación colectiva en asuntos de interés general*.

El mapa relacional (o la red de relaciones) de las administraciones municipales se configura a partir de las interrelaciones que se generan entre la organización municipal (también entre sus propios subsistemas) y los diversos actores que intervienen o pueden llegar a intervenir en la consecución de un estado permanente de democracia participativa. Esta red de relaciones se basa en ciertos ejes que, se-

gún Alguacil (2005: 7)<sup>128</sup>, actúan como soportes fundamentales de las relaciones institucionales:

- 1) *Relaciones entre el gobierno local y las entidades sociales*: La complementariedad y acoplamiento entre el sector público estatal y las organizaciones sociales es primordial para el desarrollo de estrategias participativas. Las estructuras administrativas aportan recursos económicos y las entidades sociales aportan recursos relacionales. Estas últimas, como mediadoras entre el gobierno local y la base social contribuyen a implementar y legitimar las políticas públicas.
- 2) *Relaciones entre el gobierno local y los ciudadanos*: en el desarrollo de la democracia participativa la función pública no se orienta ni a los administrados, ni a los consumidores, ni a los clientes, ni a los usuarios; sino a ciudadanos activos y corresponsables con su municipio. Por otra parte, sería impropio intentar esquivar o destruir al movimiento asociativo a partir de los elementos que nos ofrece la participación directa de los ciudadanos en las decisiones públicas. Para ello, es imprescindible el trabajo en red, donde cada cual cumple su rol de forma no exclusiva ni excluyente. De esta forma, los grupos informales, los técnicos, los líderes sectoriales o las entidades públicas y privadas actúan como nexos: son mediadores y, a través de ellos, los ciudadanos, con las estrategias adecuadas, deben incorporarse a experiencias innovadoras de participación<sup>129</sup>.
- 3) *Relaciones inter e intra-administrativas*: por una parte, respecto a la coordinación de las distintas administraciones que tienen competencia sobre un territorio, y que representan un aspecto crucial en la gestión pública; por otra, la necesidad de un plan de comunicación relacional interno en las administraciones locales, donde la comunicación y la participación relacional y transversal se asuman desde una posición de desarrollo de competencias, articulando la estructura administrativa para propiciar una verdadera gestión eficiente. En este sentido, las administraciones neopúblicas no asumen la participación como una temática, sector o departamento que deba contemplar cualquier administración, sino que la participación debe ser transversal a las estructuras administrativas, de tal modo que la participación no es una *parte aparte*, sino una parte integrada en todas las partes (departamentos). Esta cuestión resulta imprescindible para establecer procesos pertinentes de comunicación relacional hacia el exterior.

<sup>128</sup> Véase además: Alaminos (1995), Ibáñez (1995), Costa Badía (2001) y Puig (2003).

<sup>129</sup> Tales como: los planes de desarrollo comunitario, la cogestión de servicios o bienes públicos o los presupuestos participativos, entre otros.

- 4) *Relaciones de las entidades sociales con su propia base social*: la falta de autonomía, de recursos, de formación, de métodos, ha hecho de muchas de las asociaciones de base, apéndices de la administración local, que compiten por los recursos escasos ofertados por ésta, fundamentalmente para poder mantener sus estructuras asociativas. Su desvinculación de la base social se produce de forma paulatina y ha llevado a muchas asociaciones a dinámicas endogámicas, con déficit democrático y con dificultades para su relevo generacional; en definitiva, con unas estructuras anquilosadas en el pasado, incapaces de asumir los nuevos desafíos de la ciudadanía. La democracia participativa es el contexto que permite una reestructuración de las redes sociales que van a actuar como mediadoras frente a una administración que manifiesta cierto nivel de complicidad, en este sentido, y con capacidad para adaptarse a los nuevos fenómenos sociales.
- 5) *Relaciones inter-asociativas*: de la misma forma que la administración local precisa de un plan de comunicación relacional interna, el tejido asociativo, en un contexto relacional neopúblico, necesita de su articulación en red, para desarrollar la potencialidad sinérgica de un proyecto cooperativo. Esta articulación no es posible si no se dan las condiciones adecuadas para el encuentro, el diálogo y una comunicación bidireccional entre las asociaciones o movimientos, que permita la puesta en común sobre su vocación pública y sobre los principios de la democracia participativa.

El establecimiento del mapa relacional a partir de la taxonomía de públicos y el estudio psicosocial de estos cinco ejes representa el paso previo para que la organización municipal pueda establecer las políticas estratégicas relacionales que le van a permitir desarrollar *la municipalidad* como intercambio, como red de impulsos, de interacciones, de cooperación y colaboración permanente con su sistema social.

En estos últimos años, desde el ámbito jurídico-administrativo se han producido importantes impulsos orientados a promover el despegue definitivo de las políticas de participación ciudadana; y, con especial incidencia, en el ámbito de lo municipal.

Con objeto de alcanzar un índice representativo de democracia participativa que complemente y refuerce nuestro sistema democrático, desde la promulgación de nuestra Carta Magna se han desarrollado diferentes normativas y leyes (Borja, 1987; Fernández Ramos, 2005).

Entre otras, *la Recomendación 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 6 de diciembre de 2001, sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública local* a través de ella, se constata cómo el nivel de confianza de los ciudadanos en sus instituciones democráticas ha descendido notablemente, siendo aconsejable que

las instituciones públicas restablezcan la conexión con la ciudadanía con objeto de mantener la legitimidad de los procesos decisorios y de gestión públicos. En este sentido, se apunta como esencial, en un intento por reforzar la legitimidad de las instituciones y la eficacia en sus actuaciones, el diálogo entre los ciudadanos y los responsables administrativos.

En nuestro propio ordenamiento jurídico, antes de esta Recomendación del Consejo de Europa, se han producido, en diferentes Comunidades Autónomas, relevantes iniciativas conducentes a renovar los procesos de participación ciudadana en el gobierno local municipal. Una de las más destacadas es la que propone la *Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona*: en ella, se puede encontrar una propuesta en materia de participación ciudadana y derechos vecinales que ha sido utilizada, como referencia, en la redacción de otras normas locales análogas.

A partir de la Recomendación europea, esta inquietud administrativa por impulsar de manera contundente la participación ciudadana se refleja, desde el ámbito estatal, en la *Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local*; y así, en su exposición de motivos, se incide en la insuficiencia de la LRBRL (1985), en cuanto a su tratamiento de la participación ciudadana:

“...Existe una clara tendencia continental a reforzar las posibilidades de participación y de incidencia de los ciudadanos en el gobierno local, para evitar o corregir, en el contexto de un mundo globalizado, el alejamiento de los ciudadanos de la vida pública. En esta materia, hay que destacar la necesidad de incrementar la participación y la implicación de los ciudadanos en la vida pública local, lo que no constituye en modo alguno un elemento contradictorio con los anteriores, sino que por el contrario, los complementa y enriquece. Y si bien es cierto que en este ámbito hay que conceder amplios márgenes a la potestad de autoorganización de las entidades locales, también lo es que la legislación básica estatal debe contener unos estándares mínimos concretos que permitan la efectividad de esa participación...”

En dicho preámbulo se incide en los mecanismos necesarios para potenciar el proceso de participación en sus diversas vertientes:

“...El establecimiento de reglamentos orgánicos en todos los municipios en materia de participación ciudadana, que determinen y regulen los procedimientos y mecanismos adecuados para hacerla efectiva; la aplicación necesaria de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación de forma interactiva, para facilitar la participación y la comunicación con los

vecinos, así como para facilitar la realización de trámites administrativos; y la introducción en la legislación básica sobre régimen local de las iniciativas ciudadanas, que pueden constituir un importante instrumento participativo, que puede dar lugar, incluso, a consultas populares”.

A pesar de la voluntad garantista que se deriva de esta iniciativa, lo cierto es que, tal y como apunta Fernández Ramos (2005), el impulso real que la Ley 57/2003, ha proporcionado a la participación ciudadana ha sido más bien escasa, limitándose a recoger la figura de la iniciativa popular (especialmente en lo que se refiere a las *consultas populares*) y a la imposición a los Ayuntamientos de régimen especial de la constitución de determinados órganos participativos. A ello hay que añadir la circunstancia de que, si ya la Ley 11/1999, de reforma de la LRBRL transfería al Alcalde-Presidente de la Corporación Municipal competencias que hasta entonces eran asumidas por el Pleno, la Ley 57/2003, refuerza notablemente esta situación en los Ayuntamientos de régimen especial, cuando otorga más atribuciones a las Juntas de Gobierno que las que tiene atribuidas el Pleno en los Ayuntamientos de régimen común.

Para hacer frente a esta situación, nos encontramos en el ámbito local con ciertos mecanismos que permiten un desarrollo gradual de las estrategias participativas y que aparecen estrechamente vinculadas no sólo con la estricta imposición legislativa o normativa, sino con la voluntad política real y manifiesta de los equipos de gobierno municipal. Tales mecanismos se desarrollan en los Ayuntamientos mediante tres vías complementarias: *la participación orgánica, funcional y cooperativa*.

a) *La participación orgánica*: consiste en la creación –y funcionamiento– de órganos colegiados integrados no sólo por representantes de la Administración municipal, sino parcial o exclusivamente por representantes de determinadas organizaciones sociales. Utilizan diversas denominaciones: *Consejos, Comités, Juntas, Comisiones, etc.* A través de estas fórmulas orgánicas de participación la Administración busca la concertación y aceptación de las medidas públicas con los principales agentes sociales de diferentes sectores o con aquellos a los que políticamente les puede interesar potenciar.

En la Administración local la participación orgánica se manifiesta a través de una doble vía: por un lado, aquellos órganos que se crean con la función específica de servir de cauces de participación ciudadana (denominados “órganos de participación”); por otro, aquellos cuya función primordial es la de gobierno y administración de los asuntos locales y, entre otros fines, como el de desconcentración o descentralización de la Administración local, secundariamente cumplen funciones de participación ciudadana (a éstos se les conoce como “órganos

participados”). Los órganos participativos o de participación tienen asignadas competencias exclusivamente consultivas, y su composición se realiza, exclusivamente o al menos predominantemente, con la sociedad vecinal, mediante un funcionamiento público y transparente; los participados, por su parte, pueden asumir competencias decisorias y, por esa razón, la participación social es minoritaria y su funcionamiento no es público. Entre los órganos participativos nos encontramos con los Consejos Sectoriales: poseen un carácter exclusivamente consultivo, básicamente con la finalidad de que el Gobierno Local pueda conocer la opinión y las inquietudes de personas especialmente cualificadas entre la comunidad local dentro de un sector social determinado los Consejos territoriales, se convierten en los órganos de participación en los distritos y por tanto en el enlace fundamental con la ciudadanía para las Juntas Municipales de Distrito. Por otra parte, el Consejo Social de la Ciudad<sup>130</sup> puede definirse como el órgano de participación y deliberación de las organizaciones económicas, sociales y ciudadanas más representativas del municipio para el debate, propuesta e informe sobre aquellas materias y proyectos de carácter estratégico y/o con repercusión en el desarrollo social.

- b) *La participación funcional*: desarrollada a través de las iniciativas populares o ciudadanas, las informaciones públicas, las audiencias públicas y las consultas populares; añadiéndose a éstas, aunque a diferente nivel en cuanto a representatividad en la toma de decisiones, las encuestas y estudios de opinión.
- c) *La participación cooperativa*: bajo esta expresión nos referimos a aquella participación en la que la ciudadanía, sin integrarse en la organización pública ni ejercer funciones públicas, se organiza de forma asociativa para la realización de diversos intereses generales, colaborando con la Administración pública. En este sentido la LRRL/1985, fue consciente de que, en la práctica, la participación ciudadana en los asuntos públicos se articula fundamentalmente a través del tejido asociativo.

Estas tres alternativas, incitan a los ciudadanos a implicarse en el desarrollo de una verdadera democracia participativa: por una parte, los mecanismos de participación orgánica que derivan en una *democracia deliberativa* al facilitar, a través de los diferentes órganos participados y participantes, la intervención en la gestión de lo público; en segundo término, la *democracia directa* que representan los diferentes recursos de participación funcional; y, por último, la *democracia asociativa* que se

---

<sup>130</sup> La Ley 57/2003 (art. 131.1), obliga a los Ayuntamientos que se acogen al régimen especial de Municipios de gran población a crear un “Consejo Social de la Ciudad”.

materializa a través de la red colectiva que aúna asociaciones, colectivos varios y movimientos reivindicativos o con intereses comunes.

#### 5.4.3. Los acontecimientos institucionales como interacción comunicativa-relacional de las organizaciones públicas

Si a partir de la consolidación del sistema democrático en nuestro país, la participación ciudadana se refuerza y alcanza cotas significativas en los diversos niveles de las administraciones españolas, los principios que inspiran los postulados neopúblicos son también identificables, dentro de las estrategias de comunicación pública, en una tercera vertiente a la que nos referimos como *gestión de acontecimientos institucionales*.

En nuestro ámbito nacional, la implementación de una nueva estructura de poderes e instituciones, motivada por la llegada de un Estado social y democrático de Derecho, descentralizado en Comunidades Autónomas y Administración Local, supuso nuevos retos de proximidad basados en una relación más directa con la ciudadanía.

Las organizaciones públicas diseñan y desarrollan, a partir de entonces, acontecimientos (institucionales) de muy diversa naturaleza y complejidad para proyectar su identidad<sup>131</sup> de forma más o menos visual (Marín Calahorra, 1997): una identidad basada en valores democráticos y adaptada a los modelos culturales vigentes en la actualidad.

Obedecen a objetivos concretos, se planifican de manera rigurosa, se programan y ejecutan observando cierta formalidad y, en ellos, se produce cierto intercambio comunicativo-relacional entre los máximos responsables (o dirigentes) de las organizaciones públicas y los representantes de cualquier sector o colectivo que pertenezca a su *red relacional*.

Se les otorga significado y se les reviste de cierta solemnidad y relevancia, sin perder, por otro lado, el grado necesario de proximidad y nivel de implicación que posibilita el acercamiento de los ciudadanos a la organización a través de ese hecho (o acontecimiento) que se desarrolla en un momento dado. Por otra parte, para cualquier organización pública la planificación de un determinado acontecimiento puede obedecer a estrategias organizacionales reactivas, que obedecen a objetivos

<sup>131</sup> Y por extensión la de aquellas personas que afrontan la responsabilidad de su dirección y gestión política-administrativa.

establecidos para contrarrestar los perjuicios de percepción pública producidos por una circunstancia adversa.

Representan, en consecuencia, una oportunidad planificada de interacción directa entre la Administración y la ciudadanía (individual o en su dimensión colectiva), o bien indirecta si el intercambio comunicativo se realiza, únicamente, a través de los medios de comunicación social difusores del acontecimiento. Una oportunidad que, por otra parte, conlleva ciertos riesgos para la imagen de la institución si el acontecimiento no responde a las expectativas creadas<sup>132</sup>.

A partir de los diferentes enfoques hallados respecto a su conceptualización, se analiza la contribución de esta estrategia relacional en la consecución de los objetivos de las organizaciones públicas municipales, establecidas para *potenciar su proximidad con la ciudadanía y legitimar sus actuaciones*.

A través de las aportaciones de diferentes autores procedentes del ámbito de la comunicación organizacional, de las relaciones públicas y del protocolo, podemos observar la pluralidad existente en las orientaciones conceptuales que tratan de clarificar qué son los acontecimientos especiales, a partir de su *finalidad e instrumentalidad*.

El término *acontecimiento especial*<sup>133</sup> es relativamente reciente; no obstante, aunque su uso aún no se ha generalizado en nuestro país. Tal y como apunta Otero (2000), existe cierta confusión respecto a la terminología que se utiliza para definir o aludir a estos procesos relacionales.

Y así, nos encontramos para un mismo objeto de análisis términos tales como: *acontecimientos, acontecimiento especial, evento, acto, instrumentos demostrativos o medios demostrativos*. En este sentido, la profesora Otero Alvarado (2000: 309-316)<sup>134</sup> y Jordi Xifra (2003: 217-224)<sup>135</sup> realizan una revisión terminológica y conceptual que nos permite delimitar a los acontecimientos especiales dentro de la estrategia de comunicación de las organizaciones públicas.

<sup>132</sup> Expectativas que pueden estar relacionadas, además de con aspectos estrictamente formales de organización, con otros como: *el mensaje* que se pretende difundir o *las relaciones de carácter interpersonal* que intervienen en el desarrollo de cualquier acontecimiento.

<sup>133</sup> En Iberoamérica los “acontecimientos especiales” son denominados eventos o mega-eventos, mientras que en nuestro país, en España, a los acontecimientos especiales, se les denomina, sin ningún tipo de delimitación conceptual, como actos (en general). En la literatura anglosajona, a este tipo de hechos se les denomina “special events”.

<sup>134</sup> Revisión efectuada, entre otros, a partir de las aportaciones de Arnaldi (1968), Carrasco Belinchón (1977) Baus y Lesly (1981), Antona (1991), Lloyd (1993), Piñuel (1997) y Marín Calahorra (1997).

<sup>135</sup> Revisión efectuada, entre otros, a partir de las aportaciones de Grunig y Hunt (1984, 2000), Simoes (1993) y Wilcox (1999).

Una de las primeras contribuciones de su conceptualización la encontramos en Arnaldi (1968), quien define a los acontecimientos especiales como aquellas actividades que se celebran en la vida de las organizaciones con “carácter ocasional o festivo y que no son habituales”. Y añade que la disciplina de las relaciones públicas debe aprovechar estos recursos en la estrategia organizacional.

Carrasco Belinchón (1977) se refiere a ellos como “medios demostrativos”. Y engloba en esta categoría conceptual a *inauguraciones, ferias, exposiciones, visitas, etc.*, considerándolos como instrumentos para alcanzar objetivos de relaciones públicas en cualquier organización.

Para Baus y Lesly (1981) los acontecimientos especiales se afrontan o se celebran como “objeto de noticia” y como hecho comunicable; ya sea a través de los medios de comunicación de masas, la publicidad, las relaciones públicas e incluso la propaganda. Consideran que no tienen valor en sí mismos, más que como herramienta para conseguir la aparición en los medios de una noticia<sup>136</sup> e influir en la opinión pública.

Grunig y Hunt (1984, 2000) aplican los modelos de relaciones públicas a los acontecimientos especiales y consideran que si bien éstos han sido utilizados como actividades unidireccionales (dentro de la formulación establecida para los modelos *agente de prensa e información pública*), su propia estructura y características les permiten adaptarse a los modelos simétricos bidireccionales. Insisten en la necesidad de su evaluación para contrastar el cumplimiento de los objetivos organizacionales.

Antona (1991) alude a este tipo de hechos como “instrumentos demostrativos” u oportunidades idóneas para mejorar o deteriorar la imagen de una organización. Mientras que Lloyd (1993) realiza cierta formulación teórica al vincular a los acontecimientos especiales con las relaciones públicas y no con la noticia. Sitúa el énfasis de su planteamiento en las relaciones que se establecen a través del propio acontecimiento<sup>137</sup> entre la organización y sus públicos, y justifica que sus objetivos pueden comenzar y finalizar en ellos mismos, independientemente de que se produzca una noticia y ésta alcance un grado suficiente de difusión.

<sup>136</sup> Aportan una relación sin ninguna sistematización: espectáculos, exhibiciones y demostraciones, ferias, cabalgatas, manifestaciones masivas, banquetes y almuerzos, reuniones, convenciones.

<sup>137</sup> Presenta la lista de acontecimientos que una empresa puede proponer: *días de libre acceso al público, inauguraciones, celebraciones, ceremonias, banquetes o reuniones anuales, etc.* Afirma que este tipo de acciones de relaciones públicas pueden ser de gran utilidad, ya que normalmente es el resultado de un esfuerzo premeditado, planificado y continuado para establecer y mantener en entendimiento mutuo entre una organización y sus públicos.

Simoës (1993) identifica los acontecimientos como una técnica proactiva que se realiza con la finalidad específica de alterar la historia de la relación organización-público ante las necesidades observadas y Nogueró (1996), por su parte, alerta sobre el error de organizar acontecimientos especiales de manera indiscriminada y carente de justificación (a los que denomina *seudo-acontecimientos*).

Piñuel (1997) realiza una interesante aportación al asociar a los acontecimientos especiales con la capacidad de las organizaciones de garantizar la visibilidad colectiva de los atributos abstractos que conforman las representaciones simbólicas de sus personajes, símbolos, creencias y valores. Lo justifica argumentando que, en las instituciones, los roles encarnan posiciones y funciones de los individuos que están relacionados con la representación social *ceremonializada* de la propia Institución.

“La noción de posición viene marcada por lo que es el orden (que puede ser también jerárquico), de los elementos (que son individuos) en el interior de una institución, o en el exterior (relación del individuo de una Institución con otra Institución, con otro papel y otra posición, cuando ambas instituciones entran en contacto). Participar en un acontecimiento especial nos obliga a ocupar un lugar con un orden previo, de forma que en los actos se confirman las jerarquías sociales y sus cambios, siendo lo instrumental, esa ordenación y lo expresivo la comunicación. Supone un gran riesgo estratégico para la imagen pública descuidar la puesta en escena de su interacción comunicativa” (pp. 286).

Para Marín Calahorra (1997) nos desenvolvemos en un mundo en el que domina un tipo de comunicación basado en gran medida en la imagen que se transmite en los actos, aunque insiste en que éstos han de estar motivados por la propia dinámica de la entidad, proyectando una imagen positiva hacia el exterior y generando a través de ella credibilidad y confianza; por ello, dentro de la política de comunicación de la organización, estos actos se contemplan desde una doble perspectiva: *como componentes de la propia actividad funcional institucional y como instrumentos de su proyección externa*.

Wilcox, Ault, Agee y Cameron (1999) insisten en la idea de Arnaldi (1968) de que, en ocasiones, el relacionista público ha de producir informaciones sobre las actividades de sus clientes, creando eventos que atraigan a los medios de comunicación.

Para Otero (2000, 2005) están vinculados a la transmisión de la identidad de la organización a sus públicos a través de comunicación verbal y no verbal. El valor primordial de los acontecimientos especiales se centraría, tal y como recalca la autora, en posibilitar el contacto directo de las organizaciones con sus públicos, sin

intermediarios como los medios de comunicación y los líderes de opinión, y en un marco idóneo para consolidar las relaciones interpersonales.

“Constituyen además una forma privilegiada de ejercer la responsabilidad social de la organización con sus públicos, y han de estar motivados por la propia dinámica de la organización, definiendo su identidad y generando, a través de ella, credibilidad y confianza que se consolidan también en la reputación corporativa” (2005: 142).

Xifra (2003) considera que la creación y organización de acontecimientos o eventos es unánimemente considerada como una *técnica genuina* de las relaciones públicas, cuyo tratamiento suele traducirse casi siempre en “el análisis de actos puntuales”, tales como: *congresos, asambleas, convenciones, foros, jornadas, simposios, mesas redondas, paneles, e incluso conferencias de prensa, etc.*; cuestiona, en este sentido, la ausencia de un análisis riguroso de la producción de acontecimientos culturales, políticos y sociales relevantes, generados para llamar la atención de los medios informativos como una de las funciones primordiales de relaciones públicas y como función exclusiva de la *publicity*.

A partir de este posicionamiento, establece una dimensión estructural para los acontecimientos desde la perspectiva de los modelos conductuales de Grunig y Hunt (1984; 2000); de manera que cualquier acontecimiento de relaciones públicas puede ser definido desde la perspectiva asimétrica, como

“toda iniciativa, acción o manifestación que realiza una persona, grupo u organización en el marco de sus objetivos propios, cuya finalidad es establecer una relación con un público directo (los medios informativos), y a través de éste con un público indirecto, para consolidar, mejorar o crear la percepción pública del promotor del evento” (Xifra, 2003: 217).

Esta conceptualización vincula la organización de acontecimientos al “elemento intencional de las relaciones públicas”; por tanto, bajo esta perspectiva lo concibe como *seudo-acontecimiento o acontecimiento artificial*. Desde la perspectiva simétrica, identifica a los acontecimientos como la construcción de un mensaje de relaciones públicas; de manera que:

“un acontecimiento sería toda iniciativa, acción o manifestación realizada por una persona, grupo u organización con el objetivo de informar a un público determinado, directamente o a través de los medios, para conseguir coorientarse con ese público respecto de un tema o situación determinados” (Xifra, 2003: 217).

Y, por tanto, nos encontraríamos ante un *acontecimiento natural*, dentro del contexto de las organizaciones.

Al analizar el planteamiento de Xifra (2003), observamos dos cuestiones relevantes:

- 1) La discriminación entre los modelos asimétricos y simétricos como posición estructural en la que ha de ubicarse la gestión de acontecimientos: bien en el elemento intencional (*asimetría*) o bien en el marco de la creación del mensaje de las relaciones públicas (*simetría*).
- 2) La planificación de acontecimientos no pueden clasificarse, únicamente, en función de la intencionalidad del emisor, sino en función de su grado de oportunidad informativa y/o su uso estratégico. Y añade que, su ubicación estructural debe ser la de la creación de un mensaje.

“Un evento o acto no puede definirse únicamente sobre la base de criterios subjetivos por parte del emisor. En las estrategias de medios, la condición de acontecimiento de un hecho o suceso responde a factores informativos que se sitúan en el ámbito subjetivo del periodista. Los profesionales de la información juegan un papel fundamental en la definición de un acontecimiento, ya que los mensajes de las relaciones públicas han de contener elementos suficientes y sólidos para que los periodistas transformen dichos mensajes en *noticias*” (Xifra, 2003: 219).

A lo que habría que añadir el hecho de que frecuentemente el acontecimiento, además de constituirse en el referente de la noticia, se erige como fuente directa de información periodística.

Del posicionamiento de Xifra (2003) se deriva que la creación y organización de acontecimientos que atraigan la atención informativa de los medios por el hecho de coincidir con los intereses de éstos, no representa la estrategia de las organizaciones verdaderamente relacionales.

De manera que, desde la estrategia relacional, posicionar un acontecimiento en el ámbito exclusivamente mediático conlleva una percepción desviada de las relaciones institucionales que se corresponde con una postura unidireccional, cuyo objeto es conseguir una cierta notoriedad ante la opinión pública con visos de manipulación.

Los acontecimientos especiales se planifican, en el caso de las organizaciones públicas, para establecer una relación de confianza entre la Administración y la ciudadanía, en clara consonancia con el interés público o general.

A partir de la revisión efectuada, establecemos las interrelaciones existentes mediante una red conceptual que nos permita establecer una definición de *los acontecimientos especiales*, acorde con la delimitación que hemos realizado de la comunicación pública como proceso.

**FIGURA Nº 8: RED CONCEPTUAL SOBRE LOS ACONTECIMIENTOS ESPECIALES**

APORTACIONES CONCEPTUALES	
CARRASCO BELINCHÓN (1977): medios demostrativos que permiten alcanzar objetivos de rr.pp.	
LESLY (1981): objeto de noticia y hecho comunicable (publicidad, rr.pp., propaganda).	
GRUNIG Y HUNT (1984, 2000): elemento intencional (asimetría) o creación de mensajes de rr.pp. (simetría).	
ANTONA (1991): instrumentos para mejorar la imagen de la organización.	
LLOYD (1993): acciones resultado de un esfuerzo planificado para el entendimiento mutuo.	
SIMOES (1993): técnica proactiva que se crea con la finalidad específica de alterar las relaciones.	
MARÍN (1997): proyección de imagen para generar credibilidad y confianza.	
WILCOX, AULT, AGEE Y CAMERON (1999): los eventos como generadores de <i>publicity</i> .	
OTERO (2000, 2005): contacto directo de las organizaciones con sus públicos, ejerciendo la R.S.C.	
XIFRA (2003): grado de oportunidad informativa y/o su uso estratégico.	
CARRASCO BELINCHÓN (1977), LESLY (1981), WILCOX, AULT, AGEE Y CAMERON (1999) - Instrumentalización como hechos comunicables. - Susceptibles de convertirse en objeto de noticia.	LLOYD (1993), SIMOES (1993) - Vinculación con las relaciones públicas. - Desvinculación de la noticia ( <i>publicity</i> ).
ANTONA (1991), MARÍN (1997), OTERO (2000, 2005) - Vinculación con la identidad e imagen. - Consolidación de la reputación organizacional. - Ejercicio de responsabilidad social.	GRUNIG Y HUNT (1984, 2000), XIFRA (2003) - Vinculación con modelos conductuales. - Grado de oportunidad informativa ( <i>newsmaking</i> ).

Elaboración propia.

A partir de los cuatro esquemas que se derivan de esta red conceptual, proponemos una conceptualización de los *acontecimientos especiales* basada en la orientación seguida por Grunig y Hunt (1984, 2000) y Xifra (2003), teniendo en cuenta que es la que presenta una mayor proximidad con el modelo de comunicación pública

que propondremos en esta memoria de investigación; y así, se propone la siguiente definición:

Los acontecimientos especiales son aquellas iniciativas, sucesos o hechos de diversa índole que adquieren cierto grado de significación o relevancia y que se manifiestan a través de actos públicos diseñados y/o desarrollados por una persona, grupo u organización, a partir de una estrategia de relaciones públicas simétrica o asimétrica. El fin último de esa estrategia, dirigida a públicos vinculados con el emisor, es alcanzar los objetivos relacionales que se traducen en la creación, mejora o consolidación de la percepción pública del emisor.

*Tal intercambio relacional y comunicativo es gestionado a través de una planificación estructurada, en una secuencia organizativa que comprende, a grandes rasgos, una fase previa, otra ejecutiva (u operativa) y la evaluativa (o de post-test): nos encontramos por tanto, ante procesos que requieren de sistematización y de mecanismos de evaluación para constatar la efectiva consecución de los objetivos organizacionales, al igual que sucede con otras manifestaciones de comunicación pública, ya expuestas.*

Para realizar una gestión eficaz de los acontecimientos, las organizaciones públicas utilizan métodos sistemáticos en su planificación y ejecución<sup>138</sup>.

Según Otero (2000), los acontecimientos especiales están sujetos por una parte, a las leyes de la *proxémica*: como el análisis del uso y percepción del espacio social y personal; por otra, a la *cronémica*: como el estudio de la conceptualización, estructuración y uso del tiempo. A partir de ellas, *el ceremonial* y *el protocolo* se erigen como elementos básicos que configuran la estructura de los acontecimientos especiales.

En este sentido nos referimos al *ceremonial* para aludir al conjunto de formalidades que se observan en un acto (o acontecimiento) público de determinada relevancia o significación, y al *protocolo* como las normas y usos que establecen y ordenan dichas formalidades.

Inciendo en la naturaleza de uno y otro, conviene señalar, en primer término, que el protocolo es una disciplina instrumental para el diseño y la ejecución de acontecimientos especiales cuyo principio esencial es ordenar su desarrollo, según

---

<sup>138</sup> No es todavía habitual que las organizaciones públicas midan si se han alcanzado los objetivos previstos a través de los acontecimientos especiales. Se manifiesta en consecuencia la necesidad imperiosa de que incorporen mecanismos que permitan constatar la eficacia y eficiencia de los acontecimientos, dada su creciente expansión, estableciendo para ello parámetros oportunos de evaluación.

sus fines, carácter y naturaleza. Esta sistematización, siguiendo a Marín Calahorro (1997), se traduce en una triple vertiente:

- a) El establecimiento de la *jerarquía temporal*: a través de la cuál queda definida la secuencia temporal del acontecimiento, dando ñalce a los momentos culminantes que deben ser resaltados.
- b) El establecimiento de la *jerarquía espacial*: mediante la que se formaliza la presencia y situación dominante de determinados símbolos, la elección del lugar preferente para los actores o intervinientes principales y la ubicación de los individuos, testigos del acontecimiento.
- c) El establecimiento de la *jerarquía personal*: se materializa a través de la identificación del lugar que va a ocupar un individuo en función de su representación o cargo social. En los acontecimientos de carácter oficial<sup>139</sup>, la jerarquía personal viene definida a través del Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se regula el ordenamiento general de precedencias en España. Las Comunidades autónomas también tienen potestad para regular las precedencias de las autoridades oficiales en los acontecimientos oficiales celebrados en su ámbito territorial<sup>140</sup>.

La conjunción armónica de esta triple jerarquización, visible en la estructura y formalidades de los actos, contribuye a la ñlevancia significativa y a la difusión del significado del acontecimiento por parte de la organización pública.

Además de definir las normas, usos, costumbres y tradiciones que regulan los acontecimientos especiales, el protocolo articula la secuencia en la que se estructuran éstos y determina el orden jerárquico de los intervinientes y participantes de acuerdo con lo preestablecido.

Si el *protocolo* constituye el elemento rector (o el principal referente instrumental) en la gestión de los acontecimientos, podemos considerar al *ceremonial* como el conjunto o serie de formalidades que se expresan a través de un acontecimiento público revestido de cierta solemnidad. En palabras de Otero (2000: 326):

<sup>139</sup> Todos aquellos que se desarrollan por organizaciones ubicadas en el ámbito de "lo oficial" o público; frente a ellos los acontecimientos (o actos) desarrollados por las organizaciones que pertenecen al ámbito no oficial: empresas, sindicatos, ONGs, entidades culturales, deportivas, asociaciones de diversa índole, etc.

<sup>140</sup> Entre otras, la Comunidad Valenciana a través del *Decreto 235/1999, de 23 de diciembre*, que regula el régimen de precedencias de las autoridades públicas en el ámbito autonómico.

“el ceremonial es una expresión específica de comunicación no verbal empleada profusamente en toda clase de eventos o acontecimientos especiales... A través de él, las organizaciones (el emisor) interactúan con diversos públicos”.

Radic (1997), por su parte, identifica las funciones del ceremonial con el “cómo” o la forma del mensaje (difundido a través del acontecimiento) pero basado, a su vez, en el “qué” (como contenido); de manera que sin un significado perceptible del acontecimiento, el ceremonial (como significante) pierde todo su sentido.

Esta expresión de comunicación no verbal, a la que se refiere Otero (2000) como ceremonial, se materializa a través de las relaciones *proxémicas* y *cinéticas*; entendiendo por las primeras, *las relaciones espaciales en grupos formales o informales en cuestiones como la colocación de asientos o la disposición espacial, la influencia del espacio arquitectónico y la decoración, o todo aquello relacionado con el flujo de la comunicación; los gestos, expresiones faciales, movimiento corporal y posturas de los intervinientes* representan las relaciones cinéticas.

“El ceremonial se basa en modelos de representación que escenifican los acontecimientos, integrando un discurso icónico que debe ser ordenado y estructurado como si se tratara de un discurso verbal...A través del ceremonial las organizaciones expresan su identidad y se refuerza su estructura social. Ese discurso icónico y no verbal, que utilizan en determinadas ocasiones las organizaciones en los acontecimientos especiales, sirve para proyectar su propia identidad, en el marco de los acontecimientos” (2000: 353).

En este sentido, Marín Calahorra (1997), sostiene que a partir de los acontecimientos especiales se construye la realidad de “las grandes ocasiones” de las organizaciones públicas, dándose apariencia y significado a los principios rectores de la vida colectiva y transmitiendo su identidad al conjunto de la sociedad.

Las instituciones públicas son para la ciudadanía entes abstractos e intangibles que se convierten en “entes reales” a través de las apariciones e intervenciones comunicativas públicas y/o relacionales de las personas que las representan. Generan una cantidad ingente de información, vinculada no sólo a las actividades político-administrativas sino a las propias actitudes que demuestran sus máximos dirigentes en contextos definidos. De esta forma, las organizaciones acuden frecuentemente a los medios de comunicación social como instrumentos capaces de construir *la realidad organizacional* que se ajuste a sus objetivos estratégicos.

Las organizaciones públicas, como sistemas interpenetrantes que están sujetas a las influencias y a los mensajes procedentes de su entorno inmediato, proyectan su identidad para que ésta sea percibida por los diversos grupos de interés a través de la imagen organizacional.

Y así, en los acontecimientos especiales, a partir de sus objetivos, filosofía, carácter y naturaleza, se producen procesos de interacción de diversa índole que pueden identificarse como comunicación interpersonal (*aquella producida entre un emisor y otro individuo, o un número relativamente pequeño de éstos, de modo no simultáneo, sin o mediante medios técnicos no masivos*), comunicación colectiva (*aquella producida por simultáneamente entre un emisor y un número relativamente elevado de individuos, sin la intermediación de los mass media*) o comunicación colectiva de masas (*a través de los mass media*).

Tal y como apunta Xifra (2003), si la ubicación estructural simétrica de los acontecimientos especiales es la creación de un mensaje <sup>141</sup> (y no el puro elemento intencional) que se construye a través de un *significado* y un *significante*, y que puede manifestarse a través de comunicación interpersonal, colectiva no de masas y colectiva de masas de carácter informativo o incluso publicitario. En este sentido, conviene diferenciar, dentro de los acontecimientos especiales, lo puramente instrumental –*la ordenación y la jerarquización*– de lo expresivo –*el proceso de comunicación que se genera en cualquier acontecimiento especial*–.

Llegados a este punto, y dada la orientación con la que pretendemos abordar nuestro proyecto de investigación, nos interesa incidir en los acontecimientos especiales como generadores de procesos de comunicación colectiva de masas.

Las organizaciones públicas al definir la proyección externa que quieren conferir a un determinado acontecimiento especial, son conscientes de que esa proyección pública que se va a realizar del acontecimiento, a través de los medios de comunicación social, va a influir en la configuración de su propia imagen.

El protagonismo o la visibilidad que adquiere en las instituciones (junto con sus representantes) a través de los acontecimientos especiales, puede ser un excelente “reclamo” para que los medios de comunicación fijen su atención y se nutran de los acontecimientos públicos como un recurso importante de contenidos informativos. Esta circunstancia, apunta a la necesidad de ahondar en la relación que se establece entre los responsables de la gestión de los acontecimientos especiales de

<sup>141</sup> De la misma forma que sucede con los mensajes de comunicación publicitaria e informativa.

cualquier organización pública y los profesionales de los medios de comunicación; una cuestión que enlaza, directamente, con los procesos de producción de noticias o *newsmaking*.

El *Newsmaking* se basa en criterios de *relevancia* y *noticiabilidad*; entendiendo por éstos: el conjunto de elementos a través de los cuáles el aparato informativo controla y gestiona la cantidad y el tipo de acontecimientos de entrada y los que se seleccionan las noticias; se corresponde con el conjunto de criterios, operaciones o instrumentos con los que los aparatos de información abordan la tarea de elegir cotidianamente, entre un número imprevisible e indefinido de acontecimientos, una cantidad determinada de noticias (Xifra, 2003).

Así mismo, los procesos de producción de noticias se encuentran estrechamente vinculados a las rutinas y estandarización de las prácticas productivas; es decir: a la estructura del trabajo de los aparatos informativos y la profesionalidad periodística.

Uno de los componentes más significativos de la noticiabilidad de los acontecimientos, son los llamados valores-noticia (*news values*)<sup>142</sup>: a través de ellos, los *gatekeepers* de los aparatos mediáticos pueden constatar si un hecho en cuestión es suficientemente interesante y relevante como para ser elevado a la categoría de noticia.

Siguiendo de nuevo a Xifra (2003), los valores-noticia respecto a las características sustantivas (o el contenido) de los acontecimientos especiales, vendrían determinados, principalmente, por cuatro factores:

- a) El grado y nivel jerárquico de los sujetos implicados en el acontecimiento especial (instituciones u organizaciones públicas, distintos organismos, organizaciones privadas de diversa índole, grupos sociales, etc.).
- b) El impacto sobre el contexto global (social, político o económico) o sobre el contexto próximo e inmediato, de manera que el acontecimiento sea significativo o interpretable en cualquiera de los ámbitos en el que se sitúe.
- c) La cantidad de personas implicadas en el acontecimiento y la afinidad cultural con el sistema social en el que se desarrolla.

---

<sup>142</sup> Propuestos por Mauro Wolf (1987) y adaptados por Xifra (2003) para los acontecimientos especiales.

d) La importancia y el significado del acontecimiento respecto a la evolución futura de una determinada situación, por lo que éste representa.

En consecuencia, estos son los referentes que deben tener presentes las organizaciones públicas cuando se plantean la dimensión informativa de sus acontecimientos especiales. Los valores-noticia no son sólo criterios para seleccionar hechos o sucesos que se convertirán en hechos informativos sino que, además, si los responsables de la gestión informativa del acontecimiento quieren alcanzar cotas significativas de relevancia mediática, utilizarán tales factores como auténticas “líneas estratégicas” en la presentación del material a los medios, enfatizando u omitiendo aquello que interese a la organización, o bien destacando aspectos sustanciales que identifiquen la naturaleza del hecho para que los medios de comunicación social puedan enmarcarlo (*a través de procesos de framing*) convenientemente.

A través de la cobertura de los acontecimientos, los medios de comunicación social son potenciales difusores de la identidad de las organizaciones públicas y contribuyen a configurar su imagen.

No obstante, generalmente, carecen de profesionales especializados en materias relacionadas con *la arquitectura* de los acontecimientos especiales; por tanto, si las organizaciones quieren rentabilizar su esfuerzo organizativo desde la perspectiva comunicativa, han de arbitrar mecanismos necesarios para compensar esa falta de especialización, facilitando la pertinente información previa y paralela al desarrollo del acontecimiento público, por parte de expertos; de esta forma, se evita que se produzcan incorrecciones o disfunciones que desvirtúen el efecto u objetivos previstos.

Insistíamos, en un epígrafe anterior, en la necesidad de ahondar en la coordinación de tareas entre los responsables de la gestión de los acontecimientos especiales de cualquier organización pública y los profesionales de los medios de comunicación. Pues bien, en este sentido, a través de esa interrelación que se produce entre unos y otros a partir de la convocatoria y cobertura informativa del acontecimiento, se garantiza:

- 1) Que concurren los medios de comunicación social que interesan a la organización pública según la naturaleza y objetivos del acontecimiento.
- 2) Que dispongan de una información y percepción del acontecimiento correcta y exhaustiva sobre los intervinientes en el mismo y su secuencia cronológica.

- 3) Que los elementos materiales y humanos no interfieran en el desarrollo del acontecimiento, facilitando, en la medida de lo posible, la labor de los profesionales de la comunicación informativa.
- 4) Que la cobertura realizada por los medios de comunicación social haya sido adecuada o ajustada a los planteamientos y objetivos informativos establecidos para el acontecimiento en cuestión. Ello implica evaluar el grado de consecución de dichos objetivos, tratando de corregir las imprecisiones o el desvío de dichos fines (con carácter inmediato o en una proyección futura).

En esta misión no hay que escatimar esfuerzos, ya que de ello depende que el impacto comunicacional del acontecimiento especial, diseñado y desarrollado por una organización pública, se corresponda con los objetivos (informativos y/o persuasivos) preestablecidos en su estrategia relacional.

## 5.5. COMUNICACIÓN PÚBLICA Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

En un contexto local sumamente dinámico, en el que intervienen en la configuración de la imagen organizacional diferentes agentes como: *los medios de comunicación social, líderes de opinión, movimientos asociativos y tejido social, ciudadanos individuales y plurales, además de otros niveles administrativos*, los Ayuntamientos tienen que adaptarse a nuevas circunstancias y exigencias sociales, estableciendo o propiciando procesos de comunicación pública que permitan mostrar (y demostrar) a los ciudadanos que constituyen el epicentro de la actuación administrativa.

En el modelo neopúblico de gestión administrativa municipal, las estrategias comunicativas se orientan hacia la identificación de los ciudadanos con un proyecto de ciudad compartida. A través de ellas, éstos se implican en el diseño y desarrollo de diversas líneas de actuación, proyectos e iniciativas; y cooperan con las organizaciones, de manera activa, en la consecución de las políticas públicas.

En los últimos treinta años, se ha producido en los Ayuntamientos una transformación tan radical en su desarrollo competencial y en el ejercicio de la función pública, que esta circunstancia ha afectado a las organizaciones locales no sólo a nivel funcional sino también estructural. En el momento actual, el antiguo modelo clásico-burocrático, basado en procesos de comunicación unidireccional, ha sido sustituido por modelos de gestión relacional y participativos. La comunicación de los Ayuntamientos ya no se asume, exclusivamente, como una *comunicación sobre servicios públicos* sino desde una perspectiva global de *comunicación organizacional*

a través de la cuál se implementa, en el colectivo imaginario, *una marca de ciudad* con valores propios (Puig, 2003).

Esta evolución de la cultura organizativa en las estructuras municipales ha tenido una incidencia muy directa en la incorporación de unidades de gestión administrativa cuya función es implementar estrategias de comunicación pública, dirigidas a los ciudadanos, a partir de los objetivos establecidos por el equipo de gobierno.

Los gabinetes de comunicación municipal constituyen, en la actualidad, auténticas direcciones de comunicación: son fuentes organizadas estables que cuentan con estructuras definidas para desarrollar, como subsistemas organizacionales, funciones de comunicación pública. Se sitúan, dentro de la organización municipal, en los niveles superiores<sup>143</sup>; de esta forma, no sólo queda de manifiesto el compromiso por parte de la institución con las políticas de comunicación pública, sino que los máximos responsables políticos y administrativos de las áreas de gestión comparten un referente común a la hora de desarrollar iniciativas, implantar proyectos, desarrollar estrategias relacionales y políticas comunicativas.

Diversos autores se han aproximado a estas unidades administrativas, proponiendo definiciones a partir de las funciones básicas que desempeñan.

Para Ramírez (1995: 27) los gabinetes de comunicación son:

“las fuentes activas, organizadas y habitualmente estables de información que cubren las necesidades comunicativas tanto internas como externas de aquellas organizaciones y/o personas de relieve que desean transmitir una imagen positiva a la sociedad influyendo de esta forma en la opinión pública”.

Se convierten así, según Castillo y Almansa (2001: 383), en:

“la instancia que debe dirigir, gestionar, planificar y coordinar las actividades de comunicación que desarrolla una organización... El gabinete no sólo ha de realizar las acciones emprendidas y planificadas en su seno, sino que también posee una función de asesoramiento en comunicación en el resto de departamentos o secciones de la organización. A su vez cabe destacar que las funciones comunicativas que debe desarrollar implican a las externas pero, asimismo, a las internas”.

<sup>143</sup> Tal y como apuntan autores como Álvarez y Caballero (1999) o Bel Mallén (2004) al referirse a la ubicación de las direcciones de comunicación en organizaciones de diversa índole.

Para Villafañe (1999: 221):

“los gabinetes llevan a cabo programas de comunicación corporativa, que tienen como objeto la consideración de una imagen positiva de la empresa entre determinados públicos que tienen una importancia estratégica para ésta”.

Y Almansa (2005: 123-124) propone la siguiente definición:

“el gabinete de comunicación es una estructura organizada, con dependencia directa de la alta dirección, que coordina y cohesiona todas las acciones de comunicación (internas y externas) para crear, mantener o mejorar la imagen de la organización ante todos sus públicos. Es una estructura organizada porque tiene establecidas unas formas de actuación y de relación.

Además, desde el gabinete se han de coordinar todas las acciones de comunicación para que haya coherencia entre unas y otras. Resulta imprescindible la unidad, porque de lo contrario, se crearía confusión (al lanzarse mensajes dispersos). Todo ello para transmitir una buena imagen a todos los públicos, tanto a los internos como a los externos”.

Lo cierto es que, durante las últimas tres décadas, por una parte, se ha avanzado mucho en la *profesionalización* de los gabinetes de comunicación municipales; y por otra, se ha producido una evolución constante en los medios de comunicación, sus técnicas, formatos y procedimientos de trabajo. Díez Lobo (2004), director de comunicación de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), apunta, en este sentido, dos circunstancias que han influido sustancialmente en la consolidación de los gabinetes: *una mayor profesionalización de la propia función pública y el hecho de que, en la actualidad, los representantes políticos y directivos municipales de las estructuras (centralizadas y no centralizadas) hayan interiorizado una cultura diferente de la gestión de la comunicación informativa, utilizando recursos y canales absolutamente novedosos y eficientes.*

Con la llegada de la democracia, emergen, en la estructura orgánica de los Ayuntamientos, ciertos departamentos (o unidades administrativas) denominados *gabinetes de comunicación*. A partir de las elecciones de 1979, el nuevo orden político, en el ámbito municipal, exige la creación de servicios comunicativos que posibiliten una conexión permanente con los ciudadanos (Cárdenas, 1999); para ello, se utilizan como agentes intermediarios a los medios de comunicación local (privados o propios).

Picos Freire<sup>144</sup> (1995: 608) se refiere a las corporaciones municipales como auténticas *pioneras* en el desarrollo de sistemas de comunicación de proximidad, a partir de las referencias que, en este sentido, se establecen en la Constitución<sup>145</sup>; los Ayuntamientos, desde la primera legislatura democrática, ya habían realizado importantes esfuerzos para establecer cauces pertinentes de comunicación que facilitaran la transparencia administrativa y la participación ciudadana; antes, incluso, de la promulgación del propio Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF) de 1985, que apuntaba

“que existirá, en la organización administrativa de la entidad, una oficina de información que canalizará toda la actividad relacionada con la publicidad... la oficina de información podrá estructurarse de forma desconcentrada si así lo exige la eficacia de su función” (art. 230).

De la misma forma, la Ley de Bases Reguladora del Régimen Local (1985), recoge que

“las corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local” (art. 69).

Cuestión en la que también se incide con insistencia en la Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, y en el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local (2006).

En sus orígenes, las funciones fundamentales de los gabinetes de comunicación municipal, centradas en las relaciones informativas, según Díez Lobo (2004: 259), se desarrollaban desde una doble perspectiva: en primer lugar, actuando como instrumentos básicos al ser vicio de los medios de comunicación que muestran gran interés por cubrir información procedente de las instituciones locales, convirtiéndose para ellos en fuentes activas de información<sup>146</sup>; además, los gabinetes se convierten en un elemento de consulta y análisis a partir de la cobertura mediática de la gestión político-administrativa de la entidad municipal, por parte no sólo del equipo de gobierno sino del resto de los concejales de la oposición que forman par

<sup>144</sup> Tal y como recogen Cárdenas (1999) y Almansa (2004).

<sup>145</sup> La Constitución Española contempla en su artículo 20 “la libertad de expresión y derecho a la información de los ciudadanos”, y establece, en el artículo 105, “el derecho de acceso a los archivos y registros públicos de todos los ciudadanos con excepción de los que quedan protegidos por la Ley de Secretos Oficiales y de aquellos otros datos que comprometen la intimidad de las personas”.

<sup>146</sup> Asumen la responsabilidad de concentrar la información generada en los diferentes departamentos municipales para canalizarla a través de los medios de comunicación social; creando, incluso, medios de comunicación propios (boletines municipales, *house organ*), cuando la estructura de los medios locales era inexistente, escasa u hostil.

te de la corporación, así como de los funcionarios con responsabilidades directas en el desarrollo de políticas municipales.

El hecho de que la Administración municipal se haya convertido en agente de desarrollo económico y garantía del progreso social de una comunidad local, conlleva su intervención en muy diversos ámbitos de la vida cotidiana (Cárdenas, 1999). Está, así, continuamente expuesta a la opinión pública, que puede poner en tela de juicio su imagen, credibilidad y, en consecuencia, su legitimación.

En consecuencia, el hecho de no informar a los ciudadanos o no hacerlo de manera eficaz supone un serio riesgo para la continuidad de los cargos políticos<sup>147</sup>.

Por otra parte, tal y como apunta Cárdenas (1999), la creciente complejidad de las gestiones administrativas requiere ser explicada, porque en caso contrario obstaculizaría la exigencia comunitaria de una democracia participativa. Los ciudadanos tienen derecho a obtener información precisa de todo lo que atañe a la vida municipal para asegurar un nivel suficiente de calidad democrática; y para ello, es crucial el papel que desempeñan los medios de comunicación local.

Tal y como expresa Martínez Bargueño (1985), el objetivo fundamental de los gabinetes de comunicación municipales no es otro que identificar y desarrollar al máximo las relaciones con los ciudadanos, reforzando el conocimiento que éstos poseen de la administración de proximidad para procurar el consenso en torno a la gestión del equipo de gobierno.

Las obligaciones informativas de carácter estrictamente administrativo<sup>148</sup> quedan superadas por el ejercicio constante que desarrollan los gabinetes de comunicación municipales para establecer y mantener cauces de comunicación fluidos con la ciudadanía a través de diferentes vías de actuación. Estos procesos permitirán, por una parte, un mayor compromiso por parte de los responsables de la corporación municipal que se verán constantemente auditados por los ciudadanos-administrados; por otra, una mayor implicación por parte de éstos en aquellos asuntos que les son propios como habitantes del municipio.

A pesar de que las relaciones con los medios de comunicación siguen siendo consideradas como el rol esencial a desarrollar por parte de la dirección de comunicación municipal (Lucas, 1997; Castillo y Almansa, 2001; Almansa, 2004, 2005),

<sup>147</sup> Y por extensión, de determinados puestos directivos y técnicos de libre designación.

<sup>148</sup> Es lo que Galán (2000) denomina, dentro de la tipología que establece de comunicación pública, como *comunicación formal*.

se constata cómo dicha función, anclada en los orígenes de los gabinetes, ni es la única ni puede desarrollarse, en el contexto actual, sin el respaldo de otras actividades enfocadas a cubrir las necesidades específicas de la interacción comunicativa-relacional entre administración y administrados.

La evolución de los gabinetes de comunicación, en el ámbito de lo municipal, ha venido marcada por una constante adaptación al propio devenir de las estructuras municipales durante toda la etapa democrática. La función comunicacional se ha ido ampliando hasta llegar a configurar estructuras complejas y diversas que presentan, a su vez, profundas dependencias, interrelaciones y sinergias.

Para planificar y gestionar todas las estrategias y políticas comunicativas del ente municipal, estas unidades o departamentos administrativos se han convertido, como ya ha sido apuntado, en auténticas *direcciones de comunicación* que trabajan con un doble propósito: dar a conocer a los diferentes segmentos de la ciudadanía al ente municipal, como organización que presta servicios y desarrolla actividades de diferente índole; y, por otra parte, propiciar políticas de proximidad y participación ciudadana a través de procesos de comunicación bidireccional: ambos, se plantean con el objetivo final de consolidar una imagen positiva que redunde en la credibilidad y legitimación de la organización pública.

Son muchos los autores que han realizado aportaciones significativas para tratar de clarificar cuáles son las funciones o actividades fundamentales que se han venido desarrollando en los gabinetes de comunicación públicos. Entre ellos, Carrasco Belinchón (1977: 859-861): considerado por la doctrina como uno de los pioneros en analizar la interacción entre Administración-administrado desde la perspectiva relacional.

Con una gran visión prospectiva, este autor identificó cuáles eran las tareas principales que podían desempeñar las llamadas *oficinas de relaciones públicas*<sup>149</sup> municipales:

“1) Facilitar la relación del público con las distintas Dependencias, Unidades y Servicios pero sin convertirse en un obstáculo para tal relación, ni tampoco en una complejidad más para la acción administrativa. Debe ser por tanto, un instrumento de orientación y asistencia.

<sup>149</sup> Denominación que daría paso, posteriormente, a la de *gabinete de comunicación*, tal y como ya hemos apuntado.

- 2) Conocer los deseos, aspiraciones y prejuicios del público con respecto al funcionamiento global de la Corporación. En este sentido, debe ser un órgano de investigación de la Opinión Pública, cuyas observaciones deben elevarse a los Órganos de Gobierno de la Corporación para que las conozcan y obran en consecuencia.
- 3) Promover la formulación de iniciativas y recibir las reclamaciones referentes al funcionamiento de la Corporación. En este aspecto, debe ser un órgano que fomente y recoja las sugerencias del público tendentes a mejorar el funcionamiento de los servicios de la Corporación. Al mismo tiempo, debe ser el cauce que reciba, estudie y analice las reclamaciones y quejas del público, provocadas por el funcionamiento de dichos servicios.
- 4) Auxiliar a los Órganos de Gobierno de la Corporación en su proyección exterior, orientándoles sobre la mejor forma de llevar a cabo tal proyección, e interviniendo en la misma como colaboradora de aquellos, y desarrollando las siguientes tareas:
  - Relaciones con los medios de comunicación social, facilitándoles información preparada sobre los distintos aspectos que se deseen divulgar así como sobre lo que los informadores deseen conocer.
  - Redacción de hojas divulgadoras y folletos, dirigidos a la sociedad en general o hacia sectores determinados de la misma.
  - Organización de actos públicos, asumiendo los cometidos de protocolo y ceremonial”.

A partir de esta división de funciones de *la oficina de relaciones públicas* en la Administración Local, podemos afirmar que, en todas ellas, se ha producido una gran evolución hacia la especialización de tales roles.

García Nieto (1996: 99-100), en este mismo sentido, afirma que la función básica del profesional de relaciones públicas en la administración pública consiste en propiciar *el entendimiento mutuo entre la organización pública a partir de su oferta de servicios y sus públicos*. Y establece, tomando como referencia a William Reagan<sup>150</sup>, director de asuntos públicos de la Comisión de Servicios Civiles de Estados Unidos, cuáles serían las funciones principales de estos departamentos:

---

<sup>150</sup> En Wilcox y otros (1995: 395): *Public Relations: Strategies and Tactics*. New York, HarperCollins.

- “1. Informar al público sobre asuntos públicos. Es decir, informar acerca del trabajo que realizan los organismos públicos.
2. Tratar de incrementar la eficacia de las operaciones de las administraciones públicas mediante la utilización de técnicas de información pública apropiadas. Es decir, explicar a los ciudadanos los programas de actividades desarrolladas por las administraciones públicas para que los ciudadanos las conozcan y puedan hacer lo necesario para beneficiarse de ellas.
3. Proveer a los responsables de las administraciones públicas la información necesaria procedente de los ciudadanos a fin de modificar, enmendar o continuar los programas o políticas que satisfagan las demandas sociales.
4. Asesorar a los responsables de la administración pública sobre el mejor modo de comunicar una decisión o un programa al mayor número posible de ciudadanos.
5. Actuar como defensor del pueblo: r epresenta al público ante los r esponsables de la administración pública y escucha, atendiendo para ello a los representantes de los administrados. Trata de asegurar que se r esuelvan los problemas de los contribuyentes.
6. Formar a los administradores y burócratas sobre el papel de los medios de comunicación de masas y cómo trabajar con ellos”.

Y añade a la propuesta de Reagan otra función básica: *la planificación y desarrollo de campañas persuasivas de orientación y extensión pública* (incluso sobre cuestiones no manifiestamente demandadas por la sociedad) para generar, intencionadamente, determinadas conductas en los administrados en r elación con asuntos o temas de interés general; aspecto que ya ha sido identificado a través del concepto de publicidad social y, por extensión, con la comunicación pública (Pérez González, 1988).

ADECEC (2004), a partir de la investigación realizada sobre la actividad comunicativa, presenta un informe titulado “LA COMUNICACIÓN Y LAS RELACIONES PÚBLICAS –RADIOGRAFÍA DE UN SECTOR–”, donde se concluye que *la comunicación corporativa, la r elación con los medios de comunicación, la comunicación interna, las relaciones institucionales, la identidad corporativa, la comunicación de marketing, el patrocinio y el mecenazgo, las r elaciones con el gobierno, la reputación corporativa, la relación con la comunidad geográfica, la investigación de mercados, el marketing social, la comunicación medioambiental, el fundraising y las r elaciones con los inversores* son disciplinas que están integradas, plenamente, en la actividad comunicativa y relacional de organizaciones tanto públicas como privadas.

Por su parte, Grunig y Hunt (2000: 163), a partir de diversas investigaciones<sup>151</sup>, centradas en los roles profesionales de los relacionistas públicos, constatan la existencia de dos funciones dominantes: *el director y el técnico de comunicación*; a las que hay que añadir las *relaciones con los medios y el enlace de comunicación* como funciones directivas de nivel medio. Y así, se refieren a ellos en los siguientes términos:

a) *Técnico en comunicación*: desempeñado por profesionales que proporcionan las habilidades periodísticas y de comunicación (*redacción, edición, producción audiovisual, grafismo y producción de mensajes*) que son necesarias para llevar a cabo los programas de relaciones públicas. Los técnicos no toman decisiones en la organización; simplemente, ejecutan las decisiones de sus responsables jerárquicos y no realizan investigaciones para planificar o evaluar su trabajo.

b) *Director de comunicación*: son los profesionales que planifican y dirigen sistemáticamente el programa de relaciones públicas, asesoran a la dirección y toman decisiones sobre la política de comunicación de la organización. Están involucrados en todos los núcleos de la toma de decisiones en la gestión de las relaciones públicas y suelen emplear la investigación para planificar o evaluar su trabajo. Dentro de este segundo rol, se pueden asumir *tres subfunciones* diferentes:

b.1.: *Prescriptor experto*: el director de relaciones públicas desempeña su cargo como una persona “experta” en el tema que se investiga, definiendo *los problemas* de relaciones con los públicos, desarrollando los programas a nivel de planificación estratégica y es responsable de su ejecución.

b.2.: *Mediador de comunicación*: en este subrol, el profesional de relaciones públicas actúa como un “intermediario” y responsable de que la comunicación bidireccional siga fluyendo de manera continua entre la organización y sus públicos. Actúa como un enlace que asume el rol de intérprete y mediador.

b.3.: *Mediador en el proceso de solución de problemas*: en esta subfunción, el director de comunicación ayuda a otras personas de la organización a solucionar los problemas relacionados con el establecimiento de vínculos o su mantenimiento.

---

<sup>151</sup> Glen M. Bloom, “A Comparison of Sex Roles in Public Relations”, *Public Relations Review* N° 8 (otoño, 1982): 17-22; Glen M. Broom y George D. Smith, “Testing the practitioner’s Impact on Clients”, *Relations Review* N° 5 (otoño, 1979): 47-59; David M. Dozier, “The Diffusion of Evaluation Methods Among Public Relations Practitioners”, trabajo presentado a la División de Relaciones Públicas de la Asociación para la Educación en Periodismo, East Lansing, Michigan, agosto de 1981; Donald J. Johnson y Lalit Acharya, “Organizational Decision Making and Public Relations Roles”, trabajo presentado a la División de Relaciones Públicas de la Asociación para la Educación en Periodismo, Athens, Ohio, julio de 1982.

miento. Involucra a miembros de otros subsistemas de la organización (u organizaciones clientes si trabaja en un gabinete independiente), ayudándoles a planificar y llevar a la práctica de forma racional sus propios programas de relaciones públicas.

- c) *La función de relaciones con los medios*: consiste en mantener contacto con los medios de comunicación y tener informados a los dirigentes de la organización de cómo los medios de comunicación están abordando un determinado asunto o tema. Por lo tanto, las relaciones con la prensa juegan un papel simétrico bidireccional con los medios de comunicación; esta función no se limita a producción y difusión de mensajes, sino que constituye una tarea de permanente interacción con los profesionales de los medios de comunicación social.
- d) *La función de enlace de comunicación*: este rol permite representar a la organización en actos y reuniones para crear oportunidades que posibiliten que la dirección establezca cauces de comunicación bidireccional con diferentes públicos vinculados a la organización.

Siguiendo con esta revisión sobre la integración de funciones en estos departamentos, para Freixa (2004: 126) la dirección de comunicación es la unidad

“responsable de las estrategias y procesos de comunicación institucional externa e interna de una organización”.

Y así, en la misma línea de Ramírez (1995) o de Álvarez y Caballero (1999), establece cuáles son las funciones<sup>152</sup> más significativas a asumir por el director de comunicación como responsabilidad directa (Freixa, 2004: 128-129)<sup>153</sup>. Se refiere como tales a:

- a) La comunicación interna y externa.
- b) La comunicación institucional.
- c) *Speaker* o portavoz de la organización.
- d) *Branding*, imagen corporativa.
- e) La comunicación en periodo de crisis.

<sup>152</sup> En este mismo sentido, Villafaña (2002) aboga por una redefinición y limitación de las funciones del director de comunicación, ante el complejo panorama que representa hoy por hoy cualquier tipo de organización.

<sup>153</sup> Véase además, la revisión efectuada por Almansa (2005: 124 y ss.) acerca de las funciones de los gabinetes de comunicación, a partir de las aportaciones realizadas por autores como: Costa (1977), Westphalen y Piñuel (1993), Martín Martín (1999), Del Pozo Lite (1997), Villafaña (1998), Arranz (1999), Sancho (1999), Cárdenas (2000) o Grunig y Hunt (2000).

- f) Implantar y desarrollar la cultura corporativa.
- g) El desarrollo de la política social e institucional.
- h) Las publicaciones y audiovisuales.
- i) La publicidad, coordinándola con departamentos de marketing.
- j) El patrocinio y mecenazgo.
- k) Asesor de presidencia y consejo.
- l) Relaciones públicas e institucionales.
- m) Organización de todo tipo de actos.
- n) *Lobbies*.
- o) Relación con los medios (gabinete de prensa).
- p) e-comunicación.
- q) Gestión de eventos y protocolo.

A partir de las diversas funciones que han sido apuntadas por los autores anteriores, podemos afirmar que todas ellas quedarían subsumidas en cuatro áreas globales de intervención, establecidas por Ramírez (1995: 88) como: *relaciones informativas, marketing y publicidad, relaciones con la sociedad*<sup>154</sup> y *relaciones internas (junto con sus procesos comunicativos derivados)*. No obstante, advierte de cómo esta última, suele estar vinculada en mayor medida, tanto en organizaciones públicas como privadas, al ámbito de los recursos humanos.

**FIGURA Nº 9: ÁREAS DE INTERVENCIÓN COMUNICATIVA**



Fuente: Ramírez (1995: 88). *Elaboración propia*.

Estas tres grandes áreas de intervención externa representan en los Ayuntamientos españoles los tres ejes estratégicos de su comunicación e interacción con la ciudadanía; se asumen por diferentes unidades administrativas que desempeñan, de

<sup>154</sup> Véase además: Ruiz Vivo (2003: 38) o Álvarez y Caballero (1999: 115); estos últimos se refieren a las *relaciones con la sociedad* bajo la denominación de *relaciones públicas*.

manera genérica, las siguientes funciones: *el establecimiento y gestión de las relaciones informativas con los medios de comunicación (generalmente locales), la publicidad institucional y el desarrollo de las relaciones institucionales en la se incluyen todas las iniciativas relacionadas con la promoción de la participación ciudadana, la gestión de acontecimientos oficiales (de carácter general y especial) o la atención al ciudadano.* Todas ellas se coordinan entre sí a través de la dirección de comunicación y quedan, a su vez, enmarcadas en la estrategia global de *comunicación pública municipal* de los Ayuntamientos.

Cuando se produce un cambio político en el equipo de gobierno municipal, es habitual que los gabinetes de comunicación se desbaraten y se implanten nuevas estructuras o remodelen las ya existentes, asignando nuevas funciones y recursos humanos a tales unidades administrativas. Esta circunstancia, nos hace reflexionar sobre el hecho de que dichos cambios no son casuales ni obedecen a una política de renovación de las estructuras comunicativas basadas en la profesionalización; sino que, tal y como nos advierten Moreno y Corcoy (2001), la información municipal está muy ligada, en la mayoría de los casos, al estilo propio del Alcalde y su equipo de gobierno.

Para cualquier gobierno municipal, la información que se genera desde el gabinete de comunicación debe estar subordinada al bien público (Cárdenas, 1999) a partir del principio de *utilidad general*; ello redundará en la credibilidad de la gestión pública de los responsables municipales.

Las actuaciones de *seudo-profesionales* o agentes implicados en determinados intereses partidistas dentro de tales departamentos, y concretamente en el ámbito de las relaciones informativas, desafortunadamente, es una práctica habitual de la clase política de nuestro país, que se denuncia constantemente por parte de los concejales de la oposición, y que en periodos pre-electorales (y electorales) cobra especial visibilidad.

La estabilidad de este servicio que establece las relaciones informativas en el ámbito local con los medios de comunicación, es una demanda cada vez más acuciante, tal y como ya se reflejó en el II Congreso de la Comunicación Corporativa por parte de Carmona Salinas (1996) o posteriormente por Cárdenas (1999: 4):

“el hecho de que los periodistas del servicio de comunicación sean funcionarios de oposición garantiza una estancia en el servicio mucho más largo, lo que redundará en un mejor conocimiento de las estructuras administrativas que atienden. La estabilidad del citado servicio y el mantenimiento de sus normas de funcionamiento y contenidos generan confianza en los

medios de comunicación. Hace disminuir los celos habituales ante una información procedente de un gabinete de prensa. Ello produce una visión más coherente y global de lo que es la institución pública y evita el distanciamiento de la actualidad puramente política respecto del conjunto de la entidad institucional”.

León Vergara (2006), por su parte, y en esta misma línea, reivindica el acceso digno a los puestos de trabajo que se generan en los gabinetes de comunicación públicos, insistiendo en el hecho de que a través de la celebración de oposiciones libres se evitarían situaciones tales como cambios de los profesionales que desempeñan sus tareas en estos departamentos, según los cambios políticos que se puedan producir en las organizaciones públicas, cuando concurren nuevos comicios electorales.

Coincidimos con León Vergara (2006: 577) cuando afirma que, actualmente

“en los gabinetes de comunicación de la administración local falta una vocación de servicio público, de transmitir al ciudadano información sobre las cuestiones que se deciden en el seno de la institución municipal y que le afecta en su día a día”.

La realidad es que, tal y como han apuntado diferentes autores, la comunicación política y la difundida por el gobierno municipal están muy próximas (Cárdenas, 1999) y así, sucede que la naturaleza de esta última es poco reconocida, cuestionada y, a menudo, se identifica plenamente con la comunicación política.

A pesar de que cada vez existe mayor conciencia política de la necesidad de contar en las instituciones públicas con gabinetes que desempeñen, entre otras, la función de relaciones informativas, falta, sin embargo, que los responsables gubernamentales asimilen que la información institucional es un servicio público que debe garantizar la transparencia administrativa y no un instrumento al servicio partidista del equipo de gobierno. Por ello, todos los miembros del equipo de gobierno, máximos responsables de áreas administrativas y altos funcionarios deben ser consecuentes con el principio básico de la comunicación institucional: *el interés general*; una premisa que justifica plenamente la existencia de los gabinetes de comunicación en la estructura orgánica de los Ayuntamientos.

### 5.5.1. ¿Un modelo de gestión para la comunicación pública municipal?

Las organizaciones municipales, en su interacción con los ciudadanos, desarrollan permanentemente procesos de comunicación.

“En ellas, todos y cada uno de sus trabajadores –políticos incluidos– son comunicadores: la comunicación con los ciudadanos y sus organizaciones es la máxima prioridad” Puig (2003: 35).

Actualmente, cualquier equipo de gobierno es consciente de que para rentabilizar la gestión política efectuada durante su mandato legislativo, es necesario establecer cauces de comunicación a través de los cuáles ésta se traslade a la ciudadanía, en clave positiva.

Las características sociodemográficas, económicas, culturales y políticas que identifican a cada uno de los más de 8.000 municipios españoles son sumamente diferentes. En consecuencia, cada Ayuntamiento establecerá un sistema de gestión comunicativo y relacional a partir de diferentes variables, ajustado a sus necesidades específicas, que condiciona la estructura orgánica –centralizada o descentralizada– de la *dirección de comunicación* así como sus recursos –técnicos, humanos y financieros–, sus procesos y rutinas cotidianas. En palabras de Díez Lobo:

“No podemos decir que hayamos encontrado un sistema que pueda erigirse en paradigma de la comunicación institucional local que nos sirva universalmente y que pueda ser aplicado en cualquier municipio” (2004: 260).

Por ello, para proponer un sistema comunicativo eficaz en un ámbito territorial determinado, resulta conveniente observar cuáles son las características del mismo, en cuanto a singularidades particulares que lo definen y que al mismo tiempo lo diferencian de los demás. Para ello, Díez Lobo establece los siguientes parámetros de referencia (2004: 261):

- a) Número de habitantes.
- b) Existencia de medios de comunicación convencionales.
- c) Presencia delegada de medios de comunicación (corresponsalías de medios de comunicación convencionales, diarios, revistas, radios, televisión).
- d) Existencia de portales de Internet (web municipal, otras webs).
- e) Diarios digitales.
- f) Existencia de asociaciones o colectivos, organizaciones no gubernamentales, canales oficiales de participación ciudadana, existencia de líderes de opinión”.

A partir de las variables anteriores y de la situación comunicativa-relacional en la que se encuentre cada Ayuntamiento con su sistema social se definen los objetivos estratégicos para un periodo determinado (que suele coincidir con el mismo periodo de la legislatura).

Pero además, en el sistema que cada ente local va a desarrollar para gestionar su comunicación pública, influirá otra cuestión básica como es la identificación e implicación de los responsables políticos y administrativos con el sistema propuesto.

La unidad y la coherencia en la gestión de las actuaciones comunicativas y relacionales garantizan una orientación adecuada hacia los objetivos marcados por la organización pública, a partir de la correcta sistematización de los procesos.

En este análisis que hemos efectuado sobre la comunicación pública, hemos hallado diferentes propuestas de modelos que representan sistemas de gestión comunicativa en el contexto municipal.

#### 5.5.1.1. El modelo de Pérez González

Pérez González (1988: 278 y ss.) propone un modelo estratégico basado en seis fases:

- 1) La investigación de la opinión pública sobre la gestión municipal a través de encuestas.
- 2) El análisis de la información aparecida en los medios de comunicación sobre las diferentes áreas de gestión político-administrativa.
- 3) La realización de un balance de gestión por parte de la Administración municipal.
- 4) El establecimiento de una estrategia de comunicación del balance de gestión municipal de la legislatura.
- 5) El programa de identidad corporativa y señalización urbana.
- 6) La implementación de la estrategia, su supervisión y adaptación.



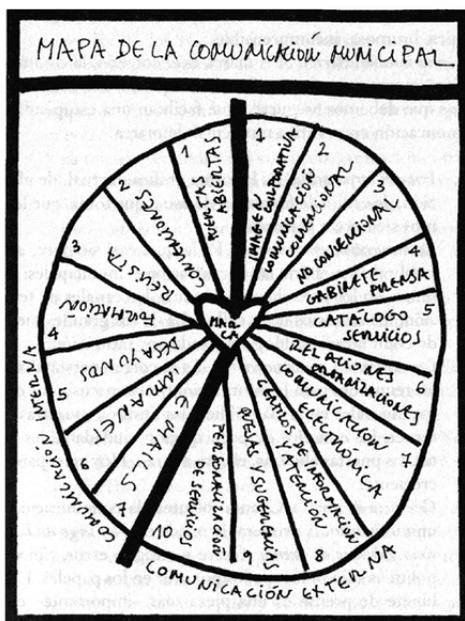
del ciudadano; en segundo lugar, porque responde, de manera sumamente eficiente, a las necesidades específicas de una organización municipal instalada en un incipiente contexto democrático<sup>155</sup>.

### 5.5.1.2. El modelo de Puig

Otro modelo de comunicación municipal es el propuesto por Puig (2003: 40 y ss.), el cuál identifica la marca de ciudad (y sus valores asignados) como epicentro de la actuación comunicativa-relacional de los Ayuntamientos.

De esta forma, la marca constituiría el principal referente cuando se desarrolla cualquier proceso de comunicación organizacional –interna y externa–, y a través de ella se establece una relación de absoluta complicidad con los ciudadanos por parte de sus responsables administrativos.

FIGURA Nº 11: MODELO DE COMUNICACIÓN MUNICIPAL DESARROLLADO POR PUIG (2003)



Fuente: Puig (2003: 41).

<sup>155</sup> La propuesta se realiza, prácticamente, al final de la primera legislatura democrática para ser implementada en la segunda: 1983-1987. Etapa en la que, tal y como ya hemos apuntado, los Ayuntamientos están inmersos en procesos de reorganización que también afectan a sus estructuras o sistemas comunicativos.

En este modelo, denominado *mapa de la comunicación municipal*<sup>156</sup>, Puig sitúa en el ámbito de la comunicación externa, elementos tales como: *el desarrollo de la imagen corporativa, los procesos de comunicación convencional y no convencional, el gabinete de prensa, el catálogo de servicios, las relaciones con las organizaciones, la comunicación electrónica, los centros de información y atención, los sistemas de quejas y sugerencias, la personalización de servicios y los medios de comunicación propios.*

A diferencia de Pérez González, Puig no presenta una propuesta con carácter secuencial sino que incorpora diversos elementos utilizando un modelo radial, e incide no ya en el proceso o en la sistematización de la gestión de la comunicación pública sino en las variables que están presentes en el sistema comunicativo-relacional.

#### 5.5.1.3. El modelo de Rubio

El tercer modelo es el que diseña Rubio (2005) a partir de tres registros diferenciados que, según la autora, se producen en los procesos de comunicación pública de los Ayuntamientos: *el operativo, el de liderazgo y el de socialización e identificación.*

**FIGURA N° 12: MODELO DE COMUNICACIÓN PÚBLICA PARA LOS AYUNTAMIENTOS DESARROLLADO POR RUBIO (2005)**



<sup>156</sup> A pesar de que el modelo de Puig (2003) se presenta desde la perspectiva de la comunicación global, obviamos la referencia a la comunicación interna, y nos centramos únicamente en la comunicación externa municipal como objeto de análisis.

El primero de ellos, el operativo, se vincula a la prestación de servicios públicos por parte del ente municipal; el segundo, identifica a la institución pública como un sistema global y como agente impulsor de los cambios sociales desde una posición de liderazgo; mientras que, a través del tercer círculo concéntrico, se otorga valor añadido a los conceptos vinculados a los otros dos ámbitos.

Las acciones comunicativas que se enmarcan en el *registro operativo* forman en sí mismas parte de la misma prestación, facilitando su conocimiento, la accesibilidad y las relaciones que se establecen con motivo de dicha prestación. Se basa en la información sobre los derechos y obligaciones de los ciudadanos, así como en el funcionamiento y la operativa propia de los servicios municipales.

Las actividades desarrolladas desde el *registro de liderazgo* se asocian a los objetivos de motivación de los agentes implicados, a la innovación y al cambio social como premisas fundamentales, así como al mantenimiento de las redes sociales. Este registro se articula mediante cuatro vectores: *la comunicación corporativa* que consolida una imagen global de la organización proyectando una personalidad única que permita generar confianza y credibilidad, sintetizando la identidad proyectada hacia el exterior con la identidad de la propia organización; *la promoción de cambios en los comportamientos y valores sociales*, que identifica a las organizaciones públicas como agentes promotores del cambio de la sociedad desde una posición de liderazgo social; *la visión organizacional o proyecto comunitario* que se corresponde con todo aquello que se comparte con la ciudadanía desde el proyecto ideológico del equipo de gobierno; y, *el vector relacional* que reorienta a las organizaciones municipales a desarrollar su trabajo en asociación con otros agentes sociales, económicos y políticos, configurando redes de colaboración permanentes para crear y compartir valores e intereses comunes a través de la participación ciudadana; este cuarto vector se identifica con cualquier actividad que promueva o facilite los espacios de escucha, diálogo y deliberación necesarios para generar un cierto sentido colectivo del interés público.

A través del *registro de socialización e identificación* las organizaciones municipales estimulan el sentido de pertenencia de los ciudadanos a una determinada comunidad local y favorecen la formación de ciudadanos activos y responsables; este tercer registro se manifiesta mediante vínculos emocionales con lo comunitario, pero además cumple una función de educación civil: ya que fortalece a la ciudadanía, facilitando la comprensión de los procesos de gobierno público y favoreciendo la aceptación de intereses colectivos.

Los tres modelos<sup>157</sup> descritos representan aportaciones sumamente interesantes a la gestión de la comunicación pública en los entes locales. No obstante, insistimos de nuevo, en la necesidad de adaptar cualquier sistema de gestión comunicativa y relacional a la realidad social y a las características propias de cada municipio.

A partir de estas propuestas y de la aproximación que hemos efectuado en este trabajo al fenómeno de la *comunicación pública*, proponemos un modelo estructural de gestión comunicativa-relacional para el ámbito específico de los Ayuntamientos, con la intención de que mediante la adaptación de su formulación se puedan establecer sistemas de gestión pertinentes a partir de las variables que identifican a cada ente territorial local, así como de la interacción que se manifiesta (o que se quiere propiciar) con su entorno inmediato.

#### 5.5.1.4. Una propuesta de modelo de comunicación pública municipal desde la perspectiva de la gestión integrada

Además de las características sociodemográficas, culturales, sociales y políticas de un municipio, en el sistema de gestión de la comunicación pública municipal, existen tres variables fundamentales que condicionan la aplicación de un modelo frente a otro: en primer término, *la estructura de los medios de comunicación –convencionales o no convencionales, privados o propios–*; en segundo lugar, *la estructura municipal centralizada o descentralizada* (ya sea a nivel orgánico o territorial); por último, y no por ello menos relevante que los condicionantes anteriores, *el mapa relacional de la organización pública* en el que se refleja no sólo quienes son los públicos o colectivos vinculados al ente (a través de su mapa taxonómico), sino cómo es el tipo de vinculación psico-social establecida, así como los vínculos que convendría reforzar o introducir en un contexto determinado.

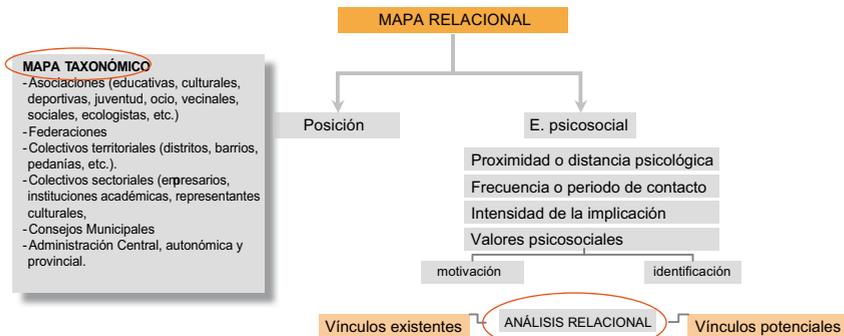
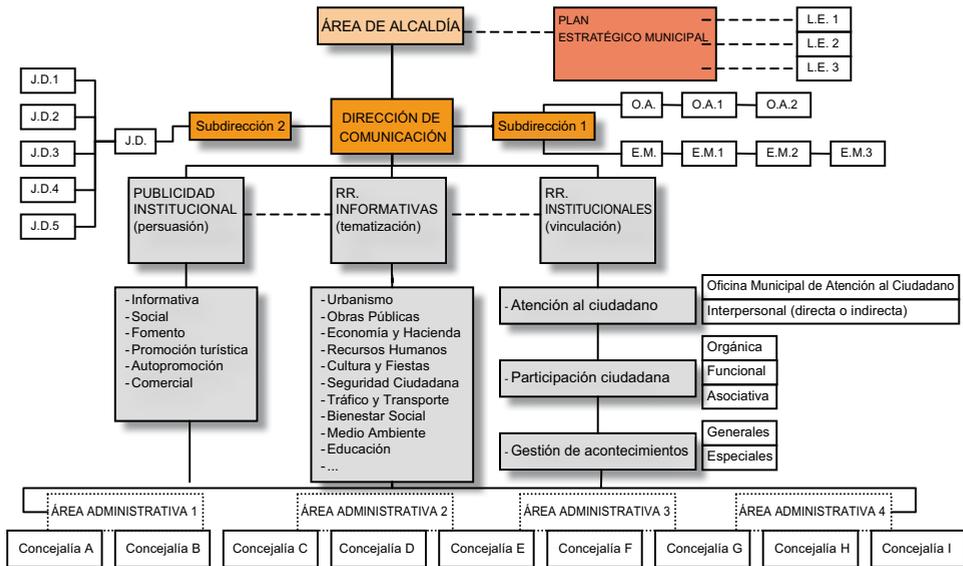
Nuestro modelo se centra en las tres unidades a las que nos hemos referido cuando analizábamos las manifestaciones comunicativas más relevantes, desde la perspectiva contemporánea de la nueva gestión pública: *la publicidad institucional, las relaciones informativas y las relaciones institucionales*.

Consideramos a todas ellas como sistemas autónomos, con identidad específica y procesos propios, en los que intervienen agentes internos y ajenos al aparato admi-

<sup>157</sup> Si el modelo de Pérez González (1988) surge a partir de un contexto municipal definido para el Ayuntamiento de Madrid, Puig (2003) propone este modelo a partir de su experiencia como asesor, desde 1979, para el Ayuntamiento de Barcelona. El de Rubio (2005) surge a partir de la sistematización de los procesos de comunicación pública (concretamente, de mensajes de publicidad institucional) que se producen en los Ayuntamientos de Irún, Sant Cugat y El Vendrell.

nistrativo, mostrando sinergias e interrelaciones que afectan al desarrollo del intercambio comunicativo y relacional entre las organizaciones públicas y los ciudadanos.

**FIGURA N° 13: MODELO DE COMUNICACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DESDE LA GESTIÓN INTEGRADA. ELABORACIÓN PROPIA.**



**VARIABLES CONTEXTUALES:**

- Sociodemográficas
- Económicas
- Culturales
- Políticas

**ESTRUCTURA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN:**

- Convencionales: radio, prensa, tv., revistas, exterior, diarios gratuitos, internet, dominicales.
- No convencionales: webs 2.0, blogs, mailing personalizado, folletos, patrocinio, ferias, exposiciones...
- Propios: webs institucionales, boletines, memorias, publicaciones, cartas de servicios...

Las ciudades, como sistemas sociales, se ven afectadas por los cambios que se producen en su entorno; consecuentemente, las administraciones municipales asumen a través de los *planes estratégicos*<sup>158</sup> el liderazgo de los procesos de cambio del modelo de gestión urbana, en los que es necesario implicar a todos los agentes sociales, políticos y económicos del municipio. Junto con ellos, los máximos representantes institucionales, tras las reflexiones oportunas, realizan esfuerzos, convenientemente planificados, para adaptar a la ciudad a nuevas situaciones inmediatas y futuras. En este proceso de debate, consenso y participación ciudadana, las líneas estratégicas del plan representan los ejes de actuación a desarrollar por el municipio en los próximos años.

Planteamos, por tanto, un modelo de comunicación municipal, que toma como referentes permanentes estas líneas vertebradoras del nuevo modelo de gestión de la ciudad. Se trata, en definitiva, de potenciar el proceso estratégico de gestión municipal, conducente a mejorar las condiciones socioeconómicas e incrementar la calidad de vida de los ciudadanos a través de una estrategia de comunicación pública (a medio y largo plazo). Ello permitirá a la Institución Municipal (concretamente, desde el área de Alcaldía) actuar de manera planificada a partir de objetivos organizacionales, derivados de este proyecto global de ciudad, que permite evitar improvisaciones innecesarias, falta de rigor o una orientación descaída en las estrategias comunicativas.

La dirección de comunicación en una estructura centralizada dependerá, por tanto, orgánicamente, del área de Alcaldía; a su vez, a través de las subdivisiones pertinentes, se establece una función mediadora por parte de estas unidades administrativas que permita planificar, coordinar y supervisar las estrategias comunicativas y relacionales de la estructura descentralizada del Ayuntamiento a través de la dirección de comunicación: así, se establece una subdirección comunicativa, desde la descentralización orgánica, para los organismos autónomos (O.A.) y empresas públicas municipales (E.M.); por otra parte, una segunda subdirección asume la gestión de comunicación de una estructura territorial descentralizada —ya sea en *juntas de distrito (J.D.), pedanías, etc.*—.

La gestión comunicativa se presenta en este modelo, a través de los tres enfoques, abordados previamente, que hemos identificado como los procesos más trascendentes de la *comunicación pública* y que extrapolamos al contexto de lo municipal. Cada uno de ellos es competencia de unidades administrativas, con estructura organizativa propia y asignación de recursos específica.

---

<sup>158</sup> Establecidos a partir de diagnósticos sobre el contexto municipal, vía encuestas, estudios de opinión e investigaciones sectoriales.

### A) *La publicidad institucional en los Ayuntamientos:*

La publicidad institucional, en el ámbito municipal, puede presentarse con altas dosis de *atomización*; es decir: excesivamente diversificada, sin ejes comunicativos comunes desde las diversas unidades administrativas, lo que impide al ciudadano identificar de manera adecuada los mensajes y unificarlos en un concepto global. La falta de una dirección de comunicación que coordine las estrategias comunicativas en tiempo y forma, y que detecte disfunciones en la gestión de la comunicación publicitaria de las concejalías, áreas administrativas, resto de entes o entidades pertenecientes al organismo municipal, así como la falta de establecimiento de una partida presupuestaria publicitaria común para los departamentos u órganos administrativos propicia, sin duda, que se produzca tal disfunción.

A través de la dirección de comunicación municipal se mantienen reuniones periódicas (de carácter mensual o trimestral) con los responsables de cada una de las unidades administrativas, para establecer objetivos sectoriales, líneas estratégicas a seguir, así como una agenda planificada de actuaciones que, a su vez, se coordina con el resto de las agendas (políticas o gerenciales) y que va a permitir atender las necesidades de comunicación publicitaria de la organización. De esta forma, se establece una estrategia global que actúa como catalizadora de la comunicación publicitaria municipal.

Desarrollar este planteamiento a través de lo que los expertos han dado en llamar “la marca de ciudad”<sup>159</sup> facilita la homogeneización de los mensajes publicitarios municipales, reforzando, en el colectivo imaginario, a través del proceso de la acumulación y prominencia de los mensajes, las prioridades del equipo de gobierno en la gestión municipal, dentro de un proyecto de ciudad que, no lo olvidemos, se plantea como común; ya que en él están implicados todos los ciudadanos.

En los procesos de gestión de comunicación publicitaria en la administración local suelen intervenir agencias o empresas especializadas en comunicación. Establecer criterios rigurosos en la selección (vía concurso) o en la contratación directa de éstas es una premisa fundamental para desarrollar una gestión transparente y legítima; la dirección de comunicación, a través de diversos procedimientos y rutinas, es la responsable directa de la ejecución de los trabajos así como del control de los presupuestos y la planificación temporal.

---

<sup>159</sup> Véase Puig (2003: 53).

Siguiendo a Moreu (2005: 198 y ss.) se establecen seis categorías amplias en las que es posible recoger la inmensa mayoría de manifestaciones publicitarias que se realizan desde las diversas áreas administrativas de los Ayuntamientos españoles: ya sea como organizaciones centralizadas, a través de sus concejalías, o la publicidad efectuada por los organismos y órganos desconcentrados; y así distinguimos, en función de su finalidad, los siguientes tipos de publicidad institucional:

1) De contenido informativo:

- Información a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones legales (*pago del I.B.I., del IVTM, etc.*).
- Composición y funcionamiento de las instituciones municipales (*Oficina municipal de Atención al ciudadano, Oficina Municipal de Atención al Consumidor, concejalías, departamentos, organismos autónomos, empresas municipales, etc.*).
- Servicios que prestan los Ayuntamientos y actividades relacionadas (*utilización de instalaciones deportivas, bibliotecas, limpieza y mantenimiento de calles, aparcamientos, mantenimientos de parques y espacios verdes, formación de adultos, escuelas infantiles, actividades culturales, etc.*).
- Actos y procedimientos administrativos (*gestiones formalizadas, padrón, inscripción para los colegios públicos o institutos, carnet del bus urbano, carnet de la biblioteca municipal, etc.*).
- Actividades y proyectos ejecutados en el ámbito de sus atribuciones y competencias (*plan estratégico, creación de centros de formación permanente, viviendas protegidas, creación de la red de museos, pabellones polideportivos, etc.*).

2) De promoción social:

- Promoción de valores y conductas que consoliden la democracia, la libertad, la convivencia y la solidaridad en el contexto local (*integración de los inmigrantes, respeto a los mayores, día de la mujer, etc.*).
- Implicación y sensibilización de la ciudadanía en el objetivo de lograr una sociedad cohesionada y avanzada en cuanto a conciencia cívica y progreso económico y social, fomentando conductas o hábitos para la convivencia, el bienestar social o el compromiso con determinadas causas (*ahorro en el consumo del agua, campañas de reciclaje, utilización de contenedores de basuras, utilización de espacios exclusivos para perros, etc.*).
- Prevenir y proteger la integridad física y material de los ciudadanos y favorecer la existencia de hábitos saludables individual y colectivamente (*campañas antitabaco, utilización del casco, control del ruido de los ciclomotoros, orientación sexual, etc.*).

3) Como medida de fomento:

- Consumo de productos y uso de servicios considerados de interés general (*consumo de la naranja, fomento de la lectura en las bibliotecas municipales, etc.*).
- Sectores económicos propios del ámbito territorial de la Administración municipal (*calzado, marroquinería, hortofrutícola, etc.*).

4) De promoción turística:

- Imagen del territorio con fines exclusivamente turísticos (*ruta de museos, ruta paisajística, etc.*).
- Valores o señas de identidad territorial o poblacional.

5) De autopromoción o de imagen:

- Proyectos, logros y resultados (*balances de gestión, memorias, etc.*).
- Iniciativas singulares desarrolladas en el municipio (*exposiciones culturales relevantes, obtención de distinciones o reconocimientos de carácter nacional o internacional, etc.*).

6) De carácter comercial o lucrativo:

- De productos (*venta de viviendas protegidas, suelo en parques industriales, etc.*).
- De servicios (*contratación de los espacios de un centro de congresos municipal, etc.*).

La publicidad institucional municipal, de la misma forma que cualquier proceso publicitario que se desarrolla en otro ámbito, posee un fuerte componente persuasivo. Mediante la persuasión, se trata de *convencer a los ciudadanos con argumentos razonados a partir de un mensaje publicitario*, se les incita a identificarse con determinadas causas, a participar e implicarse en otras desde el sentido de la coresponsabilidad, construyendo la imagen de la institución municipal con una valoración altamente positiva.

**B) Relaciones informativas y tematización municipal:**

La relación permanente que se establece entre los medios locales y el gabinete de comunicación municipal (a través de la unidad administrativa que desarrolla las funciones de relaciones con la prensa), es vital para responder, con la agilidad necesaria, a las demandas de la profesión periodística. La actuación pertinente del gabinete, desde la perspectiva de la credibilidad y la transparencia, en este sentido,

va a permitir que los medios dispongan, según sus necesidades específicas, de la cantidad ingente de información que se deriva del funcionamiento propio y del desarrollo de las competencias atribuidas a la organización municipal.

Para cualquier Ayuntamiento, mantener una relación equilibrada con los aparatos mediáticos locales, supone gestionar a través de ellos una imagen pública en consonancia con su estrategia comunicativa global que le permita obtener, por parte de la ciudadanía, juicios positivos que conlleven cierta empatía, afinidad o acuerdo en el desempeño de la función pública por parte del ente municipal.

Por este motivo, se plantea en el modelo que proponemos una relación de temas (tematización municipal) que se estructuran en diferentes áreas administrativas, y que a su vez pueden derivar en otros, propios de cada uno de los ámbitos de gestión política-administrativa, tal y como proponemos en nuestro proyecto de investigación. Esta relación de temas puede utilizarse como referencia principal en el análisis de la valoración de la comunicación informativa desarrollada por los medios de comunicación locales sobre la gestión municipal. La segmentación de temas, corresponderá a los intereses particulares de cada gabinete, a partir de las necesidades o inquietudes que manifiestan los responsables políticos de la Institución.

No se trata aquí, de describir la vorágine cotidiana en la que desarrollan las tareas informativas tales departamentos. Pero sí nos interesa apuntar algunas funciones estandarizadas, propias de ellos, a través de las cuales se canalizan las informaciones “interesadas” hacia los medios o se atienden sus demandas informativas. Siguiendo a Piñuel (1997: 231), en la gestión de los temas municipales se establecen tres funciones básicas:

a) Documentación informativa:

- Revisión diaria de la prensa, informativos audiovisuales y medios no convencionales (seguimiento o *monitoring*).
- Gestión del archivo de prensa y audiovisual (por temas generales o monográficos).
- Producción y difusión diaria del dossier informativo para los responsables políticos de la institución municipal.
- Actualización permanente de documentación básica generada por la institución municipal.
- Observación de estrategias informativas sobre temas específicos desarrolladas por otras instituciones, entidades, organizaciones y niveles competenciales administrativos (central o autonómico).

b) Análisis estratégico:

- Selección táctica de rutinas y formatos para las relaciones informativas.
- Oportunidades informativas para desarrollar procesos de *newsmaking* a partir de dos líneas de actuación: por una parte, el estudio y evaluación de las carencias o necesidades ciudadanas en cuanto a información de interés respecto a la Institución Municipal; por otra, el estudio y evaluación de informaciones específicas de la organización municipal (*tales como estadísticas relacionadas con servicios, presupuestos, inversiones en infraestructuras, etc.*) que presentan un carácter de interés general (y por tanto mediático).
- Análisis de informaciones críticas, por parte de los medios, que permitan el seguimiento de los temas o asuntos conflictivos, recogiendo declaraciones e intervenciones públicas de los principales agentes implicados (*partidos políticos de la oposición, colectivos implicados, asociaciones sectoriales, etc.*). Ello permite establecer líneas argumentales de réplica que contrarresten los efectos nocivos o negativos de tales informaciones.

c) Mediación profesional:

- Concepción, producción y difusión de documentos para los periodistas (*convocatorias, notas de prensa, comunicados, dossiers informativos, material audiovisual, etc.*).
- Envío periódico de las actividades programadas por parte del Alcalde, resto de concejales y altos directivos municipales.
- Atender las demandas periodísticas, facilitando el acceso a los máximos responsables políticos y administrativos.
- Informar a responsables políticos y administrativos sobre periodistas, medios a los que pertenecen, así como preparar con rigor los encuentros internos programados con éstos (*ruedas de prensa, comparencias públicas, entrevistas, contactos directos, etc.*) o externos (*acontecimientos ajenos a los que asisten el Alcalde o los responsables políticos y administrativos representando a la Institución*).
- Preparación logística para los encuentros programados y atención a los medios durante el transcurso del mismo, así como a su finalización.
- Asistencia en la colaboración con los medios de comunicación por parte del Equipo de Gobierno, el portavoz del grupo político, o los máximos responsables administrativos (*preparación de tribunas, tertulias, debates, etc.*).
- Preparación de “focos informativos”, con los principales actores políticos y administrativos tales como: las comisiones informativas del Pleno, las reuniones que se celebran por parte de la Comisión o Junta de Gobierno Local (en los municipios sujetos al régimen de grandes municipios), la celebración del Pleno

mensual, la celebración de grandes acontecimientos en el municipio, la presentación de iniciativas o programas sectoriales de cierta repercusión o, incluso, la presentación de campañas institucionales de interés social.

Las dos primeras funciones estandarizadas están íntimamente interrelacionadas; de manera que, el análisis estratégico informativo viene condicionado por la fase anterior de documentación sobre temas, aspectos, conflictos o situaciones que pueden derivar en consecuencias adversas para la organización municipal. Para ello, los gabinetes informatizan la información que se deriva de las agendas mediáticas, a través de una codificación sistemática y rigurosa, para explotarla, interpretarla y presentar a los responsables de la Institución informes que les permitan actuar en consecuencia: ya sea reforzando determinadas políticas municipales, corrigiendo otras o interviniendo en ámbitos que la ciudadanía percibe como desatendidos.

La mediación profesional exige una intervención permanente por parte de los responsables de la unidad de relaciones informativas, en dos aspectos fundamentales: en primer lugar, en cuanto a la coordinación de *las agendas* de los departamentos, concejalías, organismos y empresas públicas; de esta forma, el gabinete coordina las agendas (políticas) para tratar de influir, en cierta medida, en la agenda mediática, dosificando la información organizacional de la manera más rentable en términos de imagen pública. Por otro lado, la colaboración con los máximos exponentes del aparato político-administrativo en la preparación de los diferentes encuentros periodísticos, es una premisa fundamental si la organización quiere tener cierto control sobre el tratamiento de la información municipal.

### C) *Relaciones institucionales en el contexto municipal*

A través de las relaciones institucionales se establecen vínculos (permanentes o puntuales, de mayor o menor intensidad) con los ciudadanos: ya sea a título individual o con los diferentes colectivos, entidades, organizaciones –públicas o privadas– e instituciones, identificados en el mapa relacional de la organización municipal.

Esta tercera sección se presenta, en nuestro modelo, a partir de tres subunidades administrativas, especializadas respectivamente en *la atención al ciudadano, la participación y la gestión de acontecimientos institucionales (de carácter general y especial)*.

### c.1.) Atención al ciudadano

#### a) Oficina municipal de Atención al Ciudadano

Su cometido es informar , dirigir y orientar a los ciudadanos en sus gestiones y trámites administrativos con el Ayuntamiento. Para ello se establecen tres vías de información a partir de *la atención presencial*, *la atención telefónica* (mediante plataformas de llamada) y *la atención telemática* (mediante el por tal ciudadano que permite realizar determinadas consultas y trámites personalizados).

##### a.1.) Atención presencial:

- Emisión de recibos.
- Registro de documentos.
- Información sobre trámites.
- Dependencias y organismos municipales.
- Padrón de habitantes.
- Cédulas de habitabilidad.
- Liquidaciones de aperturas, obras menores, etc.
- Autoliquidación de vehículos.
- Domiciliación de impuestos.
- Consulta de la situación tributaria.
- Volantes de empadronamiento.
- Duplicados de recibos.
- Pago con tarjeta de las liquidaciones.
- Certificados de bienes, de pago de tributos.
- Impresos y normativa municipal.
- Información sobre empleo público y concursos.
- Recepción y canalización de sugerencias.
- Consulta de actividades de la ciudad.
- Consulta del B.O.E., D.O.G.V. y B.O.P.

##### a.2.) Atención telefónica:

- Información sobre trámites.
- Dependencias y organismos municipales.
- Solicitud de emisión de recibos.
- Domiciliación de impuestos.
- Consulta del estado de pagos.
- Solicitud de volantes de empadronamiento.
- Solicitud de certificados de bienes.

- Impresos y normativas municipales.
- Información sobre empleo público y concursos.
- Recepción y canalización de sugerencias.
- Consulta de actividades de la ciudad.

### a.3.) Atención telemática:

- Información general sobre trámites, actividades, organización municipal, etc.
- Formularios e impresos de autoliquidación.
- Calendario del contribuyente.
- Pagos de recibos.
- Estimación de plusvalías.
- Inscripciones en cursos, jornadas, talleres, etc.
- Portales ciudadanos, integrados en la webs institucionales, que permiten acceder de manera directa (a través de identificación previa, claves, etc.) a la consulta de información personal (*admisión en centros educativos, resultados de pruebas selectivas, admisión en convocatorias de planes municipales sectoriales, etc.*).

### b) Atención interpersonal (directa e indirecta)

- Gestión de reuniones y encuentros formalizados para atender de manera presencial a los ciudadanos por parte de los responsables municipales.
- Contestación de correspondencia ciudadana (sobre quejas, asuntos o situaciones particulares, reclamaciones, felicitaciones por logros personales o trayectoria profesional, pésames, etc.) a través de carta o vía *e-mail*.

### c.2.) Participación ciudadana

A través de ella se regulan las formas, medios y procedimientos de información y de participación de los vecinos y de las entidades ciudadanas en la gestión municipal. Los objetivos de esta segunda subunidad administrativa, enmarcada dentro del modelo en las relaciones institucionales, son los siguientes:

- Facilitar la más amplia información sobre sus actividades, obras y servicios.
- Facilitar y promover la participación de sus vecinos y entidades en la gestión municipal con respeto total a las facultades de decisión correspondiente de los órganos municipales.
- Hacer efectivos los derechos de los vecinos, tal y como quedan reflejados en el artículo 18 de la LRBRL/1985.
- Fomentar la vida asociativa en la ciudad.
- Aproximar la gestión municipal a los vecinos.

- Garantizar la solidaridad y equilibrio entre los distintos núcleos de población (central y descentralizados).
- Tales objetivos se abordan desde la vía de actuación orgánica, funcional, y cooperativa, en un contexto de democracia municipal participativa:

a) Orgánica:

- Consejos municipales sectoriales, de carácter deliberante (3ª edad, juventud, educación, económico, etc.).
- Consejos municipales territoriales, como órgano desconcentrado de carácter decisorio (juntas municipales de distrito, pedanías, parteras rurales, de barrio, etc.).
- Consejo Social de la Ciudad (formado por los máximos exponentes de los sectores económico y social más representativos del municipio): actúa como órgano transversal de los consejos municipales sectoriales.

b) Funcional:

- Consultas populares sobre asuntos de competencia propia municipal de especial relevancia para los intereses generales de los ciudadanos.

c) Cooperativa:

Control de la existencia de entidades o asociaciones, sus fines y representatividad a través de un Registro de Entidades de Participación Ciudadana, con el objetivo de desarrollar una correcta política municipal de fomento del asociacionismo.

- Contacto periódico con sus representantes a través de encuentros formalizados que permitan pulsar necesidades, inquietudes y demandas ciudadanas.

### c.3.) Gestión de acontecimientos institucionales

La planificación y gestión de acontecimientos se ha convertido, en la actualidad, en un instrumento significativo que contribuye a transmitir la identidad de la Institución Municipal. A través de ellos, los Ayuntamiento establecen procesos de interacción comunicativa y relacional con los ciudadanos, asociaciones, colectivos, instituciones públicas o privadas, organismos públicos, etc.

Cada acontecimiento, en este contexto, responde a unos objetivos específicos que determinan, por parte de los responsables municipales, el mensaje a transmitir

–*credibilidad, notoriedad, confianza, profesionalidad, proximidad, implicación, atención, etc.*–, su estructura, los aspectos que están relacionados con la jerarquía espacial, temporal y espacial, los destinatarios, la utilización de medios humanos, técnicos o logísticos así como el proceso de comunicación (*interpersonal, colectiva o colectiva de masas*) que corresponde al mismo.

Los acontecimientos institucionales se dividen en:

- Actos de carácter general: como aquellos que organiza institucionalmente la Corporación con ocasión de conmemoraciones o acontecimientos de gran importancia para la vida ciudadana municipal –*Día de la Constitución, Día de la Comunidad Valenciana, Día de la Hispanidad, Toma de Posesión de la Corporación Municipal, etc.*–.
- Actos de carácter especial: los que se organizan por las distintas áreas municipales con ocasión de conmemoraciones o acontecimientos propios del ámbito específico de sus respectivos servicios, funciones y actividades –*Gala del Deporte Municipal, presentación de libros en los que colabora la Institución, inauguraciones de parques o jardines, de aparcamientos públicos o exposiciones, visitas personales o de colectivos de diversa índole, hermanamientos, firmas de convenios, fiestas patronales y populares, celebraciones o conmemoraciones, etc.*–.

Esta subunidad administrativa, al igual que las estructuras que gestionan la publicidad institucional y las relaciones informativas, coordina y planifica los diferentes acontecimientos que se van a desarrollar por parte de la Institución, en un periodo determinado. Para ello, establece diferentes rutinas de trabajo orientadas a sistematizar las tareas fundamentales relacionadas con la gestión de acontecimientos institucionales:

- Reuniones con las diferentes áreas administrativas para coordinar el *planning* de acontecimientos generales y especiales.
- Establecer el orden de precedencias municipal para los acontecimientos institucionales, a partir de la referencia al Real Decreto 2099/1983, y al Decreto Autonómico correspondiente, si lo hubiese.
- Establecer los criterios que permitan actuar con rigor en la aplicación de los reglamentos municipales de honores y distinciones.
- Atender los diferentes elementos implicados en el diseño y logística de los actos (recursos técnicos y humanos, de infraestructura, de ornamentación, etc.).
- Diseñar y difundir las oportunas invitaciones a los mismos, a partir de su naturaleza y los objetivos establecidos, confirmando asistencias de manera rigurosa para establecer criterios de jerarquía personal y distribución de espacios y localizaciones.

- Desarrollar bases de datos, permanentemente actualizadas, que permitan sistematizar autoridades y cargos de las diferentes Administraciones Públicas, colectivos, asociaciones ciudadanas, representantes de diversos ámbitos sectoriales, así como instituciones u organizaciones públicas y privadas.
- Informar a los responsables políticos y administrativos sobre la naturaleza de los actos propios organizados por la Institución Municipal, características, secuencia, aspectos significativos, confirmación de invitados, composición de presidencias, parlamentos, ubicación de las autoridades oficiales o representantes del ámbito no oficial así como cualquier otro aspecto relevante.
- Obtener información precisa y exhaustiva de la naturaleza, características, intervenciones, secuencia y aspectos significativos los actos ajenos, organizados por organizaciones privadas, entes o colectivos de diversa índole a los que acuden los miembros del equipo de gobierno como representantes de la Institución Municipal.
- Establecer contactos con otros departamentos afines, cuando a los acontecimientos propios acuden representantes institucionales de otras Administraciones así como de organizaciones y entidades públicas y privadas.
- Apoyar en las labores de redacción de discursos institucionales.
- Coordinar y gestionar de visitas de autoridades o personalidades públicas a la Institución Municipal.
- Documentación sobre gestión de acontecimientos, normativas y legislación que afecte a estos, actos institucionales desarrollados por otras organizaciones públicas que puedan ser utilizados como referencia para futuras iniciativas, etc.
- Establecer una jerarquía de detalles institucionales, acorde a la jerarquización de autoridades públicas y personalidades significativas, sistematizándolos a través de bases de datos, en las que se recoge información sobre: existencias, entregas efectuadas, fechas, personalidades o autoridades que los han recibido, motivo, etc.
- Coordinar con la unidad de relaciones informativas la gestión de la cobertura mediática: en la fase previa del acontecimiento, facilitando los datos y documentación oportuna sobre el mismo a los medios locales (autonómicos, nacionales e internacionales si fuera el caso); durante la propia ejecución del acontecimiento, atendiendo, junto con los responsables de las relaciones informativas, posibles necesidades o peticiones derivadas del acto; y, durante la fase posterior, revisando las informaciones aparecidas con motivo del acontecimiento para su posterior documentación y análisis.
- Coordinar con la unidad de publicidad institucional posibles acciones publicitarias derivadas de los objetivos y la naturaleza del acontecimiento.

A través de los acontecimientos institucionales, los Ayuntamientos se dirigen a su sistema social para propiciar en éste un estado de identificación, implicación y complicidad que es absolutamente intencional: en esta interacción que se produce

entre las organizaciones municipales y su red relacional se establecen vínculos, se estrechan y se refuerzan; de la misma forma que, en determinadas ocasiones, estos acontecimientos han supuesto la ruptura de los mismos y, en consecuencia, un cierto desequilibrio en las relaciones institucionales.

Entre estas tres secciones, que son el epicentro del modelo propuesto, podemos observar como existen permanentes connivencias y sinergias: al igual que la gestión de un acontecimiento institucional puede verse reforzada por estrategias informativas y publicitarias, una campaña de publicidad institucional puede ser presentada en una rueda de prensa a la que son convocados los medios de comunicación local; de la misma forma, a partir de determinadas informaciones periodísticas que inciden en un aspecto negativo relacionado con la gestión de una de las áreas municipales, sus responsables pueden reaccionar planificando ciertas campañas de comunicación publicitaria, orientadas a persuadir al ciudadano en el sentido contrario o, incluso, generar acontecimientos institucionales que muestren la preocupación e interés de los responsables políticos con esta cuestión.

Por su parte, los procesos relacionados con la atención al ciudadano o la participación ciudadana, adquieren visibilidad pública (informativa y publicitaria) a través de los medios de comunicación (colectivos o de masas; propios o ajenos) en su vertiente informativa y/o publicitaria.

Pero, además, en este modelo que proponemos, intervienen otras variables que se han identificado como: *el mapa relacional de la Institución, el contexto y la estructura de los medios de comunicación.*

Su mapa relacional, determina quienes son los destinatarios de las actuaciones planificadas por la Dirección de Comunicación a partir de situaciones comunicativas específicas a las que se ve abocada la Institución; de manera que, a través de su mapa taxonómico, se segmenta qué ciudadanos o colectivos constituyen el público objetivo cuando se desarrollan determinadas líneas estratégicas preestablecidas por parte de las diversas unidades administrativas.

Este mapa taxonómico determina la “posición” que adoptan unos públicos frente a otros, en contextos definidos en los que el Ayuntamiento tiene que intervenir a través de procesos de comunicación pública. Mediante el estudio psicosocial de los vínculos establecidos, se analizan diferentes variables como la proximidad o distancia psicológica de los públicos objetivos, la frecuencia o periodo de contacto, la intensidad de la implicación con la Institución, así como la motivación e identificación que caracteriza tales vínculos. El análisis relacional determinará la orientación de las políticas relacionales para reforzar determinados vínculos o es-

tablecer otros, hasta ese momento potenciales, a través de las estrategias diseñadas por la organización municipal.

Las variables contextuales se definen a partir de las características sociodemográficas, económicas, culturales y políticas propias de cada municipio; de la misma forma que, en cada territorio existe una determinada estructura de los medios de comunicación locales que condiciona los procesos y las rutinas periodísticas y publicitarias de los gabinetes de comunicación municipal.

Tales variables, junto con una alta especialización de las diferentes áreas de gestión comunicativa propuestas, son determinantes en la consecución de objetivos estratégicos comunicativos, derivados de un análisis previo y exhaustivo por parte de los responsables municipales sobre cuáles son los ejes vertebradores del mensaje de comunicación pública que quieren transmitir a la ciudadanía.

Si las estrategias de comunicación pública municipal se realizan de manera profesionalizada y rigurosa, atendiendo no a planteamientos particulares “atomizados” (sin coordinación entre las diferentes áreas, departamentos, concejalías, organismos o empresas públicas) sino a fines de interés general, la gestión comunicativa quedaría justificada, de manera legítima, por el derecho de los ciudadanos a recibir información sobre el ejercicio de las competencias y las funciones desarrolladas por la organización municipal que rige su destino.

## 6. UNA INVESTIGACIÓN SOBRE COMUNICACIÓN PÚBLICA EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

### 6.1. DELIMITACIÓN DEL MARCO DE INVESTIGACIÓN, OBJETIVOS ESPECÍFICOS E HIPÓTESIS INICIALES

Tras reflexionar sobre cuestiones tales como la evolución de las administraciones municipales durante la etapa democrática, los retos y desafíos actuales más acuciantes, su estructura política y administrativa o la gestión estratégica de la comunicación pública a partir de la propuesta de un modelo sustentado en *la publicidad institucional, las relaciones informativas y las relaciones institucionales* como ejes fundamentales, planteamos un proyecto de investigación para analizar el proceso de comunicación de las instituciones locales.

Esta aportación sobre la comunicación pública en el contexto municipal, se basa en el segundo de los ejes apuntados; ya que, *las relaciones informativas con los medios de comunicación* es, sin duda, la variable considerada por los responsables de las administraciones públicas como aquella que presenta, dentro de la gestión comunicativa, por su complejidad, periodicidad, visibilidad y repercusión hacia la organización municipal, un mayor peso específico.

A través del método exploratorio se realiza un análisis de contenido sobre los asuntos relacionados con la gestión local, que nos permite incidir en su naturaleza, características y aspectos formales que presentan en la agenda temática municipal.

Para desarrollar dicho proyecto, hemos delimitado nuestro marco de investigación. Se plantean diferentes hipótesis de trabajo, a partir de las cuáles se realizan análisis específicos orientados a los objetivos de investigación que permitirán verificar o refutar tales hipótesis según los resultados obtenidos.

### 6.1.1. Elche: perfil socioeconómico y político de un ente territorial

El municipio de *Elche* se configura como la tercera ciudad de la Comunidad Valenciana (precedida por Valencia y Alicante) y la vigésimo tercera de nuestro país, si atendemos a su población, extensión y recursos económicos (Maciá, 2006). Se encuentra situada al sur de la Comunidad Valenciana y se identifica como el máximo exponente de la comarca del *Baix Vinalopó*<sup>160</sup>: un ámbito geográfico compuesto, además del municipio ilicitano, por las poblaciones de Crivillente y Santa Pola. Su densidad demográfica, dentro de un término municipal cuya extensión es de 326,1 km<sup>2</sup>, es de 671,67 habitantes por km<sup>2</sup>; lo que representa un índice notable en cuanto a ocupación del territorio.

El Padrón de Habitantes de Elche del año 2006, efectuada el mes de enero del 2007 por el Instituto Nacional de Estadística (INE), obtuvo un resultado de 219.032 residentes. Esta cifra representa un crecimiento de 3.895 personas en un año (lo que supone el 1,8% respecto a los datos del año anterior), situando al municipio ilicitano como el segundo con mayor incremento poblacional dentro de la provincia, sólo superado por Torreveja, y por delante de la capital alicantina que creció tan sólo un 1%, con 3.051 nuevos residentes (Economía Elche, 2007).

Elche, durante la década 1995-2005, se vio sumergida en su relanzamiento como ciudad (tal y como ya sucedió en los años sesenta y setenta); ello supuso un nuevo posicionamiento del ente territorial, basado no sólo en un creciente desarrollo industrial, sino también urbanístico, demográfico y cultural. Como municipio, mantiene como industria tradicional el calzado; no obstante, ha sabido reorientarse hacia un modelo económico mucho más diversificado, con la expansión del sector terciario.

Desde el año 1995, la Corporación Municipal del Ayuntamiento ilicitano ha estado constituida por veintisiete concejales pertenecientes a diferentes formaciones políticas; configurándose, en la legislatura 1995-1999, con trece del PP, once concejales del PSOE y tres de EU-Els Verds, gobernando en coalición *PSOE* y *EU-Els*

<sup>160</sup> Es una comarca física o geográfica; no posee la condición de ente administrativo local.

*Verds*. En la legislatura 1999-2003, catorce concejales del PSOE, doce del PP y uno de EU-L'Entesa: gobierna con mayoría absoluta el PSOE. En la siguiente (2003-2007), el resultado es de quince concejales del PSOE, once del PP y uno de EU-El Bloc-Els Verds-Compromís per Elx; gobernando, de nuevo, el PSOE con mayoría absoluta.

La estructura de su término municipal está compuesta por un núcleo urbano, además de treinta pedanías<sup>161</sup> o partidas rurales que configuran el llamado *Camp d'Elx*. Este hecho ha originado que la Administración municipal se haya descentralizado administrativamente para tratar de aproximar la gestión municipal a los ciudadanos, creando, además de las dos *oficinas municipales de atención al ciudadano* (OMAC) en el núcleo del término municipal, otros servicios que garanticen una mayor proximidad en diferentes pedanías y asentamientos poblacionales en los que existe una notable concentración demográfica como *Torrellano*, *El Altet*, *Arenales*, *La Marina* y *La Hoya*.

Su configuración urbana, sus comunicaciones viarias y ubicación estratégica en la zona mediterránea han convertido a este término municipal en uno de los enclaves de inversión económica con mayor peso específico dentro de la Comunidad Valenciana<sup>162</sup>.

La estructura de los medios de comunicación en Elche ha evolucionado durante este periodo y hasta la actualidad, con dos medios de prensa escrita de edición local (*Diario Información y la Verdad*), cuatro emisoras de radio (*Onda Cero*, *Radio Express-Cadena COPE*, *Radio Elche-Cadena Ser* y *Punto Radio*), dos televisiones locales (*TeleElx* y *Tele7*), una publicación gratuita (*Noticias de Elche*) y medios digitales (*Es.Elx*).

Es una ciudad que ha demostrado suficiente capacidad para afrontar los cambios y retos permanentes que han ido surgiendo en los últimos años, y se ha convertido en una sólida oferta turística, cultural, educativa y de servicios; siendo, por otra parte, el único municipio en España que posee, en la actualidad, dos bienes culturales reconocidos como *Patrimonio de la Humanidad* por parte de la UNESCO, al

<sup>161</sup> Por orden alfabético: Algoda, Algorós, Altabix, Alzabares Alto, Alzabares Bajo, Asprillas, Balsares, Baya Alta, Baya Baja, Carrús, Daimés, Derramador, El Altet, Ferriol, Jubalcóy, La Hoya, La Marina, Llano de San José, Maitino, Matola, Peña Las Águilas, Perleta, Puçol, Saladas, Santa Ana, Torrellano Alto, Torrellano Bajo, Valverde Alto, Valverde Bajo y Vallongas.

<sup>162</sup> En este sentido, desde el año 1991, se empezó a impulsar por parte de los diferentes responsables municipales la creación de parques industriales y centros de negocios como enclaves estratégicos para el fomento económico y desarrollo de la ciudad.

haber sido otorgada tal distinción al *Palmeral*, en la categoría de bien material en el año 2000, y al *Misteri d'Elx*, como bien oral e inmaterial en el 2001.

Durante los últimos diez años se ha producido, además, un proceso de reflexión y debate ciudadano, impulsado por la Administración local, cuyo objetivo ha sido diseñar e implantar un proyecto global de ciudad, orientada al siglo XXI, para favorecer el incremento del bienestar y de la calidad de vida de los ilicitanos; a través del diseño de un plan estratégico (*Futurelx*<sup>163</sup>) que ha sido configurado con la participación activa de los diferentes agentes económicos, sociales y políticos implicados en la gestión de la ciudad se han establecido las líneas de actuación necesarias para ir adaptando progresivamente al municipio a las tendencias y condicionantes de su *entorno social, económico y territorial*.

Esta adaptación progresiva a las nuevas necesidades del municipio se ha materializado gracias a la aplicación de la *Ley de Grandes Municipios*<sup>164</sup>, desde mayo del año 2005. Este hecho ha permitido desarrollar un nuevo modelo de gobierno local basado en el fortalecimiento del control democrático, en una mayor capacidad de autoorganización (mejorando su gestión interna con la vertebración y potenciación de diferentes órganos directivos municipales) y en la participación ciudadana, como vía de desarrollo de la democracia local.

### 6.1.2. Objetivos de investigación e hipótesis de trabajo

Nuestro proyecto se enmarca en este contexto local; a través de este estudio, analizaremos, entre otras cuestiones, cuáles han sido los temas principales relativos a los diferentes ámbitos relacionados con la dinámica municipal, que han ido configurando la agenda temática durante las legislaturas 1995-1999, 1999-2003 y 2003-2007; pretendemos, así, identificar, a través de diferentes variables, la naturaleza y los aspectos fundamentales que caracterizan a cada tema.

<sup>163</sup> El Plan estratégico de Elche se puede consultar en la siguiente dirección: [www.futurelx.com](http://www.futurelx.com); en él se apuntan diferentes objetivos estratégicos y las líneas de actuación pertinentes sobre elementos tales como las *infraestructuras, medio ambiente, urbanismo, vivienda, educación, cultura, deportes, bienestar social, juventud, turismo, comercio, nuevas tecnologías, servicios a las empresas, industria, agricultura y empleo*.

<sup>164</sup> Según la Ley 1/2005, de 27 de mayo, de la Generalitat, por la que establece la aplicación al municipio de Elche del régimen de organización de los municipios de gran población (publicado en el DOGV-Núm. 5.019, el 2 de junio de 2005), y dentro de uno de los supuestos que se establece en el artículo 121.1 de la LRBRL: "El régimen de organización de los municipios de gran población podrá aplicarse a municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales siempre que sea solicitado por los respectivos Ayuntamientos y así lo decida la asamblea legislativa de la comunidad autónoma".

Para ello, nos hemos planteado los siguientes objetivos de investigación:

- 1) Identificar cuáles son los temas relacionados con la gestión y la política municipal que presentan un mayor índice de tratamiento negativo y positivo, estableciendo un marco contextual a partir de cada tema, mediante una clasificación de subtemas específicos que permita un análisis en mayor profundidad.
- 2) Analizar, durante tres legislaturas consecutivas (1995-1999; 1999-2003; 2003-2007), la estructura política y administrativa de la institución municipal ilícita, como unidades emisoras de mensajes públicos, a través de un medio de comunicación local. Identificar la presencia de los declarantes individuales que representan a tales unidades.
- 3) Observar la presencia de entidades declarantes ajenas a la Institución Municipal, implicadas en los diferentes temas de gestión pública.
- 4) Analizar, en los tres periodos establecidos, la actividad desarrollada por las diferentes fuerzas políticas representadas en la institución municipal, a partir de su proyección mediática.
- 5) Identificar qué temas alcanzan cotas destacadas de visibilidad mediática a partir de su ubicación, sus recursos estructurales y gráficos.
- 6) Observar la regularidad de los temas de una legislatura a otra.
- 7) Analizar la irrupción de la información municipal como noticias fortuitas, pre- visibles o programadas así como su proximidad inmediata o mediata.
- 8) Delimitar los géneros periodísticos informativos, interpretativos y de opinión más frecuentes en los hechos municipales y establecer su relación con los diferentes temas.

La consecución de los objetivos anteriores se establece a partir de las siguientes hipótesis de trabajo:

- 1) Existen temas relacionados con la gestión municipal que tienen una presencia mediática relevante y que coinciden de una legislatura a otra.
- 2) El tratamiento informativo negativo de determinados temas principales presenta una coincidencia significativa de una legislatura a otra.

- 3) La mayoría de los temas de información municipal son irregulares, en cuanto que su presencia en el medio se manifiesta con distinta intensidad en cada legislatura.
- 4) Existe un alto grado de coincidencia en los temas que aparecen en portada, en los tres periodos analizados.
- 5) En la comunicación informativa existen temas que, por su escasa relevancia política y trascendencia pública, no se manifiestan como información simple (o monotemática), necesitando el apoyo de temas principales o de mayor relevancia para construir un discurso de información múltiple (o no monotemática).
- 6) La labor de oposición no se desarrolla con especial incidencia en todos los temas recurrentes de cada legislatura, desatendiendo temas principales que cobran especial visibilidad en cada periodo.
- 7) Se produce una asociación entre la naturaleza de la información que se presenta en el medio y la jerarquía del declarante individual.
- 8) La distribución de los subtemas se presenta básicamente de manera homogénea de una legislatura a otra.
- 9) La extensión (o tamaño) con la que se presenta la información municipal está relacionada con el tema de gestión.
- 10) La mayor o menor proliferación de elementos estructurales con los que se presenta la información municipal está relacionada con el tema de gestión.
- 11) En los hechos informativos municipales se utiliza la imagen –*fotografía, ilustración, grafismo, infogramas*–, como recurso estructural, fundamentalmente en temas que se presentan como información programada.
- 12) La irrupción (fortuita, previsible y programada) de las noticias municipales está relacionada con el tratamiento de las mismas.
- 13) La proximidad (inmediata o mediata) de las noticias municipales está relacionada con el tratamiento de las mismas.
- 14) Existe cierta vinculación entre los distintos géneros periodísticos –*informativos, interpretativos o de opinión*– y los temas municipales. abor dados por el medio.

### 6.1.3. Elección del método y justificación metodológica

Con la formulación de la *Teoría de la Agenda Setting*, preconizada por McCombs y Shaw (1979), queda de manifiesto que en la tematización mediática y el proceso de formación de opinión pública los medios de comunicación influyen no sólo en la prominencia y visibilidad de los temas de la agenda pública, sino también en el encuadre o tratamiento que se hace de ellos.

Nuestro trabajo aborda la agenda temática trasladada a la ciudadanía durante tres legislaturas consecutivas, configurada mediante asuntos públicos que se han convertido, por su relevancia e interés, en hechos informativos en el municipio de Elche: la mayoría de ellos adoptando el formato de *noticia*, pero también mediante otros géneros sujetos a la interpretación y opinión periodística.

Mediante el *análisis de contenido*, obtendremos una descripción analítica de los hechos informativos que nos permita, a través de un proceso inferencial, interpretar los datos obtenidos a partir de la codificación de diferentes variables. De esta forma, se pretende que dicho análisis supere la vertiente simplemente descriptiva de lo cuantitativo, para alcanzar ciertas cotas de interpretación basadas en lo cualitativo.

Wimmer y Dominick (1996: 170) recogen la descripción de este método de Walizer y Winer (1978) como “cualquier procedimiento sistemático ideado para examinar el contenido de una información archivada”; y añaden la que realiza Kerlinger (1986): “el análisis de contenido es un método de estudio y análisis de comunicación de forma sistemática, objetiva y cuantitativa, con la finalidad de medir determinadas variables”.

Kerlinger (1986) incide en la necesidad de no excluir la perspectiva cualitativa en el diseño y desarrollo de un análisis de contenido; y afirma que:

“la cuantificación permite al investigador el empleo de herramientas estadísticas para ampliar la interpretación y el análisis. La utilidad de la cuantificación no debe cegar otras vías de evaluación del potencial impacto o efectos del contenido estudiado, pues el hecho de que ciertos elementos o comportamientos sean los más frecuentes en un corpus de análisis, no significa que se trate de lo más importante”.

Por su parte, Bardin (1986: 7) se refiere al mismo como:

“un conjunto de instrumentos metodológicos aplicados a discursos (contenidos y continentes) muy diversos”.

Y añade, además, como premisas fundamentales, *la descripción analítica del contenido de los mensajes y la inferencia*, como deducción lógica de conocimientos relativos a las condiciones de producción y objetivo fundamental del análisis de contenido. Así se refleja en las siguientes citas textuales:

“El análisis no se limita al contenido, sino que tiene en cuenta el *continente*. El análisis de contenido puede ser un análisis de *significados*, pero también puede ser un análisis de los *significantes*. [...El tratamiento descriptivo es un primer tiempo del proceso, pero no es apropiado al análisis de contenido. Debe ser sistemático y objetivo]” (1986: 25).

“El propósito del análisis de contenido es la inferencia de conocimientos relativos a las condiciones de producción (o eventualmente de recepción) con ayuda de indicadores (cuantitativos o no). [...Si la descripción (la enumeración, resumida después del tratamiento, de las características del texto), es la primera etapa, necesaria, y si la interpretación (la significación acordada a estas características) es la última fase, la inferencia es el procedimiento intermedio que permite el paso explícito y controlado de una a otra]” (1986: 29).

En este mismo sentido, Krippendorff (1990) define el análisis de contenido como:

“Una técnica de investigación destinada a formular, a partir de ciertos datos, inferencias reproducibles y válidas que pueden aplicarse a su contexto” (1990: 28).

“el análisis de contenido es una técnica de investigación para formular inferencias identificando de manera sistemática y objetiva, ciertas características especificadas dentro de un texto” (1990: 31-32).

Concibe por tanto este método, no sólo para investigar el significado simbólico de los mensajes, sino también para desarrollar la formulación de inferencias. La descripción analítica consistiría en la descomposición objetiva de las unidades de codificación o registro; mientras que la inferencia representa el proceso que nos va a permitir establecer las relaciones existentes entre los datos obtenidos y lo que significan dichos datos, tomando como referencia los objetivos de nuestra investigación.

Para ello, diseñamos una herramienta metodológica que nos permita codificar una muestra representativa, dentro de las unidades de contexto que forman parte de nuestro marco de investigación.

#### 6.1.4. Unidades de contexto y selección de la muestra

Para realizar el análisis de contenido sobre los temas (y subtemas) municipales durante las legislaturas 1995-1999, 1999-2003 y 2003-2007, hemos seleccionado, entre los medios de comunicación local de Elche, el diario de prensa escrita *Información*. Se observa como criterio de selección la difusión de ejemplares según los datos que ofrece la *Oficina de Justificación de la Difusión (OJD)* así como los datos relativos, proporcionados por el propio diario, sobre la edición local del municipio.

**TABLA Nº 6: DATOS DE TIRADA Y DIFUSIÓN DEL DIARIO INFORMACIÓN (EDICIÓN DE ELCHE)**

	TIRADA GLOBAL	TIRADA ELCHE (18%)	DIFUSIÓN GLOBAL	DIFUSIÓN ELCHE (18%)
1999	50.302	9.054	40.622	7.312
2003	41.282	7.431	33.290	5.992
2007	38.207	6.877	31.953	5.752

Fuente: OJD y Diario Información (delegación de Elche). *Elaboración propia.*

Según la tirada realizada durante los años señalados, que coinciden con el final de cada una de las tres legislaturas analizadas en el Ayuntamiento de Elche, el 18% (tanto de la tirada global como de la difusión) corresponde a la edición local que vamos a analizar.

Esta decisión se justifica tomando como referencia los datos de tirada y difusión obtenidos por el segundo periódico local, proporcionados por OJD y el *Diario La Verdad* para su edición de Elche, y que representan, aproximadamente, un 36% del volumen total de la prensa local no gratuita del municipio; correspondiendo el restante 64% al *Diario Información*.

Atendiendo a este criterio, identificamos, como unidades de contexto, un número determinado de ejemplares de este diario que serán utilizados para establecer un universo o *corpus* de noticias de entre las cuáles se selecciona una muestra, suficientemente representativa, que garantice el análisis de los datos de forma fiable.

Si partimos del número total de periódicos durante los doce años correspondientes a las tres legislaturas a analizar, inicialmente nos encontraríamos con un total de

4.380 periódicos, que representan las diferentes unidades de contexto; a partir de ellas determinamos el *corpus* o universo.

Tras una exploración previa a través del archivo documental del *gabinete de prensa del Ayuntamiento de Elche*, observamos que la media de hechos informativos municipales, que se traducen diariamente en noticias, es de cinco. Nos encontramos, por tanto, ante un universo de 21.900 noticias que representan un *universo finito*. Según criterios estadísticos de inferencia probabilística, se aplica un nivel de confianza del 95,5% y un margen de error del 2%; aplicando la siguiente fórmula, obtenemos la muestra mínima representativa de noticias del diario *Información* para realizar el análisis de contenido sobre tematización municipal:

$$n = \frac{2 \sigma \cdot P \cdot (1-P) \cdot N}{[e^2 \cdot (N-1)] + [\sigma^2 \cdot P (1-P)]}$$

$$n = \frac{4 \cdot 50 \cdot 50 \cdot 21.900}{(4 \cdot 21.899) + 10.000}$$

$$n = \frac{219.000.000}{97.596}$$

$$n = 2.243 \text{ noticias.}$$

Si dividimos la muestra resultante entre cinco noticias por ejemplar, obtenemos un total de 448 *periódicos* como unidades de contexto.

Para realizar una *afijación* o distribución muestral estratificada y sistemática por legislaturas, años y semanas partimos del número total de ejemplares derivado de la muestra (448), y los distribuimos por años; obtenemos así un total de 37 ejemplares que deberían ser analizados por cada uno de los doce años que forman las tres legislaturas. Como cada año está formado por 52 semanas, consideramos que, en aras de establecer una estratificación absolutamente proporcional, resulta más conveniente analizar una unidad de contexto por cada una de las 52 semanas en cada año de las legislaturas; a pesar de que esta decisión suponga superar la muestra representativa inicial de 2.243 noticias. De esta forma, ampliamos las unidades de contexto a 624 (12 años x 52 semanas) y la muestra a 2.804 noticias; siendo completada con 1.090 hechos municipales que se manifiestan a través de otros géneros periodísticos diferentes a la noticia.

TABLA Nº 7: FICHA TÉCNICA DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

Ámbito de análisis:	Diario Información
Universo:	Finito: ejemplares comprendidos entre el 18/06/1995 hasta el 03/06/2007.
Unidades de contexto:	624 ejemplares.
Tamaño muestral:	2.804: <i>noticias</i> // 1.090: <i>otros géneros periodísticos</i> =3.894
Afijación de la muestra:	Proporcional por semanas, años y legislaturas.
Trabajo de campo:	Sala de investigadores del Archivo Municipal de Elche.
Error muestral:	Para un nivel de confianza del 95,5% (dos sigmas), y P=Q, el error de la muestra es de $\pm 2\%$ .
Fecha de realización:	- mayo del 2005: codificación 1ª legislatura (1995-1999). - junio-julio del 2007: codificación 2ª legislatura (1999-2003). - mayo 2008: codificación 3ª legislatura (2003-2007).

El diseño de la muestra par te del día posterior a la toma de posesión de la Corporación Municipal del Ayuntamiento de Elche en cada legislatura analizada, y se estructura según el criterio de días correlativos por semanas<sup>165</sup>, aplicando tal afijación muestral, sucesivamente, hasta completar las 52 semanas en cada uno de los 12 años.

#### 6.1.5. Diseño de la investigación: la estructura del análisis de contenido y formal

Los temas que atañen a la gestión político-administrativa de los Ayuntamientos se presentan con un alto nivel de frecuencia en los medios de comunicación local. Se definen a partir del desarrollo de las políticas municipales de los departamentos, concejalías, áreas y entes autónomos; tales asuntos pueden ser vistos como primer encuadre de la información que pretendemos contextualizar. Con objeto de establecer una clasificación exhaustiva para el Ayuntamiento de Elche, como aproximación inicial, se realizan entrevistas en profundidad a los responsables de relaciones informativas de la institución y se consulta el sistema de documentación de noticias sobre temas relativos a la gestión municipal, utilizado por el gabinete de prensa durante la legislatura 1999-2003. Esta revisión fue el punto de partida de la clasificación que proponemos en este proyecto de investigación.

La cuantificación de los temas se completa con variables que pueden aportarnos una perspectiva formal y cualitativa, tales como: *el tratamiento de los hechos informativos*,

<sup>165</sup> Semana 1: lunes; semana 2: martes; semana 3: miércoles; semana 4: jueves; semana 5: viernes; semana 6: sábado; semana 7: domingo...

su irrupción, el espacio (o extensión) dedicado a cada tema o asunto, la utilización o no de elementos estructurales que dotan de complejidad a la presentación de las informaciones, la contextualización (o encuadre) del tema a través de subtemas específicos, su regularidad, la utilización de soporte gráfico para apoyar el desarrollo del contenido, su ubicación en portada, en página par o impar, las entidades declarantes que actúan como emisoras o fuentes de los mensajes, los declarantes individuales y el género informativo, utilizado como continente de los hechos de interés general en la tematización municipal.

#### 6.1.5.1. Elaboración del libro de códigos

Para realizar el estudio, se plantean veinticinco variables de tipo *numérico*, *alfanumérico*, *fecha* y *lógico* que adoptan valores diferentes en cada noticia como unidad informativa. Estas variables se describen en el epígrafe siguiente, junto con el análisis de los datos y los resultados obtenidos.

**TABLA Nº 8: VARIABLES DE LA HERRAMIENTA METODOLÓGICA**

	1. ID (contador de noticias): <i>tipo numérico</i> .
	2. Número de página: <i>tipo numérico</i> .
	3. Fecha y día de la semana: <i>tipo fecha</i> .
	4. Tipos de entidad declarante: <i>tipo alfanumérico</i> .
	5. Tipos de declarante/s individual/es: <i>tipo alfanumérico</i> .
	6. Tipos de entidad declarante secundaria: <i>tipo alfanumérico</i> .
	7. Área organizativa: <i>tipo alfanumérico</i> .
	8. Género periodístico: <i>tipo alfanumérico</i> .
	9. Antetítulo: <i>tipo alfanumérico</i> .
	10. Titular: <i>tipo alfanumérico</i> .
	11. Subtítulo: <i>tipo alfanumérico</i> .
	12. Entradilla: <i>tipo alfanumérico</i> .
	13. Sumario: <i>tipo alfanumérico</i> .
	14. Despiece: <i>tipo lógico (sí/no)</i>
	15. Recuadro de apoyo: <i>tipo lógico (sí/no)</i>
	16. Cintillo: <i>tipo lógico (sí/no)</i>
	17. Presentación de imagen/gráfico/foto/ilustración: <i>tipo lógico (sí/no)</i>
	18. Tamaño: <i>tipo alfanumérico</i>
	19. Monotemático (información simple o múltiple): <i>tipo lógico (sí/no)</i>
	20. Asunto o tema principal: <i>tipo alfanumérico</i>
	21. Tema secundario: <i>tipo alfanumérico</i>
	22. Subtemas (contenido específico de la información): <i>tipo alfanumérico</i> .
	23. Tratamiento de la información: <i>tipo alfanumérico</i> .
	24. Irrupción de la información: <i>tipo alfanumérico</i> .
	25. Proximidad de la información: <i>tipo alfanumérico</i> .

Variabes alfanuméricas de clasificación sistemática.

Se muestran, a continuación, los valores utilizados para codificar las *variables alfanuméricas sistemáticas*.

4. TIPOS DE ENTIDAD DECLARANTE		
Código	Descripción	Familia
A	GABINETE DE ALCALDÍA	ALC
AA	ASOCIACIONES AFECTADAS	ASO
AJ	ASESORÍA JURÍDICA	ASE
BIB	BIBLIOTECA/ARCHIVO	VAR
C101	CONCEJALÍA DE MEDIO AMBIENTE, LIMPIEZA Y PALMERAL	C1
C102	CONCEJALÍA DE CULTURA Y FIESTAS	C1
C103	CONCEJALÍA DE MANTENIMIENTO, PARQUES Y JARDINES, PEDANÍAS Y AGRICULTURA	C1
C104	CONCEJALÍA DE POLICÍA LOCAL, SEGURIDAD CIUDADANA, DEPORTES Y SANIDAD	C1
C105	CONCEJALÍA DE FOMENTO, VIVIENDA Y TURISMO	C1
C106	CONCEJALÍA DE JUVENTUD Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO	C1
C107	CONCEJALÍA DE TRÁFICO, APERTURA ESTABLECIMIENTOS, TRAMIT. Y RESOL. EXPEDIENTES	C1
C108	CONCEJALÍA DE URBANISMO	C1
C109	CONCEJALÍA DE BIENESTAR SOCIAL	C1
C110	CONCEJALÍA DE EDUCACIÓN	C1
C111	CONCEJALÍA DE CONTRATACIÓN Y SERVICIOS DE GESTIÓN DIRECTA	C1
C112	CONCEJALÍA DE HACIENDA	C1
C113	CONCEJALÍA DE RÉGIMEN INTERIOR Y PERSONAL	C1
Código	Descripción	Familia
C201	CONCEJALÍA DE MEDIO AMBIENTE, LIMPIEZA, PARQUES Y JARDINES, POLICÍA LOCAL Y SEGURIDAD	C2
C202	CONCEJALÍA DE SERVICIOS DE GESTIÓN DIRECTA	C2
C203	CONCEJALÍA DE AGRICULTURA, SERV. MANTENIMIENTO, PEDANÍAS Y FIESTAS	C2
C204	CONCEJALÍA DE CULTURA Y DEPORTES	C2
C205	CONCEJALÍA DE JUVENTUD Y COOPERACIÓN	C2
C206	CONCEJALÍA DE SANIDAD Y CONSUMO, APERTURAS Y OCUP. VÍA PÚBLICA	C2
C207	CONCEJALÍA DE URBANISMO	C2
C208	CONCEJALÍA DE BIENESTAR SOCIAL	C2
C209	CONCEJALÍA DE EDUCACIÓN	C2
C210	CONCEJALÍA DE HACIENDA	C2
C211	CONCEJALÍA DE FOMENTO	C2
C212	CONCEJALÍA DE CONTRATACIÓN, TRÁFICO Y TRANSPORTES	C2
C213	CONCEJALÍA DE RR.HH. Y CALIDAD	C2

Código	Descripción	Familia
C301	CONCEJALÍA DE SERVICIOS DE GESTIÓN DIRECTA	C3
C302	CONCEJALÍA DE APERTURAS, VÍA PÚBLICA, CALIDAD URBANA, MANTENIMIENTO Y TRÁFICO	C3
C303	CONCEJALÍA DE BIENESTAR SOCIAL	C3
C304	CONCEJALÍA DE CONTRATACIÓN. AGUAS	C3
C305	CONCEJALÍA DE DEPORTES, JUVENTUD Y MEDIO AMBIENTE	C3
C306	CONCEJALÍA DE DISCIPLINA URBANÍSTICA, CULTURA, VIVIENDA Y LIMPIEZA	C3
C307	CONCEJALÍA DE EDUCACIÓN Y PEDANÍAS	C3
C308	CONCEJALÍA DE FIESTAS, TURISMO Y PLAYAS	C3
C309	CONCEJALÍA DE HACIENDA, FOMENTO Y PATRIMONIO	C3
C310	CONCEJALÍA DE PARTICIPACIÓN, P. MAYORES, MUJER, COOPERACIÓN E INMIGRACIÓN	C3
C311	CONCEJALÍA DE RR.HH., INFORMÁTICA, ORGANIZACIÓN Y CALIDAD, ASESORÍA JURÍDICA	C3
C312	CONCEJALÍA DE SANIDAD, CONSUMO, PARQUES Y JARDINES	C3
C313	CONCEJALÍA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y PATRONATO DEL PALMERAL	C3
C314	CONCEJALÍA DE URBANISMO	C3
Código	Descripción	Familia
CA	COLECTIVOS AFECTADOS	COL
E101	PIMESA	EMU
E102	MANTENIMENT D'ESPAYS VERDS	EMU
E201	AIGÜES I SANEJAMENT D'ELX	EMI
E203	INTESA	EMU
ESF	ESTACIÓN PHOENIX	VAR
ET	ESCUELA TALLER	VAR
FUT	FUTURELX	ALC
GP	GABINETE DE PRENSA	ALC
GP1	GRUPO POLÍTICO PSOE	GRP
GP2	GRUPO POLÍTICO PP	GRP
GP3	GRUPO POLÍTICO EU-ELS VERDS/L'ENTESA/COMPROMÍS	GRP
GP4	GRUPO POLÍTICO MIXTO	GRP
GPS	GRUPOS POLÍTICOS	GRP
I	INTERVENCIÓN	INT
OA1	INSTITUT DE TURISME D'ELX	OA
OA2	INSTITUT DE CULTURA D'ELX	OA
PA	PATRONALES	PTR
PL	POLICÍA LOCAL	POL
S	SECRETARÍA	SEC
SI	SINDICATOS	SIN
T	TESORERÍA	TES
V	VARIOS	ALC

5.	TIPOS DE DECLARANTE INDIVIDUAL	
Código	Descripción	
0	NINGUNO	
1	ALCALDE-PRESIDENTE	
2	PORTAVOZ	
3	PORTAVOZ ADJUNTO	
4	CONCEJAL	
5	GERENTE/DIRECTOR	
6	VICEPRESIDENTE	
7	TÉCNICO	
8	CIUDADANO AFECTADO	
9	REPRESENTANTE COLECTIVO	
10	REPRESENTANTE ASOCIACIÓN	
11	DELEGADO DE EDICIÓN LOCAL	
12	INSPECTOR JEFE POLICÍA LOCAL	
13	COORDINADOR GRUPO MUNICIPAL	
99	VARIOS	

6.	TIPOS DE ENTIDAD DECLARANTE SECUNDARIA	
Código	Descripción	Familia
A	GABINETE DE ALCALDÍA	ALC
AA	ASOCIACIONES AFECTADAS	ASO
AJ	ASESORÍA JURÍDICA	ASE
BIB	BIBLIOTECA/ARCHIVO	VAR
C101	CONCEJALÍA DE MEDIO AMBIENTE, LIMPIEZA Y PALMERAL	C1
C102	CONCEJALÍA DE CULTURA Y FIESTAS	C1
C103	CONCEJALÍA DE MANTENIMIENTO, PARQUES Y JARDINES, PEDANÍAS Y AGRICULTURA	C1
C104	CONCEJALÍA DE POLICÍA LOCAL, SEGURIDAD CIUDADANA, DEPORTES Y SANIDAD	C1
C105	CONCEJALÍA DE FOMENTO, VIVIENDA Y TURISMO	C1
C106	CONCEJALÍA DE JUVENTUD Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO	C1
C107	CONCEJALÍA DE TRÁFICO, APERTURA ESTABLECIMIENTOS, TRAMIT. Y RESOL. EXPEDIENTES	C1
C108	CONCEJALÍA DE URBANISMO	C1
C109	CONCEJALÍA DE BIENESTAR SOCIAL	C1
C110	CONCEJALÍA DE EDUCACIÓN	C1
C111	CONCEJALÍA DE CONTRATACIÓN Y SERVICIOS DE GESTIÓN DIRECTA	C1
C112	CONCEJALÍA DE HACIENDA	C1
C113	CONCEJALÍA DE RÉGIMEN INTERIOR Y PERSONAL	C1

Código	Descripción	Familia
C201	CONCEJALÍA DE MEDIO AMBIENTE, LIMPIEZA, PARQUES Y JARDINES, POLICÍA LOCAL Y SEGURIDAD	C2
C202	CONCEJALÍA DE SERVICIOS DE GESTIÓN DIRECTA	C2
C203	CONCEJALÍA DE AGRICULTURA, SERV. MANTENIMIENTO, PEDANÍAS Y FIESTAS	C2
C204	CONCEJALÍA DE CULTURA Y DEPORTES	C2
C205	CONCEJALÍA DE JUVENTUD Y COOPERACIÓN	C2
C206	CONCEJALÍA DE SANIDAD Y CONSUMO, APERTURAS Y OCUP. VÍA PÚBLICA	C2
C207	CONCEJALÍA DE URBANISMO	C2
C208	CONCEJALÍA DE BIENESTAR SOCIAL	C2
C209	CONCEJALÍA DE EDUCACIÓN	C2
C210	CONCEJALÍA DE HACIENDA	C2
C211	CONCEJALÍA DE FOMENTO	C2
C212	CONCEJALÍA DE CONTRATACIÓN, TRÁFICO Y TRANSPORTES	C2
C213	CONCEJALÍA DE RR.HH. Y CALIDAD	C2
Código	Descripción	Familia
C301	CONCEJALÍA DE SERVICIOS DE GESTIÓN DIRECTA	C3
C302	CONCEJALÍA DE APERTURAS, VÍA PÚBLICA, CALIDAD URBANA, MANTENIMIENTO Y TRÁFICO	C3
C303	CONCEJALÍA DE BIENESTAR SOCIAL	C3
C304	CONCEJALÍA DE CONTRATACIÓN. AGUAS	C3
C305	CONCEJALÍA DE DEPORTES, JUVENTUD Y MEDIO AMBIENTE	C3
C306	CONCEJALÍA DE DISCIPLINA URBANÍSTICA, CULTURA, VIVIENDA Y LIMPIEZA	C3
C307	CONCEJALÍA DE EDUCACIÓN Y PEDANÍAS	C3
C308	CONCEJALÍA DE FIESTAS, TURISMO Y PLAYAS	C3
C309	CONCEJALÍA DE HACIENDA, FOMENTO Y PATRIMONIO	C3
C310	CONCEJALÍA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, PERSONAS MAYORES, MUJER, COOPERACIÓN E INMIGRACIÓN	C3
C311	CONCEJALÍA DE RR.HH., INFORMÁTICA, ORGANIZACIÓN Y CALIDAD, ASESORÍA JURÍDICA	C3
C312	CONCEJALÍA DE SANIDAD, CONSUMO, PARQUES Y JARDINES	C3
C313	CONCEJALÍA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y PATRONATO DEL PALMERAL	C3
C314	CONCEJALÍA DE URBANISMO	C3
Código	Descripción	Familia
CA	COLECTIVOS AFECTADOS	COL
E101	PIMESA	EMU
E102	MANTENIMENT D'ESPAYS VERDS	EMU
E201	AIGÜES I SANEJAMENT D'ELX	EMI
E203	INTESA	EMU
FUT	FUTURELX	ALC
GP	GABINETE DE PRENSA	ALC
GP1	GRUPO POLÍTICO PSOE	GRP
GP2	GRUPO POLÍTICO PP	GRP

GP3	GRUPO POLÍTICO EU-ELS VERDS/L'ENTESA/COMPROMÍS	GRP
GP4	GRUPO POLÍTICO MIXTO	GRP
GPS	GRUPOS POLÍTICOS	GRP
I	INTERVENCIÓN	INT
OA1	INSTITUT DE TURISME D'ELX	OA
OA2	INSTITUT DE CULTURA D'ELX	OA
PA	PATRONALES	PTR
PL	POLICÍA LOCAL	POL
S	SECRETARÍA	SEC
SI	SINDICATOS	SIN
T	TESORERÍA	TES
V	VARIOS	ALC

7. ÁREA ORGANIZATIVA		
Código	Descripción	Legislatura
11	ALCALDÍA	1
101	ÁREA DE HACIENDA, FOMENTO, PERSONAL Y TRÁFICO	1
102	ÁREA DE BIENESTAR SOCIAL	1
103	ÁREA DE URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE	1
104	ÁREA DE CONTRATACIÓN, Y SERVICIOS DE GESTIÓN DIRECTA	1
105	ÁREA DE EDUCACIÓN Y CULTURA	1
91	SIN ÁREA	1
Código	Descripción	Legislatura
12	ALCALDÍA	2
201	ÁREA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA, COORDINACIÓN Y FOMENTO ECONÓMICO	2
202	ÁREA DE HACIENDA	2
203	ÁREA DE EDUCACIÓN Y CULTURA	2
204	ÁREA DE URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE	2
205	ÁREA DE BIENESTAR SOCIAL Y SANIDAD	2
206	ÁREA DE CONTRATACIÓN, SERVICIOS DE GESTIÓN DIRECTA, MANTENIMIENTO Y TRÁFICO	2
207	ÁREA DE ORGANIZACIÓN, RR.HH. Y CALIDAD	2
92	SIN ÁREA	2
Código	Descripción	Legislatura
13	ALCALDÍA	3
301	ÁREA DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO	3
302	ÁREA DE CONTRATACIÓN, SERVICIOS Y MANTENIMIENTO	3
303	ÁREA DE ORGANIZACIÓN, RR.HH. Y CALIDAD	3
304	ÁREA SOCIOEDUCATIVA	3
305	ÁREA DE URBANISMO	3
93	SIN ÁREA	3

<b>8 GÉNERO PERIODÍSTICO</b>	
Código	Descripción
1	NOTICIA
2	BREVE O RESEÑA
3	REPORTAJE INFORMATIVO
4	ENTREVISTA OBJETIVA
5	CRÓNICA
6	ANÁLISIS
7	EDITORIAL
8	CRÍTICA
9	ART. OPINIÓN O TRIBUNA
10	COLUMNA
11	INFORME

<b>18. TAMAÑO O EXTENSIÓN</b>	
Código	Descripción
1	MÁS DE 3 PÁGINAS
2	MÁS DE 1 PÁGINA
3	PÁGINA COMPLETA
4	MÁS DE 1/2 PÁGINA
5	1/2 PÁGINA
6	MENOS DE 1/2 PÁGINA
7	COLUMNA
8	1/2 COLUMNA
9	1 MÓDULO

<b>20. TEMA PRINCIPAL</b>	
Código	Descripción
APE	APERTURAS
ASE	ASESORÍA JURÍDICA
BIE	BIENESTAR SOCIAL
CNS	CONSUMO
CON	CONTRATACIÓN
COO	COOPERACIÓN AL DESARROLLO
CUL	CULTURA
DEP	DEPORTE
EDU	EDUCACIÓN
FIE	FIESTAS
FOM	FOMENTO
FUT	FUTURELX (plan estratégico)

HAC	HACIENDA
JUV	JUVENTUD
MED	MEDIO AMBIENTE
OMA	OFICINA MUNICIPAL DE ATENCIÓN AL CIUDADANO
PAR	PARTIDOS POLÍTICOS
PED	PEDANÍAS
REI	RR. INSTITUCIONALES
REX	RR. EXTERNAS
RRH	RR.HH., ORGANIZACIÓN, CALIDAD
SAM	SANIDAD MUNICIPAL
SEG	SEGURIDAD CIUDADANA
SER	SERVICIOS Y MANTENIMIENTO
TRA	TRÁFICO
TUR	TURISMO
URB	URBANISMO
VAR	VARIOS

<b>21.</b>	<b>TEMA SECUNDARIO</b>
<b>Código</b>	<b>Descripción</b>
APE	APERTURAS
ASE	ASESORÍA JURÍDICA
BIE	BIENESTAR SOCIAL
CNS	CONSUMO
CON	CONTRATACIÓN
COO	COOPERACIÓN AL DESARROLLO
CUL	CULTURA
DEP	DEPORTE
EDU	EDUCACIÓN
FIE	FIESTAS
FOM	FOMENTO
FUT	FUTURELX (plan estratégico)
HAC	HACIENDA
JUV	JUVENTUD
JUZ	JUZGADOS
MED	MEDIO AMBIENTE
OMA	OFICINA MUNICIPAL DE ATENCIÓN AL CIUDADANO
PAR	PARTIDOS POLÍTICOS
PED	PEDANÍAS
REI	RR. INSTITUCIONALES
REX	RR. EXTERNAS
RRH	RR.HH., ORGANIZACIÓN, CALIDAD
SAN	SANIDAD

SAM	SANIDAD MUNICIPAL
SEG	SEGURIDAD CIUDADANA
SER	SERVICIOS Y MANTENIMIENTO
TRA	TRÁFICO
TUR	TURISMO
URB	URBANISMO
VAR	VARIOS

22.	SUBTEMAS (CONTENIDO ESPECÍFICO DE LA INFORMACIÓN)	
Código tema	Código subtema	Descripción
APE	1	LICENCIAS DE APERTURAS
APE	2	PIROTECNIA
APE	3	DECRETOS DE CLAUSURA
APE	99	VARIOS
ASE	1	GESTIÓN JURÍDICA
ASE	2	DENUNCIAS E INDEMNIZACIONES
ASE	99	VARIOS
BIE	1	INMIGRACIÓN
BIE	2	MUJER
BIE	3	PERSONAS MAYORES
BIE	4	PARTICIPACIÓN CIUDADANA, COLECTIVOS, ASOCIACIONES
BIE	5	PROGRAMA DE INTERVENCIÓN FAMILIAR
BIE	6	PROGRAMA DE PERSONAS SIN HOGAR
BIE	7	AYUDAS, PRESTACIONES ECONÓMICAS
BIE	8	PROGRAMAS DE FORMACIÓN
BIE	9	SERVICIO ADOPCIONES/ACOGIMIENTO FAMILIAR
BIE	10	PROGRAMAS DE INTEGRACIÓN
BIE	11	PROGRAMAS DE PREVENCIÓN
BIE	12	CENTROS SOCIALES
BIE	13	CENTROS OCUPACIONALES/INTEGRACIÓN
BIE	14	MINUSVALÍA
BIE	15	DROGODEPENDENCIA
BIE	99	VARIOS
CNS	1	ARBITRAJE
CNS	2	DENUNCIAS CIUDADANAS
CNS	3	INSPECCIONES
CNS	99	VARIOS
CON	1	ORA
CON	2	GRÚA Y DEPÓSITO DE VEHÍCULOS
CON	3	CONTRATACIÓN Y COMPRAS
CON	4	ADJUDICACIONES

CON	99	VARIOS
COO	1	RECONOCIMIENTOS
COO	2	INICIATIVAS Y PROYECTOS DESARROLLADOS
COO	99	VARIOS
CUL	1	OFERTA ACTIVIDADES
CUL	2	FESTIVAL TEATRO MEDIEVAL
CUL	3	FESTIVAL ÉTNICO-MESTIVAL
CUL	4	PREMIO LITERARIO “CIUTAT D’ELX”
CUL	5	INFRAESTRUCTURAS CULTURALES/MUSEÍSTICAS
CUL	6	ADQUISICIONES/PATRIMONIO CULTURAL
CUL	7	EDICIÓN PUBLICACIONES
CUL	8	BIBLIOTECAS/ARCHIVO MUNICIPAL
CUL	99	VARIOS
DEP	1	INFRAESTRUCTURAS DEPORTIVAS
DEP	2	OFERTA ACTIVIDADES
DEP	3	FOMENTO DEPORTE BASE/AMATEUR
DEP	4	ESCUELAS DEPORTIVAS MUNICIPALES
DEP	5	SUBVENCIÓN ACTIVIDADES/EVENTOS
DEP	6	JUEGOS DEPORTIVOS MUNICIPALES
DEP	99	VARIOS
EDU	1	ESCUELAS INFANTILES MUNICIPALES
EDU	2	EDUCACIÓN INFANTIL Y PRIMARIA
EDU	3	ENSEÑANZA SECUNDARIA OBLIGATORIA (ESO)/CICLOS F
EDU	4	EDUCACIÓN PERMANENTE DE ADULTOS (EPAS)
EDU	5	ESCUELA OFICIAL DE IDIOMAS
EDU	6	UNED
EDU	7	ORGANIZACIÓN JORNADAS/CONGRESOS/ENCUENTROS
EDU	8	PROMOCIÓN Y USO DEL VALENCIANO
EDU	9	PROGRAMAS/ACTIVIDADES DIRIGIDAS A LA COM. ESCOLAR
EDU	10	UMH
EDU	99	VARIOS
FIE	1	CONM. DESCUBRIMIENTO DAMA
FIE	2	PREGÓN DE FIESTAS
FIE	3	REPRESENTACIÓN MISTERI D’ELX
FIE	4	MOROS Y CRISTIANOS
FIE	5	FESTEJOS POPULARES
FIE	6	NIT DE L’ALBÀ
FIE	7	ACTIVIDADES ORGANIZADAS
FIE	8	VENIDA DE LA VIRGEN
FIE	9	POBLADORES
FIE	99	VARIOS
FOM	1	VIVIENDAS Y URBANIZACIÓN DEL SUELO
FOM	2	IFA
FOM	3	TELEFONÍA Y NUEVAS TECNOLOGÍAS

FOM	4	PROMOCIÓN ECONÓMICA INDUSTRIAL/EMPRESARIAL
FOM	5	PROMOCIÓN ECONÓMICA COMERCIAL LOCAL
FOM	6	PROMOCIÓN ECONÓMICA COMERCIAL NO LOCAL
FOM	7	PROMOCIÓN ECONÓMICA AGRÍCOLA
FOM	8	PROMOCIÓN ECONÓMICA EMPLEO/FORMACIÓN/ INSERCIÓN LABORAL
FOM	99	VARIOS
FUT	1	GESTIÓN PROYECTO ECONÓMICO
FUT	2	GESTIÓN PROYECTO SOCIAL
FUT	3	GESTIÓN PROYECTO TERRITORIAL
FUT	4	ACTIVIDADES DESARROLLADAS
FUT	99	VARIOS
HAC	1	IMPUESTOS VARIOS
HAC	2	DEUDA
HAC	3	PRESUPUESTO
HAC	4	PRÉSTAMOS
HAC	5	MULTAS DE TRÁFICO
HAC	6	RECAUDACIÓN EJECUTIVA
HAC	7	EMBARGOS
HAC	8	TASAS Y CONTRIBUCIONES ESPECIALES
HAC	99	VARIOS
JUV	1	PROG. DESARROLLO ARTÍSTICO Y JUVENIL
JUV	2	PLANES INFORMATIVOS (INFOEMPLEO, INFOVIVIENDA)
JUV	3	ASOCIACIONISMO
JUV	4	CENTROS JUVENILES/ALBERGUE
JUV	5	ENCUENTROS/CONGRESOS
JUV	6	ACTIVIDADES ORGANIZADAS/INICIATIVAS/SERVICIOS
JUV	7	PROG. SOCIO-CULTURAL, OCIO Y TIEMPO LIBRE
JUV	99	VARIOS
MED	1	INFRAESTRUCTURAS (PLANTA DE BASURAS/ECOPARQUE)
MED	2	GESTIÓN BASURAS/VERTIDOS/RESIDUOS INDUSTRIALES
MED	3	HUMEDALES/PARAJES NATURALES/ESPACIOS PROTEGIDOS
MED	4	PARQUES Y JARDINES/ZONAS VERDES
MED	5	HUERTOS/PALMERAL
MED	6	DEPURADORAS/DESALADORAS
MED	7	ALCANTARILLADO/POZOS CIEGOS
MED	8	CONTAMINACIÓN AMBIENTAL/ACÚSTICA
MED	9	RECICLAJE
MED	99	VARIOS
OMA	1	SERVICIOS OFERTADOS
OMA	2	GESTIÓN
OMA	99	VARIOS
PAR	1	PSOE
PAR	2	PP

PAR	3	EU-ELS VERDS/L ENTESA/COMPROMÍS
PAR	4	GRUPO MIXTO
PAR	99	VARIOS
PED	1	TORRELLANO
PED	2	EL ALTET
PED	3	LA HOYA
PED	4	LA MARINA
PED	5	LAS BAYAS
PED	6	MATOLA
PED	7	PUÇOL
PED	8	ALZABARES
PED	9	VALVERDE
PED	10	MAITINO
PED	11	JUBALCOY
PED	12	SALADAS
PED	13	PERLETA
PED	14	DERRAMADOR
PED	15	LA GALIA
PED	16	BONAVISTA
PED	17	ARENALES
PED	18	SANTA ANA
PED	99	VARIOS
REI	1	ACTOS GENERALES
REI	2	ACTOS ESPECIALES
REI	3	EXPOSICIONES O MUESTRAS
REI	4	MISTERI, PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD
REI	5	PALMERAL, PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD
REI	6	DOBLE PATRIMONIO
REI	7	DAMA DE ELCHE, PETICIÓN 100 ANIVERSARIO
REI	8	REUNIONES COLECTIVOS/ASOCIACIONES
REI	9	VISITAS/RECEPCIONES OFICIALES
REI	10	HOMENAJES/CONMEMORACIONES/RECONOCIMIENTOS
REI	11	BIMILENARIO DE LA CIUDAD
REI	12	COLABORACIONES/PARTICIPACIONES
REI	13	ILICIELX 2006
REI	99	VARIOS
REX	1	RELACIONES CON INSTITUCIONES PÚBLICAS
REX	2	RELACIONES CON ENTIDADES PRIVADAS
REX	3	RELACIONES CON COLECTIVOS/ASOCIACIONES
REX	4	RELACIONES CON CONSEJOS/COMISIONES CONSULTIVOS
REX	5	RELACIONES CON ADM. AUTONÓMICA
REX	6	RELACIONES CON ADM. ESTATAL
REX	7	RELACIONES CON VARIAS ENTIDADES
REX	8	RELACIONES CON DIPUTACIÓN PROVINCIAL

REX	99	VARIOS
RRH	1	PROGRAMAS DE MEJORA (PLAN META, CONCILIA)
RRH	2	DENUNCIAS/PROTESTAS SINDICALES
RRH	3	PERSONAL FUNCIONARIO Y EVENTUAL
RRH	4	OFERTA DE EMPLEO
RRH	5	RPT
RRH	6	CENSO DEMOGRÁFICO
RRH	7	PERSONAL LABORAL
RRH	8	JORNADA LABORAL
RRH	9	REMUNERACIÓN EXTRAORDINARIA
RRH	10	SEGURIDAD LABORAL Y PREVENCIÓN
RRH	11	INFRAESTRUCTURAS
RRH	12	ESTRUCTURA ORGANIZATIVA
RRH	99	VARIOS
SAM	1	ACTUACIONES/INTERVENCIONES
SAM	2	RED DE AGUAS
SAM	3	DENUNCIAS
SAM	99	VARIOS
SEG	1	ACTUACIONES POLICÍA LOCAL
SEG	2	DOTACIONES E INFRAESTRUCTURA POLICÍA LOCAL
SEG	3	RR.HH. POLICÍA LOCAL
SEG	5	ACTIVIDADES ORGANIZADAS/REALIZADAS
SEG	6	PROTECCIÓN CIVIL
SEG	7	CAMPAÑAS/COLABORACIONES OTROS CUERPOS
SEG	99	VARIOS
SER	1	MERCADOS
SER	2	CEMENTERIOS
SER	3	AGUAS
SER	4	MANTENIMIENTO/CONSERVACIÓN VÍA PÚBLICA
SER	5	MEJORA INFRAEST. SOCIALES/CULTURALES/DEPORTIVAS/COLEGIOS
SER	6	MANTENIMIENTO/AMP. ZONAS VERDES Y HUERTOS
SER	7	ALUMBRADO
SER	8	LIMPIEZA
SER	9	TRANSPORTE URBANO (BUS, TAXIS)
SER	10	ALCANTARILLADO
SER	11	GAS CIUDAD
SER	99	VARIOS
TRA	1	VARIACIONES CIRCULACIÓN
TRA	2	INCIDENCIAS
TRA	3	PROYECTOS E INICIATIVAS DE MEJORA
TRA	4	PARQUE AUTOMOVILÍSTICO/GESTIÓN APARCAMIENTOS
TRA	99	VARIOS
TUR	1	GESTIÓN DE PLAYAS
TUR	2	DOMINGO DE RAMOS (FIESTA INTERÉS TURÍSTICO INTERNACIONAL)

TUR	3	TURISMO CONGRESUAL
TUR	4	INFRAEST. TURÍSTICAS (HOTELES, CAMPING, CENTRO VISITANTES)
TUR	5	ACTIVIDADES, INICIATIVAS Y PROYECTOS DE PROMOCIÓN TURÍSTICA
TUR	99	VARIOS
URB	1	INFRACCIONES/DISCIPLINA URBANÍSTICA
URB	2	GESTIÓN URBANÍSTICA (PROGRAMAS, REPARCELACIONES, EXPROPIACIONES, LICENCIAS OBRAS)
URB	3	CONSTRUCCIÓN EDIF. PÚBLICOS/REFORMAS ESPACIOS PÚBLICOS
URB	4	EDIFICIOS HISTÓRICOS/REHABILITACIÓN
URB	5	CABLEADO/CEGÁS
URB	6	CONSTRUCCIÓN DE APARCAMIENTOS
URB	7	PLANEAMIENTO URBANÍSTICO (PGOU, PATAMAE, POTE, ORDENACIÓN LITORAL)
URB	8	INFRAESTRUCTURAS VIARIAS, VIALES, CAMINOS
URB	99	VARIOS
VAR	99	VARIOS

<b>23.</b>	<b>TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN</b>
Código	Descripción
0	SIN DETERMINAR
1	NEGATIVA (-)
2	AMBIVALENTE (+-)
3	NEUTRA (0)
4	POSITIVA (+)

<b>24.</b>	<b>IRRUPCIÓN DE LA INFORMACIÓN</b>
Código	Descripción
0	SIN DETERMINAR
1	FORTUITA
2	PREVISIBLE
3	PROGRAMADA

<b>25.</b>	<b>PROXIMIDAD DE LA INFORMACIÓN</b>
Código	Descripción
0	SIN DETERMINAR
1	NIVEL 1 (INMEDIATA)
2	NIVEL 2 (MEDIATA)

### 6.1.5.2. Diseño de la base de datos y elaboración de un formulario de análisis

Las variables anteriores se estructuran en varias tablas mediante la base de datos Access 2000. Se definen los campos que configuran cada una de ellas, se establece una tabla relacional que permite vincular unas con otras y se diseña un formulario que permite introducir texto, códigos que representan valores de las diferentes variables y menús desplegables.

**IMAGEN Nº 1: TABLAS DE LA BASE DE DATOS**

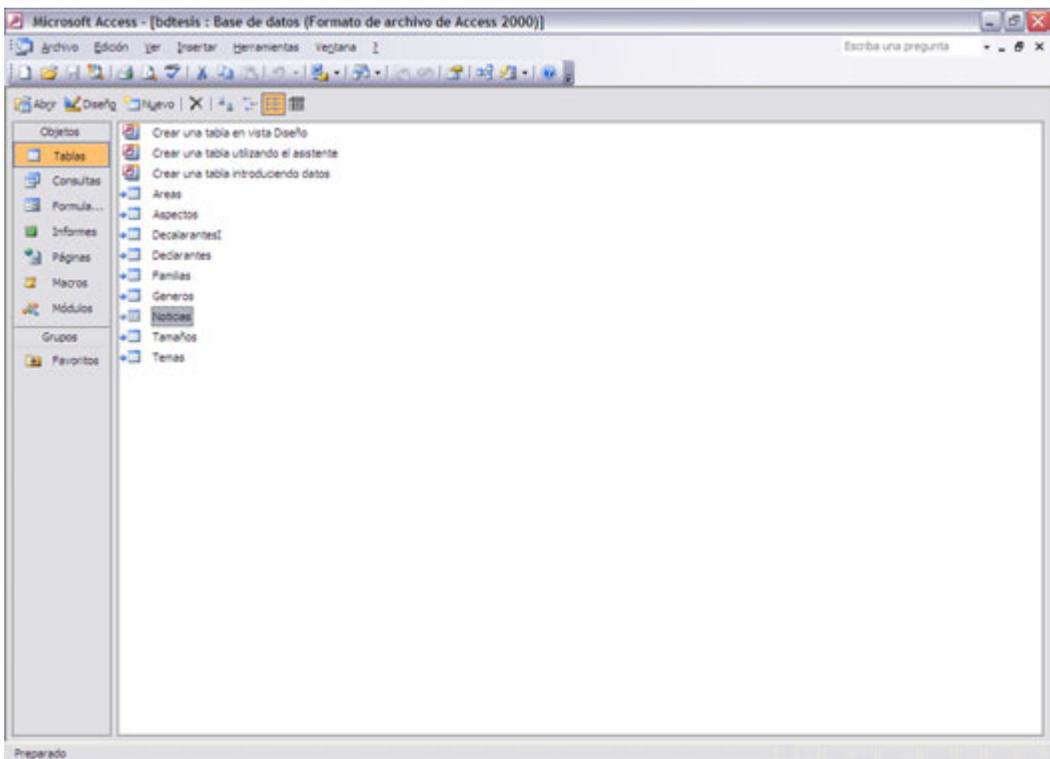
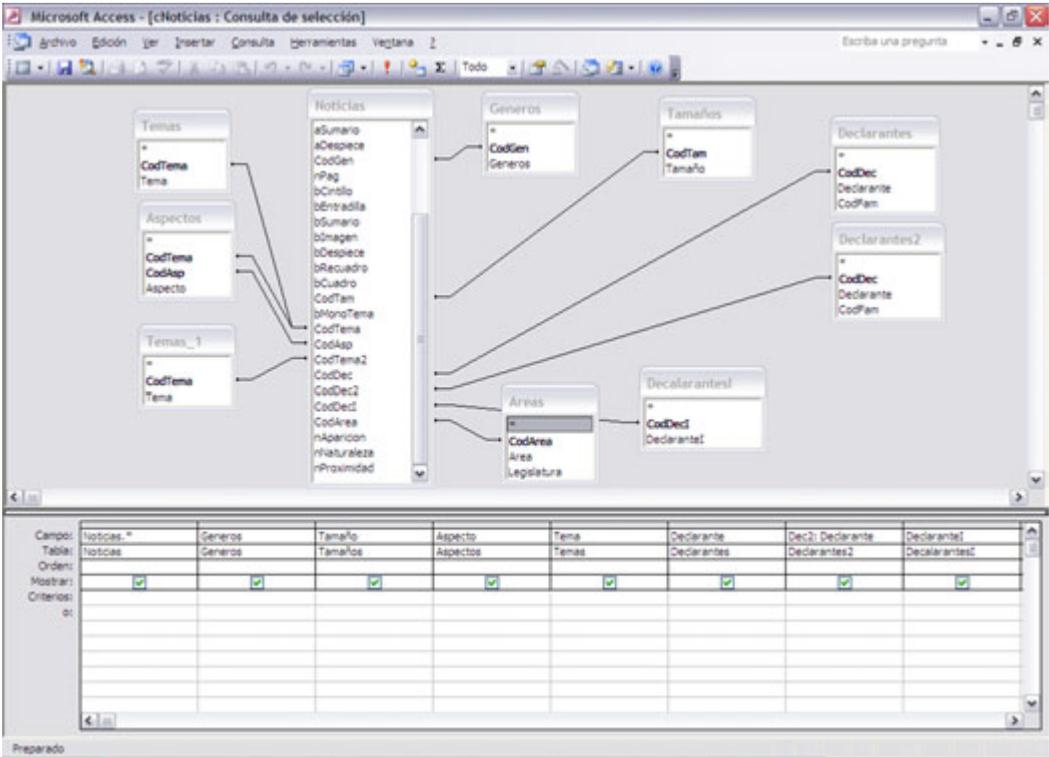


IMAGEN N° 2: TABLA RELACIONAL Y CONSULTA DE SELECCIÓN



A través de una tabla r elacional, las diferentes variables quedan vinculadas. Se procede posteriormente, a la codificación de las unidades informativas –noticias y otros géneros periodísticos– pertenecientes a la muestra para r ealizar el correspondiente análisis e interpretación de los datos.

### IMAGEN Nº 3: FORMULARIO DE INTRODUCCIÓN DE DATOS

The screenshot shows a Microsoft Access window titled "Microsoft Access - [noticias]". The form contains the following elements:

- Title:** "El museo de la Festa rebasa en ocho meses la asistencia lograda en 1998"
- Date:** "martes, 31 de agosto de 1999"
- Page:** "Página: 8"
- Form Fields:**
  - Cíntilo
  - Imagen
  - Entradilla
  - Despiece
  - Sumario
  - R.apoyo
  - Monotema
  - Tema:** CUL CULTURA
  - Aspecto:** INFRAESTRUCTURAS CULTURALES/Museos
  - Tema Sec:** -
  - Ent.Dec.1:** V VARIOS
  - Dec. Indiv:** 99 VARIOS
  - Area:** 203 ÁREA DE EDUCACIÓN Y CULTURA
  - Ent.Dec.2:** -
- Dropdowns:**
  - Género:** Open menu showing: NOTICIA, BREVE O RESENA, REPORTAJE INFORMATIVO, ENTREVISTA OBJETIVA, CONVERSACIÓN OBJETIVA, CRÓNICA, ENTREVISTA-PERFIL, ANÁLISIS.
  - Naturaleza:** Positiva
  - Irrupción:** Previsible
  - Proximidad:** Nivel uno
- Text Area:** "Entradilla / Sumario" (empty)
- Footer:** "Conchi Campillo Alhama Dpto. Comunicación y Psicología Social" with a logo.
- Navigation:** "Registros: 14 de 22 de 3903" and "Vista Formulario".

En el formulario se utilizan menús desplegables para el género periodístico, la naturaleza del tema, su irrupción, su proximidad y los subtemas específicos; los temas principales y secundarios, la entidad declarante principal, su área administrativa, el declarante individual y la entidad declarante secundaria se introducen mediante códigos preestablecidos; el titular, antetítulo, subtítulo, entrada, sumario y número de página se introducen como valores en campos no sistematizados, mientras que la fecha sirve como localizador de la unidad de la muestra.

## 6.2. ANÁLISIS DE LOS DATOS Y RESULTADOS OBTENIDOS

### 6.2.1. La distribución de los temas municipales

La gestión municipal de los tres periodos analizados se contextualiza a través de veintisiete temas, siguiendo los siguientes descriptores:

*Aperturas:* gestión administrativa para el desarrollo de actividades varias, tramitación de licencias municipales de instalación y apertura de establecimientos comerciales, industriales, lúdicos o de otra índole, así como expedientes relativos al aprovechamiento especial de la vía pública. Realización de informes previos y establecimiento de sanciones.

*Asesoría jurídica:* asesoramiento en cuestiones jurídicas que afecte al Ayuntamiento o a la Corporación Municipal y seguimiento de sus procedimientos judiciales.

*Bienestar Social:* planificación y gestión de programas y actividades de servicios sociales dirigidos a diferentes sectores de la comunidad local.

*Consumo:* asesoramiento e información a los consumidores y usuarios de sus derechos. Tramitación de expedientes de denuncias y reclamaciones de consumo. Apoyo y fomento de las asociaciones de consumidores y usuarios, así como la promoción de la adhesión de empresas al *Sistema Arbitral de Consumo*.

*Contratación:* contratación de obras de inversión y mantenimiento; suministros, compras, adquisiciones, consultorías y asistencias, concesiones de obra.

*Cooperación al Desarrollo:* diseño y gestión de la realización de actividades de cooperación al desarrollo, así como diversos programas y proyectos.

*Cultura:* diseño y programación de las actividades culturales, así como los proyectos de nuevas infraestructuras e instalaciones culturales y museísticas.

*Deporte:* fomento de la actividad deportiva, mantenimiento y adecuación de las instalaciones e infraestructuras municipales.

*Educación:* diseño y gestión de la realización de actividades de carácter educativo y formativo. Gestión y atención de demandas de los centros escolares. Mantenimiento de infraestructuras educativas.

*Fiestas:* gestión y programación de actos lúdicos y festivos. Colaboración con los diferentes entes festivos del municipio.

*Fomento:* diseño y gestión de programas y actividades de promoción económica, de carácter industrial, comercial, agrícola y de empleo.

*Futurelx:* plan estratégico del municipio (creado en 1998 y actualizado en el 2008) para desarrollar un modelo de ciudad a partir de un proyecto económico, social y territorial.

*Hacienda:* análisis y diseño de la política tributaria local e información general al contribuyente sobre tributos locales, procedimientos de gestión y recaudación.

*Juventud:* diseño y gestión de promoción de acciones de promoción y actividades vinculadas a la dinamización del segmento juvenil.

*Medio Ambiente:* diseño, promoción de acciones y actividades vinculadas a la promoción de medio ambiente; elaboración de planes y programas de protección y conservación del municipio.

*Oficina Municipal de Atención al Ciudadano:* organismo cuyo objeto es facilitar a los ciudadanos orientación y ayuda en cualquier consulta o gestión sobre procedimientos, trámites, requisitos y documentación para proyectos, actuaciones o solicitudes, así como el acceso a un servicio público o beneficiarse de una prestación.

*Relaciones internas de los partidos políticos:* los grupos políticos con representación municipal, como organizaciones, y sus relaciones internas.

*Pedanías:* gestión municipal descentralizada, desarrollada en las pedanías y paridas rurales del Camp d'Elx.

*Relaciones Institucionales:* planificación, organización y gestión de actos oficiales así como eventos de gran trascendencia pública para el municipio.

*Relaciones externas:* relaciones con diferentes administraciones, instituciones públicas y privadas así como colaboraciones y participaciones con diferentes entidades, colectivos, asociaciones, consejos y comisiones municipales representativos de diferentes ámbitos o sectores.

*Recursos Humanos, Organización y Calidad:* gestión de los recursos propios y comunicación interna. Detección de necesidades organizativas en cuanto a medios y recursos de personal (funcionario, laboral y eventual) y procesos de selección. Implementación de procesos administrativos según el modelo de calidad organizativo, garantizando las condiciones laborales adecuadas para el desempeño de las diferentes tareas de gestión.

*Sanidad Municipal:* tramitación de denuncias sobre problemas sanitarios que afecten al entorno. Protección de la salud pública a través de la inspección y la información. Vigilancia y control de las condiciones higiénico-sanitarias del espacio público.

*Seguridad ciudadana:* realización de servicios encaminados a prestar auxilio en los casos de accidentes, sucesos y catástrofes públicos. Protección y vigilancia de edificios e instalaciones públicas. Colaboración con Protección civil. Coordinación con la policía local de estrategias de vigilancia, logística y tráfico.

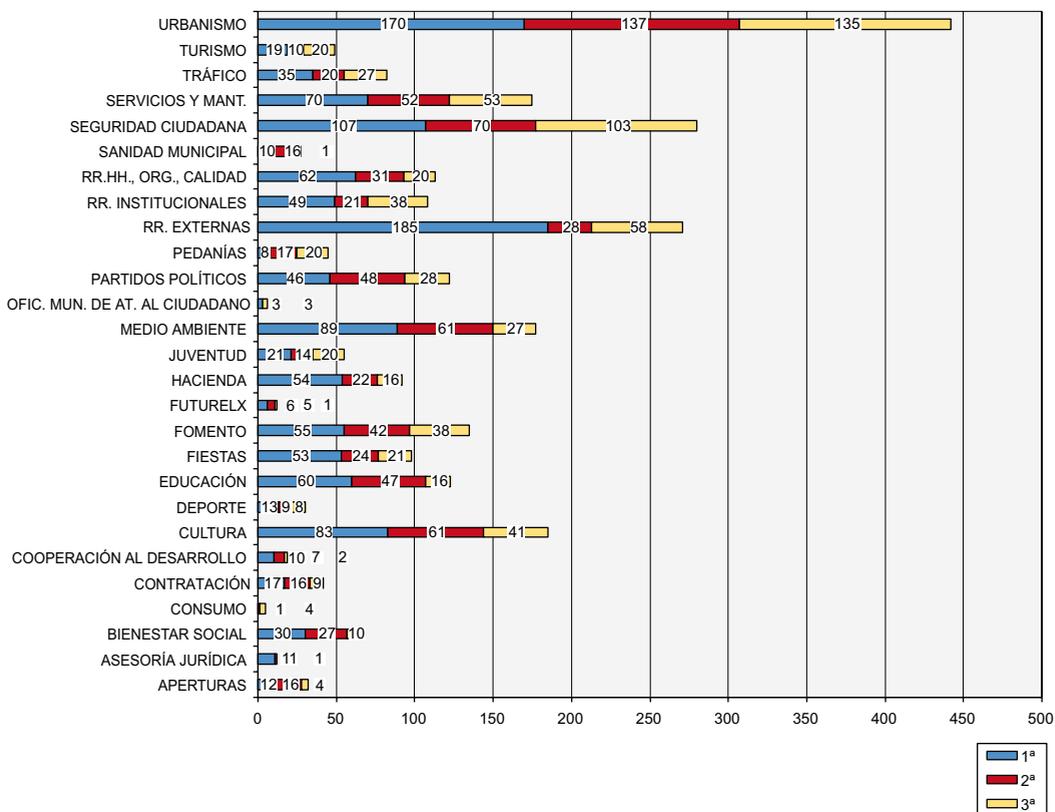
*Servicios y mantenimiento:* realización de servicios, trabajos habituales específicos o no habituales por parte del Ayuntamiento. Mantenimiento de la infraestructura urbana viaria de carácter público, edificios municipales y zonas públicas peatonales.

*Tráfico:* diseño y planificación del tráfico y red viaria, según el planeamiento, ordenación e infraestructuras urbanas. Gestión de aparcamientos públicos.

*Turismo:* planificación y desarrollo de la política turística del municipio. Diseño y gestión de actividades de promoción del territorio y de actividades turísticas.

*Urbanismo:* planeamiento, gestión y disciplina urbanística.

**GRÁFICO N° 2: DISTRIBUCIÓN DE LOS TEMAS MUNICIPALES**



A partir del gráfico anterior, se observa que, de manera conjunta en las tres legislaturas, *urbanismo* es el tema municipal que adquiere una mayor presencia en las noticias analizadas, seguido de *seguridad ciudadana*, *relaciones externas*, *cultura*, *medio ambiente*, *servicios y mantenimiento*. Si observamos la tabla siguiente, dichas categorías representan los porcentajes más destacados sobre todo el periodo analizado: son asuntos que aparecen de manera recurrente a lo largo de cada una de las tres legislaturas abordadas.

TABLA Nº 9: DISTRIBUCIÓN DE LOS TEMAS POR LEGISLATURAS

TEMAS		Legislatura			
		1ª	2ª	3ª	TOTAL
APERTURAS	Valor	12	16	4	32
	Porcentaje	0,9%	2,0%	0,6%	1,1%
ASESORÍA JURÍDICA	Valor	11	1		12
	Porcentaje	0,9%	0,1%	0,0%	0,4%
BIENESTAR SOCIAL	Valor	30	27	10	67
	Porcentaje	2,3%	3,4%	1,4%	2,4%
CONSUMO	Valor		1	4	5
	Porcentaje	0,0%	0,1%	0,6%	0,2%
CONTRATACIÓN	Valor	17	16	9	42
	Porcentaje	1,3%	2,0%	1,2%	1,5%
COOPERACIÓN AL DESARROLLO	Valor	10	7	2	19
	Porcentaje	0,8%	0,9%	0,3%	0,7%
CULTURA	Valor	83	61	41	185
	Porcentaje	6,5%	7,6%	5,7%	6,6%
DEPORTE	Valor	13	9	8	30
	Porcentaje	1,0%	1,1%	1,1%	1,1%
EDUCACIÓN	Valor	60	47	16	123
	Porcentaje	4,7%	5,8%	2,2%	4,4%
FIESTAS	Valor	53	24	21	98
	Porcentaje	4,1%	3,0%	2,9%	3,5%
FOMENTO	Valor	55	42	38	135
	Porcentaje	4,3%	5,2%	5,2%	4,8%
FUTURELX	Valor	6	5	1	12
	Porcentaje	0,5%	0,6%	0,1%	0,4%
HACIENDA	Valor	54	22	16	92
	Porcentaje	4,2%	2,7%	2,2%	3,3%
JUVENTUD	Valor	21	14	20	55
	Porcentaje	1,6%	1,7%	2,8%	2,0%
MEDIO AMBIENTE	Valor	89	61	27	177
	Porcentaje	7,0%	7,6%	3,7%	6,3%
OMAC	Valor	3		3	6
	Porcentaje	0,2%	0,0%	0,4%	0,2%
PARTIDOS POLÍTICOS	Valor	46	48	28	122
	Porcentaje	3,6%	6,0%	3,9%	4,3%
PEDANÍAS	Valor	8	17	20	45
	Porcentaje	0,6%	2,1%	2,8%	1,6%
RR. EXTERNAS	Valor	185	28	58	271
	Porcentaje	14,5%	3,5%	8,0%	9,7%

RR. INSTITUCIONALES	Valor	49	21	38	108
	Porcentaje	3,8%	2,6%	5,2%	3,8%
RR.HH., ORG., CALIDAD	Valor	62	31	20	113
	Porcentaje	4,9%	3,9%	2,8%	4,0%
SANIDAD MUNICIPAL	Valor	10	16	1	27
	Porcentaje	0,8%	2,0%	0,1%	1,0%
SEGURIDAD CIUDADANA	Valor	107	70	103	280
	Porcentaje	8,4%	8,7%	14,2%	10,0%
SERVICIOS Y MANT.	Valor	70	52	53	175
	Porcentaje	5,5%	6,5%	7,3%	6,2%
TRÁFICO	Valor	35	20	27	82
	Porcentaje	2,7%	2,5%	3,7%	2,9%
TURISMO	Valor	19	10	20	49
	Porcentaje	1,5%	1,2%	2,8%	1,7%
URBANISMO	Valor	170	137	135	442
	Porcentaje	13,3%	17,0%	18,6%	15,7%
TOTAL	Valor	1.278	803	723	2.804

En la primera legislatura, irrumpen los temas relacionados con las *relaciones externas* (14,5%), establecidas por la institución municipal para desarrollar, en colaboración con otras instituciones, administraciones públicas, entidades y asociaciones ciudadanas, diversos programas, planes de actuación e iniciativas de interés general; pensamos que dicha estrategia responde a la necesidad manifiesta por parte del PSOE, que durante dicho periodo forma equipo de gobierno en coalición con EU, de alcanzar consensos suficientes con la ciudadanía para incrementar la distancia con las restantes fuerzas políticas en los siguientes comicios electorales. Le siguen *urbanismo* (13,3%), *seguridad ciudadana* (8,4%) y *medio ambiente* (7,0%).

Durante la segunda legislatura, ya consolidada la mayoría absoluta del equipo de gobierno socialista, destacan los temas de *urbanismo* (17,0%) que crece progresivamente desde la 1ª hasta la 3ª legislatura. *Seguridad ciudadana* (8,7%), *medio ambiente* (7,6%) y *cultura* (7,6%) se presentan también como temas relevantes.

En la tercera, seguimos asistiendo a un despegue notable, con un 18,6% sobre el resto de temas que aparecen en la agenda temática, de la información relacionada con *la gestión urbanística*: ésta se centra en infracciones, programas y la gestión del desarrollo urbano e infraestructuras, entre otros asuntos. Le siguen los temas de *seguridad ciudadana* (14,2%) y *relaciones externas* (8,0%), irrumpiendo, en este periodo, la información relativa a *servicios y mantenimiento de la vía y los espacios públicos* (7,3%).

Se producen, por tanto, importantes cambios en la gestión municipal de una legislatura a otra: es muy notable el descenso experimentado por los *temas medioambientales*, cayendo en casi un 50% la producción de noticias relativas al mismo que se sitúan, en el tercer periodo, en un 3,7% frente al 7,0% y 7,6% de las dos legislaturas anteriores: creemos que ello se debe al hecho de que este ámbito de gestión deja de estar adscrita, a mitad de la 3ª legislatura, al área de *Urbanismo* (que posee un peso informativo muy destacado), y pasa a estar integrada en *Contratación y Servicios*; tampoco se observa una gran diferencia en la presencia relativa de *medio ambiente*, en la 1ª frente a las otras dos legislaturas; a pesar de que en este primer periodo, es EU el responsable de su gestión, y dicho tema es uno de los más destacados en las propuestas electorales de esta formación política.

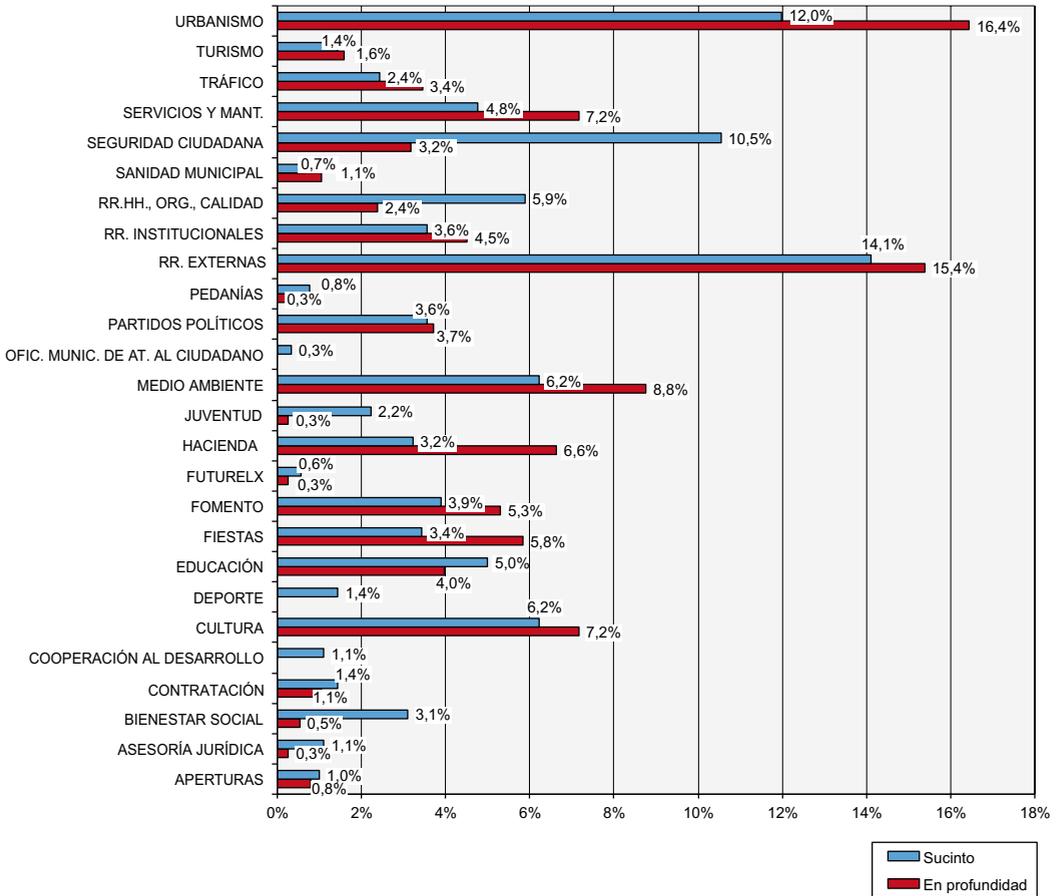
Por otra parte, la gestión de *relaciones externas*, se resiente notablemente en la 2ª legislatura, con tendencia a una cierta recuperación en la 3ª; consecuencia, probablemente, del gran esfuerzo realizado en este sentido durante la 1ª, y dando prioridad por parte de los responsables políticos, a partir del 2º periodo, a otros ámbitos de gestión.

### 6.2.2. La extensión de las noticias

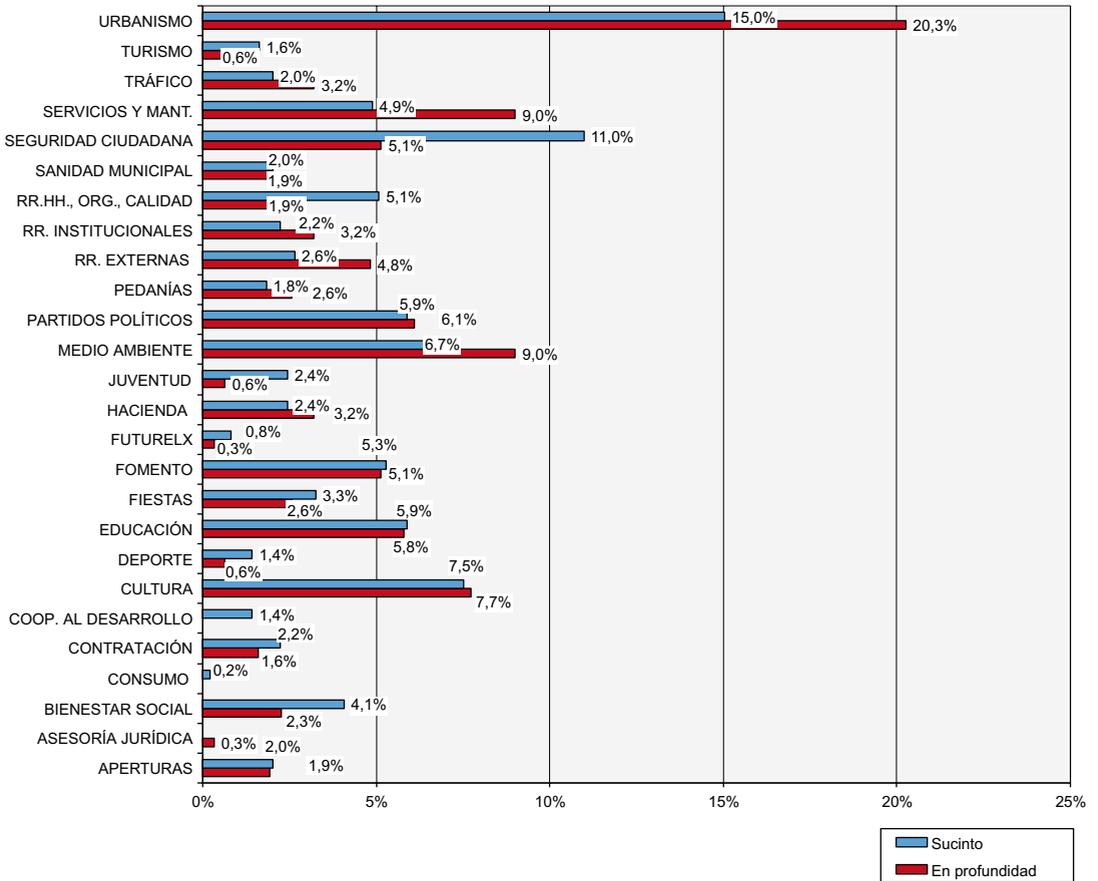
Esta variable analiza la profundidad del tratamiento informativo de los temas municipales, a través de la asignación de los valores correspondientes al tamaño de la noticia que van a ser agrupados en dos categorías: *información sucinta*, para aquellas que ocupan en el diario la superficie correspondiente a *un módulo, ½ columna o una columna* y por tanto, se presentan con escaso desarrollo informativo; e *información en profundidad*, para aquellos hechos o sucesos que son desarrollados en *algo menos de ½ página, ½ página, más de ½ página, página completa, más de una página o más de tres*.

Según los datos que muestran los tres gráficos siguientes, podemos observar que la extensión de los temas, en cada legislatura, se presenta con bastante irregularidad. El tamaño o extensión de las noticias junto con la utilización de diferentes recursos estructurales define el grado de complejidad de la información elaborada por el medio local.

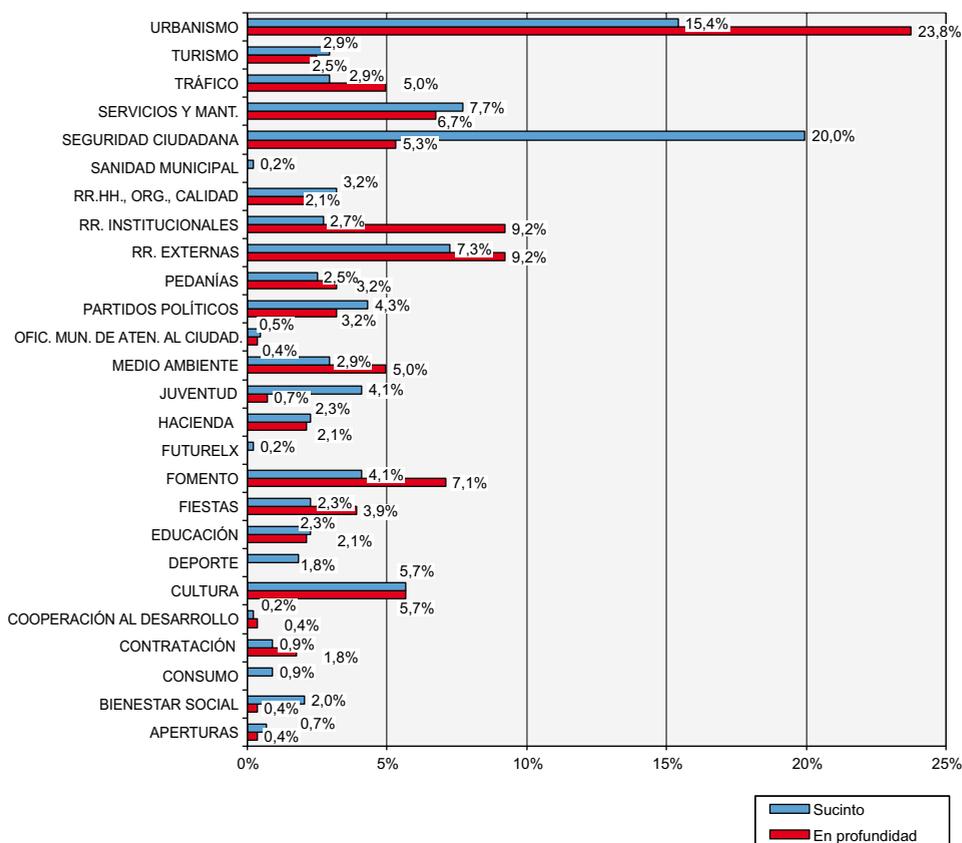
**GRÁFICO Nº 3: EXTENSIÓN DE LA INFORMACIÓN (1ª LEGISLATURA 1995-1999)**



**GRÁFICO Nº 4: EXTENSIÓN DE LA INFORMACIÓN (2ª LEGISLATURA 1999-2003)**



**GRÁFICO Nº 5: EXTENSIÓN DE LA INFORMACIÓN (3ª LEGISLATURA 2003-2007)**



En la 1ª, son los temas *deurbanismo* (16,4%) junto con *relaciones externas* (15,4%), *medio ambiente* (8,8%), *servicios y mantenimiento* (7,2%) así como *cultura* (7,2%), los que se han presentado en noticias de extensión considerable. Los tres primeros coinciden con los temas que se han manifestado con mayor frecuencia en el primer periodo; no así *servicios y mantenimiento* o *cultura*; por su parte, *seguridad ciudadana*, a pesar de ser de los temas más recurrentes en la 1ª legislatura (por detrás de *relaciones externas* y *urbanismo*), aparece como un tema de desarrollo sucinto, con poca profundidad en su contenido.

Es a partir de la 2ª legislatura, coincidiendo con el cambio de estructura y formato del *Diario Información*, a finales del año 1998, cuando se produce un incremento

sustancial del tamaño de las noticias en la mayoría de los temas; ello es debido a que se destina un mayor espacio para la edición local de Elche y a la utilización de nuevos elementos estructurales (despieces, recuadros de apoyo, subtítulo) que conlleva la desaparición del *lead* (o entradilla) y del antetítulo. Se utiliza, por tanto, una mayor extensión de espacio por ejemplar en las noticias municipales.

En el 2º periodo analizado, las noticias relacionadas con *urbanismo* (20,3%), *medio ambiente* (9%), *servicios y mantenimiento* (9%) junto con *cultura* (7,7%) son las que reciben una mayor extensión en su tratamiento informativo, en clara consonancia con la legislatura anterior. Existe asociación entre los temas que se han presentado, en este periodo, con mayor frecuencia, a excepción de *servicios y mantenimiento* que no alcanza cotas significativas de representación en esta legislatura. De nuevo, en este periodo, a pesar de que *seguridad ciudadana* es el segundo tema más representado por detrás de *urbanismo*, las noticias relativas al mismo se siguen manifestando con un escaso desarrollo informativo.

En la 3ª legislatura, se sigue incrementando la proporción en cuanto a extensión dedicada de las noticias sobre *urbanismo* (23,8%); le sigue la información relativa a *relaciones externas* (9,2%), *relaciones institucionales* (9,2%) y *fomento* (7,1%). Únicamente en el caso de las dos primeras existe asociación con los temas más frecuentes de este periodo. No se da esta circunstancia con *relaciones institucionales* y *fomento*: temas que, a pesar de ser tratados en profundidad cuando se manifiestan, no se identifican como de alta frecuencia en tal legislatura. *Seguridad ciudadana*, en este periodo y en clara consonancia con las dos anteriores legislaturas, sigue presentándose mediante un desarrollo informativo poco relevante, aunque sea el tema más recurrente (por detrás de *urbanismo*) en la última legislatura analizada.

### 6.2.3. El tratamiento informativo de los temas municipales

Nos referimos a noticias *negativas*, *ambivalentes*, *neutras* o *positivas* como cuatro categorías diferentes que representan la naturaleza de los temas que hemos apuntado.

Las dos primeras representan la información que distorsiona los objetivos de la organización municipal: ya sea por su carácter eminentemente negativo, perjudicando seriamente la imagen de la Institución y sus dirigentes políticos, o ambivalente, cuando existen en ella discursos enfrentados entre el emisor institucional y los implicados: ya sean éstos afectados directos, sus representantes o los partidos de la oposición.

Las dos categorías restantes se sitúan en el polo opuesto: nos referimos a aquellas noticias neutras y positivas que permiten identificar, bien a aquellas noticias que no suponen menoscabo alguno en la gestión municipal (por tanto poseen un efecto neutro) o que son una clara manifestación de gestión positiva por parte del Ayuntamiento ilicitano.

**TABLA Nº 10: TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN MUNICIPAL EN LA 1ª LEGISLATURA (1995-1999)**

TEMAS		NATURALEZA				
		Negativa	Ambivalente	Neutra	Positiva	TOTAL
APERTURAS	Valor	2	2	6	2	12
	Porcentaje	16,7%	16,7%	50,0%	16,7%	100,0%
ASESORÍA JURÍDICA	Valor	6		4	1	11
	Porcentaje	54,5%	0,0%	36,4%	9,1%	100,0%
BIENESTAR SOCIAL	Valor	4	1	10	15	30
	Porcentaje	13,3%	3,3%	33,3%	50,0%	100,0%
CONTRATACIÓN	Valor	3	1	13		17
	Porcentaje	17,6%	5,9%	76,5%	0,0%	100,0%
COOPERACIÓN AL DESARROLLO	Valor		2	2	6	10
	Porcentaje	0,0%	20,0%	20,0%	60,0%	100,0%
CULTURA	Valor	5	5	21	52	83
	Porcentaje	6,0%	6,0%	25,3%	62,7%	100,0%
DEPORTE	Valor	3	2	2	6	13
	Porcentaje	23,1%	15,4%	15,4%	46,2%	100,0%
EDUCACIÓN	Valor	8	7	26	19	60
	Porcentaje	13,3%	11,7%	43,3%	31,7%	100,0%
FIESTAS	Valor	1	2	16	34	53
	Porcentaje	1,9%	3,8%	30,2%	64,2%	100,0%
FOMENTO	Valor	10	9	16	20	55
	Porcentaje	18,2%	16,4%	29,1%	36,4%	100,0%
FUTURELX	Valor			2	4	6
	Porcentaje	0,0%	0,0%	33,3%	66,7%	100,0%
HACIENDA	Valor	12	9	16	17	54
	Porcentaje	22,2%	16,7%	29,6%	31,5%	100,0%
JUVENTUD	Valor	4	1	1	15	21
	Porcentaje	19,0%	4,8%	4,8%	71,4%	100,0%
MEDIO AMBIENTE	Valor	25	9	11	44	89
	Porcentaje	28,1%	10,1%	12,4%	49,4%	100,0%
OFICINA MUNICIPAL DE ATENCIÓN AL CIUDADANO	Valor			1	2	3
	Porcentaje	0,0%	0,0%	33,3%	66,7%	100,0%

PARTIDOS POLÍTICOS	Valor	25	5	12	4	46
	Porcentaje	54,3%	10,9%	26,1%	8,7%	100,0%
PEDANÍAS	Valor		1	7		8
	Porcentaje	0,0%	12,5%	87,5%	0,0%	100,0%
RR. EXTERNAS	Valor	60	18	53	54	185
	Porcentaje	32,4%	9,7%	28,6%	29,2%	100,0%
RR. INSTITUCIONALES	Valor	1	4	13	31	49
	Porcentaje	2,0%	8,2%	26,5%	63,3%	100,0%
RR.HH., ORG., CALIDAD	Valor	35	11	12	4	62
	Porcentaje	56,5%	17,7%	19,4%	6,5%	100,0%
SANIDAD MUNICIPAL	Valor	3	2	4	1	10
	Porcentaje	30,0%	20,0%	40,0%	10,0%	100,0%
SEGURIDAD CIUDADANA	Valor	9	3	66	29	107
	Porcentaje	8,4%	2,8%	61,7%	27,1%	100,0%
SERVICIOS Y MANT.	Valor	23	5	26	16	70
	Porcentaje	32,9%	7,1%	37,1%	22,9%	100,0%
TESORERÍA	Valor	1				1
	Porcentaje	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
TRÁFICO	Valor	11	5	11	8	35
	Porcentaje	31,4%	14,3%	31,4%	22,9%	100,0%
TURISMO	Valor	4	3	5	7	19
	Porcentaje	21,1%	15,8%	26,3%	36,8%	100,0%
URBANISMO	Valor	39	28	70	33	170
	Porcentaje	22,9%	16,5%	41,2%	19,4%	100,0%
Total Valor		294	135	426	424	1279
Total Porcentaje		23,0%	10,6%	33,3%	33,2%	100,0%

**TABLA N° 11: TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN MUNICIPAL EN LA 2ª LEGISLATURA (1999-2003)**

TEMAS	Datos	NATURALEZA				TOTAL
		Negativa	Ambivalente	Neutra	Positiva	
APERTURAS	Valor	8	4	4		16
	Porcentaje	50,0%	25,0%	25,0%	0,0%	100,0%
ASESORÍA JURÍDICA	Valor	1				1
	Porcentaje	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
BIENESTAR SOCIAL	Valor	4	5	7	11	27
	Porcentaje	14,8%	18,5%	25,9%	40,7%	100,0%
CONSUMO	Valor				1	1
	Porcentaje	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	100,0%
CONTRATACIÓN	Valor	3	2	8	3	16
	Porcentaje	18,8%	12,5%	50,0%	18,8%	100,0%

COOPERACIÓN AL DESARROLLO	Valor Porcentaje	0,0% 0,0%	0,0%	4 57,1%	3 42,9%	7 100,0%
CULTURA	Valor Porcentaje	0,0% 3,3%	2 3,3%	34 55,7%	25 41,0%	61 100,0%
DEPORTE	Valor Porcentaje	3 33,3%	0,0%	1 11,1%	5 55,6%	9 100,0%
EDUCACIÓN	Valor Porcentaje	8 17,0%	3 6,4%	24 51,1%	12 25,5%	47 100,0%
FIESTAS	Valor Porcentaje	1 4,2%	2 8,3%	15 62,5%	6 25,0%	24 100,0%
FOMENTO	Valor Porcentaje	3 7,1%	5 11,9%	19 45,2%	15 35,7%	42 100,0%
FUTURELX	Valor Porcentaje	2 40,0%	1 20,0%	2 40,0%	0,0%	5 100,0%
HACIENDA	Valor Porcentaje	3 13,6%	8 36,4%	7 31,8%	4 18,2%	22 100,0%
JUVENTUD	Valor Porcentaje	0,0%	0,0%	5 35,7%	9 64,3%	14 100,0%
MEDIO AMBIENTE	Valor Porcentaje	18 29,5%	4 6,6%	27 44,3%	12 19,7%	61 100,0%
PARTIDOS POLÍTICOS	Valor Porcentaje	19 39,6%	12 25,0%	16 33,3%	1 2,1%	48 100,0%
PEDAÑÍAS	Valor Porcentaje	8 47,1%	2 11,8%	5 29,4%	2 11,8%	17 100,0%
RR. EXTERNAS	Valor Porcentaje	5 17,9%	6 21,4%	10 35,7%	7 25,0%	28 100,0%
RR. INSTITUCIONALES	Valor Porcentaje	2 9,5%	3 14,3%	2 9,5%	14 66,7%	21 100,0%
RR.HH., ORG., CALIDAD	Valor Porcentaje	10 32,3%	8 25,8%	7 22,6%	6 19,4%	31 100,0%
SANIDAD MUNICIPAL	Valor Porcentaje	4 25,0%	3 18,8%	8 50,0%	1 6,3%	16 100,0%
SEGURIDAD CIUDADANA	Valor Porcentaje	10 14,3%	6 8,6%	35 50,0%	19 27,1%	70 100,0%
SERVICIOS Y MANT.	Valor Porcentaje	11 21,2%	20 38,5%	16 30,8%	5 9,6%	52 100,0%
TRÁFICO	Valor Porcentaje	2 10,0%	2 10,0%	8 40,0%	8 40,0%	20 100,0%
TURISMO	Valor Porcentaje	1 10,0%	3 30,0%	4 40,0%	2 20,0%	10 100,0%
URBANISMO	Valor Porcentaje	40 29,2%	38 27,7%	38 27,7%	21 15,3%	137 100,0%
VARIOS	Valor Porcentaje	1 50,0%	0,0%	1 50,0%	0,0%	2 100,0%
Total Valor		167	139	307	192	805
Total Porcentaje		20,7%	17,3%	38,1%	23,9%	100,0%

**TABLA N° 12: TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN MUNICIPAL EN LA 3ª LEGISLATURA (2003-2007)**

TEMAS	Datos	NATURALEZA				TOTAL
		Negativa	Ambivalente	Neutra	Positiva	
APERTURAS	Valor Porcentaje		2 50,0%	1 25,0%	1 25,0%	4 100,0%
BIENESTAR SOCIAL	Valor Porcentaje	1 10,0%		1 10,0%	8 80,0%	10 100,0%
CONSUMO	Valor Porcentaje			3 75,0%	1 25,0%	4 100,0%
CONTRATACIÓN	Valor Porcentaje	2 22,2%	1 11,1%	2 22,2%	4 44,4%	9 100,0%
COOPERACIÓN AL DESARROLLO	Valor Porcentaje				2 100,0%	2 100,0%
CULTURA	Valor Porcentaje	3 7,3%	2 4,9%	8 19,5%	28 68,3%	41 100,0%
DEPORTE	Valor Porcentaje	1 12,5%	1 12,5%		6 75,0%	8 100,0%
EDUCACIÓN	Valor Porcentaje	2 12,5%		3 18,8%	11 68,8%	16 100,0%
FIESTAS	Valor Porcentaje	2 9,5%		3 14,3%	16 76,2%	21 100,0%
FOMENTO	Valor Porcentaje	3 7,9%	4 10,5%	6 15,8%	25 65,8%	38 100,0%
FUTURELX	Valor Porcentaje				1 100,0%	1 100,0%
HACIENDA	Valor Porcentaje	6 37,5%	4 25,0%	3 18,8%	3 18,8%	16 100,0%
JUVENTUD	Valor Porcentaje	2 10,0%	1 5,0%		17 85,0%	20 100,0%
MEDIO AMBIENTE	Valor Porcentaje	2 7,4%	4 14,8%	10 37,0%	11 40,7%	27 100,0%
OFICINA MUNICIPAL DE ATENCIÓN AL CIUDADANO	Valor Porcentaje			1 33,3%	2 66,7%	3 100,0%
PARTIDOS POLÍTICOS	Valor Porcentaje	12 42,9%	2 7,1%	13 46,4%	1 3,6%	28 100,0%
PEDANÍAS	Valor Porcentaje	15 75,0%	1 5,0%	3 15,0%		20 100,0%
RR. EXTERNAS	Valor Porcentaje	18 31,0%	7 12,1%	14 24,1%	19 32,8%	58 100,0%

RR. INSTITUCIONALES	Valor	1	11	26	38
	Porcentaje	0,0%	28,9%	68,4%	100,0%
RR.HH., ORG., CALIDAD	Valor	13	2	5	20
	Porcentaje	65,0%	10,0%	25,0%	100,0%
SANIDAD MUNICIPAL	Valor		1		1
	Porcentaje	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
SEGURIDAD CIUDADANA	Valor	3	2	83	15
	Porcentaje	2,9%	1,9%	80,6%	14,6%
SERVICIOS Y MANT.	Valor	11	5	11	26
	Porcentaje	20,8%	9,4%	20,8%	49,1%
TRÁFICO	Valor	4	2	11	10
	Porcentaje	14,8%	7,4%	40,7%	37,0%
TURISMO	Valor	1	1	2	16
	Porcentaje	5,0%	5,0%	10,0%	80,0%
URBANISMO	Valor	39	23	43	30
	Porcentaje	28,9%	17,0%	31,9%	22,2%
VARIOS	Valor			1	1
	Porcentaje	0,0%	0,0%	100,0%	100,0%
Total Valor		140	65	239	280
Total Porcentaje		19,3%	9,0%	33,0%	38,7%

Durante la 1ª legislatura, los temas tratados de forma mayoritaria por el diario como hechos de carácter negativo y ambivalente son: *rr.hh., organización y calidad*, con un 74,2% sobre el total de informaciones aparecidas entre ambas categorías; las relaciones internas y organización de los *partidos políticos*, con un 65,2%; las cuestiones relacionadas con el servicio de *asesoría jurídica* de la institución con un 54,5% o la *sanidad municipal* con un 50%: aunque estos dos últimos se identifican como temas menores o de escasa trascendencia pública.

Al analizar los temas que han aparecido con más frecuencia en este primer periodo, observamos que su valoración es positiva. En todos ellos la mayoría de la información se presenta con tratamiento positivo y neutro. Así, destacan *seguridad ciudadana*, con un 88,8% de tales informaciones, *medio ambiente*, con un 64%, *urbanismo*, con un 60,4%, y *relaciones externas* con un 57,8%.

En la 2ª legislatura, destaca, como hechos conflictivos (negativos y ambivalentes) la gestión relacionada con los servicios municipales de *asesoría jurídica*; de *aperturas*, con un 75%; las relaciones internas y organización de los *partidos políticos* con representación municipal, con un 64,6%; la gestión del *plan estratégico*, con un 60%; los *servicios y mantenimiento de la vía y espacios públicos* con un 59,6%;

la gestión en las *pedanías* del municipio con un 58,8%; los *rr.hh.*, *organización y calidad* con un 58,1%; y *urbanismo*, con un 56,9% sobre el total de informaciones aparecidas respecto a cada tema.

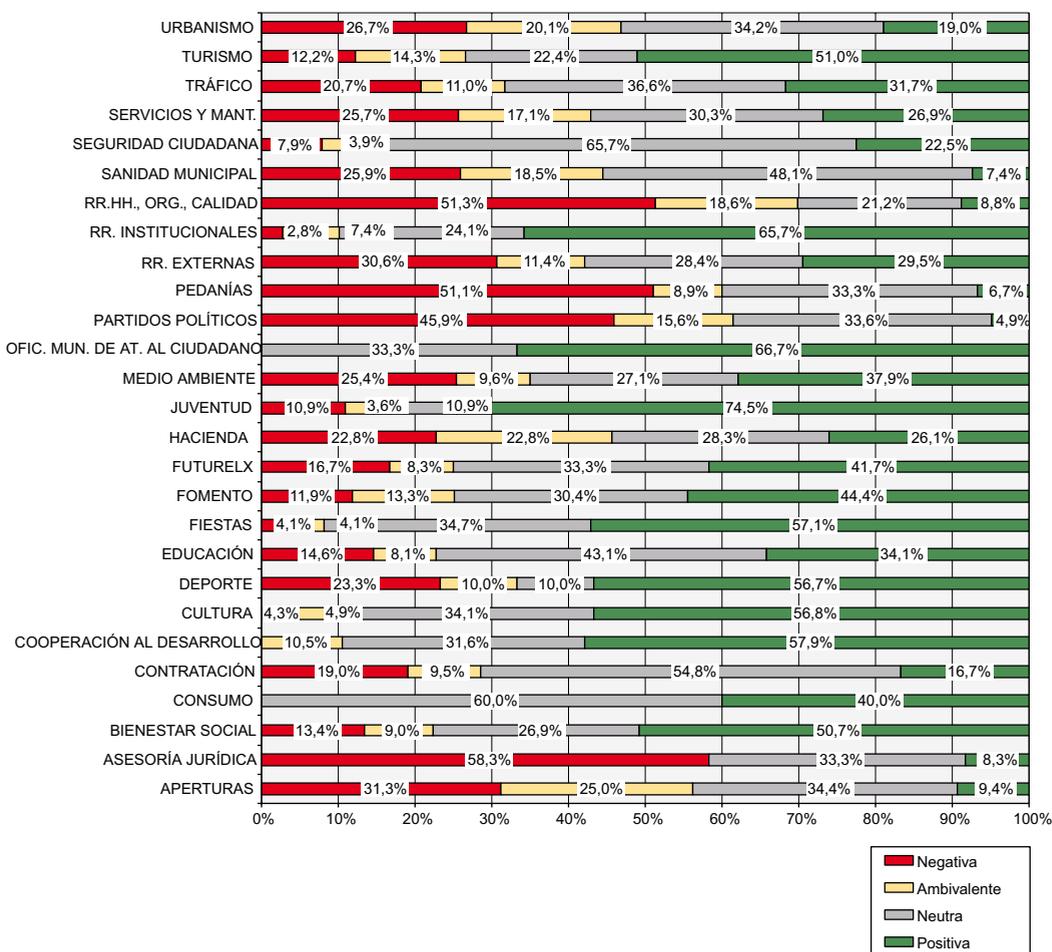
En este periodo, siguiendo la tendencia de la 1ª legislatura, los temas que se han presentado en el medio local con mayor frecuencia destacan como ámbitos de gestión positivos y neutros (a excepción de *urbanismo*): es el caso de *cultura*, con 96,7% de informaciones que responden a los objetivos municipales; *seguridad ciudadana*, con un 77,1%, así como *medio ambiente*, con un 61,8%.

Si analizamos el 3º periodo, quedan constatados, de forma predominante, como temas negativos y ambivalentes: la gestión en *pedanías*, con un 80%; la gestión de los *rr.hh.*, *organización y calidad*, con un 75% del total de las noticias acaecidas; la *hacienda municipal* con un 62,5%; y la gestión interna de los *partidos políticos* con representación municipal con un 50%.

También es esta legislatura, los temas más recurrentes son los que se han presentado con el mayor tratamiento positivo y neutro: de nuevo, *seguridad ciudadana* (con un 95,2% de informaciones acaecidas), *servicios y mantenimiento* (con un 69,9%), *relaciones externas* (con un 56,9%) y *urbanismo* (con un 54,1%).

Tal y como muestra el gráfico siguiente, podemos afirmar que, de manera conjunta, en los tres periodos analizados, los temas que se han presentado, con mayor porcentaje, en contextos conflictivos y, presumiblemente, han perjudicado en mayor medida la imagen de la organización municipal, son: *rr.hh.*, *organización y calidad*, con un 69,9% del total de las informaciones acaecidas sobre dicho tema, *las relaciones internas de los diferentes grupos políticos con representación municipal* con un 61,5% y la gestión municipal desarrollada en las *pedanías*, con un 60%.

**GRÁFICO Nº 6: TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN MUNICIPAL (1995-2007)**



En el caso de las cuestiones reflejadas en el medio local sobre *rr.hh., organización y calidad*, se presentan, en los tres periodos analizados, bien con un marcado carácter negativo o en estructuras discursivas ambivalentes, en las que aparecen versiones contrapuestas de los hechos por parte de la fuente municipal frente a los individuos afectados, sus colectivos y representantes sindicales; Por otro lado, las informaciones acaecidas sobre *la gestión interna y el funcionamiento de las agrupaciones políticas locales* que configuran la Corporación municipal afecta a su imagen como organizaciones y, por extensión, a la propia imagen del Ayuntamiento como Institución pública.

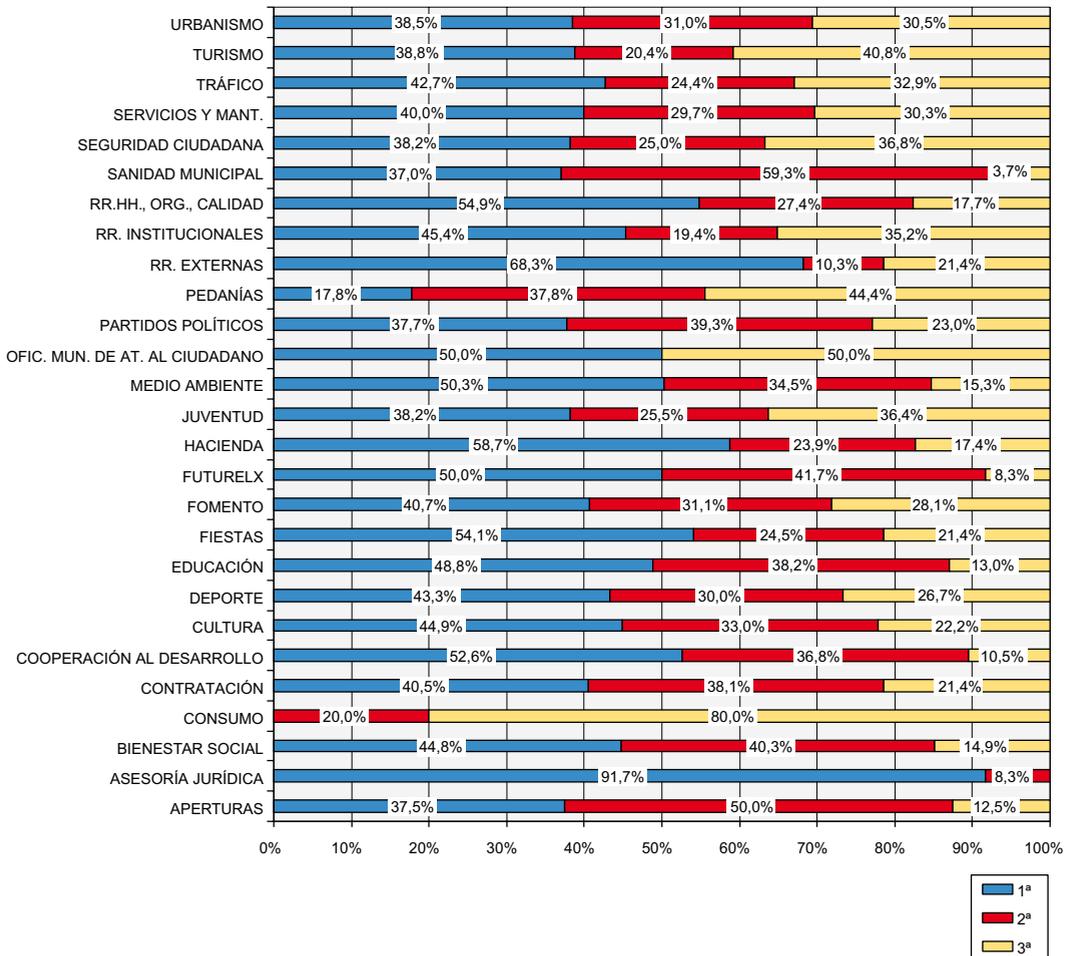
*La gestión político-administrativa en las pedanías municipales*, como entes descentralizados, refleja las tensiones y conflictos a los que se ha visto enfrentado el equi-

po de gobierno municipal y los habitantes de aquellas, durante las tres últimas legislaturas: circunstancia que se manifiesta con especial intensidad, durante la 2ª, en el *Altet* y *Valverde*.

#### 6.2.4. La regularidad de la agenda temática (distribución por legislaturas)

Existen temas, en el contexto de la gestión municipal, que se presentan, respecto al resto, con un mayor grado de regularidad en los tres periodos analizados, tal y como muestra el siguiente gráfico:

**GRÁFICO N° 7: REGULARIDAD DE LOS TEMAS MUNICIPALES POR LEGISLATURAS**



Así, queda de manifiesto que tanto las noticias relacionadas con la *seguridad ciudadana* (con un 38,2%, 25% y 36,8% respectivamente en cada legislatura), *los servicios y el mantenimiento de los espacios y la vía pública* (con un 40%, 29,7% y 30,3%), junto con *urbanismo* (con un 38,5%, 31% y 30,5%), se distribuyen a lo largo de los tres periodos analizados de manera bastante regular o constante.

No sucede lo mismo con el resto de temas, que se manifiestan de manera mucho más irregular, a lo largo de las tres legislaturas, perdiendo fuerza y visibilidad mediática o bien cobrando especial virulencia en uno de estos tres periodos: circunstancia que se observa, en la 1ª, especialmente en temas tales como: *educación, rr.hh., organización y calidad, rr. externas, medio ambiente, hacienda, plan estratégico, cooperación al desarrollo, bienestar social* (con una presencia similar en la 2ª), *asesoría jurídica* (sin presencia en la 3ª), *tráfico, juventud, fomento, fiestas, deporte, cultura, contratación y rr. institucionales*.

*Las relaciones de los partidos políticos, sanidad y aperturas* son temas que destacan en la 2ª respecto a los otros dos periodos, concentrándose la información relativa a estos temas entre 1999 y 2003.

De la misma forma, se observa que *pedanías, consumo* (con ausencia de información en la 1ª legislatura) y *turismo*, alcanzan un protagonismo mayor en el 3º periodo que en los dos anteriores.

*La Oficina Municipal de Atención al Ciudadano* se presenta con idéntica intensidad en la 1ª y 3ª legislatura, presentando una ausencia total de visibilidad informativa en el 2º periodo analizado.

#### 6.2.5. Distribución de los subtemas municipales

Dentro de cada uno de los veintisiete temas, se establecen subtemas que representan aspectos específicos dentro de ellos; su distribución, en las tres legislaturas analizadas, nos permite corroborar la mayor o menor relevancia de dichos temas de 2º nivel, que se manifiestan a partir de cada tema principal.

Las tres tablas siguientes representan su distribución en cada legislatura; discernimos los valores que poseen mayor relevancia en cada periodo y se comparan en los diferentes periodos.

La presencia de contenidos específicos por temas, nos indica si éstos se manifiestan habitualmente con un alto grado de homogeneidad o, por el contrario, son temas

que presentan a su vez una gran diversidad de subtemas y se convierten en sumamente heterogéneos y complejos.

**TABLA N° 13: TEMAS PRINCIPALES Y SUBTEMAS (LEGISLATURA 1995-1999)**

TEMAS	SUBTEMA	Datos	Total
APERTURAS	DECRETOS DE CLAUSURA	Valor	2
		Porcentaje	0,16%
	LICENCIAS DE APERTURAS	Valor	5
		Porcentaje	0,39%
	PIROTECNIA	Valor	1
		Porcentaje	0,08%
	VARIOS	Valor	4
		Porcentaje	0,31%
Valor APERTURAS			12
Porcentaje APERTURAS			0,94%
ASESORÍA JURÍDICA	DENUNCIAS E INDEMNIZACIONES	Valor	4
		Porcentaje	0,31%
	GESTIÓN JURÍDICA	Valor	6
		Porcentaje	0,47%
	VARIOS	Valor	1
		Porcentaje	0,08%
Valor ASESORÍA JURÍDICA			11
Porcentaje ASESORÍA JURÍDICA			0,86%
BIENESTAR SOCIAL	CENTROS OCUPACIONALES/ INTEGRACIÓN	Valor	4
		Porcentaje	0,31%
	CENTROS SOCIALES	Valor	4
		Porcentaje	0,31%
	DROGODEPENDENCIA	Valor	2
		Porcentaje	0,16%
	INMIGRACIÓN	Valor	1
		Porcentaje	0,08%
	MINUSVALÍA	Valor	3
		Porcentaje	0,23%
	PARTICIPACIÓN CIUDADANA, COLECTIVOS, ASOCIACIONES	Valor	2
		Porcentaje	0,16%
	PERSONAS MAYORES	Valor	6
		Porcentaje	0,47%
PROGRAMAS DE INTEGRACIÓN	Valor	1	
	Porcentaje	0,08%	

	PROGRAMAS DE PREVENCIÓN	Valor	2
		Porcentaje	0,16%
	SERVICIO ADOPCIONES/ ACOGIMIENTO FAMILIAR	Valor	1
		Porcentaje	0,08%
VARIOS	Valor	4	
	Porcentaje	0,31%	
Valor BIENESTAR SOCIAL			30
Porcentaje BIENESTAR SOCIAL			2,35%
CONTRATACIÓN	ADJUDICACIONES	Valor	9
		Porcentaje	0,70%
	GRÚA Y DEPÓSITO DE VEHÍCULOS	Valor	1
		Porcentaje	0,08%
	ORA	Valor	5
		Porcentaje	0,39%
VARIOS	Valor	2	
	Porcentaje	0,16%	
Valor CONTRATACIÓN			17
Porcentaje CONTRATACIÓN			1,33%
COOPERACIÓN AL DESARROLLO	INICIATIVAS Y PROYECTOS DESARROLLADOS	Valor	8
		Porcentaje	0,63%
	VARIOS	Valor	2
		Porcentaje	0,16%
Valor COOPERACIÓN AL DESARROLLO			10
Porcentaje COOPERACIÓN AL DESARROLLO			0,78%
CULTURA	ADQUISICIONES/PATRIMONIO CULTURAL	Valor	7
		Porcentaje	0,55%
	BIBLIOTECAS/ARCHIVO MUNICIPAL	Valor	5
		Porcentaje	0,39%
	EDICIÓN PUBLICACIONES	Valor	3
		Porcentaje	0,23%
	FESTIVAL ÉTNICO-MESTIVAL	Valor	2
		Porcentaje	0,16%
	FESTIVAL TEATRO MEDIEVAL	Valor	14
		Porcentaje	1,10%
	INFRAESTRUCTURAS CULTURALES/MUSEÍSTICAS	Valor	17
		Porcentaje	1,33%
OFERTA ACTIVIDADES	Valor	29	
	Porcentaje	2,27%	
PREMIO LITERARIO “CIUTAT D’ELX”	Valor	2	
	Porcentaje	0,16%	
VARIOS	Valor	4	
	Porcentaje	0,31%	

Valor CULTURA			83
Porcentaje CULTURA			6,49%
DEPORTE	INFRAESTRUCTURAS DEPORTIVAS	Valor	4
		Porcentaje	0,31%
	OFERTA ACTIVIDADES	Valor	1
		Porcentaje	0,08%
	SUBVENCIÓN ACTIVIDADES/ EVENTOS	Valor	4
		Porcentaje	0,31%
VARIOS	Valor	4	
	Porcentaje	0,31%	
Valor DEPORTE			13
Porcentaje DEPORTE			1,02%
EDUCACIÓN	EDUCACIÓN INFANTIL Y PRIMARIA	Valor	15
		Porcentaje	1,17%
	ENSEÑANZA SECUNDARIA OBLIGATORIA (ESO)/CICLOS FORMATIVOS	Valor	8
		Porcentaje	0,63%
	ESCUELA OFICIAL DE IDIOMAS	Valor	3
		Porcentaje	0,23%
	ESCUELAS INFANTILES MUNICIPALES	Valor	4
		Porcentaje	0,31%
	ORGANIZACIÓN JORNADAS/ CONGRESOS/ENCUENTROS	Valor	6
		Porcentaje	0,47%
	PROGRAMAS/ACTIVIDADES DIRIGIDAS A LA COM. ESCOLAR	Valor	8
		Porcentaje	0,63%
PROMOCIÓN Y USO DEL VALENCIANO	Valor	4	
	Porcentaje	0,31%	
UMH	Valor	7	
	Porcentaje	0,55%	
UNED	Valor	5	
	Porcentaje	0,39%	
Valor EDUCACIÓN			60
Porcentaje EDUCACIÓN			4,69%
FIESTAS	ACTIVIDADES ORGANIZADAS	Valor	4
		Porcentaje	0,31%
	CONM. DESCUBRIMIENTO DAMA	Valor	2
		Porcentaje	0,16%
	FESTEJOS POPULARES	Valor	4
		Porcentaje	0,31%
	MOROS Y CRISTIANOS	Valor	7
		Porcentaje	0,55%

	NIT DE L'ALBÀ	Valor	5
		Porcentaje	0,39%
	POBLADORES	Valor	2
		Porcentaje	0,16%
	REPRESENTACIÓN DEL MISTERI D'ELX	Valor	14
		Porcentaje	1,10%
	VARIOS	Valor	11
		Porcentaje	0,86%
	VENIDA DE LA VIRGEN	Valor	4
		Porcentaje	0,31%
Valor FIESTAS			53
Porcentaje FIESTAS			4,15%
FOMENTO	IFA	Valor	5
		Porcentaje	0,39%
	PROMOCIÓN ECONÓMICA AGRÍCOLA	Valor	11
		Porcentaje	0,86%
	PROMOCIÓN ECONÓMICA COMERCIAL LOCAL	Valor	2
		Porcentaje	0,16%
	PROMOCIÓN ECONÓMICA COMERCIAL NO LOCAL	Valor	3
		Porcentaje	0,23%
	PROMOCIÓN ECONÓMICA EMPLEO/FORMACIÓN/INSERCIÓN LABORAL	Valor	4
		Porcentaje	0,31%
PROMOCIÓN ECONÓMICA INDUSTRIAL/EMPRESARIAL	Valor	17	
	Porcentaje	1,33%	
VARIOS	Valor	6	
	Porcentaje	0,47%	
VIVIENDAS Y URBANIZACIÓN DEL SUELO	Valor	7	
	Porcentaje	0,55%	
Valor FOMENTO			55
Porcentaje FOMENTO			4,30%
FUTURELX	ACTIVIDADES DESARROLLADAS	Valor	4
		Porcentaje	0,31%
	VARIOS	Valor	2
		Porcentaje	0,16%
Valor FUTURELX			6
Porcentaje FUTURELX			0,47%
HACIENDA	DEUDA	Valor	2
		Porcentaje	0,16%
	EMBARGOS	Valor	2
		Porcentaje	0,16%

	IMPUESTOS VARIOS	Valor	18	
		Porcentaje	1,41%	
	PRÉSTAMOS	Valor	1	
		Porcentaje	0,08%	
	PRESUPUESTO	Valor	10	
		Porcentaje	0,78%	
	RECAUDACIÓN EJECUTIVA	Valor	8	
		Porcentaje	0,63%	
	TASAS Y CONTRIBUCIONES ESPECIALES	Valor	3	
		Porcentaje	0,23%	
	VARIOS	Valor	10	
		Porcentaje	0,78%	
	Valor HACIENDA			54
	Porcentaje HACIENDA			4,23%
JUVENTUD	ACTIVIDADES ORGANIZADAS/ INICIATIVAS/SERVICIOS	Valor	6	
		Porcentaje	0,47%	
	ASOCIACIONISMO	Valor	2	
		Porcentaje	0,16%	
	CENTROS JUVENILES/ALBERGUE	Valor	1	
		Porcentaje	0,08%	
	PLANES INFORMATIVOS (INFOEMPLO, INFOVIVIENDA)	Valor	1	
		Porcentaje	0,08%	
	PROGRAMAS DESARROLLO ARTÍSTICO Y JUVENIL	Valor	3	
		Porcentaje	0,23%	
PROGRAMAS SOCIO-CULTURAL, OCIO Y TIEMPO LIBRE	Valor	7		
	Porcentaje	0,55%		
VARIOS	Valor	1		
	Porcentaje	0,08%		
Valor JUVENTUD			21	
Porcentaje JUVENTUD			1,64%	
MEDIO AMBIENTE	CONTAMINACIÓN AMBIENTAL/ ACÚSTICA	Valor	8	
		Porcentaje	0,63%	
	DEPURADORAS/DESALADORAS	Valor	1	
		Porcentaje	0,08%	
	GESTIÓN BASURAS/VERTIDOS/ RESIDUOS INDUSTRIALES	Valor	18	
		Porcentaje	1,41%	
	HUERTOS/PALMERAL	Valor	24	
		Porcentaje	1,88%	
	HUMEDALES/PARAJES NATURALES/ ESPACIOS PROTEGIDOS	Valor	14	
		Porcentaje	1,10%	

	INFRAESTRUCTURAS (PLANTA DE BASURAS/ECOPARQUE)	Valor	7
		Porcentaje	0,55%
	PARQUES Y JARDINES/ZONAS VERDES	Valor	13
		Porcentaje	1,02%
	RECICLAJE	Valor	1
		Porcentaje	0,08%
VARIOS	Valor	3	
	Porcentaje	0,23%	
Valor MEDIO AMBIENTE			89
Porcentaje MEDIO AMBIENTE			6,96%
OFICINA MUNICIPAL DE ATENCIÓN AL CIUDADANO	GESTIÓN	Valor	1
		Porcentaje	0,08%
	SERVICIOS OFERTADOS	Valor	1
		Porcentaje	0,08%
	VARIOS	Valor	1
		Porcentaje	0,08%
Valor OFICINA MUNICIPAL DE ATENCIÓN AL CIUDADANO			3
Porcentaje OFICINA MUNICIPAL DE ATENCIÓN AL CIUDADANO			0,23%
PARTIDOS POLÍTICOS	EU-ELS VERDES/L'ENTESA/COMPROMÍS	Valor	1
		Porcentaje	0,08%
	GRUPO MIXTO	Valor	3
		Porcentaje	0,23%
	PP	Valor	26
		Porcentaje	2,03%
	PSOE	Valor	13
		Porcentaje	1,02%
	VARIOS	Valor	3
		Porcentaje	0,23%
Valor PARTIDOS POLÍTICOS			46
Porcentaje PARTIDOS POLÍTICOS			3,60%
PEDANÍAS	EL ALTET	Valor	3
		Porcentaje	0,23%
	LA MARINA	Valor	2
		Porcentaje	0,16%
	VARIOS	Valor	3
		Porcentaje	0,23%
Valor PEDANÍAS			8
Porcentaje PEDANÍAS			0,63%

RR. EXTERNAS	RELACIONES CON ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	Valor	78
		Porcentaje	6,10%
	RELACIONES CON ADMINISTRACIÓN ESTATAL	Valor	34
		Porcentaje	2,66%
	RELACIONES CON COLECTIVOS/ ASOCIACIONES	Valor	25
		Porcentaje	1,96%
	RELACIONES CON CONSEJOS/ COMISIONES CONSULTIVOS	Valor	6
		Porcentaje	0,47%
	RELACIONES CON DIPUTACIÓN PROVINCIAL	Valor	10
		Porcentaje	0,78%
RELACIONES CON ENTIDADES PRIVADAS	Valor	8	
	Porcentaje	0,63%	
RELACIONES CON INSTITUCIONES PÚBLICAS	Valor	10	
	Porcentaje	0,78%	
RELACIONES CON VARIAS ENTIDADES	Valor	9	
	Porcentaje	0,70%	
VARIOS	Valor	5	
	Porcentaje	0,39%	
Valor RR. EXTERNAS			185
Porcentaje RR. EXTERNAS			14,48%
RR. INSTITUCIONALES	ACTOS ESPECIALES	Valor	12
		Porcentaje	0,94%
	ACTOS GENERALES	Valor	2
		Porcentaje	0,16%
	BIMILENARIO DE LA CIUDAD	Valor	6
		Porcentaje	0,47%
	DAMA DE ELCHE, PETICIÓN 100 ANIVERSARIO	Valor	5
		Porcentaje	0,39%
	DOBLE PATRIMONIO	Valor	3
		Porcentaje	0,23%
	HOMENAJES/CONMEMORACIONES/ RECONOCIMIENTOS	Valor	6
		Porcentaje	0,47%
	MISTERI, PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD	Valor	8
		Porcentaje	0,63%
	PALMERAL, PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD	Valor	3
		Porcentaje	0,23%
REUNIONES COLECTIVOS/ ASOCIACIONES	Valor	2	
	Porcentaje	0,16%	
VARIOS	Valor	2	
	Porcentaje	0,16%	
Valor RR. INSTITUCIONALES			49
Porcentaje RR. INSTITUCIONALES			3,83%

RR.HH., ORG., CALIDAD	CENSO DEMOGRÁFICO	Valor	1
		Porcentaje	0,08%
	DENUNCIAS/PROTESTAS SINDICALES	Valor	10
		Porcentaje	0,78%
	ESTRUCTURA ORGANIZATIVA	Valor	6
		Porcentaje	0,47%
	JORNADA LABORAL	Valor	5
		Porcentaje	0,39%
	OFERTA DE EMPLEO	Valor	5
		Porcentaje	0,39%
	PERSONAL FUNCIONARIO Y EVENTUAL	Valor	7
		Porcentaje	0,55%
	PERSONAL LABORAL	Valor	17
		Porcentaje	1,33%
	REMUNERACIÓN EXTRAORDINARIA	Valor	6
		Porcentaje	0,47%
RPT	Valor	1	
	Porcentaje	0,08%	
SEGURIDAD LABORAL Y PREVENCIÓN	Valor	2	
	Porcentaje	0,16%	
VARIOS	Valor	2	
	Porcentaje	0,16%	
Valor RR.HH., ORG., CALIDAD			62
Porcentaje RR.HH., ORG., CALIDAD			4,85%
SANIDAD MUNICIPAL	ACTUACIONES/INTERVENCIONES PLAGAS	Valor	8
		Porcentaje	0,63%
	DENUNCIAS	Valor	2
		Porcentaje	0,16%
Valor SANIDAD MUNICIPAL			10
Porcentaje SANIDAD MUNICIPAL			0,78%
SEGURIDAD CIUDADANA	ACTIVIDADES ORGANIZADAS/ REALIZADAS	Valor	2
		Porcentaje	0,16%
	ACTUACIONES POLICÍA LOCAL	Valor	76
		Porcentaje	5,95%
	CAMPAÑAS/COLABORACIONES OTROS CUERPOS	Valor	11
		Porcentaje	0,86%
	DOTACIONES E INFRAESTRUCTURA POLICÍA LOCAL	Valor	2
		Porcentaje	0,16%
PROTECCIÓN CIVIL	Valor	4	
	Porcentaje	0,31%	

	RR.HH. POLICÍA LOCAL	Valor	11
		Porcentaje	0,86%
	VARIOS	Valor	1
		Porcentaje	0,08%
Valor SEGURIDAD CIUDADANA			107
Porcentaje SEGURIDAD CIUDADANA			8,37%
SERVICIOS Y MANTENIMIENTO	AGUAS	Valor	13
		Porcentaje	1,02%
	ALCANTARILLADO	Valor	7
		Porcentaje	0,55%
	ALUMBRADO	Valor	1
		Porcentaje	0,08%
	CEMENTERIOS	Valor	1
		Porcentaje	0,08%
	GAS CIUDAD	Valor	2
		Porcentaje	0,16%
	LIMPIEZA	Valor	11
		Porcentaje	0,86%
	MANTENIMIENTO/AMPLIACIÓN ZONAS VERDES Y HUERTOS	Valor	3
		Porcentaje	0,23%
	MANTENIMIENTO/ CONSERVACIÓN VÍA PÚBLICA	Valor	8
		Porcentaje	0,63%
MERCADOS	Valor	6	
	Porcentaje	0,47%	
TRANSPORTE URBANO (BUS, TAXIS)	Valor	15	
	Porcentaje	1,17%	
VARIOS	Valor	3	
	Porcentaje	0,23%	
Valor SERVICIOS Y MANTENIMIENTO			70
Porcentaje SERVICIOS Y MANTENIMIENTO			5,48%
TRÁFICO	INCIDENCIAS	Valor	7
		Porcentaje	0,55%
	PARQUE AUTOMOVILÍSTICO/ GESTIÓN APARCAMIENTOS	Valor	10
		Porcentaje	0,78%
	PROYECTOS E INICIATIVAS DE MEJORA	Valor	12
		Porcentaje	0,94%
	VARIACIONES CIRCULACIÓN	Valor	4
		Porcentaje	0,31%
VARIOS	Valor	2	
	Porcentaje	0,16%	
Valor TRÁFICO			35
Porcentaje TRÁFICO			2,74%

TURISMO	ACTIVIDADES, INICIATIVAS Y PROYECTOS DE PROMOCIÓN TURÍSTICA	Valor	2
		Porcentaje	0,16%
	DOMINGO DE RAMOS (FIESTA INTERÉS TURÍSTICO INTERNACIONAL)	Valor	1
		Porcentaje	0,08%
	GESTIÓN DE PLAYAS	Valor	9
		Porcentaje	0,70%
	INFRAESTRUCTURAS TURÍSTICAS (HOTELES, CAMPING, CENTRO VISITANTES)	Valor	6
		Porcentaje	0,47%
	VARIOS	Valor	1
		Porcentaje	0,08%
Valor TURISMO			19
Porcentaje TURISMO			1,49%
URBANISMO	CABLEADO/CEGÁS	Valor	1
		Porcentaje	0,08%
	CONSTRUCCIÓN DE APARCAMIENTOS	Valor	21
		Porcentaje	1,64%
	CONSTRUCCIÓN EDIFICIOS PÚBLICOS/REFORMAS ESPACIOS PÚBLICOS	Valor	26
		Porcentaje	2,03%
	EDIFICIOS HISTÓRICOS/ REHABILITACIÓN	Valor	9
		Porcentaje	0,70%
	GESTIÓN URBANÍSTICA (PROGRAMAS, REPARCELACIONES, EXPROIACIONES, LICENCIAS)	Valor	50
		Porcentaje	3,91%
	INFRACCIONES/DISCIPLINA URBANÍSTICA	Valor	14
		Porcentaje	1,10%
	INFRAESTRUCTURAS VIARIAS, VIALES, CAMINOS	Valor	13
		Porcentaje	1,02%
PLANEAMIENTO URBANÍSTICO (PGOU, PATAMAE, POTE, ORDENACIÓN LITORAL)	Valor	29	
	Porcentaje	2,27%	
VARIOS	Valor	7	
	Porcentaje	0,55%	
Valor URBANISMO			170
Porcentaje URBANISMO			13,30%

**TABLA N° 14: TEMAS PRINCIPALES Y SUBTEMAS (LEGISLATURA 1999-2003)**

TEMAS	SUBTEMA	Datos	Total
APERTURAS	LICENCIAS DE APERTURAS	Valor	13
		Porcentaje	1,61%
	PIROTECNIA	Valor	2
		Porcentaje	0,25%
	VARIOS	Valor	1
		Porcentaje	0,12%
Valor APERTURAS			16
Porcentaje APERTURAS			1,99%
ASESORÍA JURÍDICA	DENUNCIAS E INDEMNIZACIONES	Valor	1
		Porcentaje	0,12%
Valor ASESORÍA JURÍDICA			1
Porcentaje ASESORÍA JURÍDICA			0,12%
BIENESTAR SOCIAL	AYUDAS, PRESTACIONES ECONÓMICAS	Valor	2
		Porcentaje	0,25%
	CENTROS OCUPACIONALES/ INTEGRACIÓN	Valor	2
		Porcentaje	0,25%
	CENTROS SOCIALES	Valor	4
		Porcentaje	0,50%
	INMIGRACIÓN	Valor	4
		Porcentaje	0,50%
	PERSONAS MAYORES	Valor	2
		Porcentaje	0,25%
	PROGRAMA DE INTERVENCIÓN FAMILIAR	Valor	2
		Porcentaje	0,25%
	PROGRAMAS DE FORMACIÓN	Valor	1
		Porcentaje	0,12%
	PROGRAMAS DE INTEGRACIÓN	Valor	3
		Porcentaje	0,37%
	PROGRAMAS DE PREVENCIÓN	Valor	2
		Porcentaje	0,25%
SERVICIO ADOPCIONES/ ACOGIMIENTO FAMILIAR	Valor	1	
	Porcentaje	0,12%	
VARIOS	Valor	4	
	Porcentaje	0,50%	
Valor BIENESTAR SOCIAL			27
Porcentaje BIENESTAR SOCIAL			3,35%
CONSUMO	ARBITRAJE	Valor	1
		Porcentaje	0,12%
Valor CONSUMO			1
Porcentaje CONSUMO			0,12%

CONTRATACIÓN	ADJUDICACIONES	Valor	10
		Porcentaje	1,24%
	CONTRATACIÓN Y COMPRAS	Valor	5
		Porcentaje	0,62%
	GRÚA Y DEPÓSITO DE VEHÍCULOS	Valor	1
		Porcentaje	0,12%
Valor CONTRATACIÓN			16
Porcentaje CONTRATACIÓN			1,99%
COOPERACIÓN AL DESARROLLO	INICIATIVAS Y PROYECTOS DESARROLLADOS	Valor	5
		Porcentaje	0,62%
	RECONOCIMIENTOS	Valor	1
		Porcentaje	0,12%
	VARIOS	Valor	1
		Porcentaje	0,12%
Valor COOPERACIÓN AL DESARROLLO			7
Porcentaje COOPERACIÓN AL DESARROLLO			0,87%
CULTURA	ADQUISICIONES/PATRIMONIO CULTURAL	Valor	2
		Porcentaje	0,25%
	BIBLIOTECAS/ARCHIVO MUNICIPAL	Valor	1
		Porcentaje	0,12%
	EDICIÓN PUBLICACIONES	Valor	2
		Porcentaje	0,25%
	FESTIVAL ÉTNICO-MESTIVAL	Valor	1
		Porcentaje	0,12%
	FESTIVAL TEATRO MEDIEVAL	Valor	8
		Porcentaje	0,99%
	INFRAESTRUCTURAS CULTURALES/MUSEÍSTICAS	Valor	9
		Porcentaje	1,12%
	OFERTA ACTIVIDADES	Valor	33
		Porcentaje	4,10%
VARIOS	Valor	5	
	Porcentaje	0,62%	
Valor CULTURA			61
Porcentaje CULTURA			7,58%
DEPORTE	INFRAESTRUCTURAS DEPORTIVAS	Valor	5
		Porcentaje	0,62%
	SUBVENCIÓN ACTIVIDADES/ EVENTOS	Valor	4
		Porcentaje	0,50%
Valor DEPORTE			9
Porcentaje DEPORTE			1,12%

EDUCACIÓN	EDUCACIÓN INFANTIL Y PRIMARIA	Valor	10
		Porcentaje	1,24%
	EDUCACIÓN PERMANENTE DE ADULTOS (EPAS)	Valor	5
		Porcentaje	0,62%
	ENSEÑANZA SECUNDARIA OBLIGATORIA (ESO)/CICLOS FORMATIVOS	Valor	12
		Porcentaje	1,49%
	ESCUELAS INFANTILES MUNICIPALES	Valor	6
		Porcentaje	0,75%
	ORGANIZACIÓN JORNADAS/ CONGRESOS/ENCUENTROS	Valor	2
		Porcentaje	0,25%
	PROGRAMAS/ACTIVIDADES DIRIGIDAS A LA COMUNIDAD ESCOLAR	Valor	6
		Porcentaje	0,75%
	PROMOCIÓN Y USO DEL VALENCIANO	Valor	3
Porcentaje		0,37%	
UNED	Valor	1	
	Porcentaje	0,12%	
VARIOS	Valor	2	
	Porcentaje	0,25%	
Valor EDUCACIÓN			47
Porcentaje EDUCACIÓN			5,84%
FIESTAS	ACTIVIDADES ORGANIZADAS	Valor	1
		Porcentaje	0,12%
	CONMEMORACIÓN DEL DESCUBRIMIENTO DE LA DAMA	Valor	2
		Porcentaje	0,25%
	FESTEJOS POPULARES	Valor	5
		Porcentaje	0,62%
	MOROS Y CRISTIANOS	Valor	4
		Porcentaje	0,50%
	NIT DE L'ALBÀ	Valor	2
		Porcentaje	0,25%
	PREGÓN DE FIESTAS	Valor	4
		Porcentaje	0,50%
	REPRESENTACIÓN DEL MISTERI D'ELX	Valor	4
Porcentaje		0,50%	
VARIOS	Valor	1	
	Porcentaje	0,12%	
VENIDA DE LA VIRGEN	Valor	1	
	Porcentaje	0,12%	
Valor FIESTAS			24
Porcentaje FIESTAS			2,98%

FOMENTO	PROMOCIÓN ECONÓMICA AGRÍCOLA	Valor	6
		Porcentaje	0,75%
	PROMOCIÓN ECONÓMICA COMERCIAL LOCAL	Valor	3
		Porcentaje	0,37%
	PROMOCIÓN ECONÓMICA COMERCIAL NO LOCAL	Valor	2
		Porcentaje	0,25%
	PROMOCIÓN ECONÓMICA EMPLEO/FORMACIÓN/INSERCIÓN LABORAL	Valor	8
		Porcentaje	0,99%
	PROMOCIÓN ECONÓMICA INDUSTRIAL/EMPRESARIAL	Valor	11
		Porcentaje	1,37%
TELEFONÍA Y NUEVAS TECNOLOGÍAS	Valor	2	
	Porcentaje	0,25%	
VARIOS	Valor	5	
	Porcentaje	0,62%	
VIVIENDAS Y URBANIZACIÓN DEL SUELO	Valor	5	
	Porcentaje	0,62%	
Valor FOMENTO			42
Porcentaje FOMENTO			5,22%
FUTURELX	ACTIVIDADES DESARROLLADAS	Valor	2
		Porcentaje	0,25%
	GESTIÓN PROYECTO ECONÓMICO	Valor	2
		Porcentaje	0,25%
	VARIOS	Valor	1
		Porcentaje	0,12%
Valor FUTURELX			5
Porcentaje FUTURELX			0,62%
HACIENDA	DEUDA	Valor	4
		Porcentaje	0,50%
	IMPUESTOS VARIOS	Valor	8
		Porcentaje	0,99%
	MULTAS DE TRÁFICO	Valor	2
		Porcentaje	0,25%
	PRESUPUESTO	Valor	3
		Porcentaje	0,37%
	TASAS Y CONTRIBUCIONES ESPECIALES	Valor	2
		Porcentaje	0,25%
	VARIOS	Valor	3
		Porcentaje	0,37%
Valor HACIENDA			22
Porcentaje HACIENDA			2,73%

JUVENTUD	ACTIVIDADES ORGANIZADAS/ INICIATIVAS/SERVICIOS	Valor	3
		Porcentaje	0,37%
	CENTROS JUVENILES/ALBERGUE	Valor	3
		Porcentaje	0,37%
	ENCUENTROS/CONGRESOS	Valor	1
		Porcentaje	0,12%
	PROGRAMAS DESARROLLO ARTÍSTICO Y JUVENIL	Valor	4
		Porcentaje	0,50%
	PROGRAMAS SOCIO-CULTURAL, OCIO Y TIEMPO LIBRE	Valor	3
		Porcentaje	0,37%
Valor JUVENTUD			14
Porcentaje JUVENTUD			1,74%
MEDIO AMBIENTE	ALCANTARILLADO/POZOS CIEGOS	Valor	2
		Porcentaje	0,25%
	DEPURADORAS/DESALADORAS	Valor	2
		Porcentaje	0,25%
	GESTIÓN BASURAS/VERTIDOS/ RESIDUOS INDUSTRIALES	Valor	6
		Porcentaje	0,75%
	HUERTOS/PALMERAL	Valor	22
		Porcentaje	2,73%
	HUMEDALES/PARAJES NATURALES/ ESPACIOS PROTEGIDOS	Valor	11
		Porcentaje	1,37%
	INFRAESTRUCTURAS (PLANTA DE BASURAS/ECOPARQUE)	Valor	10
		Porcentaje	1,24%
	PARQUES Y JARDINES/ZONAS VERDES	Valor	4
		Porcentaje	0,50%
RECICLAJE	Valor	1	
	Porcentaje	0,12%	
VARIOS	Valor	3	
	Porcentaje	0,37%	
Valor MEDIO AMBIENTE			61
Porcentaje MEDIO AMBIENTE			7,58%
PARTIDOS POLÍTICOS	EU-ELS VERDS/L'ENTESA/ COMPROMÍS	Valor	1
		Porcentaje	0,12%
	GRUPO MIXTO	Valor	1
		Porcentaje	0,12%
	PP	Valor	34
		Porcentaje	4,22%
	PSOE	Valor	9
		Porcentaje	1,12%

	VARIOS	Valor	3
		Porcentaje	0,37%
Valor PARTIDOS POLÍTICOS			48
Porcentaje PARTIDOS POLÍTICOS			5,96%
PEDANÍAS	ARENALES	Valor	3
		Porcentaje	0,37%
	EL ALTET	Valor	4
		Porcentaje	0,50%
	LA HOYA	Valor	3
		Porcentaje	0,37%
	LA MARINA	Valor	1
		Porcentaje	0,12%
	TORRELLANO	Valor	1
		Porcentaje	0,12%
	VALVERDE	Valor	4
		Porcentaje	0,50%
	VARIOS	Valor	1
		Porcentaje	0,12%
Valor PEDANÍAS			17
Porcentaje PEDANÍAS			2,11%
RR. EXTERNAS	RELACIONES CON ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	Valor	11
		Porcentaje	1,37%
	RELACIONES CON ADMINISTRACIÓN ESTATAL	Valor	3
		Porcentaje	0,37%
	RELACIONES CON COLECTIVOS/ ASOCIACIONES	Valor	5
		Porcentaje	0,62%
	RELACIONES CON CONSEJOS/ COMISIONES CONSULTIVOS	Valor	2
		Porcentaje	0,25%
	RELACIONES CON ENTIDADES PRIVADAS	Valor	2
		Porcentaje	0,25%
	RELACIONES CON INSTITUCIONES PÚBLICAS	Valor	4
		Porcentaje	0,50%
	VARIOS	Valor	1
		Porcentaje	0,12%
Valor RR. EXTERNAS			28
Porcentaje RR. EXTERNAS			3,48%
RR. INSTITUCIONALES	ACTOS ESPECIALES	Valor	4
		Porcentaje	0,50%
	ACTOS GENERALES	Valor	3
		Porcentaje	0,37%

	DOBLE PATRIMONIO	Valor	2
		Porcentaje	0,25%
	EXPOSICIONES O MUESTRAS	Valor	1
		Porcentaje	0,12%
	HOMENAJES/ CONMEMORACIONES/ RECONOCIMIENTOS	Valor	3
		Porcentaje	0,37%
	MISTERI, PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD	Valor	5
		Porcentaje	0,62%
	PALMERAL, PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD	Valor	2
		Porcentaje	0,25%
	VARIOS	Valor	1
		Porcentaje	0,12%
Valor RR. INSTITUCIONALES			21
Porcentaje RR. INSTITUCIONALES			2,61%
RR.HH., ORG., CALIDAD	CENSO DEMOGRÁFICO	Valor	3
		Porcentaje	0,37%
	DENUNCIAS/PROTESTAS SINDICALES	Valor	2
		Porcentaje	0,25%
	ESTRUCTURA ORGANIZATIVA	Valor	1
		Porcentaje	0,12%
	INFRAESTRUCTURAS	Valor	1
		Porcentaje	0,12%
	JORNADA LABORAL	Valor	3
		Porcentaje	0,37%
	OFERTA DE EMPLEO	Valor	1
		Porcentaje	0,12%
	PERSONAL FUNCIONARIO Y EVENTUAL	Valor	5
		Porcentaje	0,62%
	PERSONAL LABORAL	Valor	2
		Porcentaje	0,25%
	REMUNERACIÓN EXTRAORDINARIA	Valor	7
		Porcentaje	0,87%
RPT	Valor	2	
	Porcentaje	0,25%	
SEGURIDAD LABORAL Y PREVENCIÓN	Valor	1	
	Porcentaje	0,12%	
VARIOS	Valor	3	
	Porcentaje	0,37%	
Valor RR.HH., ORG., CALIDAD			31
Porcentaje RR.HH., ORG., CALIDAD			3,85%

SANIDAD MUNICIPAL	ACTUACIONES/INTERVENCIONES PLAGAS	Valor	8
		Porcentaje	0,99%
	DENUNCIAS	Valor	1
		Porcentaje	0,12%
	RED DE AGUAS	Valor	6
		Porcentaje	0,75%
	VARIOS	Valor	1
		Porcentaje	0,12%
Valor SANIDAD MUNICIPAL			16
Porcentaje SANIDAD MUNICIPAL			1,99%
SEGURIDAD CIUDADANA	ACTIVIDADES ORGANIZADAS/ REALIZADAS	Valor	2
		Porcentaje	0,25%
	ACTUACIONES POLICÍA LOCAL	Valor	46
		Porcentaje	5,71%
	CAMPAÑAS/COLABORACIONES OTROS CUERPOS	Valor	2
		Porcentaje	0,25%
	DOTACIONES E INFRAESTRUCTURA POLICÍA LOCAL	Valor	3
		Porcentaje	0,37%
	RR.HH. POLICÍA LOCAL	Valor	14
		Porcentaje	1,74%
VARIOS	Valor	3	
	Porcentaje	0,37%	
Valor SEGURIDAD CIUDADANA			70
Porcentaje SEGURIDAD CIUDADANA			8,70%
SERVICIOS Y MANTENIMIENTO	AGUAS	Valor	14
		Porcentaje	1,74%
	ALUMBRADO	Valor	2
		Porcentaje	0,25%
	LIMPIEZA	Valor	16
		Porcentaje	1,99%
	MANTENIMIENTO/ CONSERVACIÓN VÍA PÚBLICA	Valor	7
		Porcentaje	0,87%
	MEJORA INFRAESTRUCTURAS SOCIALES/CULTURALES/ DEPORTIVAS/COLEGIOS	Valor	2
		Porcentaje	0,25%
	MERCADOS	Valor	2
		Porcentaje	0,25%
	TRANSPORTE URBANO (BUS, TAXIS)	Valor	5
		Porcentaje	0,62%

	VARIOS	Valor	4
		Porcentaje	0,50%
Valor SERVICIOS Y MANT.			52
Porcentaje SERVICIOS Y MANT.			6,46%
TRÁFICO	INCIDENCIAS	Valor	2
		Porcentaje	0,25%
	PARQUE AUTOMOVILÍSTICO/ GESTIÓN APARCAMIENTOS	Valor	5
		Porcentaje	0,62%
	PROYECTOS E INICIATIVAS DE MEJORA	Valor	3
		Porcentaje	0,37%
	VARIACIONES CIRCULACIÓN	Valor	7
		Porcentaje	0,87%
VARIOS	Valor	3	
	Porcentaje	0,37%	
Valor TRÁFICO			20
Porcentaje TRÁFICO			2,48%
TURISMO	ACTIVIDADES, INICIATIVAS Y PROYECTOS DE PROMOCIÓN TURÍSTICA	Valor	5
		Porcentaje	0,62%
	GESTIÓN DE PLAYAS	Valor	2
		Porcentaje	0,25%
	INFRAESTRUCTURAS TURÍSTICAS (HOTELES, CAMPING, CENTRO VISITANTES)	Valor	1
		Porcentaje	0,12%
	TURISMO CONGRESUAL	Valor	1
		Porcentaje	0,12%
VARIOS	Valor	1	
	Porcentaje	0,12%	
Valor TURISMO			10
Porcentaje TURISMO			1,24%
URBANISMO	CABLEADO/CEGÁS	Valor	4
		Porcentaje	0,50%
	CONSTRUCCIÓN DE APARCAMIENTOS	Valor	21
		Porcentaje	2,61%
	CONSTRUCCIÓN EDIFICIOS PÚBLICOS/REFORMAS ESPACIOS PÚBLICOS	Valor	15
		Porcentaje	1,86%
	EDIFICIOS HISTÓRICOS/ REHABILITACIÓN	Valor	4
		Porcentaje	0,50%
	GESTIÓN URBANÍSTICA (PROGRAMAS, REPARCELACIONES, EXPROPIACIONES, LICENCIAS OBRAS)	Valor	59
		Porcentaje	7,33%

	INFRACCIONES/DISCIPLINA URBANÍSTICA	Valor	12
		Porcentaje	1,49%
	INFRAESTRUCTURAS VIARIAS, VIALES, CAMINOS	Valor	5
		Porcentaje	0,62%
	PLANEAMIENTO URBANÍSTICO (PGOU, PATAMAE, POTE, ORDENACIÓN LITORAL)	Valor	14
		Porcentaje	1,74%
VARIOS	Valor	3	
	Porcentaje	0,37%	
Valor URBANISMO			137
Porcentaje URBANISMO			17,02%
VARIOS	VARIOS	Valor	2
		Porcentaje	0,25%
Valor VARIOS			2
Porcentaje VARIOS			0,25%

**TABLA Nº 15: TEMAS PRINCIPALES Y SUBTEMAS (LEGISLATURA 2003-2007)**

TEMAS	SUBTEMAS	Datos	Total
APERTURAS	LICENCIAS DE APERTURAS	Valor	3
		Porcentaje	0,41%
	PIROTECNIA	Valor	1
		Porcentaje	0,14%
Valor APERTURAS			4
Porcentaje APERTURAS			0,55%
BIENESTAR SOCIAL	AYUDAS, PRESTACIONES ECONÓMICAS	Valor	1
		Porcentaje	0,14%
	CENTROS OCUPACIONALES/ INTEGRACIÓN	Valor	1
		Porcentaje	0,14%
	CENTROS SOCIALES	Valor	1
		Porcentaje	0,14%
	INMIGRACIÓN	Valor	1
		Porcentaje	0,14%
	MINUSVALÍA	Valor	2
		Porcentaje	0,28%
MUJER	Valor	1	
	Porcentaje	0,14%	
PROGRAMA DE PERSONAS SIN HOGAR	Valor	3	
	Porcentaje	0,41%	
Valor BIENESTAR SOCIAL			10
Porcentaje BIENESTAR SOCIAL			1,38%

CONSUMO	DENUNCIAS CIUDADANAS	Valor	1
		Porcentaje	0,14%
	INSPECCIONES	Valor	1
		Porcentaje	0,14%
	VARIOS	Valor	2
		Porcentaje	0,28%
Valor CONSUMO			4
Porcentaje CONSUMO			0,55%
CONTRATACIÓN	ADJUDICACIONES	Valor	2
		Porcentaje	0,28%
	CONTRATACIÓN Y COMPRAS	Valor	1
		Porcentaje	0,14%
	GRÚA Y DEPÓSITO DE VEHÍCULOS	Valor	2
		Porcentaje	0,28%
	ORA	Valor	2
		Porcentaje	0,28%
	VARIOS	Valor	2
		Porcentaje	0,28%
Valor CONTRATACIÓN			9
Porcentaje CONTRATACIÓN			1,24%
COOPERACIÓN AL DESARROLLO	INICIATIVAS Y PROYECTOS DESARROLLADOS	Valor	2
		Porcentaje	0,28%
Valor COOPERACIÓN AL DESARROLLO			2
Porcentaje COOPERACIÓN AL DESARROLLO			0,28%
CULTURA	ADQUISICIONES/PATRIMONIO CULTURAL	Valor	4
		Porcentaje	0,55%
	BIBLIOTECAS/ARCHIVO MUNICIPAL	Valor	4
		Porcentaje	0,55%
	EDICIÓN PUBLICACIONES	Valor	2
		Porcentaje	0,28%
	FESTIVAL TEATRO MEDIEVAL	Valor	7
		Porcentaje	0,97%
	INFRAESTRUCTURAS CULTURALES/MUSEÍSTICAS	Valor	7
		Porcentaje	0,97%
OFERTA ACTIVIDADES	Valor	15	
	Porcentaje	2,07%	
VARIOS	Valor	2	
	Porcentaje	0,28%	
Valor CULTURA			41
Porcentaje CULTURA			5,66%

DEPORTE	INFRAESTRUCTURAS DEPORTIVAS	Valor	7
		Porcentaje	0,97%
	OFERTA ACTIVIDADES	Valor	1
		Porcentaje	0,14%
Valor DEPORTE			8
Porcentaje DEPORTE			1,10%
EDUCACIÓN	EDUCACIÓN INFANTIL Y PRIMARIA	Valor	5
		Porcentaje	0,69%
	ENSEÑANZA SECUNDARIA OBLIGATORIA (ESO)/CICLOS FORMATIVOS	Valor	3
		Porcentaje	0,41%
	ESCUELAS INFANTILES MUNICIPALES	Valor	1
		Porcentaje	0,14%
	ORGANIZACIÓN JORNADAS/ CONGRESOS/ENCUENTROS	Valor	4
		Porcentaje	0,55%
PROGRAMAS/ACTIVIDADES DIRIGIDAS A LA COMUNIDAD ESCOLAR	Valor	3	
	Porcentaje	0,41%	
Valor EDUCACIÓN			16
Porcentaje EDUCACIÓN			2,21%
FIESTAS	FESTEJOS POPULARES	Valor	3
		Porcentaje	0,41%
	MOROS Y CRISTIANOS	Valor	3
		Porcentaje	0,41%
	NIT DE L'ALBÀ	Valor	4
		Porcentaje	0,55%
	POBLADORES	Valor	2
		Porcentaje	0,28%
	PREGÓN DE FIESTAS	Valor	1
		Porcentaje	0,14%
	REPRESENTACIÓN DEL MISTERI D'ELX	Valor	4
		Porcentaje	0,55%
	VENIDA DE LA VIRGEN	Valor	4
		Porcentaje	0,55%
Valor FIESTAS			21
Porcentaje FIESTAS			2,90%
FOMENTO	PROMOCIÓN ECONÓMICA AGRÍCOLA	Valor	2
		Porcentaje	0,28%
	PROMOCIÓN ECONÓMICA COMERCIAL LOCAL	Valor	6
		Porcentaje	0,83%
	PROMOCIÓN ECONÓMICA COMERCIAL NO LOCAL	Valor	3
		Porcentaje	0,41%

	PROMOCIÓN ECONÓMICA EMPLEO/FORMACIÓN/INSERCIÓN LABORAL	Valor	8
		Porcentaje	1,10%
	PROMOCIÓN ECONÓMICA INDUSTRIAL/EMPRESARIAL	Valor	8
		Porcentaje	1,10%
	TELEFONÍA Y NUEVAS TECNOLOGÍAS	Valor	1
		Porcentaje	0,14%
	VIVIENDAS Y URBANIZACIÓN DEL SUELO	Valor	10
		Porcentaje	1,38%
Valor FOMENTO			38
Porcentaje FOMENTO			5,25%
FUTURELX	ACTIVIDADES DESARROLLADAS	Valor	1
		Porcentaje	0,14%
Valor FUTURELX			1
Porcentaje FUTURELX			0,14%
HACIENDA	IMPUESTOS VARIOS	Valor	6
		Porcentaje	0,83%
	MULTAS DE TRÁFICO	Valor	1
		Porcentaje	0,14%
	PRÉSTAMOS	Valor	2
		Porcentaje	0,28%
	PRESUPUESTO	Valor	4
		Porcentaje	0,55%
TASAS Y CONTRIBUCIONES ESPECIALES	Valor	1	
	Porcentaje	0,14%	
VARIOS	Valor	2	
	Porcentaje	0,28%	
Valor HACIENDA			16
Porcentaje HACIENDA			2,21%
JUVENTUD	ACTIVIDADES ORGANIZADAS/ INICIATIVAS/SERVICIOS	Valor	5
		Porcentaje	0,69%
	CENTROS JUVENILES/ALBERGUE	Valor	1
		Porcentaje	0,14%
	ENCUENTROS/CONGRESOS	Valor	3
		Porcentaje	0,41%
PROGRAMAS DESARROLLO ARTÍSTICO Y JUVENIL	Valor	10	
	Porcentaje	1,38%	
PROGRAMAS SOCIO-CULTURAL, OCIO Y TIEMPO LIBRE	Valor	1	
	Porcentaje	0,14%	
Valor JUVENTUD			20
Porcentaje JUVENTUD			2,76%

MEDIO AMBIENTE	CONTAMINACIÓN AMBIENTAL/ ACÚSTICA	Valor	3
		Porcentaje	0,41%
	HUERTOS/PALMERAL	Valor	12
		Porcentaje	1,66%
	HUMEDALES/PARAJES NATURALES/ ESPACIOS PROTEGIDOS	Valor	4
		Porcentaje	0,55%
	PARQUES Y JARDINES/ZONAS VERDES	Valor	5
		Porcentaje	0,69%
	RECICLAJE	Valor	1
		Porcentaje	0,14%
	VARIOS	Valor	2
		Porcentaje	0,28%
Valor MEDIO AMBIENTE			27
Porcentaje MEDIO AMBIENTE			3,73%
OFICINA MUNICIPAL DE ATENCIÓN AL CIUDADANO	GESTIÓN	Valor	2
		Porcentaje	0,28%
	SERVICIOS OFERTADOS	Valor	1
		Porcentaje	0,14%
Valor OFICINA MUNICIPAL DE ATENCIÓN AL CIUDADANO			3
Porcentaje OFICINA MUNICIPAL DE ATENCIÓN AL CIUDADANO			0,41%
PARTIDOS POLÍTICOS	PP	Valor	23
		Porcentaje	3,18%
	PSOE	Valor	4
		Porcentaje	0,55%
	VARIOS	Valor	1
		Porcentaje	0,14%
Valor PARTIDOS POLÍTICOS			28
Porcentaje PARTIDOS POLÍTICOS			3,87%
PEDANÍAS	ARENALES	Valor	8
		Porcentaje	1,10%
	EL ALTET	Valor	2
		Porcentaje	0,28%
	LA MARINA	Valor	7
		Porcentaje	0,97%
	MATOLA	Valor	1
		Porcentaje	0,14%
	SALADAS	Valor	1
		Porcentaje	0,14%
	VARIOS	Valor	1
		Porcentaje	0,14%
Valor PEDANÍAS			20
Porcentaje PEDANÍAS			2,76%

RR. EXTERNAS	RELACIONES CON ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	Valor	34
		Porcentaje	4,70%
	RELACIONES CON ADMINISTRACIÓN ESTATAL	Valor	4
		Porcentaje	0,55%
	RELACIONES CON COLECTIVOS/ ASOCIACIONES	Valor	2
		Porcentaje	0,28%
	RELACIONES CON DIPUTACIÓN PROVINCIAL	Valor	6
		Porcentaje	0,83%
	RELACIONES CON ENTIDADES PRIVADAS	Valor	5
Porcentaje		0,69%	
RELACIONES CON INSTITUCIONES PÚBLICAS	Valor	2	
	Porcentaje	0,28%	
RELACIONES CON VARIAS ENTIDADES	Valor	2	
	Porcentaje	0,28%	
VARIOS	Valor	3	
	Porcentaje	0,41%	
Valor RR. EXTERNAS			58
Porcentaje RR. EXTERNAS			8,01%
RR. INSTITUCIONALES	ACTOS ESPECIALES	Valor	4
		Porcentaje	0,55%
	ACTOS GENERALES	Valor	2
		Porcentaje	0,28%
	DAMA DE ELCHE, PETICIÓN 100 ANIVERSARIO	Valor	2
		Porcentaje	0,28%
	HOMENAJES/ CONMEMORACIONES/ RECONOCIMIENTOS	Valor	2
		Porcentaje	0,28%
	ILICIELX 2006	Valor	24
		Porcentaje	3,31%
	MISTERI, PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD	Valor	2
		Porcentaje	0,28%
	REUNIONES COLECTIVOS/ ASOCIACIONES	Valor	1
Porcentaje		0,14%	
VISITAS/RECEPCIONES OFICIALES	Valor	1	
	Porcentaje	0,14%	
Valor RR. INSTITUCIONALES			38
Porcentaje RR. INSTITUCIONALES			5,25%
RR.HH., ORG., CALIDAD	DENUNCIAS/PROTESTAS SINDICALES	Valor	5
		Porcentaje	0,69%
	ESTRUCTURA ORGANIZATIVA	Valor	2
		Porcentaje	0,28%

	OFERTA DE EMPLEO	Valor	1	
		Porcentaje	0,14%	
	PERSONAL FUNCIONARIO Y EVENTUAL	Valor	3	
		Porcentaje	0,41%	
	PERSONAL LABORAL	Valor	4	
		Porcentaje	0,55%	
	REMUNERACIÓN EXTRAORDINARIA	Valor	1	
		Porcentaje	0,14%	
	RPT	Valor	1	
		Porcentaje	0,14%	
	SEGURIDAD LABORAL Y PREVENCIÓN	Valor	1	
		Porcentaje	0,14%	
	VARIOS	Valor	2	
		Porcentaje	0,28%	
Valor RR.HH., ORG., CALIDAD			20	
Porcentaje RR.HH., ORG., CALIDAD			2,76%	
SANIDAD MUNICIPAL	VARIOS	Valor	1	
		Porcentaje	0,14%	
Valor SANIDAD MUNICIPAL			1	
Porcentaje SANIDAD MUNICIPAL			0,14%	
SEGURIDAD CIUDADANA	ACTIVIDADES ORGANIZADAS/ REALIZADAS	Valor	5	
		Porcentaje	0,69%	
	ACTUACIONES POLICÍA LOCAL	Valor	90	
		Porcentaje	12,43%	
	CAMPAÑAS/COLABORACIONES OTROS CUERPOS	Valor	3	
		Porcentaje	0,41%	
	PROTECCIÓN CIVIL	Valor	2	
		Porcentaje	0,28%	
	RR.HH. POLICÍA LOCAL	Valor	2	
		Porcentaje	0,28%	
	VARIOS	Valor	1	
		Porcentaje	0,14%	
	Valor SEGURIDAD CIUDADANA			103
	Porcentaje SEGURIDAD CIUDADANA			14,23%
SERVICIOS Y MANTENIMIENTO	AGUAS	Valor	8	
		Porcentaje	1,10%	
	ALUMBRADO	Valor	3	
		Porcentaje	0,41%	
	LIMPIEZA	Valor	10	
		Porcentaje	1,38%	

	MANTENIMIENTO/AMPLIACIÓN ZONAS VERDES Y HUERTOS	Valor	2
		Porcentaje	0,28%
	MANTENIMIENTO/ CONSERVACIÓN VÍA PÚBLICA	Valor	13
		Porcentaje	1,80%
	MERCADOS	Valor	2
		Porcentaje	0,28%
	TRANSPORTE URBANO (BUS, TAXIS)	Valor	8
		Porcentaje	1,10%
	VARIOS	Valor	7
		Porcentaje	0,97%
Valor SERVICIOS Y MANTENIMIENTO			53
Porcentaje SERVICIOS Y MANTENIMIENTO			7,32%
TRÁFICO	INCIDENCIAS	Valor	3
		Porcentaje	0,41%
	PARQUE AUTOMOVILÍSTICO/ GESTIÓN APARCAMIENTOS	Valor	4
		Porcentaje	0,55%
	PROYECTOS E INICIATIVAS DE MEJORA	Valor	8
		Porcentaje	1,10%
	VARIACIONES CIRCULACIÓN	Valor	11
		Porcentaje	1,52%
	VARIOS	Valor	1
		Porcentaje	0,14%
Valor TRÁFICO			27
Porcentaje TRÁFICO			3,73%
TURISMO	ACTIVIDADES, INICIATIVAS Y PROYECTOS DE PROMOCIÓN TURÍSTICA	Valor	5
		Porcentaje	0,69%
	GESTIÓN DE PLAYAS	Valor	5
		Porcentaje	0,69%
	INFRAESTRUCTURAS TURÍSTICAS (HOTELES, CAMPING, CENTRO VISITANTES)	Valor	1
		Porcentaje	0,14%
	TURISMO CONGRESUAL	Valor	8
		Porcentaje	1,10%
	VARIOS	Valor	1
		Porcentaje	0,14%
Valor TURISMO			20
Porcentaje TURISMO			2,76%

URBANISMO	CONSTRUCCIÓN DE APARCAMIENTOS	Valor	3
		Porcentaje	0,41%
	CONSTRUCCIÓN EDIFICIOS PÚBLICOS/REFORMAS ESPACIOS PÚBLICOS	Valor	13
		Porcentaje	1,80%
	EDIFICIOS HISTÓRICOS/ REHABILITACIÓN	Valor	10
		Porcentaje	1,38%
	GESTIÓN URBANÍSTICA (PROGRAMAS, REPARCELACIONES, EXPROIACIONES, LICENCIAS)	Valor	61
		Porcentaje	8,43%
	INFRACCIONES/DISCIPLINA URBANÍSTICA	Valor	11
		Porcentaje	1,52%
INFRAESTRUCTURAS VIARIAS, VIALES, CAMINOS	Valor	4	
	Porcentaje	0,55%	
PLANEAMIENTO URBANÍSTICO (PGOU, PATAMAE, POTE, ORDENACIÓN LITORAL)	Valor	24	
	Porcentaje	3,31%	
VARIOS	Valor	9	
	Porcentaje	1,24%	
Valor URBANISMO			135
Porcentaje URBANISMO			18,65%
VARIOS	VARIOS	Valor	1
		Porcentaje	0,14%
Valor VARIOS			1
Porcentaje VARIOS			0,14%

A partir de la información de las tablas anterior es, que reflejan la distribución de los temas de 2º nivel en cada uno de los temas principales, podemos agrupar a éstos en dos categorías: la primera enmarca los temas que presentan cierto grado de homogeneidad en cuanto a la presencia de aspectos específicos a lo largo de las diferentes legislaturas; la segunda se refiere a los temas en los que no existe un grado suficiente de correspondencia en tal distribución en los tres periodos analizados.

Así, se identifican como temas homogéneos: aperturas, contratación, cooperación al desarrollo, cultura, deporte, educación, fiestas, fomento, plan estratégico, hacienda, juventud, medio ambiente, oficina municipal de atención al ciudadano, partidos políticos, rr. externas, rr. institucionales, seguridad ciudadana, servicios y mantenimiento, tráfico, turismo y urbanismo.

En el extremo contrario se sitúan: *asesoría jurídica, bienestar social, consumo, pedanías, sanidad, recursos humanos, organización y calidad*, como temas que presentan un alto grado de heterogeneidad en cuanto a sus contenidos específicos.

Del conjunto de temas, el 78% presenta coincidencias significativas en la presencia de sus temas de segundo nivel, de una legislatura a otra, tal y como señalamos a continuación:

En *aperturas*, es el subtema *licencias de apertura*, con un 0,39%, 1,61% y 0,41% respectivamente, sobre el total de informaciones publicadas por el medio, el que aparece de manera recurrente.

En *asesoría jurídica*, no se observan coincidencias significativas en cuanto a la distribución de los subtemas, mostrándose *la gestión jurídica* como el aspecto principal que surge en la 1ª legislatura con un 0,39%, *las denuncias e indemnizaciones* en la 2ª (aunque con escasa trascendencia) y sin presencia del tema principal en el 3er periodo.

*Bienestar social* aparece como información sumamente heterogénea de una legislatura a otra; y así, aparecen en la 1ª noticias relacionadas con *personas mayores* (0,47%), *centros sociales* (0,31%) y *centros ocupacionales y de integración* (0,31%); en la 2ª, con los *centros sociales* (0,50%), la *inmigración* (0,50%) y los *programas de integración* (0,37%); en la 3ª legislatura se observa la presencia de subtemas tales como las *personas sin hogar* (0,41%) y *minusvalía* (0,28%).

Contratación se presenta, a partir de la información relativa a *adjudicaciones* como un tema homogéneo que no presenta una gran diversidad de subtemas; y así, queda constatado en los tres periodos analizados en los que éste se presenta con un 0,70%, 1,24% y 0,28% respectivamente; sumándose en la 3ª, *la grúa y el depósito de vehículos*, además de la *ORA*, con el mismo porcentaje que las *adjudicaciones* (0,28%).

*Consumo* no aparece en la 1ª legislatura, presentándose con poca incidencia en la 2ª (con un 0,12%), a partir de información relativa a *arbitraje*, y en la 3ª, mediante *denuncias ciudadanas e inspecciones* (con un 0,14% respectivamente).

*Cooperación al desarrollo* se presenta con un alto índice de homogeneidad en sus contenidos específicos: y así, en las tres legislaturas analizadas, queda constatado que son las *iniciativas y proyectos desarrollados*, frente al resto, el subtema que adquiere mayor notoriedad mediática, con un 0,63%, 0,62% y un 0,28%, respectivamente en cada periodo.

La información sobre *cultura* presenta un alto índice de homogeneización; siendo la *oferta de actividades culturales* con un 2,37%, 4,10% y 2,07%, respectivamente, en cada una de las tres legislaturas, el valor más destacado. Le siguen las noticias relacionadas con *infraestructuras culturales y museísticas* con un 1,33% en la 1ª, 1,12% en la 2ª y 0,97% en la 3ª; sumándose en esta última, con el mismo porcentaje, las noticias relativas al *Festival de Teatro Medieval*.

En *deporte*, destaca como valor principal la información relacionada con *infraestructuras deportivas*, con un 0,31%, 0,62% y 0,97%, en cada uno de los tres periodos analizados; se incorporan, en segundo lugar, las relacionadas con las subvenciones municipales para distintas actividades y eventos con un 0,31% y un 0,50% sobre el total de las noticias publicadas en la 1ª y 2ª legislatura respectivamente. Por tanto, nos encontramos ante otro tema sumamente homogéneo.

También en *educación* se observa esta tendencia en tres subtemas concretos: si en la 1ª legislatura destacan valores como *la educación infantil y primaria*, con un 1,17%, *la enseñanza secundaria obligatoria y ciclos formativos*, con un 0,63% así como *los programas y actividades dirigidos a la comunidad escolar*, con un 0,63%, en la segunda se vuelve a presentar de manera destacada la información sobre *enseñanza secundaria obligatoria y los ciclos formativos*, con un 1,49%, y *la educación infantil y primaria*, con un 1,24% sobre el total de informaciones acontecidas durante este periodo. En el tercer periodo analizado, *educación infantil y primaria* alcanza un 0,69%; la información relativa a *educación secundaria los programas y actividades dirigidos a la comunidad escolar* un 0,41%, respectivamente en ambos subtemas.

En cuanto a *fiestas* destacan, en los tres periodos, las noticias relacionadas con la *representación del Misteri* así como la de *Moros y Cristianos*: si en la 1ª, corresponden al drama sacrolírico el 1,10% del total de acontecimientos relacionados con lo municipal mientras que a *Moros y Cristianos* se dedica el 0,55%, en la 2ª, ambas categorías representan el 0,50% respectivamente, y comparten porcentaje con la información sobre el *Pregón de fiestas*; destaca, así mismo, la información relativa a los *Festejos populares* con un 0,62%, en ese mismo periodo. En la 3ª, el *Misteri* y la *Nit de l'Albà* representan un 0,55% respectivamente, cada una de las categorías, seguidos por *Moros y Cristianos* junto con *Festejos populares* con un 0,41% en cada valor. Se manifiesta, consecuentemente, cierto grado de homogeneidad en cuanto al tema principal.

Dentro de *fomento*, se observan coincidencias destacadas en la presentación de los siguientes subtemas: *promoción económica, industrial y empresarial*, con un 1,33% en la 1ª legislatura, un 1,37% en la 2ª y un 1,10% en la 3ª; *la promoción económica de empleo, formación e inserción laboral*, con un 0,99% en la 2ª y un 1,10% en la 3ª;

en tercer lugar, destaca la promoción agrícola, presente en la 1ª y 2ª legislatura con un 0,86% y un 0,75% sobre el total de las informaciones municipales, aparecidas en ambos periodos de gestión. En la 3ª legislatura, emerge como subtema principal las viviendas y *urbanización del suelo*, con un 1,38% sobre el total de noticias acontecidas en ese periodo.

*El plan estratégico del municipio (Futurelx)*, del año 1998, también se ha convertido en uno de los ejes de la información sobre gestión municipal. Y así, destacan, como información de 2º nivel, las noticias relativa a las *diversas actividades desarrolladas* desde esta plataforma, con un 0,31% un 0,25% y un 0,14% respectivamente, en cada una de las tres legislaturas analizadas.

En *hacienda*, son *los impuestos y el presupuesto municipal* los dos subtemas que han copado la mayoría de hechos noticiosos sobre este tema: en el caso de los primeros, están presentes en la 1ª legislatura con un 1,41%, en la 2ª con un 0,99% y en la 3ª con un 0,83%; *el presupuesto* se presenta en la agenda temática local con un 0,78% en la 1ª, un 0,37% en la 2ª y un 0,55% en la 3ª. Destaca, dentro de la 2ª, el hecho de que el 0,50% de las informaciones municipales acontecidas, se centró en el subtema de la *deuda municipal*.

*Juventud* se presenta, fundamentalmente, a partir de dos contenidos concretos: *los programas de desarrollo artístico y juvenil* (con un 0,50% y un 1,38% en la 2ª y 3ª legislatura respectivamente) y las *distintas actividades organizadas, iniciativas o servicios* orientados a este segmento poblacional (con un 0,47% en la 1ª, un 0,37% en la 2ª y un 0,69% en la 3ª legislatura). *Los programas socio-culturales, de ocio o tiempo libre* adquieren gran relevancia, en el primero de los tres periodos analizados, como principal contenido de las noticias relacionadas con este tema.

En *medio ambiente*, la homogeneidad es manifiesta a partir de la presencia de noticias sobre *huertos y palmeras* (con un 1,88%, 2,73% y 1,66% respectivamente en cada periodo) como aspecto principal; los *humedales y parajes naturales* (con un 1,10%, 1,37% y 0,55%) destaca como el segundo valor que es constante en las tres legislaturas. A estos dos subtemas hay que añadir *la gestión de basuras*, presente de manera notable en el primer periodo con un 1,41% y con un 0,75% en el segundo periodo, que es precedido, a su vez, por las infraestructuras de *la planta de basura y el ecoparque*, con el 1,24% de las noticias publicadas dentro de esta segunda legislatura.

*La Oficina Municipal de Atención al Ciudadano (OMAC)* aparece en la agenda temática de la 1ª y 3ª legislatura mediante dos subtemas concretos: *la gestión del dpto. administrativo* (con un 0,08% y un 0,28% respectivamente) y *los servicios ofertados* (con un 0,08% y 0,14%). No aparece como tema principal en la 2ª legislatura.

La presencia de noticias relativas a *organización y relaciones internas entre los diferentes partidos políticos* que poseen grupo municipal se manifiestan, de forma homogénea, a partir de los dos principales partidos políticos: siendo el *PP*, como principal grupo de la oposición en los tres periodos, el centro de la mayoría de informaciones en este sentido, con un 2,03%, un 4,22% y un 3,18%, respectivamente; le sigue el *PSOE* con un 1,02%, 1,12% y 0,55% en cada una de las legislaturas analizadas. No se observa una incidencia importante respecto a la información acontecida respecto a los otros dos grupos municipales: *EU/Els Verds/L'Entessa* y *Grupo mixto*.

La información sobre gestión municipal desarrollada en las *pedanías* ilicitanas se centra en *el Altet* con un 0,23% y *la Marina* con un 0,16% en la 1ª legislatura; en *el Altet* y *Valverde*, en la 2ª, con un 0,50% respectivamente cada una de ellas, seguidas de *Arenales* (0,37%) y *la Hoya* (0,37%); mientras que, en la 3ª, *Arenales* (con un 1,10% sobre el total de las informaciones acontecidas) representa la pedanía de mayor visibilidad mediática. Se observa, en consecuencia, un cierto grado de concentración dentro del tema a partir de tales pedanías, que se justifica por el tamaño de su territorio, sus necesidades y demandas como núcleo poblacional.

En *las relaciones externas* de la Institución municipal durante las tres legislaturas destaca de manera prominente las establecidas con la *Administración autonómica*, con un 6,10%, 1,37% y 4,70 respectivamente sobre el total de informaciones aparecidas en cada periodo. Si en la 1ª se le unen al ente autonómico la *Administración estatal* (con un 2,66%) y diferentes *colectivos o asociaciones ciudadanas* (con un 1,96%), en la 2ª, junto con las *relaciones con tales asociaciones o colectivos* (que representan un 0,62%), nos encontramos con ciertos intercambios a nivel de colaboración con diferentes *Instituciones públicas no administrativas* (con un 0,50%). En el 3º periodo, junto con las relaciones con la Administración autonómica, emergen con fuerza *las relaciones con la Diputación Provincial de Alicante* (con un 0,83%) y las que se establecen con las entidades privadas con sede en el municipio ilicitano, que representan el 0,69% del total de las informaciones de la 3ª legislatura.

*Las relaciones institucionales*, como gestión de acontecimientos en el ámbito de lo municipal, se manifiestan de forma bastante homogénea a partir del desarrollo de *actos especiales menores* y de *actos especiales de gran trascendencia mediática como el proceso conducente a la inclusión del Misteri d'Elx en la lista de Patrimonio Mundial y la exposición multisede de Ilice a Elx*. En el caso de los *actos especiales menores*, éstos representan el 0,94% de informaciones municipales en la 1ª legislatura y el 0,50% en la 2ª; siendo precedidos, en el 2º periodo, por las relativas a la declaración del *Misteri d'Elx* (con un 0,62%) como Patrimonio de la Humanidad; mientras que,

en la 3ª, dichos *actos especiales menores*, con un 0,55%, representan el segundo subtema más destacado, a continuación de un acontecimiento especial de carácter cultural denominado *de Illice a Elx*, celebrado en el año 2006, con un 3,31% de noticias municipales en la 3ª legislatura.

Si nos centramos en los recursos humanos, organización y calidad, la coincidencia, de unas legislaturas a otras, en cuanto a contenidos específicos, tales como el personal laboral, personal funcionario y eventual así como las denuncias y protestas sindicales, es alta. Se observa cómo en la 1ª, la información relacionada con el personal contratado (o laboral) asciende al 1,13%; este mismo aspecto representa, en la 3ª legislatura, un 0,55% sobre el total de informaciones municipales. En la 2ª, destacan, con un 0,87% sobre el total de información municipal, los hechos informativos relacionados con remuneraciones extraordinarias recibidas por parte de funcionarios y cuadro laboral. Por otra parte, las noticias originadas a partir de hechos relativos a denuncias y protestas sindicales tienen un peso muy significativo en el 1º y 3º periodo analizado, siendo el 0,78% en la 1ª legislatura y el 0,69% en la 3ª, representando en ésta el subtema principal derivado de recursos humanos, organización y calidad.

La *sanidad municipal* posee una escasa incidencia a nivel informativo y se centra en *actuaciones e intervenciones* propuestas por la Administración local orientadas, fundamentalmente, a paliar *plagas de insectos*. Así, en la 1ª legislatura, las noticias sobre dicho aspecto suponen el 0,63% sobre el total; en la 2ª, representan el 0,99%; Las *denuncias públicas* relacionadas con este tema representan en la 1ª y 2ª legislatura un 0,16% y un 0,12% respectivamente; mientras que en el tercer periodo analizado existe una ausencia total de ambos subtemas, no manifestándose ninguno otro de forma definida.

*Seguridad ciudadana* es otro de los temas que se presenta en la agenda temática municipal desde una perspectiva absolutamente homogénea en todas las legislaturas. Dentro de los subtemas o aspectos identificados, son *las actuaciones de la policía local* con un 5,95%, un 5,71% y un 12,43% respectivamente, el valor principal; destacando, de manera notable, el porcentaje de tales noticias, originadas en la 3ª legislatura. Completando esta introspección, se observa cómo, en la 1ª, le siguen a dichas intervenciones policiales *las campañas y colaboraciones con otros cuerpos y fuerzas de seguridad* así como los hechos derivados de *la gestión de recursos humanos en la policía local* representando un 0,86% cada uno de ellos; en la 2ª, destaca también este último aspecto con un 1,74%, mientras que en la 3ª son *las actividades organizadas por parte del cuerpo* (con un 0,69%) junto con diferentes *campañas y colaboraciones desarrolladas* (con un 0,41%), los valores que,

junto con el principal, r representan el contenido fundamental de informaciones relativas a este tema.

*Servicios y mantenimiento* se aborda, fundamentalmente, en los hechos informativos que reflejan la gestión del equipo de gobierno en las tres legislaturas a partir de dos servicios municipales: *la limpieza y gestión del agua*. En la 1ª legislatura, es el *transporte urbano* (con un 1,17%) el aspecto más destacado, seguido de *aguas* (que representa un 1,02%) y *limpieza* (con un 0,86%); en la 2ª, *limpieza* supone el 1,99%, seguido de *aguas* (1,74%) que, junto con *mantenimiento y conservación de la vía pública* (0,87%) representan los valores más notables; en la 3ª, es *mantenimiento y conservación de la vía pública* (con un 1,80%) el subtema que alcanza mayor porcentaje, precediendo a *limpieza* (1,38%), *aguas* (1,10%) y *transporte urbano* (1,10%), que destacan, a continuación, como subtemas significativos.

En tráfico, son los proyectos e iniciativas de mejora junto con el par que automovilístico y la gestión de aparcamientos los dos subtemas más frecuentes en las tres legislaturas. En la 1ª, los proyectos e iniciativas de mejora r representan el 0,94% sobre el total de informaciones municipales acontecidas. Le sigue el par que automovilístico y gestión de aparcamientos con un 0,78%; en la 2ª, destaca en primer lugar las variaciones de circulación con un 0,87% que precede a parque automovilístico y gestión de aparcamientos (con un 0,62%). Ambos valores, junto con los proyectos e iniciativas de mejora (0,37%), suponen los contenidos específicos más representados en este periodo; en la 3ª, también destaca como valor principal las variaciones de circulación (con un 1,52%), seguido de los proyectos e iniciativas de mejora (con un 1,10%) así como del par que automovilístico y la gestión de aparcamientos (con un 0,55%).

Dentro de *turismo*, se observa como subtema recurrente en las tres legislaturas *la gestión de playas*; es el aspecto más relevante (con un 0,70%) en la 1ª legislatura, junto con *las infraestructuras turísticas* (0,47%). En la 2ª, la *gestión de playas* aparece en el 0,25% de las noticias acontecidas, siendo precedida por *las actividades, iniciativas y proyectos de promoción turística* (con un 0,62%). En el siguiente periodo, podemos observar cómo estos dos aspectos anteriores, que representan en la 3ª un 0,69% respectivamente, son sobrepasados, de forma notable, por las noticias relacionadas con el *turismo congresual* (con un 1,10%) a partir de las informaciones relacionadas con la creación y gestión del *centro de congresos Ciutat d'Elx*.

*Urbanismo* se desarrolla a partir de un elevado número de subtemas y se presenta, en el medio informativo, a partir de tres elementos principales: *la gestión urba-*

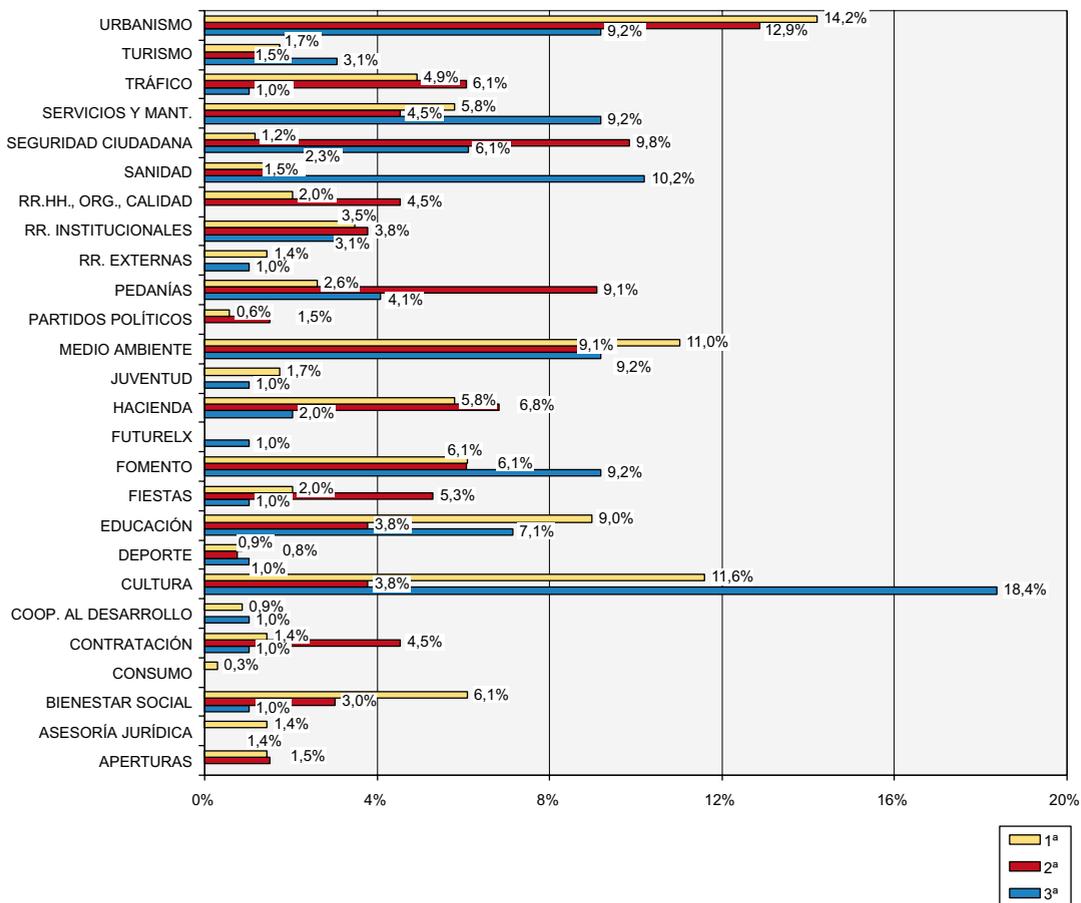
*nística, el planeamiento urbanístico o bien la construcción de edificios y reformas de espacios públicos.*

El primero de ellos, *la gestión urbanística*, se presenta en las tres legislaturas analizadas como el principal referente de contenido, y supone el 3,91%, 7,33% y 8,43% de toda la información aparecida, respectivamente, en cada periodo; en la 1ª legislatura, a éste le sigue *el planeamiento urbanístico*, con un 2,27% y *la construcción de edificios y reformas de espacios públicos* (con un 2,03%); en la 2ª, a partir del aspecto principal emerge *la construcción de aparcamientos* (2,61%), seguido de *la construcción de edificios y reformas de espacios públicos* (1,86%), así como *planeamiento urbanístico* (1,74%); en la 3ª, junto con *la gestión urbanística* aparecen de nuevo *el planeamiento urbanístico* (3,31%) y *la construcción de edificios y reformas de espacios públicos* (1,80%) como referentes destacados, en clara consonancia con la 1ª legislatura.

#### 6.2.6. Los temas secundarios

Frente a la información monotemática, existen, en el contexto municipal, diferentes temas que se presentan con carácter secundario o residual y que aparecen sistemáticamente, acompañados de temas principales, dando lugar a noticias que definimos, siguiendo a Armentia y Caminos (1998), como de *tema múltiple*. Nos planteamos si temas poco relevantes por su peso específico como *consumo, sanidad, aperturas o asesoría jurídica*, entre otros, adquieren cierta visibilidad a través de la información de segundo nivel.

**GRÁFICO N° 8: TEMAS SECUNDARIOS EN NOTICIAS DE INFORMACIÓN MÚLTIPLE (1995-1999) (1999-2003) (2003-2007)**



En cada una de las tres legislaturas analizadas podemos observar cómo tales temas también han adquirido una presencia significativa como información de segundo nivel, acompañando a los asuntos principales de las noticias que representan la tematización municipal.

Y así, en la 1ª, destacan noticias en las que aparecen como temas secundarios, *urbanismo* (con un 14,2%), *cultura* (11,6%), *medio ambiente* (11,0%) y *educación* (con un 9%).

En la 2ª, de nuevo *urbanismo* es el valor más destacado (12,9%), seguido *deseguridad ciudadana* (9,8%), *medio ambiente* (9,1%) y *pedanías* (9,1%).

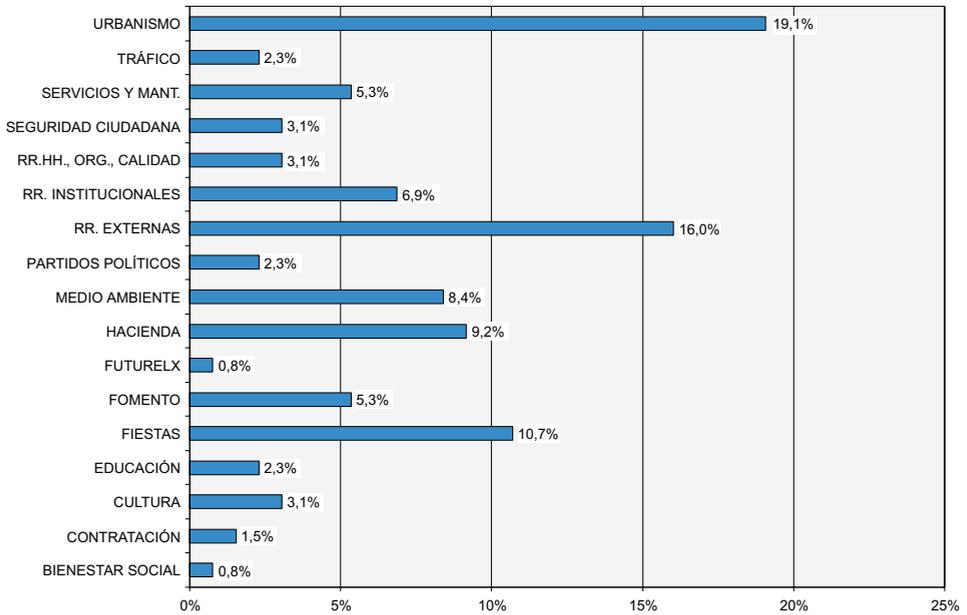
Esta tendencia de noticias sobre *urbanismo* y *medio ambiente* varía como información secundaria destacada, que acompaña a otros temas centrales, en la 3ª legislatura; apareciendo con una mayor presencia, como información secundaria, temas como: *cultura* (18,4%), *sanidad* (10,2%), *servicios y mantenimiento* (9,2%), *fomento* (9,2%) así como *urbanismo* (9,2%) y *medio ambiente* (9,2%).

Son, por tanto, *urbanismo*, *cultura* y *medio ambiente* los temas municipales que se manifiestan con mayor frecuencia como información de carácter secundario, acompañando a otros temas de gestión municipal, y construyendo con éstos, en las noticias locales, diferentes discursos de información múltiple. Los temas menores, con escasa presencia en el medio de comunicación, no aparecen, por tanto, como información de segundo nivel: la excepción la encontramos en *sanidad municipal*, durante el último periodo; en éste se observa cómo el tema aparece de forma destacada como información de segundo nivel, complementando la información sobre el mismo asunto como tema principal.

#### 6.2.7. La ubicación de los temas

Existen temas que han sido expuestos, reiteradamente, en las *portadas* de la edición local, durante cada legislatura. También se analiza su ubicación en *página par e impar*, para comprobar cuáles han sido los temas que han tenido un mayor índice de visibilidad, en su exposición a los lectores, en el conjunto del periodo analizado.

**GRÁFICO N° 9: TEMAS DE PORTADA (1ª LEGISLATURA 1995-1999)**



**GRÁFICO N° 10: TEMAS DE PORTADA (2ª LEGISLATURA 1999-2003)**

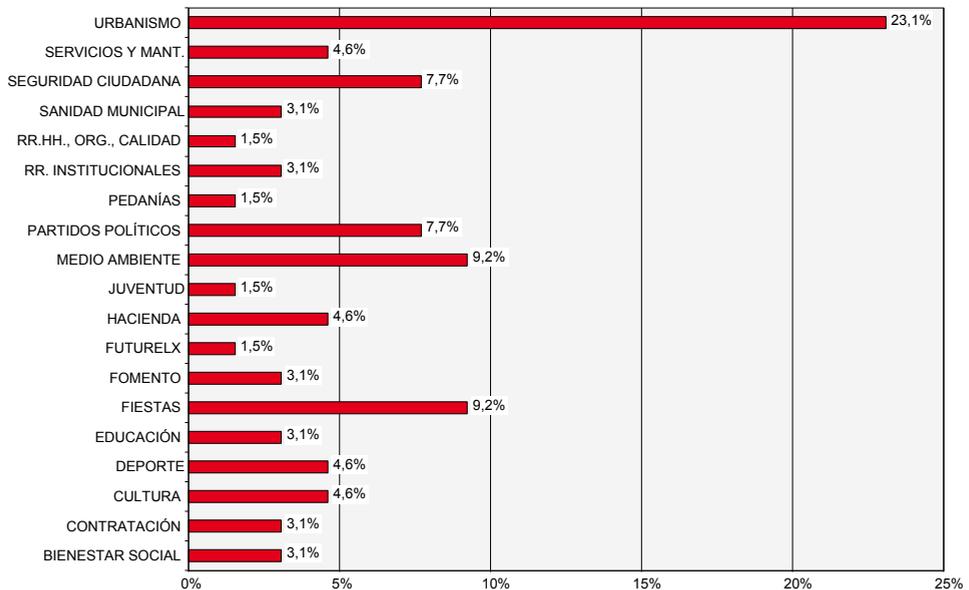
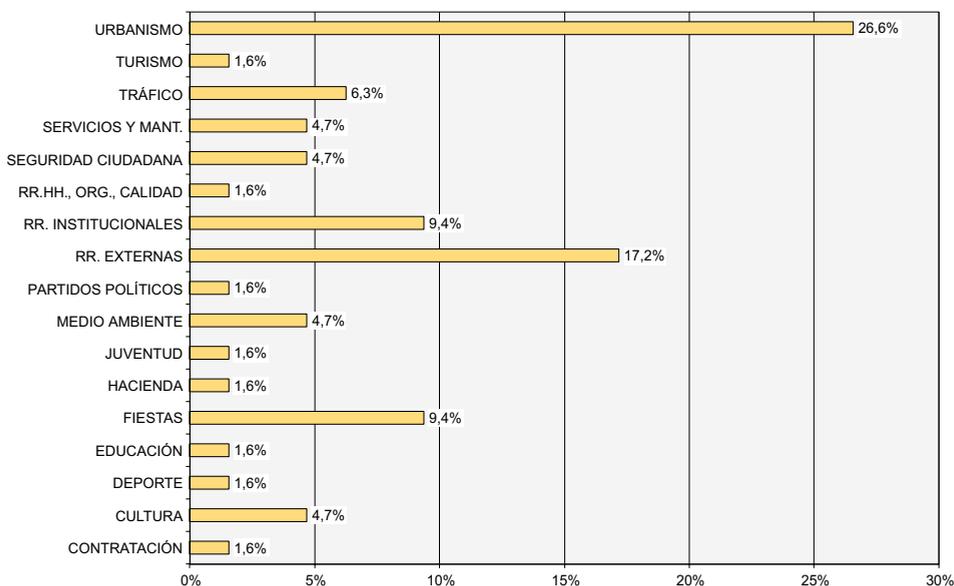


GRÁFICO Nº 11: TEMAS DE PORTADA (3ª LEGISLATURA 2003-2007)



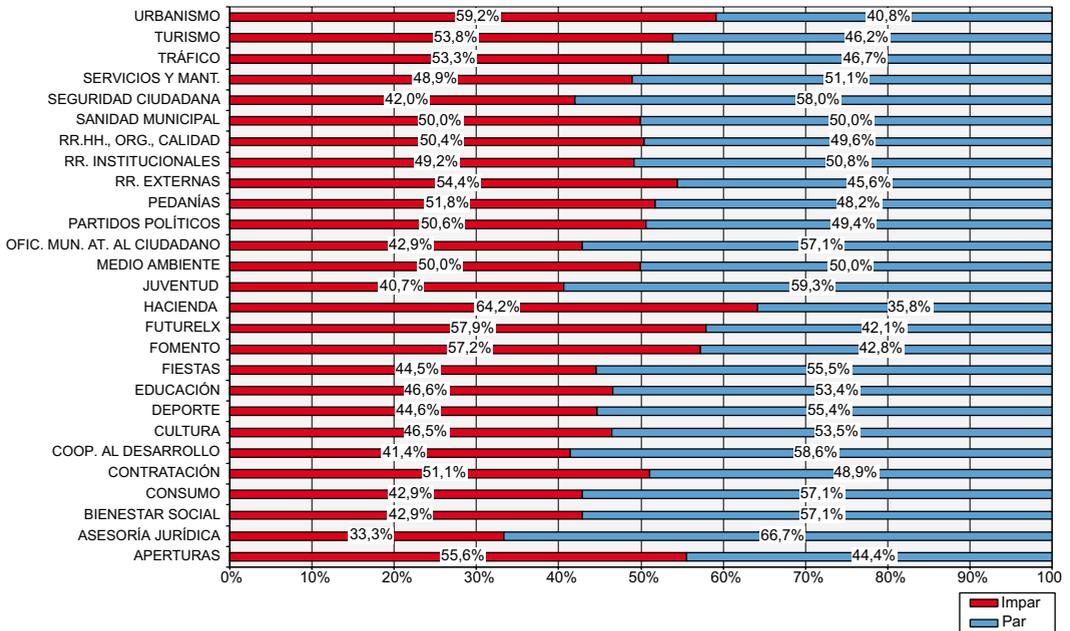
*Urbanismo* acapara el mayor porcentaje de portadas de la edición local en los tres periodos.

En la 1ª, el 19,1% de todas las portadas acaparan este tema. Le sigue *relaciones externas*, con un 16%, y *fiestas*, con un 10,7%.

En la 2ª, *urbanismo* representa el 23,1% sobre el total de noticias aparecidas en portada; *medio ambiente* y *fiestas*, con un 9,2% respectivamente, son los otros dos temas más recurrentes.

Y en la 3ª, con una clara similitud a lo que se observa en el primer periodo, se mantiene la progresión de noticias de *urbanismo* con un 26,6%, seguido de *relaciones externas* (17,2%); le siguen *fiestas* (9,4%) junto con *relaciones institucionales* (9,4%).

**GRÁFICO N° 12: VISIBILIDAD EN PÁGINA PAR E IMPAR (PERIODO: 1995-2007)**



Si tomamos como referencia todo el periodo analizado, destacan en página impar las noticias relacionadas con *hacienda* (64,2%), *temas urbanísticos* (59,2%), *el plan estratégico futurelx* (57,9%) y *fomento* (57,2%). Por tanto, son los asuntos municipales que adquieren un mayor impacto visual.

Este indicador, la ubicación en página par e impar, muestra la importancia que se da en la redacción del medio a las diferentes informaciones locales.

### 6.2.8. Los temas municipales y su irrupción

La irrupción de la información se establece a partir de la clasificación propuesta por Casasús (1988: 134-139). Así, podemos identificar noticias de carácter *fortuito* que tratan de un hecho imprevisto o suceden sin que se haya pensado en tal circunstancia: irrumpen intempestivamente y su mayor o menor carácter noticioso vendrá determinado por el grado de trasgresión que produzca sobre el discurrir normal de los acontecimientos.

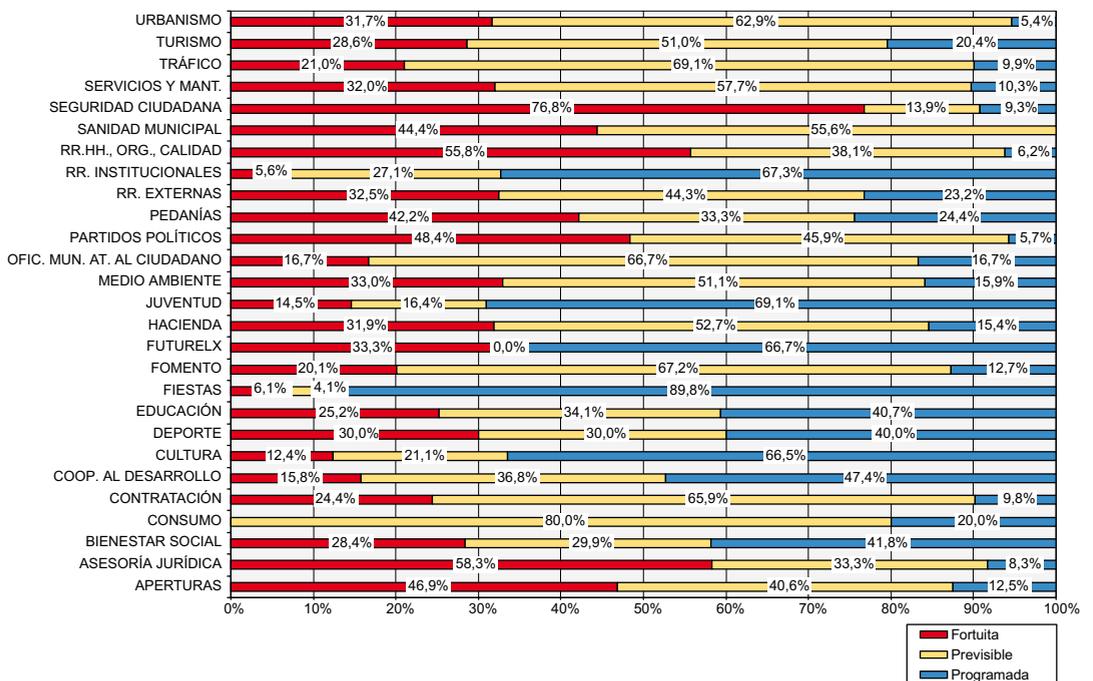
Otros acontecimientos son *previsibles*, y adquieren forma en aquellas informaciones que, a pesar de una cierta apariencia fortuita, tratan de hechos cuya pro-

ducción o manifestación era susceptible de ser conjeturada con anticipación. Es un tipo de información que se basa en la previsión de que algo va a suceder a consecuencia de la detección de unos síntomas que se ven o se observan. Tienen que ver con las rutinas, los procesos y dinámicas habituales de la gestión de lo municipal; de manera que, muchas de estas noticias son consecuencia directa de informaciones editadas días anteriores.

La tercera categoría, se corresponde con las noticias que surgen a partir de la información programada: son aquellas cuyo desarrollo está previsto con antelación y cuya presentación alcanza unos índices de probabilidad muy altos. Nos referimos a hechos que pueden ser excepcionales en el tiempo o que se presentan reiteradamente en periodos temporales diferentes y que obligan a preparar, con suficiente antelación, un plan de trabajo para su cobertura informativa en el momento en que tal hecho se produce.

En el gráfico siguiente, se reflejan los datos relativos a la irrupción de las noticias relacionadas con la gestión municipal, de manera conjunta, en los tres periodos analizados.

**GRÁFICO Nº 13: IRRUPCIÓN DE LOS TEMAS MUNICIPALES (1995-2007)**



Destacan, como informaciones for tuitas las que abor dan temas como: seguridad ciudadana (76,8%), asesoría jurídica (58,3%), recursos humanos, organización y calidad (55,8%), así como las relaciones internas de los partidos políticos con representación local (48,4%), aperturas (46,9%) y pedanías (42,2%).

En el extremo contrario, observamos cómo el mayor índice de noticias programadas se corresponde con *fiestas* (89,8%), *juventud* (69,1%), *relaciones institucionales* (67,3%), *el plan estratégico futurelx* (66,7%), *cultura* (66,5%), *cooperación al desarrollo* (47,4%), *bienestar social* (41,8%), *educación* (40,7%) y *deporte* (40%).

Por su parte, los temas relacionados con gestión municipal de carácter previsible, aparecen en noticias de “largo recorrido”; muchas de ellas obedecen a un desarrollo secuencial de un determinado hecho: son noticias que, consecuentemente, se retroalimentan de las noticias anterior es relacionadas con ese mismo asunto o bien emergen a partir del desarrollo secuencial de determinadas competencias municipales. Si observamos el gráfico anterior, *consumo* (80%), *tráfico* (69,1%), *fomento* (67,2%), *Oficina Municipal de Atención al Ciudadano* (66,7%), *contratación* (65,9%), *urbanismo* (62,9%), *servicios y mantenimiento* (57,7%), *sanidad* (55,6%), *hacienda* (52,7%), *medio ambiente* (51,1%), *turismo* (51%) y *relaciones externas* (44,3%) destacan como valores más significativos en esta categoría.

En la siguiente tabla de contingencia, se pr esentan los datos desagregados, relativos a cada legislatura, que complementan el análisis anterior.

**TABLA N° 16: IRRUPCIÓN DE LOS TEMAS MUNICIPALES (POR LEGISLATURA)**

Temas	Legislatura	Irrupción			Total
		Fortuita	Previsible	Programada	
APERTURAS	1 <sup>a</sup>	41,7%	41,7%	16,7%	100,0%
	2 <sup>a</sup>	56,3%	37,5%	6,3%	100,0%
	3 <sup>a</sup>	25,0%	50,0%	25,0%	100,0%
Total APERTURAS		46,9%	40,6%	12,5%	100,0%
ASESORÍA JURÍDICA	1 <sup>a</sup>	54,5%	36,4%	9,1%	100,0%
	2 <sup>a</sup>	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Total ASESORÍA JURÍDICA		58,3%	33,3%	8,3%	100,0%
BIENESTAR SOCIAL	1 <sup>a</sup>	33,3%	26,7%	40,0%	100,0%
	2 <sup>a</sup>	33,3%	29,6%	37,0%	100,0%
	3 <sup>a</sup>	0,0%	40,0%	60,0%	100,0%
Total BIENESTAR SOCIAL		28,4%	29,9%	41,8%	100,0%

CONSUMO	2 <sup>a</sup>	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
	3 <sup>a</sup>	0,0%	75,0%	25,0%	100,0%
Total CONSUMO		0,0%	80,0%	20,0%	100,0%
CONTRATACIÓN	1 <sup>a</sup>	12,5%	68,8%	18,8%	100,0%
	2 <sup>a</sup>	37,5%	56,3%	6,3%	100,0%
	3 <sup>a</sup>	22,2%	77,8%	0,0%	100,0%
Total CONTRATACIÓN		24,4%	65,9%	9,8%	100,0%
COOPERACIÓN AL DESARROLLO	1 <sup>a</sup>	30,0%	10,0%	60,0%	100,0%
	2 <sup>a</sup>	0,0%	85,7%	14,3%	100,0%
	3 <sup>a</sup>	0,0%	0,0%	100,0%	100,0%
Total COOPERACIÓN AL DESARROLLO		15,8%	36,8%	47,4%	100,0%
CULTURA	1 <sup>a</sup>	18,1%	20,5%	61,4%	100,0%
	2 <sup>a</sup>	4,9%	21,3%	73,8%	100,0%
	3 <sup>a</sup>	12,2%	22,0%	65,9%	100,0%
Total CULTURA		12,4%	21,1%	66,5%	100,0%
DEPORTE	1 <sup>a</sup>	38,5%	15,4%	46,2%	100,0%
	2 <sup>a</sup>	33,3%	22,2%	44,4%	100,0%
	3 <sup>a</sup>	12,5%	62,5%	25,0%	100,0%
Total DEPORTE		30,0%	30,0%	40,0%	100,0%
EDUCACIÓN	1 <sup>a</sup>	30,0%	30,0%	40,0%	100,0%
	2 <sup>a</sup>	23,4%	40,4%	36,2%	100,0%
	3 <sup>a</sup>	12,5%	31,3%	56,3%	100,0%
Total EDUCACIÓN		25,2%	34,1%	40,7%	100,0%
FIESTAS	1 <sup>a</sup>	3,8%	7,5%	88,7%	100,0%
	2 <sup>a</sup>	12,5%	0,0%	87,5%	100,0%
	3 <sup>a</sup>	4,8%	0,0%	95,2%	100,0%
Total FIESTAS		6,1%	4,1%	89,8%	100,0%
FOMENTO	1 <sup>a</sup>	29,1%	61,8%	9,1%	100,0%
	2 <sup>a</sup>	21,4%	61,9%	16,7%	100,0%
	3 <sup>a</sup>	5,4%	81,1%	13,5%	100,0%
Total FOMENTO		20,1%	67,2%	12,7%	100,0%
FUTURELX	1 <sup>a</sup>	16,7%	0,0%	83,3%	100,0%
	2 <sup>a</sup>	60,0%	0,0%	40,0%	100,0%
	3 <sup>a</sup>	0,0%	0,0%	100,0%	100,0%
Total FUTURELX		33,3%	0,0%	66,7%	100,0%
HACIENDA	1 <sup>a</sup>	30,2%	52,8%	17,0%	100,0%
	2 <sup>a</sup>	36,4%	45,5%	18,2%	100,0%
	3 <sup>a</sup>	31,3%	62,5%	6,3%	100,0%
Total HACIENDA		31,9%	52,7%	15,4%	100,0%

JUVENTUD	1 <sup>a</sup>	23,8%	14,3%	61,9%	100,0%
	2 <sup>a</sup>	0,0%	35,7%	64,3%	100,0%
	3 <sup>a</sup>	15,0%	5,0%	80,0%	100,0%
Total JUVENTUD		14,5%	16,4%	69,1%	100,0%
MEDIO AMBIENTE	1 <sup>a</sup>	29,2%	49,4%	21,3%	100,0%
	2 <sup>a</sup>	46,7%	45,0%	8,3%	100,0%
	3 <sup>a</sup>	14,8%	70,4%	14,8%	100,0%
Total MEDIO AMBIENTE		33,0%	51,1%	15,9%	100,0%
OFICINA M. DE ATENCIÓN AL CIUDADANO	1 <sup>a</sup>	33,3%	66,7%	0,0%	100,0%
	3 <sup>a</sup>	0,0%	66,7%	33,3%	100,0%
Total OFICINA M. DE ATENCIÓN AL CIUDADANO		16,7%	66,7%	16,7%	100,0%
PARTIDOS POLÍTICOS	1 <sup>a</sup>	63,0%	28,3%	8,7%	100,0%
	2 <sup>a</sup>	39,6%	58,3%	2,1%	100,0%
	3 <sup>a</sup>	39,3%	53,6%	7,1%	100,0%
Total PARTIDOS POLÍTICOS		48,4%	45,9%	5,7%	100,0%
PEDANÍAS	1 <sup>a</sup>	12,5%	62,5%	25,0%	100,0%
	2 <sup>a</sup>	52,9%	35,3%	11,8%	100,0%
	3 <sup>a</sup>	45,0%	20,0%	35,0%	100,0%
Total PEDANÍAS		42,2%	33,3%	24,4%	100,0%
RR. EXTERNAS	1 <sup>a</sup>	37,8%	38,4%	23,8%	100,0%
	2 <sup>a</sup>	21,4%	53,6%	25,0%	100,0%
	3 <sup>a</sup>	20,7%	58,6%	20,7%	100,0%
Total RR. EXTERNAS		32,5%	44,3%	23,2%	100,0%
RR. INSTITUCIONALES	1 <sup>a</sup>	8,3%	20,8%	70,8%	100,0%
	2 <sup>a</sup>	9,5%	42,9%	47,6%	100,0%
	3 <sup>a</sup>	0,0%	26,3%	73,7%	100,0%
Total RR. INSTITUCIONALES		5,6%	27,1%	67,3%	100,0%
RR.HH., ORG., CALIDAD	1 <sup>a</sup>	61,3%	33,9%	4,8%	100,0%
	2 <sup>a</sup>	45,2%	48,4%	6,5%	100,0%
	3 <sup>a</sup>	55,0%	35,0%	10,0%	100,0%
Total RR.HH., ORG., CALIDAD		55,8%	38,1%	6,2%	100,0%
SANIDAD MUNICIPAL	1 <sup>a</sup>	50,0%	50,0%	0,0%	100,0%
	2 <sup>a</sup>	43,8%	56,3%	0,0%	100,0%
	3 <sup>a</sup>	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
Total SANIDAD MUNICIPAL		44,4%	55,6%	0,0%	100,0%
SEGURIDAD CIUDADANA	1 <sup>a</sup>	79,4%	12,1%	8,4%	100,0%
	2 <sup>a</sup>	70,0%	24,3%	5,7%	100,0%
	3 <sup>a</sup>	78,6%	8,7%	12,6%	100,0%
Total SEGURIDAD CIUDADANA		76,8%	13,9%	9,3%	100,0%

SERVICIOS Y MANT.	1 <sup>a</sup>	37,1%	44,3%	18,6%	100,0%
	2 <sup>a</sup>	40,4%	55,8%	3,8%	100,0%
	3 <sup>a</sup>	17,0%	77,4%	5,7%	100,0%
Total SERVICIOS Y MANT.		32,0%	57,7%	10,3%	100,0%
TRÁFICO	1 <sup>a</sup>	38,2%	61,8%	0,0%	100,0%
	2 <sup>a</sup>	10,0%	80,0%	10,0%	100,0%
	3 <sup>a</sup>	7,4%	70,4%	22,2%	100,0%
Total TRÁFICO		21,0%	69,1%	9,9%	100,0%
TURISMO	1 <sup>a</sup>	42,1%	36,8%	21,1%	100,0%
	2 <sup>a</sup>	20,0%	70,0%	10,0%	100,0%
	3 <sup>a</sup>	20,0%	55,0%	25,0%	100,0%
Total TURISMO		28,6%	51,0%	20,4%	100,0%
URBANISMO	1 <sup>a</sup>	34,1%	55,3%	10,6%	100,0%
	2 <sup>a</sup>	38,7%	59,9%	1,5%	100,0%
	3 <sup>a</sup>	21,5%	75,6%	3,0%	100,0%
Total URBANISMO		31,7%	62,9%	5,4%	100,0%
TOTAL GENERAL		33,5%	42,5%	24,0%	100,0%

A través de los datos obtenidos, se constata que existe, en los tres periodos analizados, cierta irregularidad en la irrupción de la información.

Esta característica se manifiesta fundamentalmente en tres temas: *bienestar social*, que presenta un incremento sustancial de noticias programadas en la legislatura 2003-2007, respecto a los dos periodos anteriores; *cooperación al desarrollo*, con un descenso muy notable de noticias programadas de la 1<sup>a</sup> a la 2<sup>a</sup> legislatura, recuperando esa tendencia en la 3<sup>a</sup> con el 100% de la información acontecida con carácter programado; y, en tercer término, el despunte de informaciones fortuitas relacionadas con la gestión en *pedanías* en la 2<sup>a</sup> y 3<sup>a</sup> legislatura, que marca una distancia considerable respecto al 1<sup>er</sup> periodo analizado.

Si caracterizamos los temas en función de su irrupción, tomando como referencia las tres legislaturas en su conjunto, podemos identificar como temas fortuitos: *seguridad ciudadana*, *asesoría jurídica*, *recursos humanos*, *organización y calidad*, *relaciones internas entre partidos políticos*, *aperturas y pedanías*.

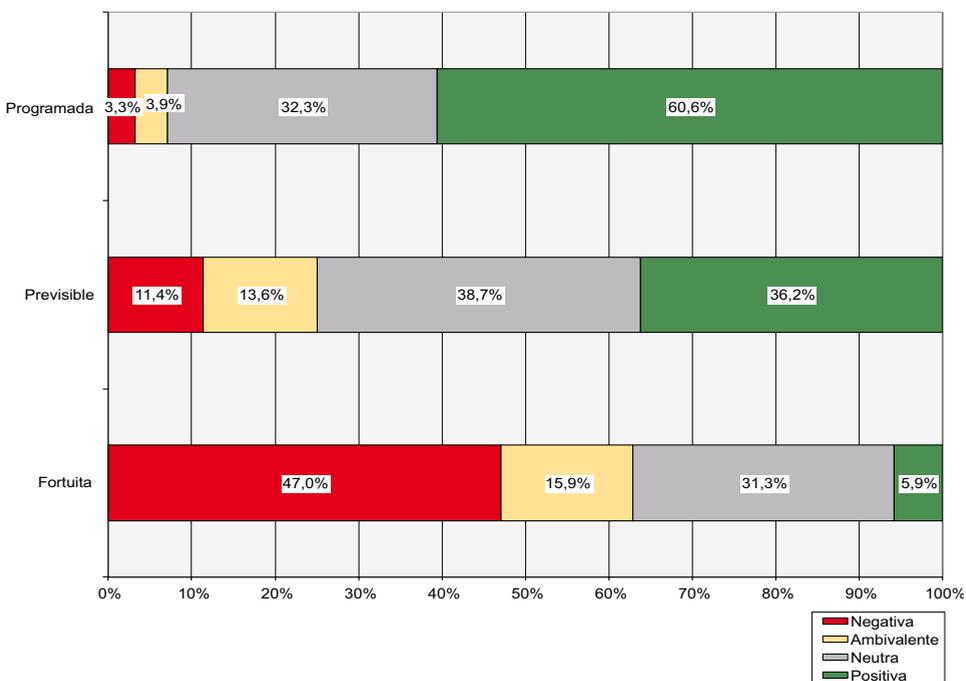
Como temas previsibles: consumo, contratación, turismo, tráfico, fomento, urbanismo, servicios y mantenimiento, sanidad, relaciones externas, oficina municipal de atención al ciudadano, medio ambiente y hacienda.

Y, como temas programados: fiestas, relaciones institucionales, futurelx, juventud, educación, cooperación al desarrollo, bienestar social, deporte y cultura.

### 6.2.9. La naturaleza de las noticias y su irrupción

Si analizamos la irrupción junto con el tratamiento *negativo, ambivalente, neutro o positivo* de la información aparecida en el medio de local, observamos una clara asociación entre ambas variables.

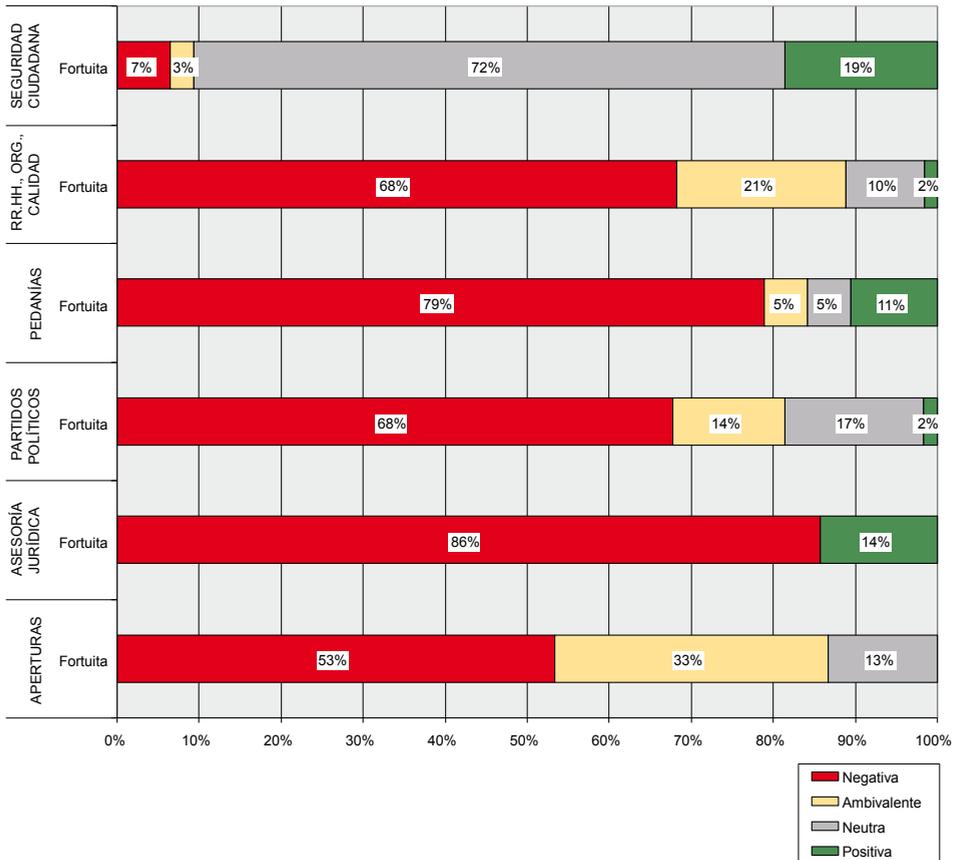
**GRÁFICO N° 14: IRRUPCIÓN Y NATURALEZA DE LAS NOTICIAS (1995-2007)**



A partir de los datos expuestos, se constata, en todo el periodo analizado que, la mayoría de informaciones de naturaleza negativa y ambivalente se corresponden con hechos fortuitos; tal tendencia disminuye en las noticias previsible y presenta un porcentaje poco significativo en las noticias originadas a partir de hechos o sucesos programados.

Tomando como referencia la clasificación de los temas municipales en función de su irrupción, que hemos realizado en el epígrafe anterior, podemos incidir en el tratamiento informativo de las noticias for tuitas, previsibles y programadas. Este análisis nos permite contrastar si ambas variables están relacionadas.

**GRÁFICO Nº 15: TEMAS FORTUITOS Y NATURALEZA DE LAS NOTICIAS (1995-2007)**



**GRÁFICO N° 16: TEMAS PREVISIBLES Y NATURALEZA DE LAS NOTICIAS (1995-2007)**

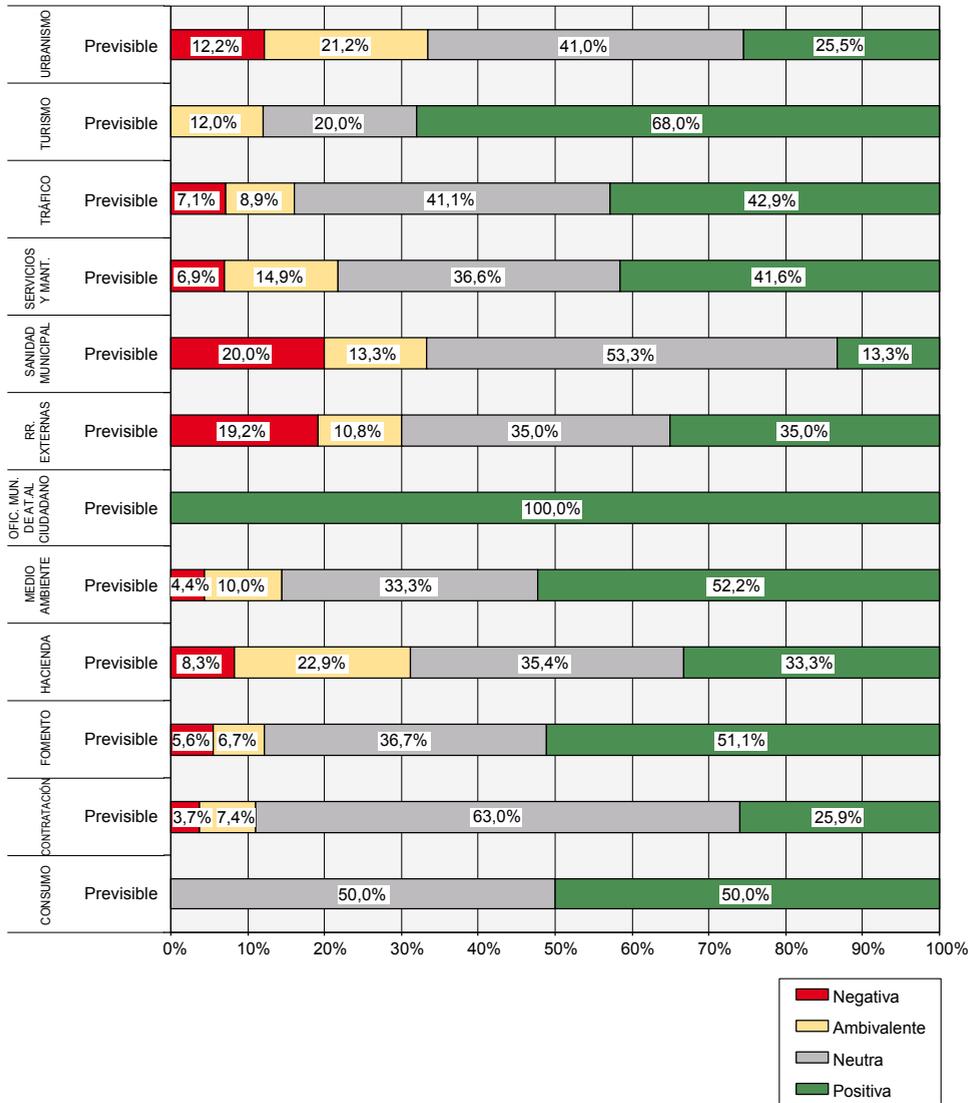
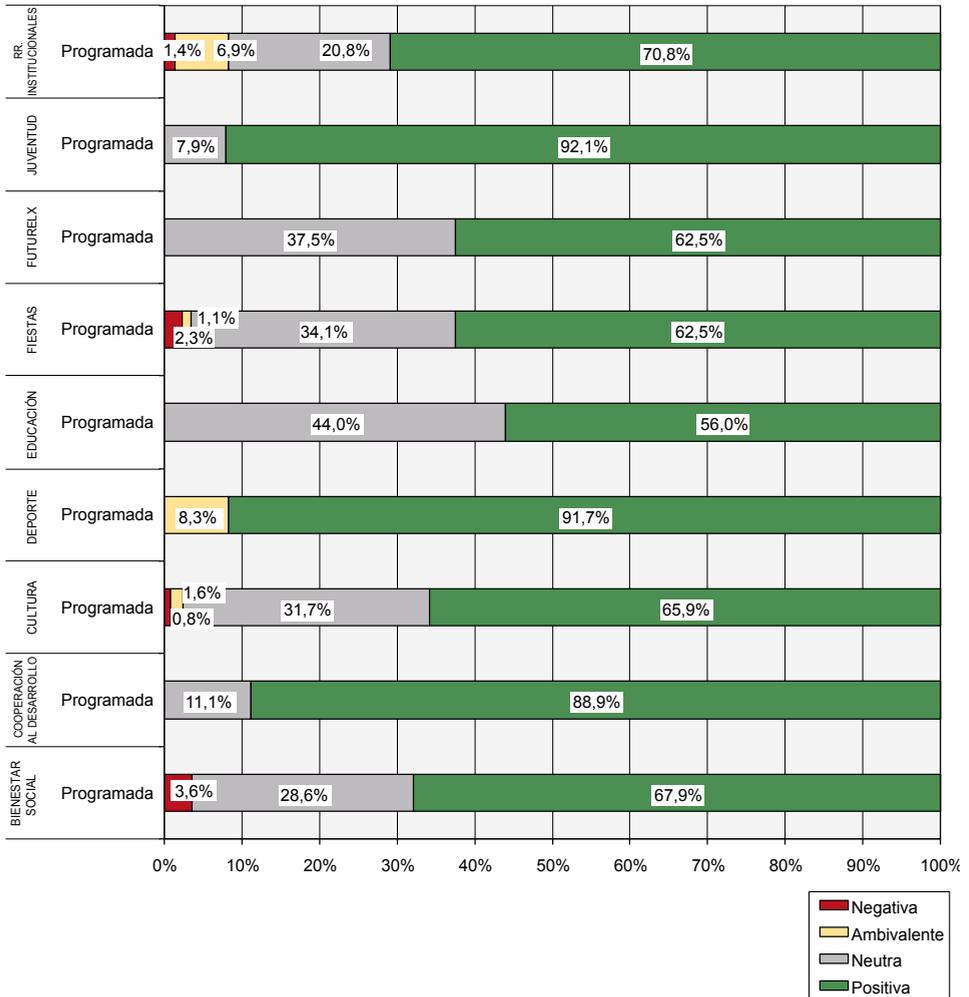


GRÁFICO Nº 17: TEMAS PROGRAMADOS Y NATURALEZA DE LAS NOTICIAS (1995-2007)



A partir de los gráficos anteriores, se constata la asociación entre la irrupción de los temas y el tratamiento informativo: de manera que, en los temas que han sido identificados como *fortuitos*, el índice de noticias negativas y ambivalentes es muy superior al que se presenta en los temas previsible y programados; de la misma forma que en los temas *programados*, el tratamiento informativo responde a un índice muy elevado de noticias neutras y positivas.

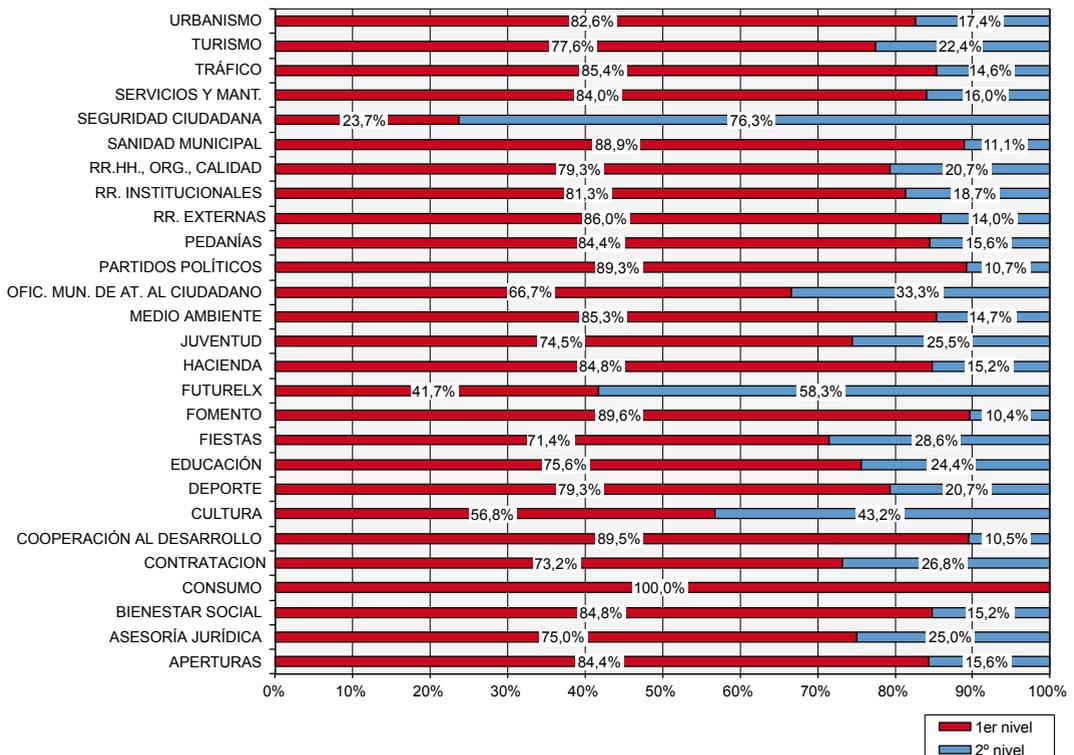
### 6.2.10. Proximidad de la información

Siguiendo la clasificación de Casastús (1988), en Armentia y Camino (1998), podemos clasificar la información como *inmediata* (de primer nivel) y *mediata* (de segundo nivel o sucesivos).

Así, nos referimos a noticias de primer nivel como aquellas que han sido obtenidas personalmente por informadores que han tenido acceso directo a un hecho o un documento, o que han recibido informaciones de una fuente eventual o extraoficial que es protagonista causante o circunstancial del hecho.

Las informaciones mediatas, sin embargo, llegan al medio de comunicación a través de un canal no directo: ya sea otro medio de comunicación (prensa, radio, tv) o bien una fuente de información institucional (gabinete de prensa) o estable (agencia informativa), que las había obtenido de forma inmediata a través de fuentes de primer nivel o a través de personas que no han sido testigos directos de los hechos informados.

**GRÁFICO Nº 18: NOTICIAS DE PRIMER Y SEGUNDO NIVEL (1995-2007)**



Al analizar esta variable en las noticias municipales, durante el periodo en su conjunto, se observa que son tres los temas que presentan el mayor índice de noticias de segundo nivel o mediatas: *seguridad ciudadana* (76,3%), *futurelx* (58,3%) y *cultura* (43,2%).

Son, por tanto, los temas en los que la Institución municipal a través de la actuación directa de sus estructuras centralizadas (como el gabinete de prensa, las concejalías o el propio gabinete de Alcaldía) y descentralizadas (como los organismos autónomos), actúa con asiduidad como fuente oficial de la información municipal, ejerciendo el consiguiente control informativo sobre estos temas.

En la tabla siguiente se observa cómo la proximidad inmediata (1<sup>er</sup> nivel) o mediata (2<sup>o</sup> nivel) de noticias relativas a tales asuntos influye en su tratamiento informativo.

**TABLA Nº 17: PROXIMIDAD Y TRATAMIENTO INFORMATIVO EN NOTICIAS PROGRAMADAS**

TEMAS	PROXIMIDAD	NATURALEZA				TOTAL
		Negativa	Ambivalente	Neutra	Positiva	
CULTURA	1 <sup>er</sup> nivel	8%	8%	30%	54%	100%
	2 <sup>o</sup> nivel	0%	1%	39%	60%	100%
FUTURELX	1 <sup>er</sup> nivel	20%	20%	40%	20%	100%
	2 <sup>o</sup> nivel	14%	0%	29%	57%	100%
SEG. CIUDADANA	1 <sup>er</sup> nivel	21%	14%	39%	26%	100%
	2 <sup>o</sup> nivel	4%	1%	74%	22%	100%

En todos ellos, se produce un incremento sustancial en el tratamiento negativo y ambivalente de la información cuando la proximidad de los temas es inmediata o de primer nivel. Esta tendencia se contrasta con el resto de temas para comprobar si, efectivamente, la proximidad de la información (inmediata o mediata) es una variable que condiciona, con carácter general, el tratamiento de la información municipal o, únicamente, se manifiesta tal circunstancia en los tres temas que hemos apuntado.

**TABLA N° 18: PROXIMIDAD Y TRATAMIENTO INFORMATIVO**

TEMAS	PROXIMIDAD	NATURALEZA				TOTAL
		Negativa	Ambivalente	Neutra	Positiva	
APERTURAS	1 <sup>er</sup> nivel	30%	22%	37%	11%	100%
	2 <sup>o</sup> nivel	40%	40%	20%	0%	100%
ASESORÍA JURÍDICA	1 <sup>er</sup> nivel	44%	0%	44%	11%	100%
	2 <sup>o</sup> nivel	100%	0%	0%	0%	100%
BIENESTAR SOCIAL	1 <sup>er</sup> nivel	13%	11%	27%	50%	100%
	2 <sup>o</sup> nivel	20%	0%	20%	60%	100%
CONSUMO	1 <sup>er</sup> nivel	0%	0%	60%	40%	100%
CONTRATACIÓN	1 <sup>er</sup> nivel	20%	13%	53%	13%	100%
	2 <sup>o</sup> nivel	9%	0%	64%	27%	100%
COOPERACIÓN DES.	1 <sup>er</sup> nivel	0%	12%	29%	59%	100%
	2 <sup>o</sup> nivel	0%	0%	50%	50%	100%
DEPORTE	1 <sup>er</sup> nivel	26%	13%	13%	48%	100%
	2 <sup>o</sup> nivel	0%	0%	0%	100%	100%
EDUCACIÓN	1 <sup>er</sup> nivel	19%	11%	41%	29%	100%
	2 <sup>o</sup> nivel	0%	0%	50%	50%	100%
FIESTAS	1 <sup>er</sup> nivel	4%	4%	29%	63%	100%
	2 <sup>o</sup> nivel	4%	4%	50%	43%	100%
FOMENTO	1 <sup>er</sup> nivel	12%	15%	28%	45%	100%
	2 <sup>o</sup> nivel	7%	0%	50%	43%	100%
HACIENDA	1 <sup>er</sup> nivel	26%	26%	24%	24%	100%
	2 <sup>o</sup> nivel	7%	7%	50%	36%	100%
JUVENTUD	1 <sup>er</sup> nivel	15%	5%	12%	68%	100%
	2 <sup>o</sup> nivel	0%	0%	7%	93%	100%
MEDIO AMBIENTE	1 <sup>er</sup> nivel	23%	11%	26%	40%	100%
	2 <sup>o</sup> nivel	38%	4%	31%	27%	100%
OMAC	1 <sup>er</sup> nivel	0%	0%	25%	75%	100%
	2 <sup>o</sup> nivel	0%	0%	50%	50%	100%

PARTIDOS POLÍTICOS	1 <sup>er</sup> nivel	47%	18%	31%	4%	100%
	2 <sup>o</sup> nivel	38%	0%	46%	15%	100%
PEDANÍAS	1 <sup>er</sup> nivel	55%	11%	29%	5%	100%
	2 <sup>o</sup> nivel	29%	0%	57%	14%	100%
RR. EXTERNAS	1 <sup>er</sup> nivel	33%	12%	24%	30%	100%
	2 <sup>o</sup> nivel	13%	5%	53%	29%	100%
RR. INSTITUCIONALES	1 <sup>er</sup> nivel	3%	9%	25%	62%	100%
	2 <sup>o</sup> nivel	0%	0%	15%	85%	100%
RR.HH., ORG., CALIDAD	1 <sup>er</sup> nivel	53%	23%	16%	8%	100%
	2 <sup>o</sup> nivel	48%	0%	39%	13%	100%
SANIDAD MUNICIPAL	1 <sup>er</sup> nivel	21%	21%	50%	8%	100%
	2 <sup>o</sup> nivel	67%	0%	33%	0%	100%
SERVICIOS Y MANT.	1 <sup>er</sup> nivel	27%	16%	31%	27%	100%
	2 <sup>o</sup> nivel	21%	21%	29%	29%	100%
TRÁFICO	1 <sup>er</sup> nivel	20%	13%	33%	34%	100%
	2 <sup>o</sup> nivel	25%	0%	58%	17%	100%
TURISMO	1 <sup>er</sup> nivel	16%	18%	16%	50%	100%
	2 <sup>o</sup> nivel	0%	0%	45%	55%	100%
URBANISMO	1 <sup>er</sup> nivel	26%	22%	34%	18%	100%
	2 <sup>o</sup> nivel	31%	12%	34%	23%	100%

A la vista de los datos anteriores, se observa que la mayoría de los temas municipales (85,2%) se presenta con un tratamiento informativo más favorable cuando las noticias son mediadas o de 2<sup>o</sup> nivel. La excepción la encontramos en *apertura*, *asesoría jurídica*, *sanidad* y *medio ambiente*: los dos primeros se identifican como temas *fortuitos*, por lo que resulta más complejo controlar el proceso de comunicación informativo. No obstante, en el caso de los dos temas restantes, que son *previsibles*, las estructuras informativas municipales sí poseen la capacidad de desarrollar procesos conducentes a controlar el flujo informativo que surge sobre ambos temas: en consecuencia, se echa en falta, en el conjunto del periodo analizado, una mayor implicación, por parte del ente municipal, en el control del tratamiento informativo sobre *sanidad* y *medio ambiente*.

### 6.2.11. Los recursos estructurales de la noticia: estructura simple y compleja

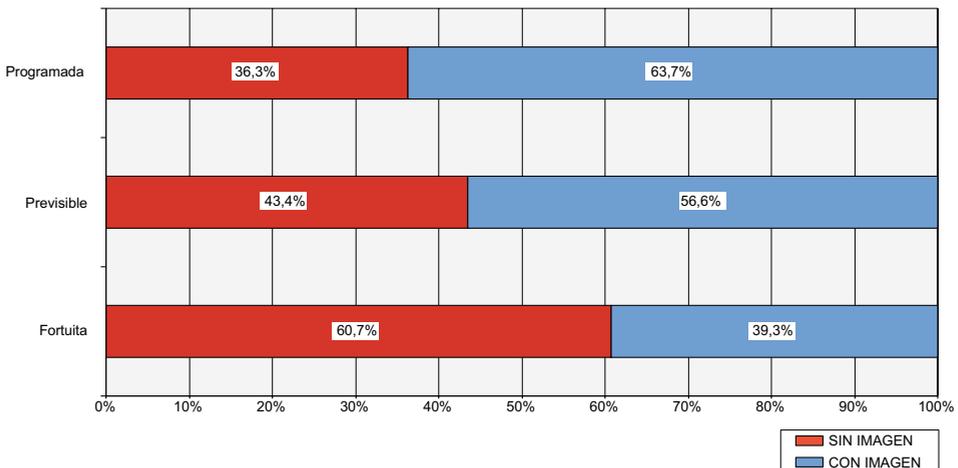
El *Diario Información*, durante estas tres legislaturas, ha utilizado dos formatos diferentes: en la 1ª, y hasta diciembre de 1998, el formato de las noticias locales se basaba, junto al cuerpo de texto, en un *antetítulo, titular, entradilla, recuadro de apoyo e imagen*; a partir de esta fecha, desaparece el antetítulo y la entradilla para incorporar un *subtítulo al titular, que es acompañado por sumarios y recuadros de apoyos, junto con las imágenes*. Se observa, además, la presencia de un recurso como el *cintillo*, que aglutina informaciones diversas alrededor de un mismo hecho informativo en el mismo ejemplar, que posee especial relevancia o trascendencia.

El grado de utilización de tales recursos, dota a los acontecimientos municipales de una mayor o menor complejidad en su presentación a los lectores que contribuye, no sólo al grado de visibilidad de las noticias, sino a la trascendencia o relevancia que otorga el medio de comunicación en la elaboración del texto informativo.

Analizamos estos elementos estructurales, en todo el periodo de análisis de manera conjunta, según la irrupción de las noticias municipales.

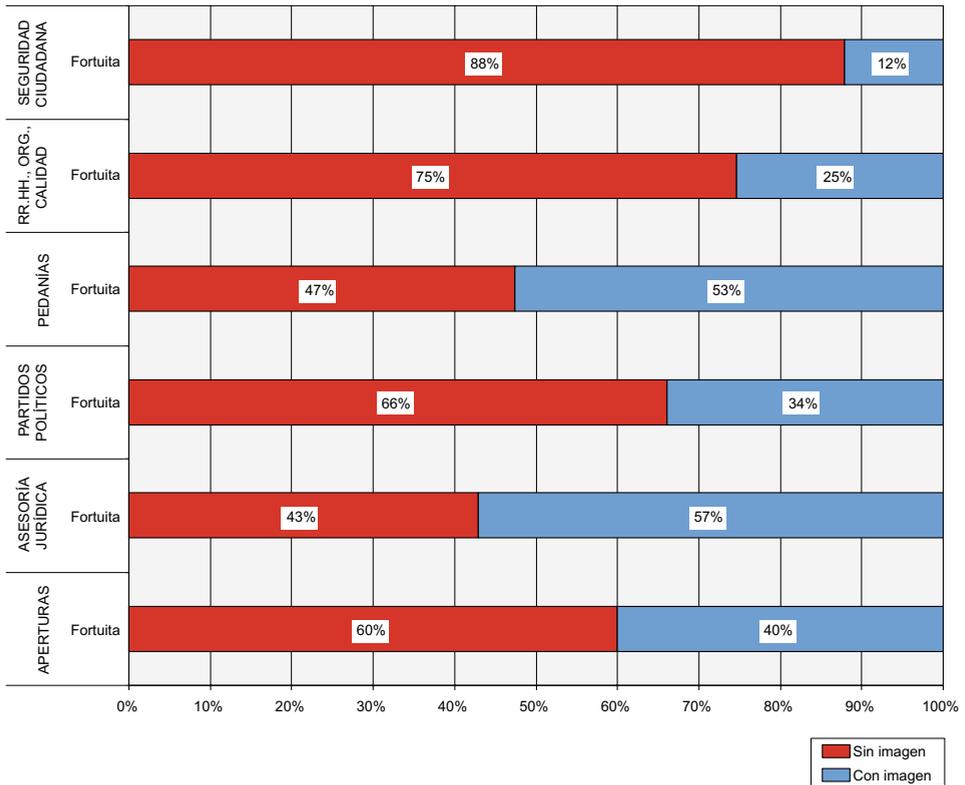
El siguiente gráfico muestra una asociación significativa entre la irrupción de la información y la utilización de la imagen: las noticias programadas (con un 63,7%) son las que alcanzan el mayor índice de presencia de este recurso estructural; le siguen las noticias de irrupción previsible (con un 56,6%) y las fortuitas con imagen, que representan el 39,3% del total de esta categoría.

**GRÁFICO N° 19: LA IMAGEN Y LA IRRUPCIÓN DE LA NOTICIA (1995-2007)**



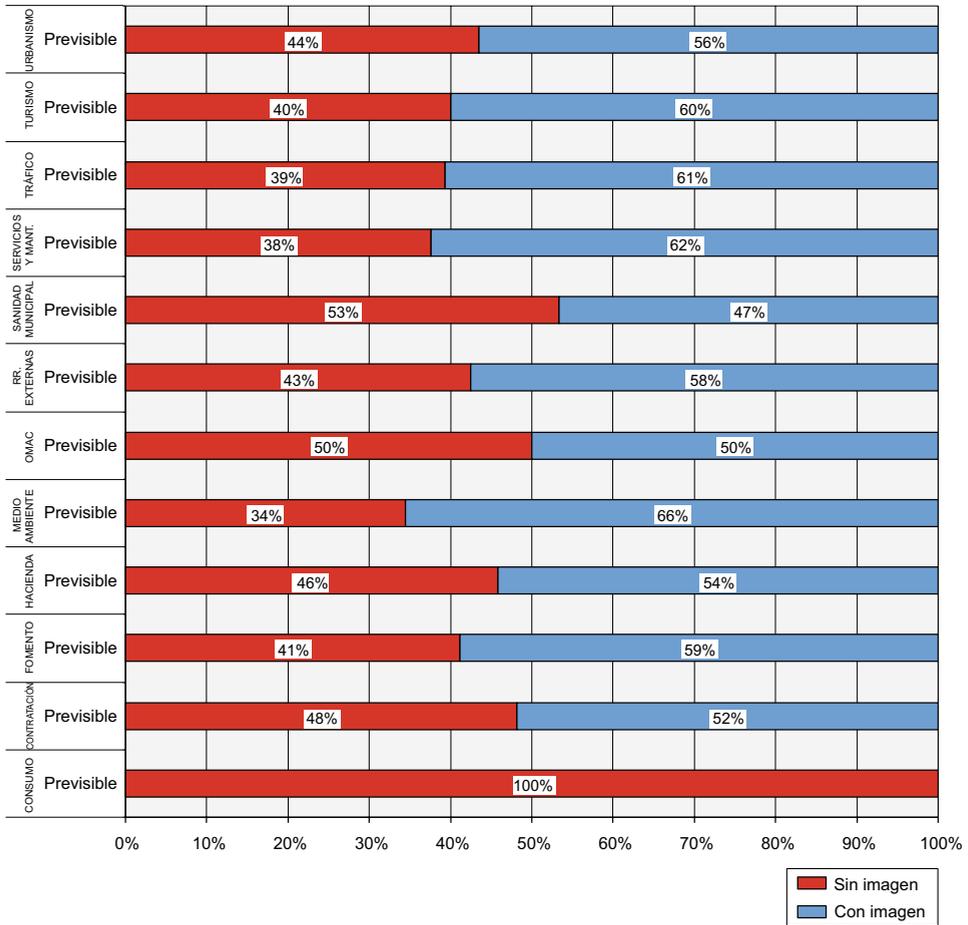
Si observamos la presencia de esta variable estructural en los tres grupos de temas municipales que hemos establecido según su irrupción, podemos establecer cuáles de ellos adquieren un grado elevado de visibilidad como unidades informativas a partir de este recurso.

**GRÁFICO N° 20: LA IMAGEN Y LOS TEMAS FORTUITOS (1995-2007)**

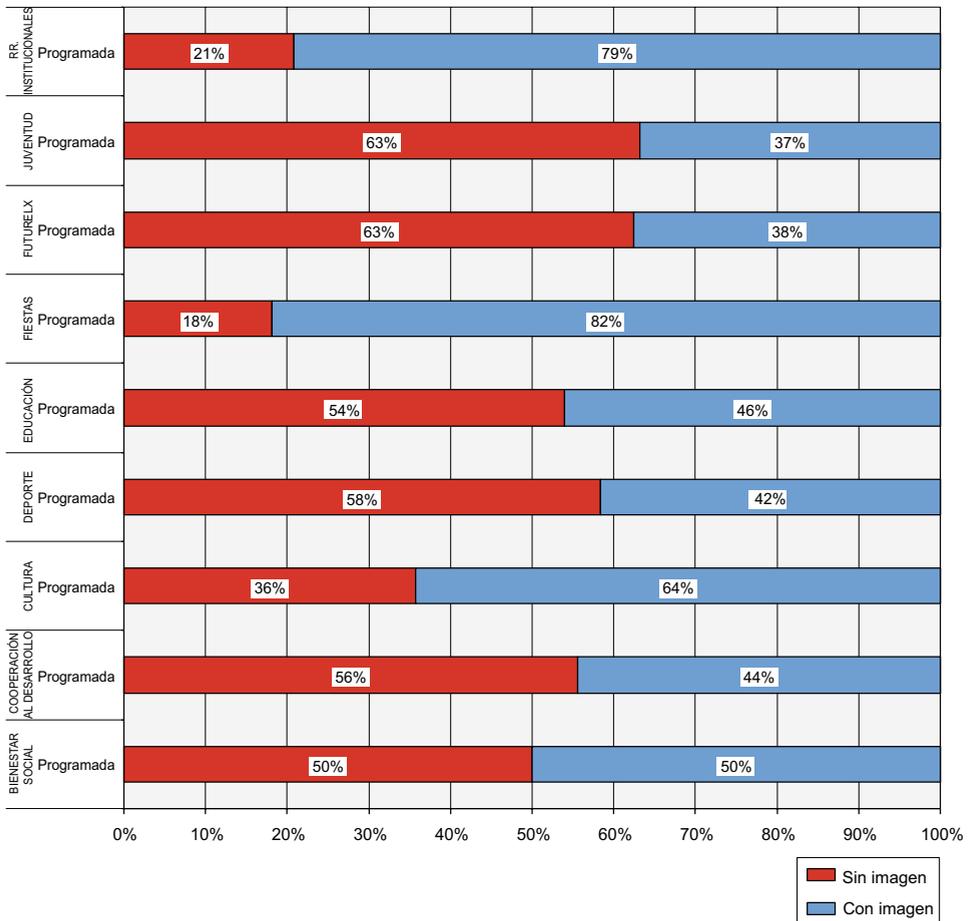


*Asesoría Jurídica* y *Pedanías*, con un 57% y 53% respectivamente, son los temas fortuitos que se presentan con el porcentaje más destacado de noticias con imagen. Por lo que se deduce que, dentro de este grupo, son los temas que se apoyan, en mayor medida, en el recurso gráfico para exponer los hechos acontecidos.

**GRÁFICO N° 21: LA IMAGEN Y LOS TEMAS PREVISIBLES (1995-2007)**

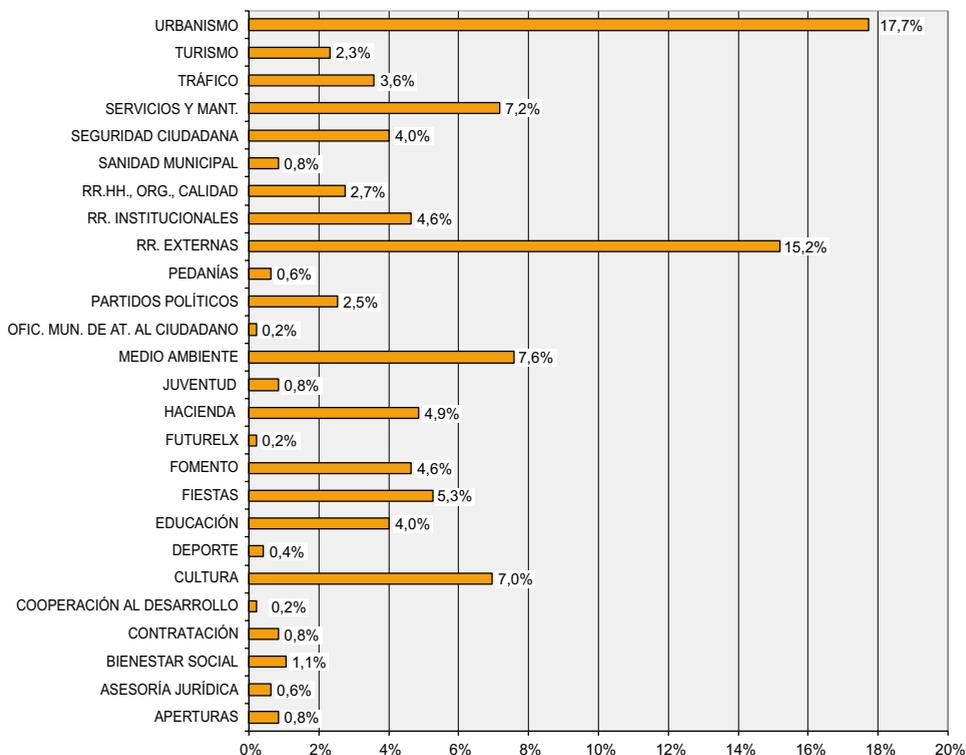


En los temas previsibles, a excepción de *sanidad* y *consumo*, se observa que, más del 50% de la información, por parte del medio, se presenta utilizando este recurso estructural: *medio ambiente* (66%), *servicios y mantenimiento* (62%), *tráfico* (61%) y *turismo* (60%) son los valores más destacados.

**GRÁFICO N° 22: LA IMAGEN Y LOS TEMAS PROGRAMADOS (1995-2007)**

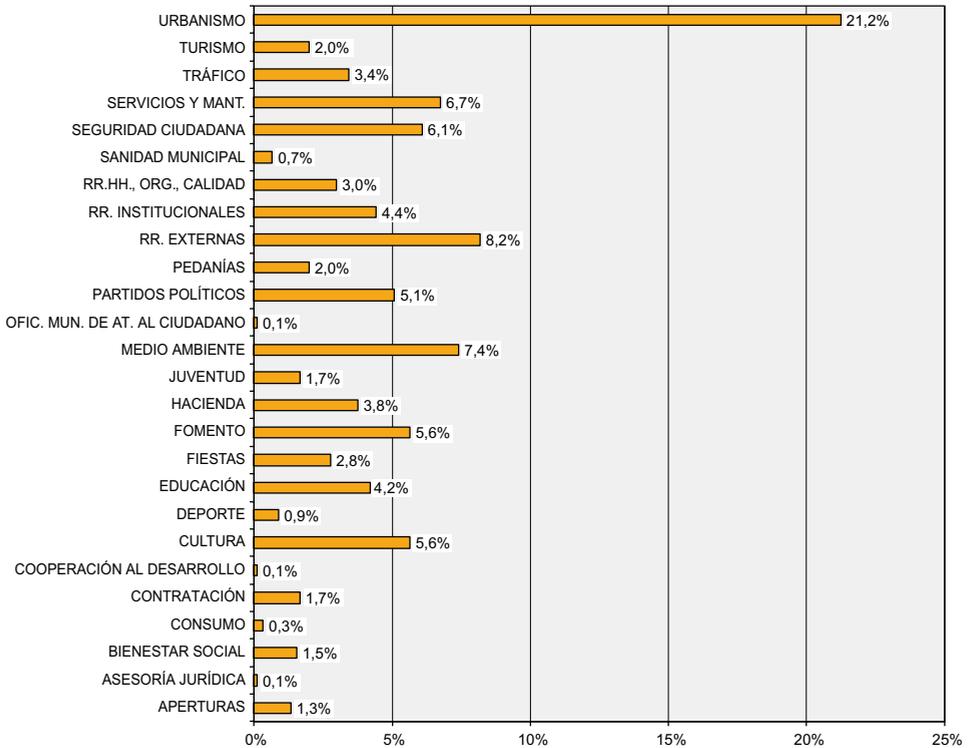
Cuando analizamos la información programada, nos encontramos con tres temas que destacan notablemente por su utilización de la imagen: son *fiestas* (con un 82%), *relaciones institucionales* (79%) y *cultura* (64%). En el caso de los dos primeros, siendo éstos los asuntos que se presentan en la agenda temática con el mayor índice de hechos programados, podemos deducir que la irrupción (programada) condiciona, de manera relevante, que el medio de comunicación planifique, dentro de sus rutinas periodísticas, la cobertura gráfica de tales informaciones. Lo mismo sucede con *cultura*: el hecho de que se elabore, por parte de la organización municipal, una programación temporal de programas, actividades e iniciativas contribuye a que el medio pueda anticipar sus necesidades, como estructura informativa, para cubrir tales acontecimientos.

**GRÁFICO N° 23: ENTRADILLA (1995-1999)**



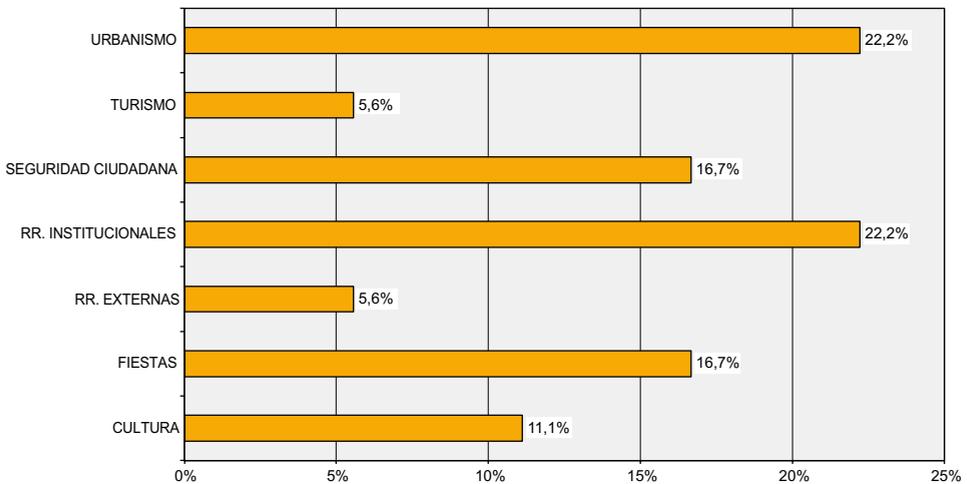
Este recurso se utiliza por el medio local, exclusivamente, durante la 1ª legislatura: se observa, de forma notable, en las noticias relacionadas con *urbanismo* (17,7%), *relaciones externas* (15,2%) y *medio ambiente* (7,6%); temas que, junto con *seguridad ciudadana*, representan los mayores índices de frecuencia de la agenda temática durante 1<sup>er</sup> periodo analizado.

GRÁFICO N° 24: SUMARIO (1995-2007)



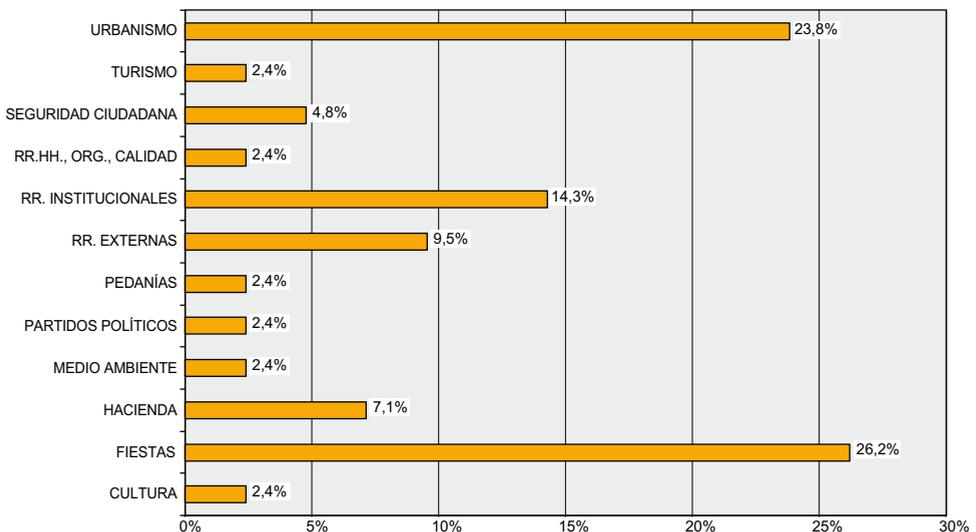
El sumario, como información que aparece destacada dentro del cuerpo de la noticia, se presenta con regularidad en temas como *urbanismo* (21,2%), *relaciones externas* (8,2%) y *medio ambiente* (7,4%), contribuyendo a la complejidad estructural de tales noticias.

**GRÁFICO N° 25: DESPIECE (1995-2007)**



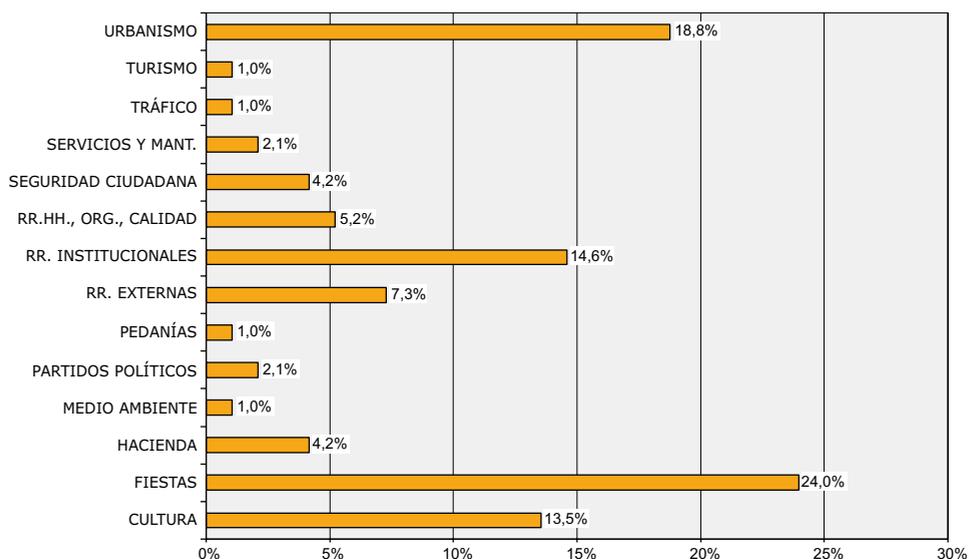
A través del despiece se profundiza en algún aspecto relacionado con la información principal que origina la noticia. En las noticias municipales analizadas, es un recurso que se utiliza especialmente para cubrir informaciones relacionadas con *urbanismo* (22,2%), *relaciones institucionales* (22,2%), *fiestas* (16,7%) y *seguridad ciudadana* (16,7%).

**GRÁFICO N° 26: RECUADRO DE APOYO (1995-2007)**



En los recuadros de apoyo se recogen informaciones tangenciales a la información principal, que vienen a complementar la exposición que se realiza sobre una noticia. Destacan, de la misma forma que en el despiece, *fiestas* (con un 26,2%), *urbanismo* (23,8%) y *relaciones institucionales* (14,3%): son, por tanto, temas que presentan cierto nivel de complejidad en su estructura y redacción informativa.

**GRÁFICO N° 27: CINTILLO (1995-2007)**



*Fiestas* (24%), *urbanismo* (18,8%) y *relaciones institucionales* (14,6%) son los tres temas municipales en los que se ha utilizado, de forma notable, el cintillo como recurso estructural. Son temas que presentan un alto grado de noticias relacionadas entre sí en un mismo ejemplar a partir de hechos o sucesos destacados.

A partir del análisis efectuado sobre tales recursos estructurales, y obviando *la entradilla* por ser utilizada exclusivamente en la 1ª legislatura, podemos afirmar que tanto *urbanismo*, como *fiestas* y *relaciones institucionales*, son los temas municipales que se caracterizan por el mayor grado de complejidad en el aspecto formal de las noticias analizadas.

En el epígrafe siguiente, se propone una caracterización de los temas municipales, según las diferentes variables que han sido abordadas en este proyecto de investigación, desde una perspectiva longitudinal compuesta por los doce años corres-

pendientes a las tres legislaturas analizadas. Se pretende con ello aportar una imagen integrada de las características propias de cada tema que permita singularizarlo y diferenciarlo del resto.

### 6.2.12. Caracterización de los temas municipales

TEMAS	Distribución recurrente	Extensión profunda	Información secundaria	Tratamiento conflictivo	Regularidad alta	Homogeneidad alta	Aparición portada	Página impar	Irrupción	Información mediata	Estructura compleja
Aperturas									■		
Asesoría Jurídica									■		
Bienestar Social									■		
Consumo									■		
Contratación									■		
Cooperación									■		
Cultura									■		
Deporte									■		
Educación									■		
Fiestas									■		
Fomento									■		
FuturElx									■		
Hacienda									■		
Juventud									■		
Medio Ambiente									■		
OMAC									■		
Partidos políticos									■		
Pedanías									■		
RR. Externas									■		
RR. Institucionales									■		
RR.HH., Organización									■		
Sanidad municipal									■		
Seg. ciudadana									■		
Servicios, Mantenim.									■		
Tráfico									■		
Turismo									■		
Urbanismo									■		

IRRUPCIÓN	Fortuita	Previsible	Programada
	Fortuita	Previsible	Programada
	Fortuita	Previsible	Programada
	Fortuita	Previsible	Programada

### 6.2.13. La distribución de noticias por áreas administrativas

La estructura organizativa del Ayuntamiento de Elche varía en cada una de las tres legislaturas y se materializa, por una parte, en diferentes áreas de gestión administrativa como delegaciones genéricas; por otra, en delegaciones especiales o de servicio, según las competencias a asumir por parte de los miembros del equipo de gobierno en cada periodo.

Las noticias aparecidas en el medio local, relacionadas con los temas de gestión de cada una de las áreas administrativas, se manifiestan con naturaleza diferente: de manera que, podemos deducir cuáles son las áreas administrativas más conflictivas en cada legislatura.

En la 1ª, se configuran junto con la Secretaría General, Intervención y Tesorería, seis áreas administrativas denominadas: Alcaldía; Bienestar Social; Urbanismo y Medio Ambiente; Contratación y Servicios de Gestión Directa; Educación y Cultura; Hacienda, Fomento y Personal. Dentro de cada una de ellas, se establecen diferentes ámbitos de gestión político-administrativa que pueden variar de uno a otro periodo legislativo (e incluso, durante el mismo periodo), a partir de remodelaciones competenciales que afectan a los concejales del equipo de gobierno. En consecuencia, los temas municipales se adscriben a las diferentes áreas administrativas, según la distribución de funciones encomendadas a éstas.

Así, nos encontramos en *Alcaldía* con la gestión relacionada con el plan estratégico *FuturElx*, las relaciones institucionales y la Oficina Municipal de Atención al Ciudadano (OMAC).

En el área de *Bienestar Social*: la gestión de servicios sociales y sanidad municipal.

En el área de *Urbanismo y Medio Ambiente*: la gestión urbanística y medioambiental.

En el área de *Contratación y Servicios de Gestión Directa*: aperturas, tráfico (hasta septiembre de 1997), servicios y mantenimiento, contratación y pedanías.

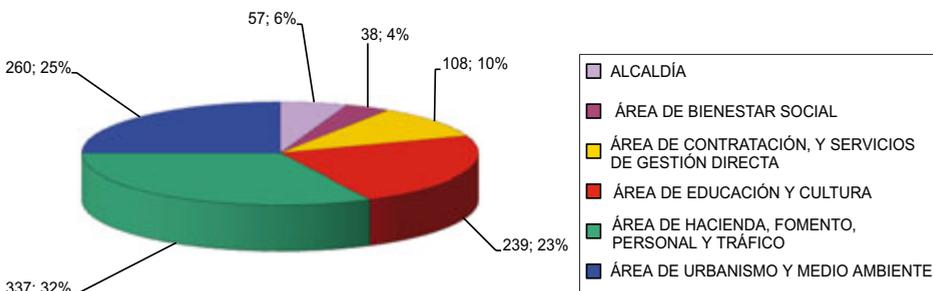
En el área de *Educación y Cultura*: fiestas, deporte, gestión cultural y educativa, así como cooperación al desarrollo.

En el área de *Hacienda, Fomento, Personal (y tráfico)*: turismo, tráfico (desde septiembre de 1997 y hasta final de legislatura), hacienda, fomento de la promoción económica, consumo, asesoría jurídica, seguridad ciudadana, recursos humanos, organización y calidad.

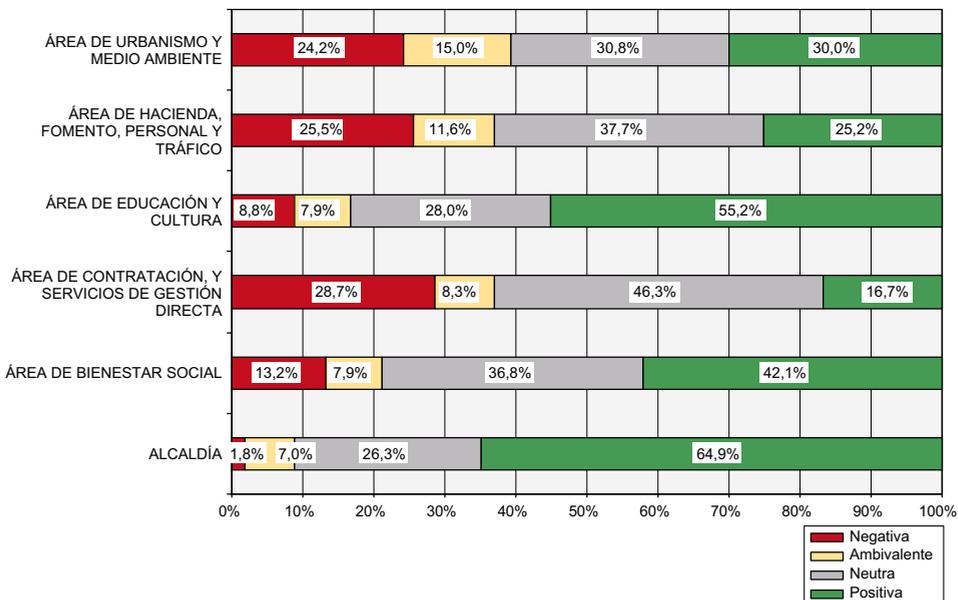
Según el siguiente gráfico, a lo largo de la 1ª legislatura, es *Hacienda, Fomento, Personal y Tráfico* (con un 33%) el área que alcanza mayor presencia mediática, seguida de *Urbanismo y Medio Ambiente* (con un 25%); en tercer lugar, aparecen las noticias relativas al área de Educación y Cultura (con un 23%).

*Contratación y servicios de gestión directa*, con un 10%, así como *Alcaldía*, con un 5%, y *Bienestar Social*, con un 4%, representan, en este periodo, las áreas con menor incidencia informativa.

**GRÁFICO Nº 28: DISTRIBUCIÓN DE NOTICIAS POR ÁREAS ADMINISTRATIVAS (1995-1999)**



**GRÁFICO Nº 29: NATURALEZA DE LAS NOTICIAS POR ÁREAS ADMINISTRATIVAS (1995-1999)**



Si nos centramos en la naturaleza de las noticias, las dos áreas que presentan un mayor índice de noticias negativas y ambivalentes, coinciden con las que han aparecido en el medio con mayor frecuencia: *Urbanismo y Medio Ambiente* (con un 39,2%), así como *Hacienda, Fomento, Personal y Tráfico* (con un total de 37,1%). Le sigue *Contratación y Servicios de Gestión Directa* (37%).

Bienestar Social (21,1%), Educación y Cultura (16,7%) así como el área de *Alcaldía* (con un escaso 8,8%) representan los índices de menor relevancia de informaciones negativas y ambivalentes, relacionadas con la gestión desarrollada.

Ya en la 2ª legislatura, la estructura organizativa se divide en ocho áreas administrativas: *Alcaldía; Jurídico-Administrativa, Coordinación y Fomento Económico; Hacienda; Educación y Cultura; Urbanismo y Medio Ambiente; Bienestar Social y Sanidad; Contratación, Servicios de Gestión Directa, Mantenimiento y Tráfico; Recursos Humanos, Organización y Calidad.*

En *Alcaldía*, aparece de nuevo, en este segundo periodo, la gestión relacionada con el plan estratégico *FuturElx*, las relaciones institucionales y la Oficina Municipal de Atención al Ciudadano (OMAC).

En el área *Jurídico-Administrativa, Coordinación y Fomento Económico*: temas relacionados con asesoría jurídica, promoción o fomento económico, turismo, consumo y tráfico (desde enero del 2001 y hasta final de legislatura).

En el área de *Hacienda*: impuestos, tasas y contribuciones especiales, así como la recaudación ejecutiva.

En el área de *Educación y Cultura*: juventud, cultura, fiestas, deporte y educación.

En el área de *Urbanismo y Medio Ambiente*: la gestión urbanística y medioambiental.

En el área de *Bienestar Social y Sanidad*: la gestión de servicios sociales, sanidad municipal y consumo.

En el área de *Contratación, Servicios de Gestión Directa, Mantenimiento y Tráfico*: aperturas, tráfico (hasta enero del 2001), servicios y mantenimiento, contratación y pedanías.

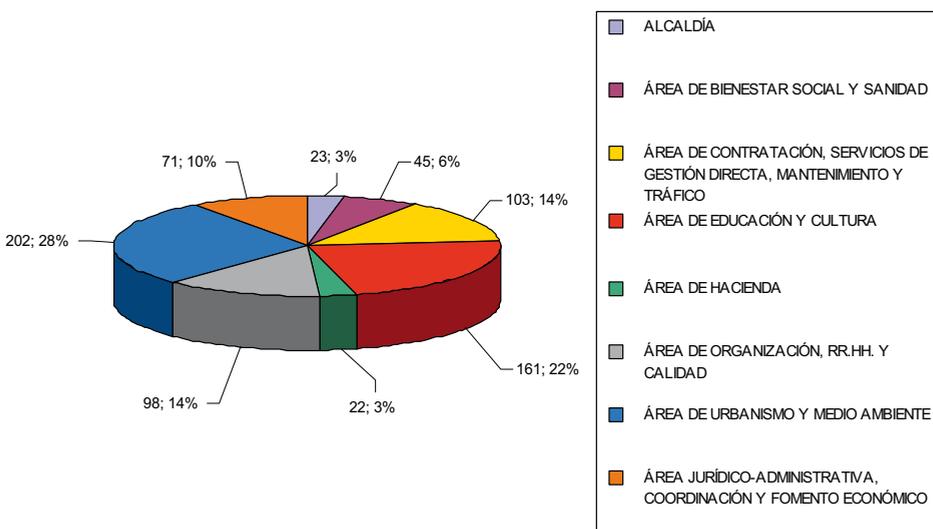
En el área de *Recursos Humanos, Organización y Calidad*: la gestión de personal funcionario, eventual y contratado; seguridad ciudadana, la estructura organizativa de

la institución y los procesos conducentes a garantizar la calidad prestacional de los servicios e infraestructuras públicas.

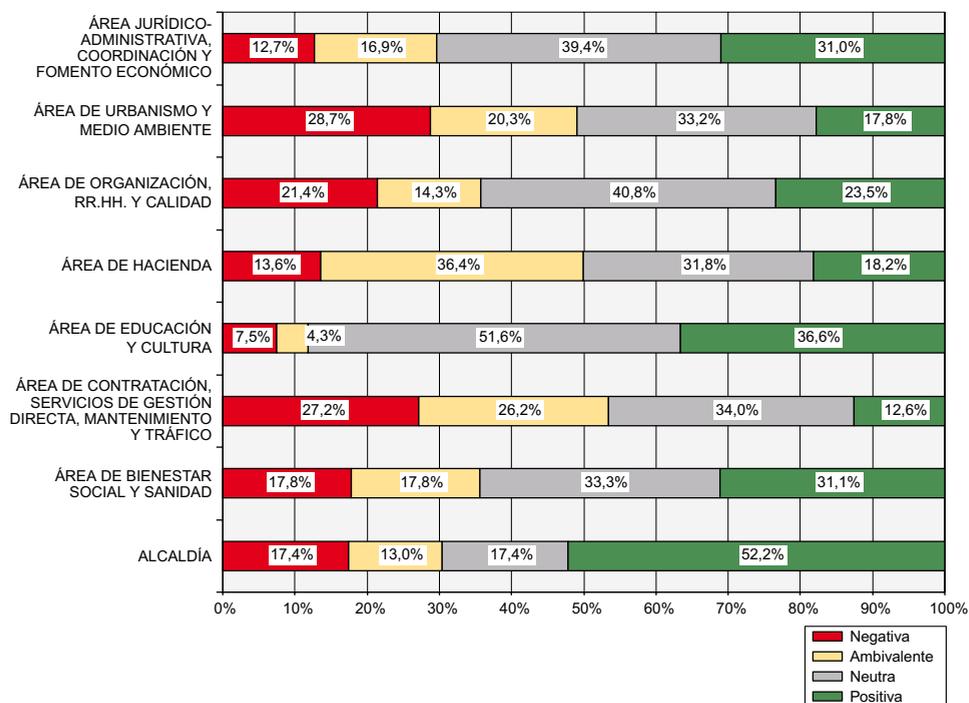
A la vista de los datos que indica el gráfico siguiente, en la 2ª legislatura, *Urbanismo y Medio Ambiente* (28%) junto con *Educación y Cultura* (22%) son las áreas que representan el mayor porcentaje de noticias acontecidas; le siguen *Contratación, Servicios de Gestión Directa, Mantenimiento y Tráfico* (14%), junto con *Organización, Recursos Humanos y Calidad* (14%). Les sigue el área Jurídico-Administrativa, Coordinación y Fomento Económico (con un 10%).

*Bienestar Social y Sanidad* (6%) así como *Alcaldía o Hacienda* (con un 3% cada una de ellas), son las que han presentado menor incidencia informativa.

**GRÁFICO N° 30: DISTRIBUCIÓN DE NOTICIAS POR ÁREAS ADMINISTRATIVAS (1999-2003)**



**GRÁFICO N° 31: NATURALEZA DE LAS NOTICIAS POR ÁREAS ADMINISTRATIVAS (1999-2003)**



Al analizar, sin embargo, la naturaleza de las noticias, es *Contratación, Servicios de Gestión Directa, Mantenimiento y Tráfico* (con un 53,4%), el área organizativa que presenta el mayor índice de noticias negativas y ambivalentes; le sigue *Hacienda* (con un 50%), *Urbanismo y Medio Ambiente* (49%), el *área Jurídico-Administrativa, Coordinación y Fomento* (39,6%), *Recursos Humanos, Organización, Calidad* (35,7%), y *Bienestar Social y Sanidad* (35,6%).

*Alcaldía*, representa el 30,4% de informaciones de este tipo, aumentando considerablemente la distribución de noticias contrapuestas a los intereses de la organización municipal de la anterior legislatura a la 2ª; a *Educación y Cultura*, le corresponde el porcentaje menor, con el 11,8% sobre el total de informaciones acontecidas en este periodo.

En la 3ª legislatura, la estructura municipal centralizada se reduce, dividiéndose, al igual que en la 1ª, en seis áreas administrativas: *Alcaldía; Economía, Fomento y Turismo; Contratación, Servicios, Mantenimiento (y Medio Ambiente); Organización, Recursos Humanos y Calidad; Socioeducativa; Urbanismo*.

*Alcaldía*, sigue manteniendo los mismos temas que en las legislaturas anteriores: la gestión relacionada con el plan estratégico *FuturElx*, las relaciones institucionales y la Oficina Municipal de Atención al Ciudadano (OMAC).

En el área de *Economía, Fomento y Turismo*: nos encontramos con hacienda, promoción económica, promoción turística y consumo.

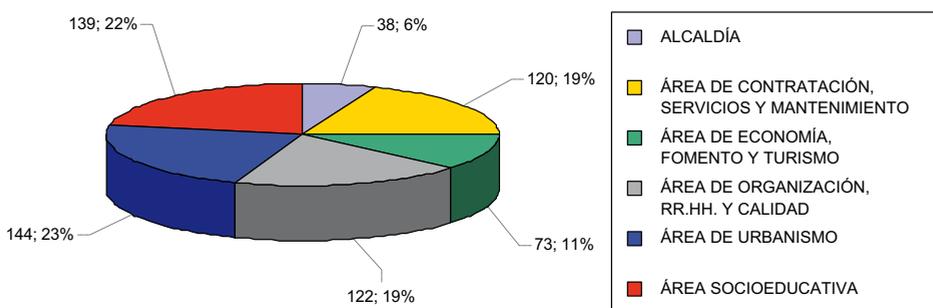
En el área de *Contratación, Servicios, Mantenimiento (y Medio Ambiente)*: aperturas, tráfico, servicios y mantenimiento, contratación y medio ambiente (que se incluye en esta área a partir de marzo del 2005 y hasta final de legislatura).

En el área *Socioeducativa*: bienestar social, juventud, deporte, educación, cultura, sanidad municipal, consumo, fiestas, pedanías y cooperación al desarrollo.

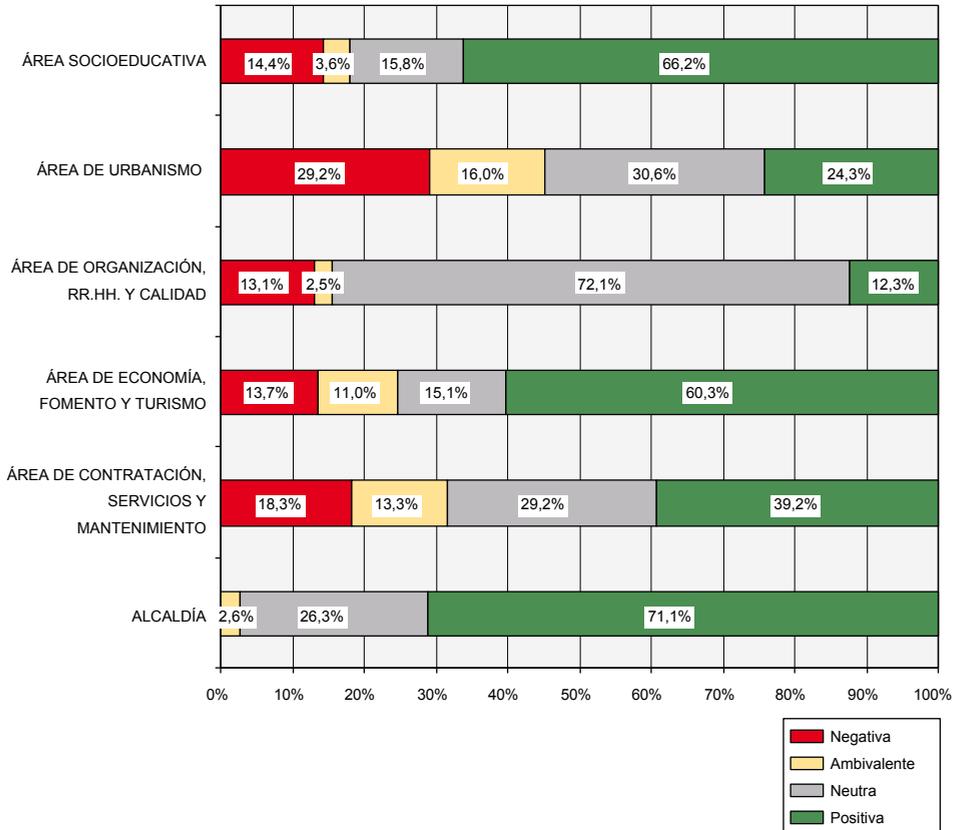
En el área de *Urbanismo*: gestión urbanística y medioambiental (desde principio de legislatura y hasta marzo del 2005).

En el área de *Organización, Recursos Humanos y Calidad*: en clara consonancia con la legislatura anterior, la gestión de personal funcionario, eventual y contratado; seguridad ciudadana, asesoría jurídica así como la estructura organizativa y los procesos conducentes a garantizar niveles suficientes de calidad prestacional.

**GRÁFICO N° 32: DISTRIBUCIÓN DE NOTICIAS POR ÁREAS ADMINISTRATIVAS (2003-2007)**



**GRÁFICO N° 33: NATURALEZA DE LAS NOTICIAS POR ÁREAS ADMINISTRATIVAS (2003-2007)**



En este último periodo, es el área de *Urbanismo* (con un 23%) la que representa el porcentaje más significativo, con escasa diferencia respecto a las áreas *Socioeducativa* (con un 22%), *Recursos Humanos, Organización y Calidad* (19%), así como *Contratación, Servicios y Mantenimiento* (19%). Le siguen *Economía, Fomento y Turismo* (11%) así como *Alcaldía* (6%).

Al analizar la naturaleza de las noticias por áreas administrativas, se constata que es *Urbanismo* (con un 45,2%) la que presenta el nivel más alto de información negativa y ambivalente; le sigue *Contratación, Servicios y Mantenimiento* (31,6%), el área *Socioeducativa* (28%), así como *Economía, Fomento y Turismo* (24,7%).

En el otro extremo se sitúan *Organización, Recursos Humanos y Calidad* (15,6%) junto con *Alcaldía*, que se sitúa en la posición más favorable, con tan sólo un 2,6%

de noticias no acordes con los objetivos de la Institución municipal; en este sentido, esta 3ª legislatura, mantiene una clara concordancia con la 1ª: presentándose, en ambos periodos legislativos, *Urbanismo* como el valor más negativo y *Alcaldía* como el área administrativa más positiva.

Esta distribución de las áreas organizativas, efectuada en cada uno de los tres periodos, afecta a la representatividad de los temas ya que, al incrementarse o disminuir el número de las mismas, la distribución de competencias varía sustancialmente. Y, en este sentido, en el tercer periodo se observa, respecto a los dos anteriores, un mayor equilibrio informativo en el peso específico de las áreas administrativas, a partir de la gestión desarrollada por éstas.

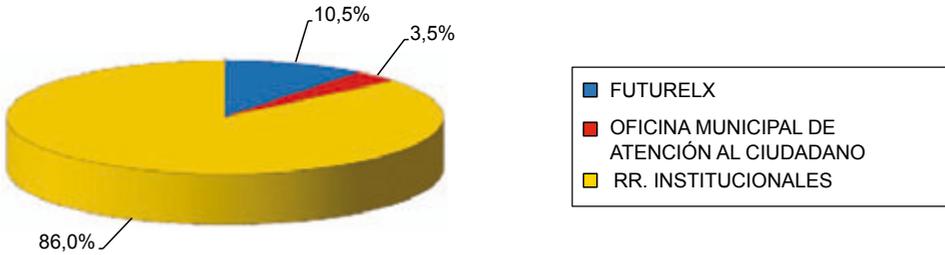
#### 6.2.14. La distribución de temas por áreas administrativas

La distribución de los temas municipales por áreas administrativas, nos indica cuáles son los temas que, según su presencia en el medio, adquiere en una mayor o menor relevancia en cada una de ellas. Esta lectura puede contribuir a identificar si los temas adscritos a cada área están siendo convenientemente explicados a la ciudadanía o, por el contrario, existen ciertas competencias, dentro de las estructuras administrativas, que convendría reforzar como posicionamiento estratégico por parte de los responsables municipales.

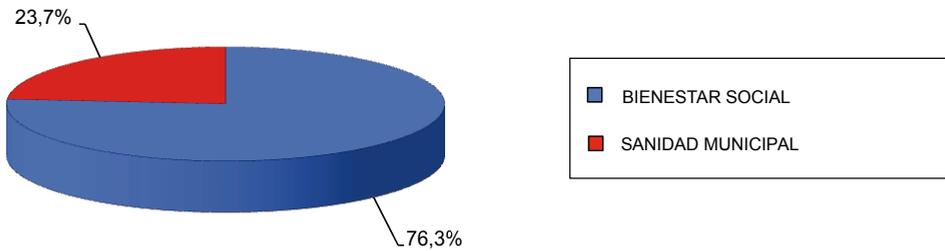
Se presentan los datos desagregados, por legislatura; ya que, según el periodo de análisis, algunos temas se adscriben a áreas diferentes, tal y como hemos apuntado en el epígrafe anterior.

**GRÁFICO N° 34: TEMAS Y ÁREAS ADMINISTRATIVAS (1995-1999)**

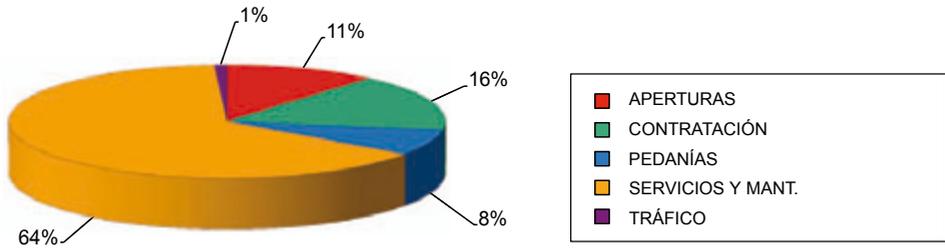
**ALCALDÍA**



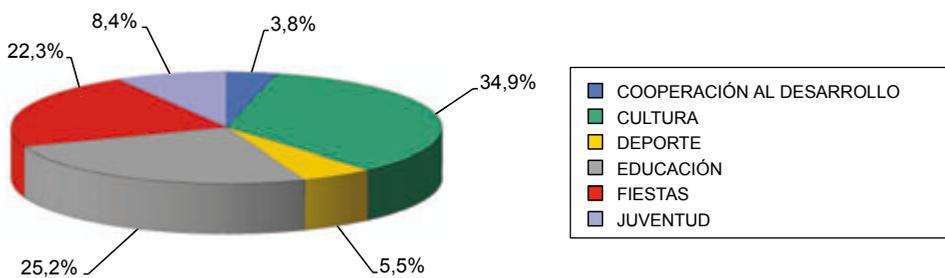
**ÁREA DE BIENESTAR SOCIAL**



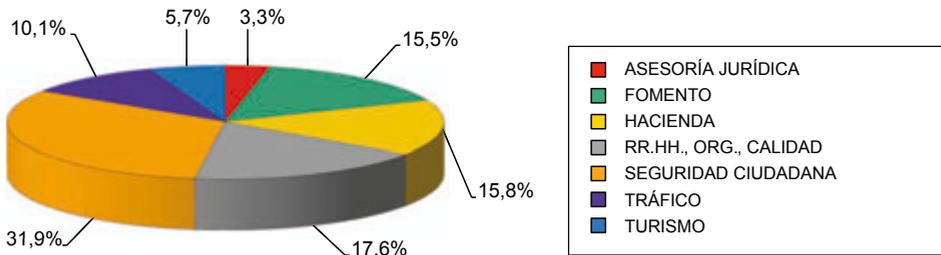
**ÁREA DE CONTRATACIÓN Y SERVICIOS DE GESTIÓN DIRECTA**



**ÁREA DE EDUCACIÓN Y CULTURA**



ÁREA DE HACIENDA, FOMENTO, PERSONAL Y TRÁFICO



ÁREA DE URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE

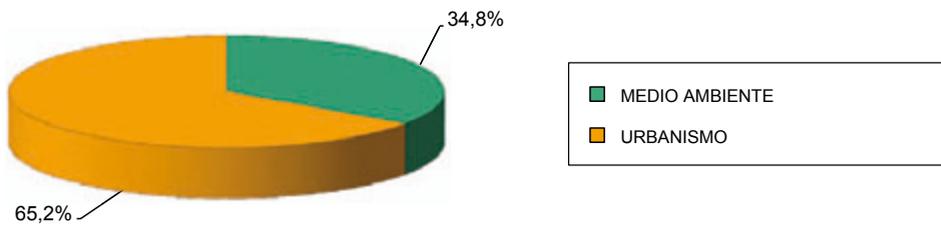
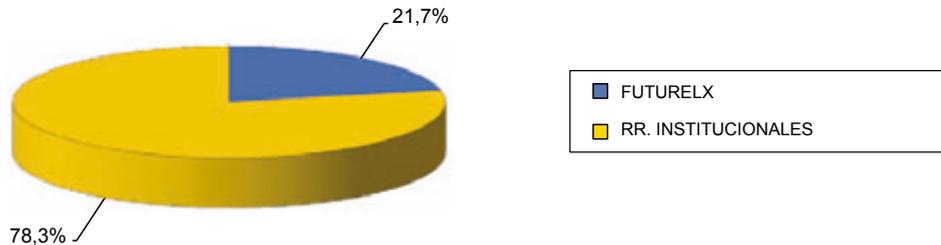
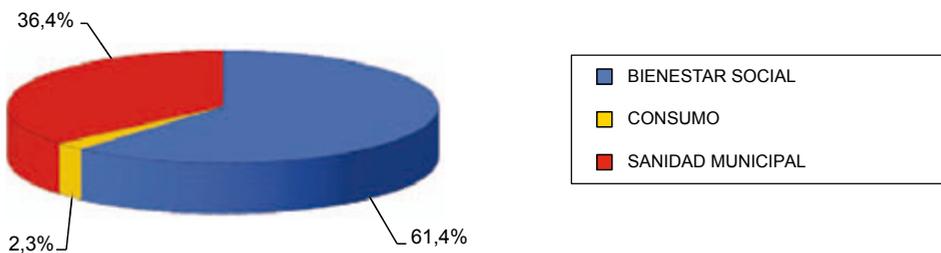


GRÁFICO N° 35: TEMAS Y ÁREAS ADMINISTRATIVAS (1999-2003)

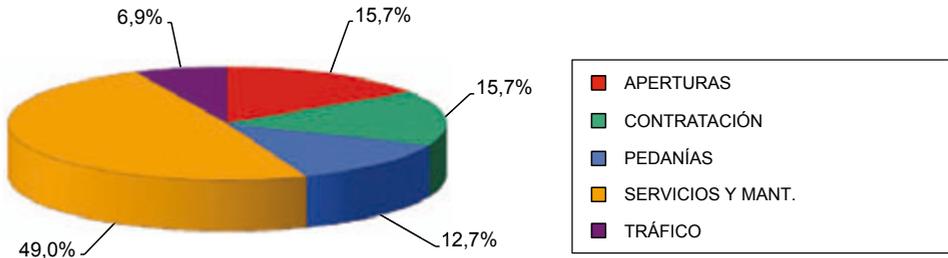
ALCALDÍA



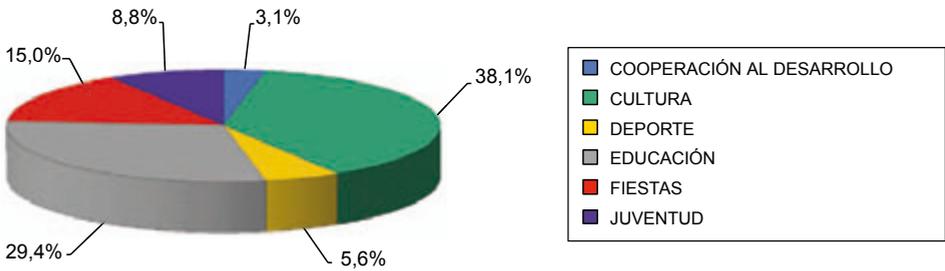
ÁREA DE BIENESTAR SOCIAL Y SANIDAD



ÁREA DE CONTRATACIÓN, SERVICIOS DE GESTIÓN DIRECTA, MANTENIMIENTO Y TRÁFICO



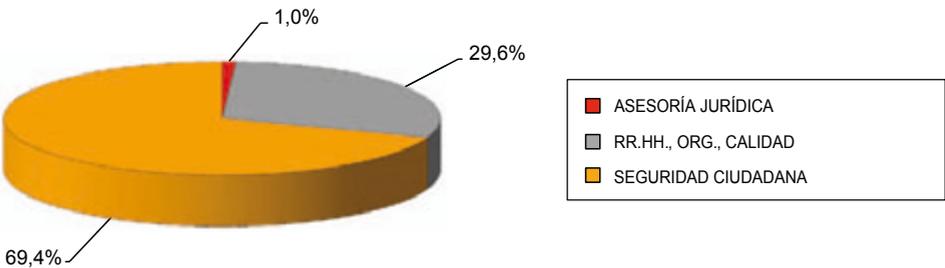
ÁREA DE EDUCACIÓN Y CULTURA



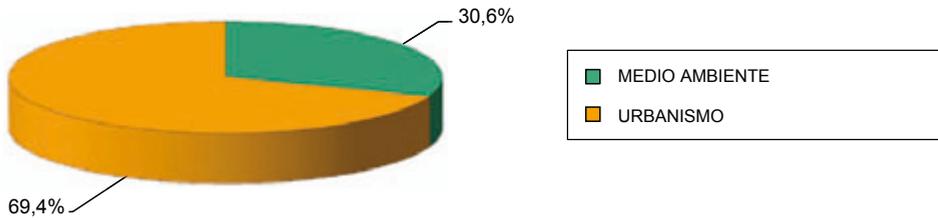
ÁREA DE HACIENDA



ÁREA DE ORGANIZACIÓN, RR.HH. Y CALIDAD



AREA DE URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE



ÁREA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA, COORDINACIÓN Y FOMENTO ECONÓMICO

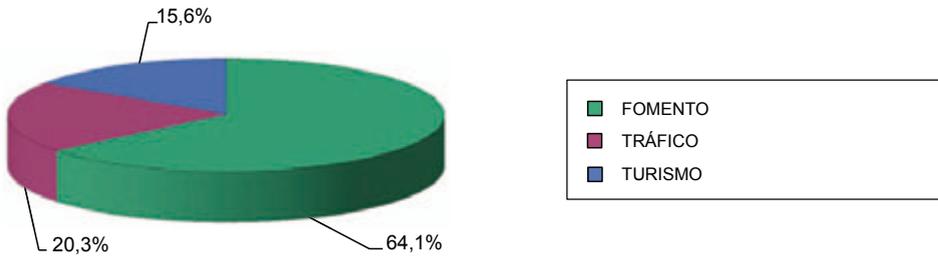
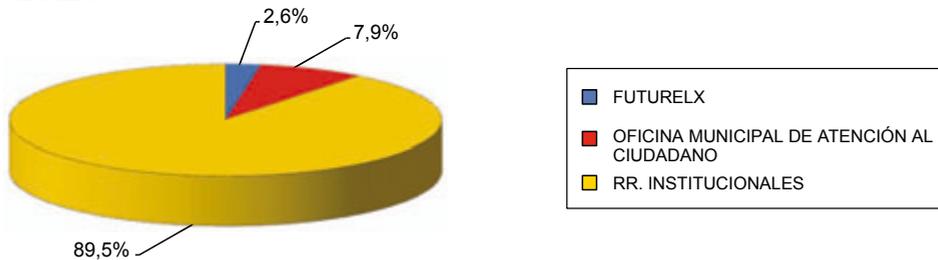
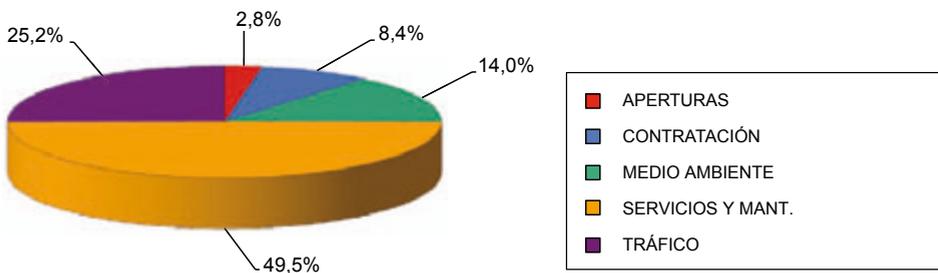


GRÁFICO N° 36: TEMAS Y ÁREAS ADMINISTRATIVAS (2003-2007)

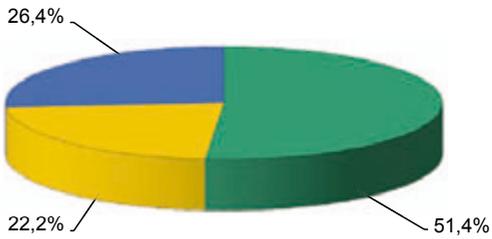
ALCALDÍA



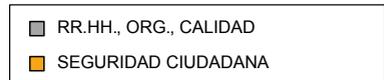
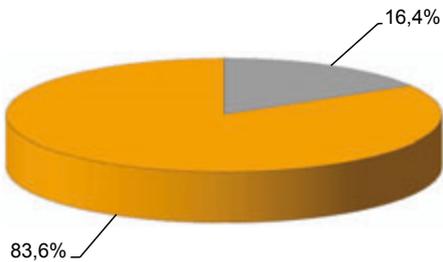
ÁREA DE CONTRATACIÓN, SERVICIOS Y MANTENIMIENTO



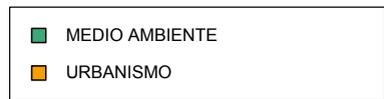
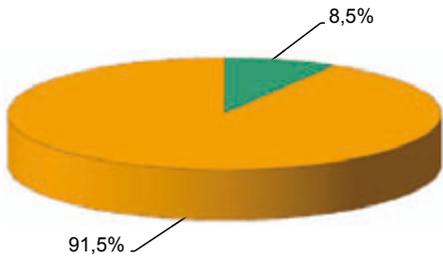
ÁREA DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO



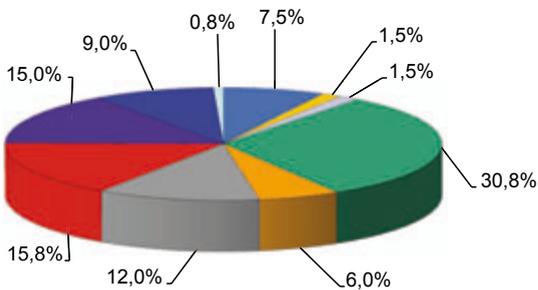
ÁREA DE ORGANIZACIÓN, RR.HH. Y CALIDAD



ÁREA DE URBANISMO



ÁREA SOCIOEDUCATIVA



En la 1ª legislatura, los temas predominantes en cada una de las áreas administrativas son: relaciones institucionales (en *Alcaldía*), bienestar social (en *Bienestar Social*), servicios y mantenimiento (en *Contratación y Servicios d Gestión Directa*), cultura (en *Educación y Cultura*), seguridad ciudadana (en *Hacienda, Fomento, Personal y Tráfico*) y urbanismo (en *Urbanismo y Medio Ambiente*).

En la 2ª, nos encontramos como temas más destacados con: relaciones institucionales (en *Alcaldía*), bienestar social (en *Bienestar Social y Sanidad*), servicios y mantenimiento (en *Contratación, Servicios de Gestión Dir ecta, Mantenimiento y Tráfico*), cultura (en *Educación y Cultura*), hacienda (en *Hacienda*), seguridad ciudadana (en *Organización, Recursos Humanos y Calidad*), urbanismo (en *Urbanismo y Medio Ambiente*) y fomento (en el ár ea *Jurídico-Administrativa, Coordinación y Fomento Económico*). Se mantienen, por tanto, los temas del 1º periodo y emergen, en este 2º, hacienda y fomento.

En el 3º periodo analizado, aparecen de nuevo relaciones institucionales (en *Alcaldía*), servicios y mantenimiento (en *Contratación, Servicios y Mantenimiento*), cultura (en *la Socioeducativa*), fomento (en *Economía, Fomento y Turismo*), seguridad ciudadana (en *Organización, Recursos Humanos y Calidad*) y urbanismo (en el área de *Urbanismo*).

En los tres periodos analizados, *rr. institucionales, servicios y mantenimiento, cultura, seguridad ciudadana y urbanismo* son temas que presentan una relevancia continua, dentro de las áreas que asumen tales competencias. *Fomento*, se refuerza notablemente en la 2ª legislatura y se mantiene en la 3ª. Así mismo *hacienda* irrumpe en la 2ª para ceder protagonismo, en la 3ª, a *fomento y turismo*. Por su parte, la gestión de *Bienestar social* alcanza cotas mucho menos significativas en el 3º periodo que en los dos anteriores, y su representación queda bastante difuminada dentro de una gran área, denominada socioeducativa.

Es destacable la evolución que se produce en *turismo y medio ambiente*: en el caso del primero, se puede observar cómo éste ha ido adquiriendo una pr esencia progresiva como hechos informativos, dentro de las áreas administrativas a las que ha sido adscrito, con un crecimiento de un 5,7%, 15,6% y 26,4% respectivamente, en cada una de las tr es legislaturas analizadas. Creemos que tal evolución se co rresponde con tres hechos fundamentales: en primer término, el planteamiento de un nuevo modelo de ciudad, orientado hacia el sector turístico y de servicios, que queda reflejado en el plan estratégico *Futurelx* del año 1998; en segundo lugar, el punto de inflexión que supuso la declaración de Patrimonio de la Humanidad del *Misteri d'Elx* (en el año 2001) y el *Palmeral* (2000), como dos de las señas de identidad territoriales y culturales más significativas, que contribuyen a la reformulación

de la identidad de Elche como municipio turístico; a esta segunda circunstancia, se suma la creación del *Institut de Turisme d'Elx* como organismo autónomo que va a planificar y gestionar, a partir del 2001, las estrategias y el posicionamiento turístico de la ciudad.

En *medio ambiente* se observa justo la tendencia contraria: la representación del tema, dentro de las áreas que asumen tal responsabilidad, es de un 34,8% en la 1ª legislatura, un 30,6% en la 2ª, y un 22,5% en la 3ª, como resultado, en esta última, de la adscripción del tema a dos áreas administrativas diferentes durante este mismo periodo. Este retroceso se justifica por el hecho de que sea EU quien, gobernando en coalición con el PSOE en el 1º periodo, asume competencias que representan uno de los ejes fundamentales de su programa electoral. En la 2ª y 3ª legislatura, EU permanece en la oposición, y medio ambiente, como tema de gestión política, pierde cierta visibilidad dentro de las áreas administrativas: especialmente en el 3º periodo.

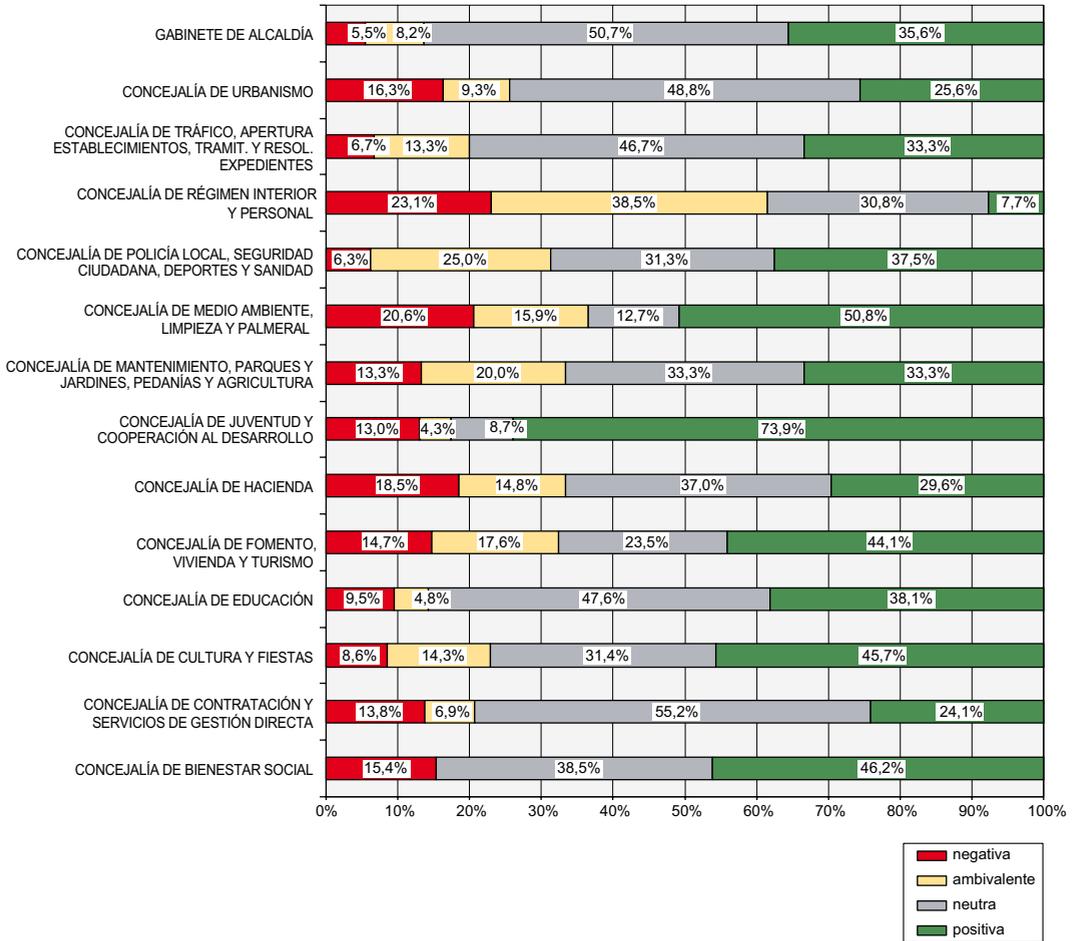
#### 6.2.15. Entidades declarantes municipales y declarantes individuales

En cada periodo, diferentes *concejalías*, *departamentos*, *organismos autónomos*, *empresas municipales y mixtas* han desarrollado sus competencias y funciones públicas a través de las políticas estratégicas establecidas por el equipo de gobierno. Actúan, en consecuencia, como entidades declarantes, con identidad propia, en el medio de comunicación local.

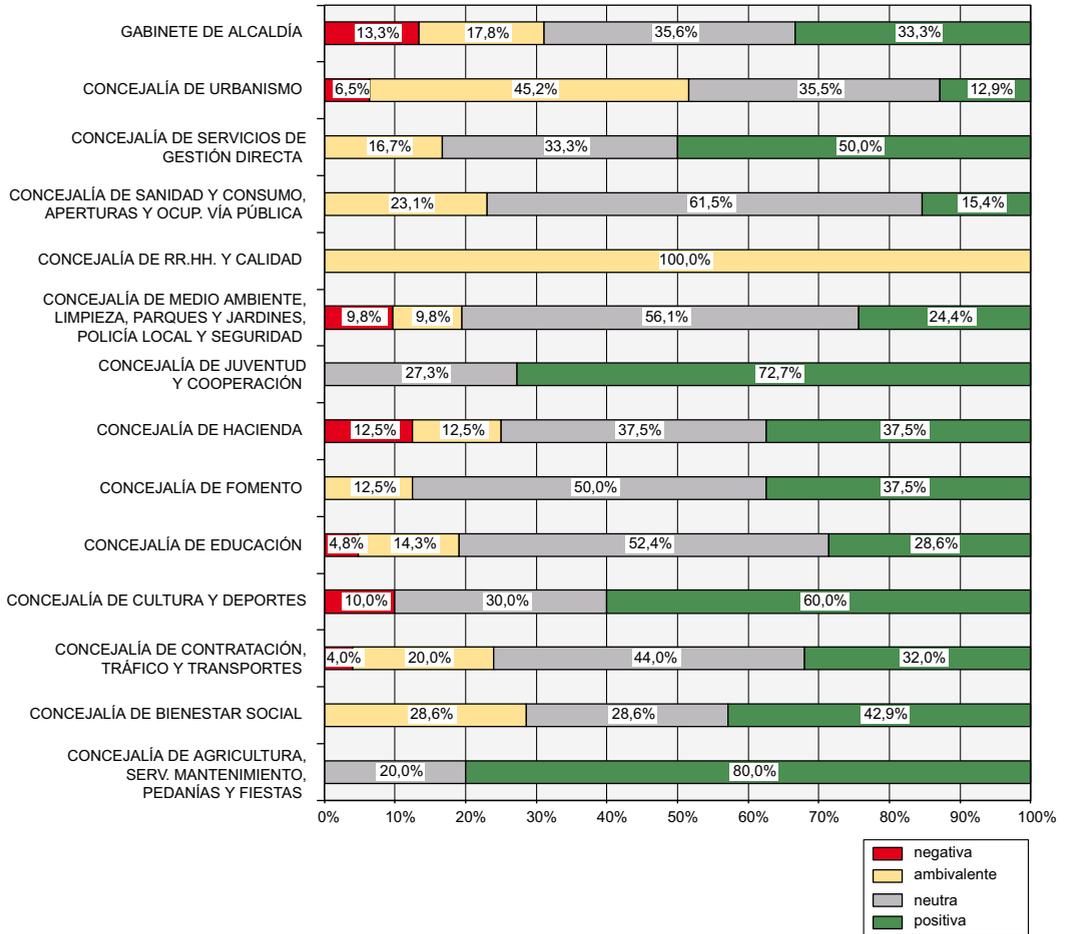
Esta circunstancia, nos permite analizar el tratamiento de la información reflejada en el medio, como gestión municipal, a través de la estructura centralizada y descentralizada del Ayuntamiento cuando ésta aparece como *entidad declarante*.

Por otra parte, para completar dicho análisis, creemos oportuno incidir en la figura del *declarante individual* para observar si existen diferencias sustanciales en el tratamiento informativo de hechos (o acontecimientos) según el emisor que aparece en las noticias municipales.

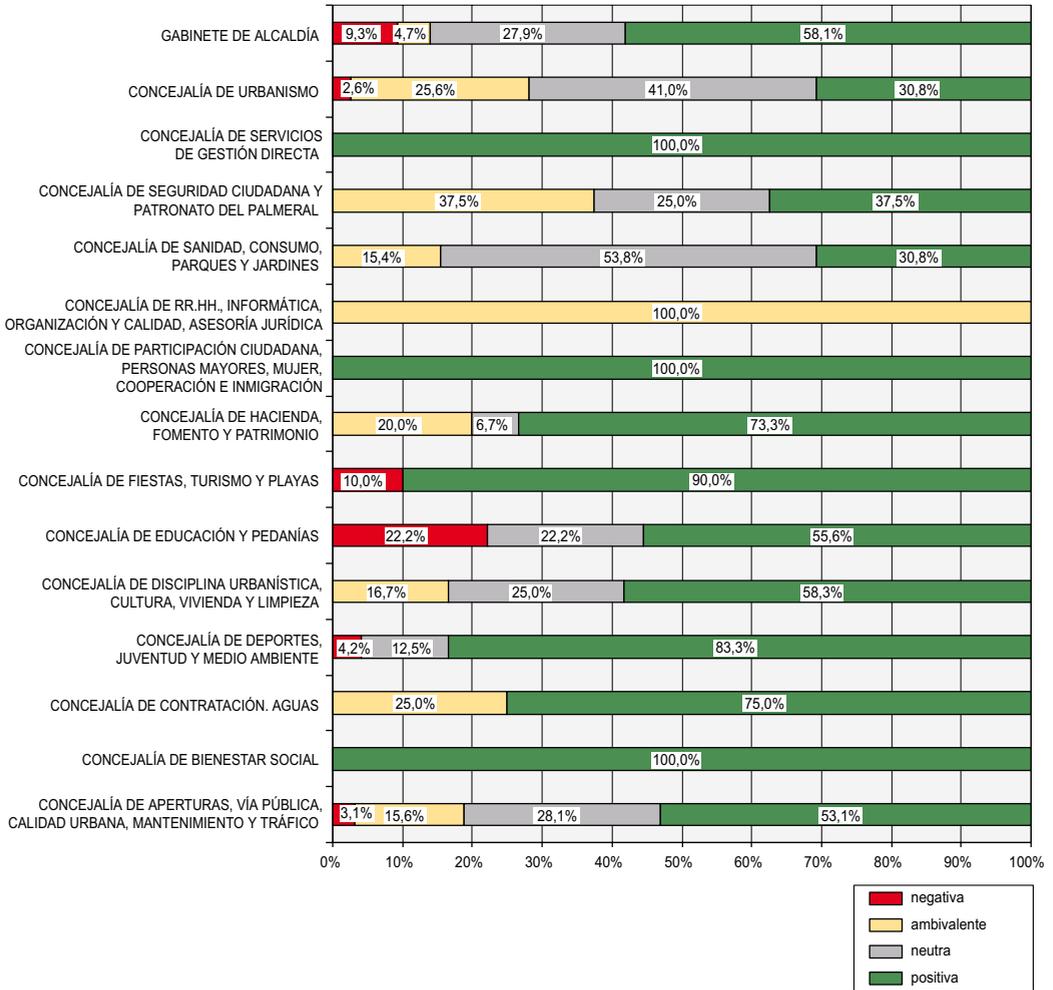
**GRÁFICO N° 37: ENTIDADES DECLARANTES MUNICIPALES –ESTRUCTURA CENTRALIZADA– (1995-1999)**



**GRÁFICO N° 38: ENTIDADES DECLARANTES MUNICIPALES –ESTRUCTURA CENTRALIZADA– (1999-2003)**



**GRÁFICO N° 39: ENTIDADES DECLARANTES MUNICIPALES –ESTRUCTURA CENTRALIZADA– (2003-2007)**



A partir de los tres gráficos anteriores, se observa cómo, en la 1ª legislatura, es la concejalía de *Régimen Interior y Personal*, con un 61,6% de informaciones ambivalentes y negativas sobre el total de hechos acontecidos, así como la de *Medio Ambiente, Limpieza y Palmeral* (con un 36,5%), los dos departamentos que salen menos reforzados como entidades declarantes. En el extremo opuesto, se sitúa *Alcaldía*, con un 86,3% de noticias neutras y positivas, la concejalía de *Educación* (con un 85,7%) y de *Bienestar Social* (84,7%).

En la 2ª, es la concejalía de *Recursos Humanos y Calidad*, con un 100% de informaciones de carácter ambivalente, junto con la de *Urbanismo*, con un 51,7% de noticias negativas y ambivalentes, las que destacan como entidades emisoras más perjudicadas por el tratamiento de la información municipal. Nos encontramos, por otra parte, como información acorde con los objetivos institucionales, a las noticias en las que aparecen como entidades declarantes dos concejalías: *Agricultura, Servicios, Mantenimiento, Pedanías y Fiestas*, con un 20% de información neutra y un 80% positiva, así como *Juventud y Cooperación* con un 27,3% y un 72,7%, respectivamente, de noticias neutras y positivas.

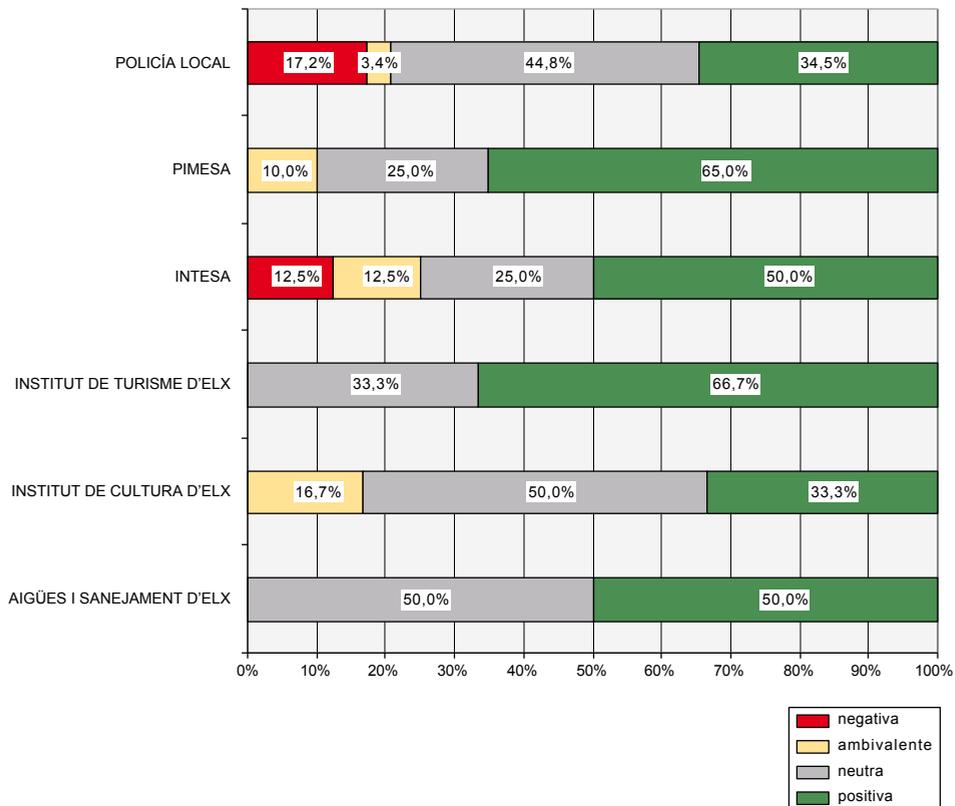
Si nos centramos en el 3º periodo, la Concejalía de *Recursos Humanos, Informática, Organización, Calidad y Asesoría Jurídica* se presenta con el 100% de las informaciones acontecidas de naturaleza ambivalente, mientras que la de *Seguridad Ciudadana y Patronato del Palmeral* representa el 37% de tales noticias. Destaca también *Educación y Pedanías* con un 22,2% como declarante de informaciones negativas.

Las más reforzadas, en esta legislatura, serían: por una parte, *Bienestar Social*; por otra, *Participación Ciudadana, Personas Mayores, Mujer, Cooperación e Inmigración*; ambas, junto con *Servicios de Gestión Directa*, se manifiestan, como entidades declarantes, con el 100% de informaciones de carácter positivo.

Es necesario incorporar al análisis efectuado sobre la estructura centralizada, el correspondiente a los organismos autónomos, empresas municipales y mixtas que configuran la estructura descentralizada del Ayuntamiento.

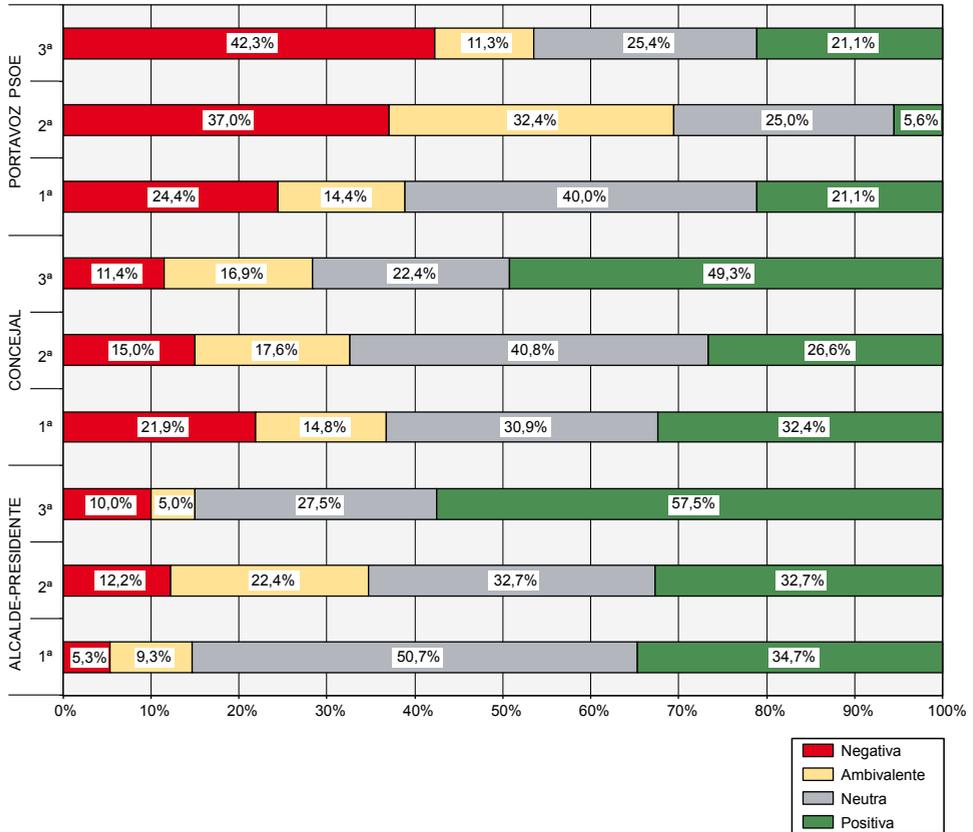
Los organismos autónomos *Institut de Cultura d'Elx* e *Institut de Turisme d'Elx* se crean en el año 2000 y 2001 respectivamente. La empresa mixta *Aigües y Sanejament d'Elx*, en el 2001, también durante la 2ª legislatura; la empresa municipal *Pimesa (Promociones e Iniciativas Municipales de Elche S.A.)* comienza su andadura en 1990; *Intesa (Iniciativas y Transportes de Elche S.A.)* en 1998 y *Mevesa (Manteniment d'Espais Verds S.A.)* en el año 2000. Se analiza, además, la presencia en el medio de la *Inspección de la Policía Local*, que se coordina con el departamento de Seguridad Ciudadana, como entidad declarante.

**GRÁFICO Nº 40: ENTIDADES DECLARANTES MUNICIPALES –ESTRUCTURA DESCENTRALIZADA– (1995-2007)**



El gráfico anterior representa el conjunto del periodo analizado y , siendo la valoración, en general, bastante positiva, *Intesa* y *Policia Local* presentan el mayor porcentaje de informaciones negativas y ambivalentes; en el caso de la primera el 25% y, en la segunda, el 20,6% sobre el total de las noticias en las que aparecen como entidades emisoras. No se manifiesta presencia alguna de *Mevesa* como entidad declarante.

**GRÁFICO N° 41: DECLARANTES INDIVIDUALES –ESTRUCTURA CENTRALIZADA–  
(1995-1999) (1999-2003) (2003-2007)**



En cuanto a los declarantes individuales, se observa cómo, en los tres periodos analizados, es el portavoz del grupo político socialista quien aparece como principal declarante en las noticias de naturaleza negativa y ambivalente; siendo, en la 1ª legislatura, 38,8% entre ambas categorías; 69,4% en la 2ª y 53,6% en la 3ª. Los concejales se sitúan entre el portavoz y el Alcalde-Presidente de la Corporación municipal con un 36,7% de noticias negativas y ambivalentes en la 1ª legislatura, un 32,6% en la 2ª y un 28,3% en la 3ª.

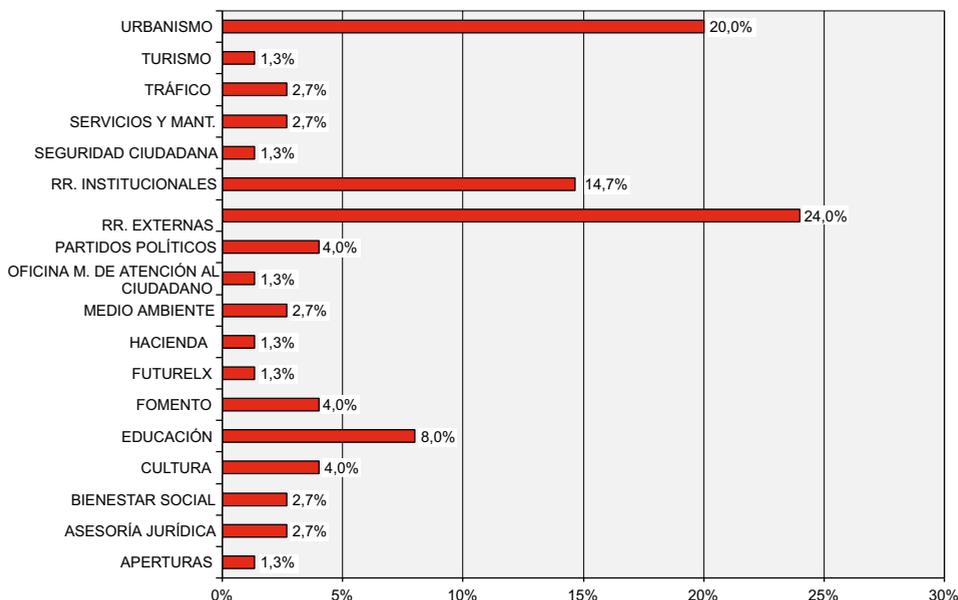
Resulta relevante el hecho de que el Alcalde de la Corporación aparezca, en los tres periodos, por detrás del portavoz del grupo político y los concejales del equipo de gobierno en informaciones con tratamiento negativo y ambivalente; siendo supre-

sencia en este tipo de noticias de un 14,6% en el primer periodo, con un ascenso muy notable como declarante individual en el 2º (con un 34,6%) y con un 15% en el 3er periodo. La excepción se produce en la 2ª legislatura, en la que se acusa, de manera destacada, la presencia del Alcalde en noticias de carácter ambivalente relacionadas con cuestiones urbanísticas, quedando su posición, como declarante individual, por delante de los concejales.

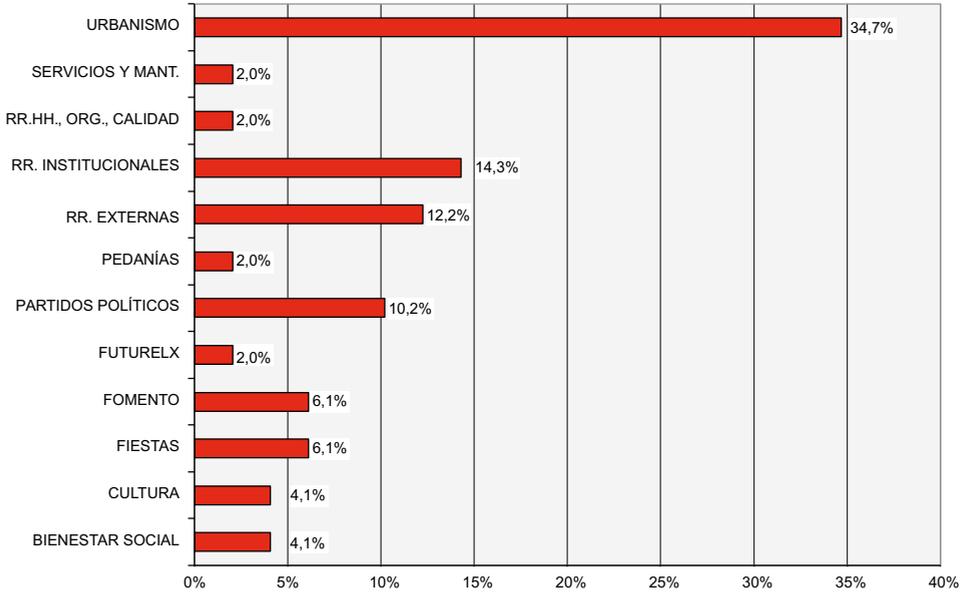
Por tanto, se deduce que la figura institucional del Alcalde de la Corporación Ilicitana, representada por la misma persona física en las tres legislaturas, aparece bien protegida en la exposición de los temas municipales realizada por el medio de comunicación local, en los tres periodos que hemos analizado.

Por otra parte, cada concejal del equipo de gobierno asume ciertas responsabilidades públicas, asignadas por el Alcalde al principio de cada mandato legislativo, que incluso pueden variar durante el transcurso del mismo; dichas funciones y competencias se ven reforzadas por la actuación del máximo representante institucional. Así, podemos observar cómo se ha producido la intervención del Alcalde en los diferentes asuntos municipales.

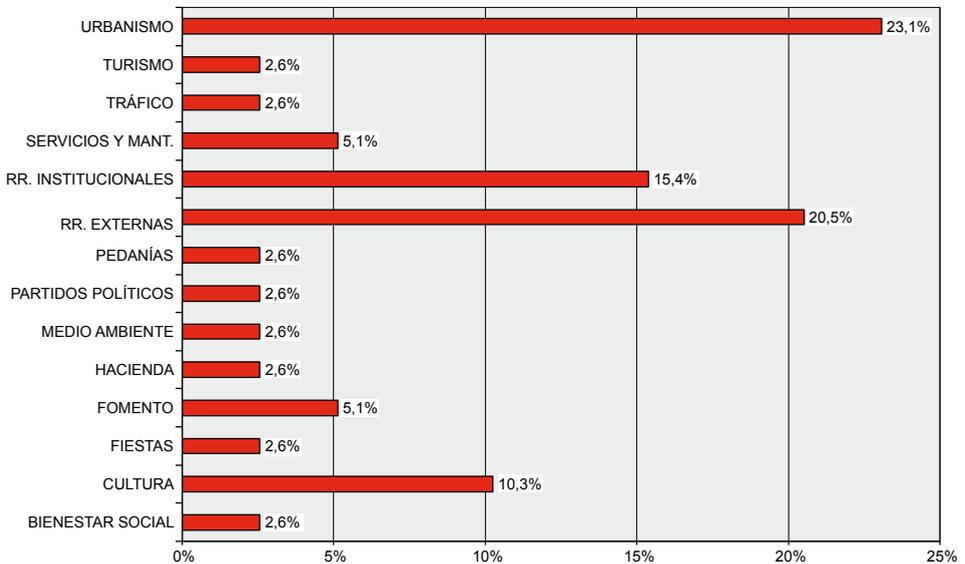
**GRÁFICO Nº 42: LA IMPLICACIÓN DEL ALCALDE-PRESIDENTE DE LA CORPORACIÓN EN LOS TEMAS DE GESTIÓN MUNICIPAL (1995-1999)**



**GRÁFICO N° 43: LA IMPLICACIÓN DEL ALCALDE-PRESIDENTE DE LA CORPORACIÓN EN LOS TEMAS DE GESTIÓN MUNICIPAL (1999-2003)**



**GRÁFICO N° 44: LA IMPLICACIÓN DEL ALCALDE-PRESIDENTE DE LA CORPORACIÓN EN LOS TEMAS DE GESTIÓN MUNICIPAL (2003-2007)**



En los tres periodos, existe absoluta coincidencia en los temas en los que aparece de forma destacada el Alcalde-Presidente de la Corporación Municipal como declarante individual: son *urbanismo*, *relaciones externas* y *relaciones institucionales*.

En la 1ª legislatura, *relaciones externas* representa el 24% de las informaciones acontecidas en ese periodo; le siguen *urbanismo*, con un 20% y *relaciones institucionales*, con un 14,7%.

En la 2ª, destaca *urbanismo*, con un 34,7%, seguido de *relaciones institucionales* con un 14,3% y *relaciones externas*, con un 12,2%.

En el 3º periodo, aparece de nuevo *urbanismo* con un 22,5%, *relaciones externas*, con un 20%, y *relaciones institucionales* con un 15%.

La presencia del máximo dirigente político, durante la 1ª legislatura, en noticias relacionadas con *relaciones externas* se corresponde con el hecho de que sea éste, precisamente, el tema que aparece con mayor frecuencia en el primer periodo; lo mismo sucede en la 2ª y 3ª: siendo *urbanismo*, en ambos casos, el tema de gestión que aparece de manera recurrente, en primer término, en la agenda temática municipal.

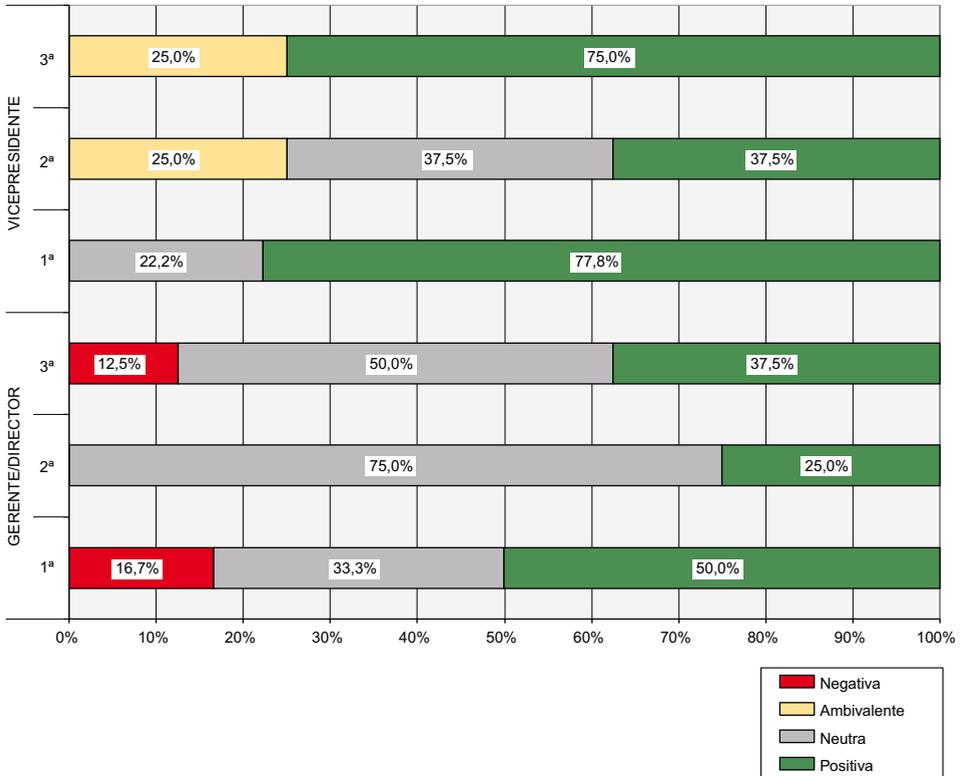
Se manifiesta así una clara asociación entre la presencia del Alcalde como declarante individual y los temas de gestión municipal que se manifiestan con más frecuencia, en cada uno de los tres periodos analizados.

La implicación del Alcalde en la gestión de las *relaciones externas* nos insta a profundizar en el tratamiento informativo que ha recibido este ámbito a lo largo de las tres legislaturas.

A partir de la aparición de los declarantes individuales en la estructura descentralizada, podemos observar cómo, siendo en líneas generales su valoración muy positiva, son los *gerentes* y *directores* de organismos autónomos, empresas municipales y entidades dependientes de la estructura centralizada los que están presentes, en mayor medida, en noticias de carácter negativo (tal y como se refleja en la 1ª y 3ª legislatura).

Los *vicepresidentes*, cargo que coincide con el concejal responsable del dicha competencia o servicio, se encuentran más vinculados a información de carácter ambivalente en la que se reflejan interpretaciones contrapuestas de un determinado hecho entre la fuente municipal y la oposición política, los implicados o afectados directos.

**GRÁFICO N° 45: DECLARANTES INDIVIDUALES –ESTRUCTURA DESCENTRALIZADA– (1995-1999) (1999-2003) (2003-2007)**



Se observa, a partir del gráfico anterior, cómo de la misma forma que en el plano político *el portavoz* del equipo de gobierno “protege” a concejales y Alcalde, en el nivel administrativo, son *los gerentes y directores* los que asumen las consecuencias negativas derivadas de la gestión del ente, desde su posición de declarantes individuales.

Los datos expuestos, confirman que tanto la estructura centralizada como descentralizada de la Institución municipal, a través de sus declarantes individuales, está muy presente, de manera continua, en la agenda temática local. La gestión desarrollada por el *gabinete de Alcaldía*, las diferentes *concejalías*, *organismos autónomos*, *empresas municipales y mixtas* son objeto de informaciones periodísticas de carácter positivo, neutro, ambivalente y negativo. Estas noticias reflejan cómo actúan, en el ejercicio de sus responsabilidades, políticos, funcionarios de primer nivel y

técnicos; y al trasladarse estos hechos a la agenda pública, se configuran diversos procesos de opinión en la ciudadanía.

#### 6.2.16. La gestión municipal y las relaciones externas

En el desarrollo de las funciones propias del Ayuntamiento ilicitano, y especialmente en la figura de su máximo representante, se han producido interrelaciones con otros niveles competenciales administrativos, con distintas entidades públicas y privadas así como con diversos colectivos, asociaciones, consejos y comisiones consultivas. Este análisis nos permite incidir en una cuestión que consideramos fundamental: cuáles son, dentro del contexto municipal, los ámbitos de gestión que se han visto más condicionados o influenciados por la intervención de otras entidades e instituciones públicas en la satisfacción de necesidades y demandas ciudadanas.

En este sentido, analizamos, en primer término, la naturaleza de tales interrelaciones; ello nos permitirá identificar cuáles son los agentes implicados en esta interacción con el ente municipal que manifiestan una relación positiva (o poco conflictiva) y cuáles de ellos se sitúan en el extremo contrario. Esta primera aproximación nos conduce a otra: a la identificación de los temas de referencia principales que han representado, de manera conjunta en todo el periodo establecido, el eje de tal interrelación entre los responsables político-administrativos del Ayuntamiento de Elche y los agentes intervinientes implicados.

Tal y como se muestra en la tabla siguiente, resulta significativo el hecho de que sea, precisamente, el establecimiento de las relaciones entre el Ayuntamiento y *los niveles competenciales autonómico y estatal* el que se manifiesta con mayor carácter conflictivo; frente a esta circunstancia, la gestión relacional con *colectivos y asociaciones locales*, que se manifiesta con carácter neutro y positivo.

**TABLA N° 19: LA GESTIÓN DE LAS RELACIONES EXTERNAS (1995-1999) (1999-2003) (2003-2007)**

NATURALEZA							
Subtema	Legislatura	Datos	Negativa	Ambivalente	Neutra	Positiva	TOTAL
RR. CON ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	1ª	Valor	29	8	19	18	74
		Porcentaje	39,2%	10,8%	25,7%	24,3%	100,0%
	2ª	Valor	2	4	2	1	9
		Porcentaje	22,2%	44,4%	22,2%	11,1%	100,0%
	3ª	Valor	14	3	12	5	34
		Porcentaje	41,2%	8,8%	35,3%	14,7%	100,0%
Valor RR. CON ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA			45	15	33	24	117
Porcentaje RR. CON ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA			38,5%	12,8%	28,2%	20,5%	100,0%
RR. CON ADMINISTRACIÓN ESTATAL	1ª	Valor	12	6	11	4	33
		Porcentaje	36,4%	18,2%	33,3%	12,1%	100,0%
	2ª	Valor	2	1			3
		Porcentaje	66,7%	33,3%	0,0%	0,0%	100,0%
	3ª	Valor	2	1		1	4
		Porcentaje	50,0%	25,0%	0,0%	25,0%	100,0%
Valor RR. CON ADMINISTRACIÓN ESTATAL			16	8	11	5	40
Porcentaje RR. CON ADMINISTRACIÓN ESTATAL			40,0%	20,0%	27,5%	12,5%	100,0%
RR. CON COLECTIVOS/ ASOCIACIONES	1ª	Valor	2	1	7	14	24
		Porcentaje	8,3%	4,2%	29,2%	58,3%	100,0%
	2ª	Valor			3	1	4
		Porcentaje	0,0%	0,0%	75,0%	25,0%	100,0%
	3ª	Valor				2	2
		Porcentaje	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	100,0%
Valor RR. CON COLECTIVOS/ASOCIACIONES			2	1	10	17	30
Porcentaje RR. CON COLECTIVOS/ASOCIACIONES			6,7%	3,3%	33,3%	56,7%	100,0%
RR. CON CONSEJOS/ COMISIONES CONSULTIVAS	1ª	Valor	3		2	1	6
		Porcentaje	50,0%	0,0%	33,3%	16,7%	100,0%
	2ª	Valor			1		1
		Porcentaje	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
Valor RR. CON CONSEJOS/COMISIONES CONSULTIVOS			3		3	1	7
Porcentaje RR. CON CONSEJOS/COMISIONES CONSULTIVAS			42,9%	0,0%	42,9%	14,3%	100,0%

RR. CON DIPUTACIÓN PROVINCIAL	1ª	Valor Porcentaje	3 30,0%	0,0%	3 30,0%	4 40,0%	10 100,0%
	3ª	Valor Porcentaje	1 16,7%	2 33,3%	0,0%	3 50,0%	6 100,0%
Valor RR. CON DIPUTACIÓN PROVINCIAL			4	2	3	7	16
Porcentaje RR. CON DIPUTACIÓN PROVINCIAL			25,0%	12,5%	18,8%	43,8%	100,0%
RR. CON ENTIDADES PRIVADAS	1ª	Valor Porcentaje			1 12,5%	7 87,5%	8 100,0%
	2ª	Valor Porcentaje	0,0%	0,0%	2 100,0%	0,0%	2 100,0%
	3ª	Valor Porcentaje	0,0%	1 20,0%	0,0%	4 80,0%	5 100,0%
Valor RR. CON ENTIDADES PRIVADAS				1	3	11	15
Porcentaje RR. CON ENTIDADES PRIVADAS			0,0%	6,7%	20,0%	73,3%	100,0%
RR. CON INSTITUCIONES PÚBLICAS	1ª	Valor Porcentaje	2 22,2%	1 11,1%	4 44,4%	2 22,2%	9 100,0%
	2ª	Valor Porcentaje	0,0%	0,0%	0,0%	3 100,0%	3 100,0%
	3ª	Valor Porcentaje	0,0%	0,0%	0,0%	2 100,0%	2 100,0%
Valor RR. CON INSTITUCIONES PÚBLICAS			2	1	4	7	14
Porcentaje RR. CON INSTITUCIONES PÚBLICAS			14,3%	7,1%	28,6%	50,0%	100,0%
RR. CON VARIAS ENTIDADES	1ª	Valor Porcentaje	5 62,5%	1 12,5%	0,0%	2 25,0%	8 100,0%
	3ª	Valor Porcentaje	0,0%	0,0%	2 100,0%	0,0%	2 100,0%
Valor RR. CON VARIAS ENTIDADES			5	1	2	2	10
Porcentaje RR. CON VARIAS ENTIDADES			50,0%	10,0%	20,0%	20,0%	100,0%
VARIOS	1ª	Valor Porcentaje	1 20,0%	1 20,0%	3 60,0%	0,0%	5 100,0%
	2ª	Valor Porcentaje	0,0%	0,0%	0,0%	1 100,0%	1 100,0%
	3ª	Valor Porcentaje	1 33,3%	0,0%	0,0%	2 66,7%	3 100,0%
Valor VARIOS			2	1	3	3	9
Porcentaje VARIOS			22,2%	11,1%	33,3%	33,3%	100,0%
Total Valor			79	30	72	77	258
Total Porcentaje			30,6%	11,6%	27,9%	29,8%	100,0%

Si analizamos las relaciones externas entre la administración local y autonómica en las diversas legislaturas, podemos constatar cuáles son los ámbitos que generan situaciones de enfrentamiento o conflicto: y así, *educación* (20%), *urbanismo* (16,7%) y *sanidad* (13,3%) son los temas que aparecen, en mayor grado, como informaciones de carácter negativo y ambivalente.

**TABLA N° 20: ASUNTOS CONFLICTIVOS CON LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA (1995-2007)**

Subtema	Ámbito	Datos	NATURALEZA		
			Negativa	Ambivalente	TOTAL
RELACIONES ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	BIENESTAR SOCIAL	Valor	3		3
		Porcentaje	6,7%	0,0%	5,0%
	CULTURA	Valor	3	1	4
		Porcentaje	6,7%	6,7%	6,7%
	EDUCACIÓN	Valor	8	4	12
		Porcentaje	17,8%	26,7%	20,0%
	FOMENTO	Valor	3	1	4
		Porcentaje	6,7%	6,7%	6,7%
	JUVENTUD	Valor	1		1
		Porcentaje	2,2%	0,0%	1,7%
	MEDIO AMBIENTE	Valor	5	1	6
		Porcentaje	11,1%	6,7%	10,0%
	SANIDAD	Valor	5	3	8
		Porcentaje	11,1%	20,0%	13,3%
SERVICIOS Y MANT.	Valor	3		3	
	Porcentaje	6,7%	0,0%	5,0%	
TRÁFICO	Valor	1		1	
	Porcentaje	2,2%	0,0%	1,7%	
TURISMO	Valor	1	1	2	
	Porcentaje	2,2%	6,7%	3,3%	
URBANISMO	Valor	12		10	
	Porcentaje	22,2%	0,0%	16,7%	
VARIOS	Valor	2	4	6	
	Porcentaje	4,4%	26,7%	10,0%	
Valor RELACIONES ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA			45	15	60
Porcentaje RELACIONES ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA			100,0%	100,0%	100,0%

En la Administración central, tales situaciones conflictivas surgen, básicamente, a partir del desarrollo competencial sobre *cultura* (29,2%), *fomento* (25%) y, al igual que sucede en el nivel competencial autonómico, con *urbanismo* (20,8%).

**TABLA Nº 21: ASUNTOS CONFLICTIVOS CON LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL (1995-2007)**

Subtema	Ámbito	Datos	NATURALEZA		
			Negativa	Ambivalente	TOTAL
RELACIONES ADMINISTRACIÓN ESTATAL	CULTURA	Valor	5	2	7
		Porcentaje	31,3%	25,0%	29,2%
	FOMENTO	Valor	5	1	6
		Porcentaje	31,3%	12,5%	25,0%
	HACIENDA	Valor	2	2	4
		Porcentaje	12,5%	25,0%	16,7%
	MEDIO AMBIENTE	Valor	1		1
		Porcentaje	6,3%	0,0%	4,2%
	SEGURIDAD CIUDADANA	Valor	1		1
		Porcentaje	6,3%	0,0%	4,2%
	URBANISMO	Valor	2	3	5
		Porcentaje	12,5%	37,5%	20,8%
Valor RELACIONES ADMINISTRACIÓN ESTATAL			16	8	24
Porcentaje RELACIONES ADMINISTRACIÓN ESTATAL			100,0%	100,0%	100,0%

En el extremo opuesto se manifiestan, en las relaciones externas, ámbitos que, dentro de un modelo de *Administración compartida*, al que hemos aludido como paradigma de los postulados neopúblicos contemporáneos, se produce una interrelación con diferentes colectivos y asociaciones locales que desarrollan diversas tareas e iniciativas en las que colabora o está presente, en cierta medida, el Ayuntamiento.

**TABLA Nº 22: ASUNTOS DE CONSENSO/COLABORACIÓN CON COLECTIVOS Y ASOCIACIONES LOCALES (1995-2007)**

Subtema	Ámbito	Datos	NATURALEZA		
			Neutra	Positiva	TOTAL
RELACIONES CON COLECTIVOS/ ASOCIACIONES	BIENESTAR SOCIAL	Valor	2	4	6
		Porcentaje	20,0%	23,5%	22,2%
	CONSUMO	Valor		1	1
		Porcentaje	0,0%	5,9%	3,7%
	CULTURA	Valor		3	3
		Porcentaje	0,0%	17,6%	11,1%
	EDUCACIÓN	Valor	1		1
		Porcentaje	10,0%	0,0%	3,7%
	FIESTAS	Valor	1	1	2
		Porcentaje	10,0%	5,9%	7,4%
	FOMENTO	Valor	2	1	3
		Porcentaje	20,0%	5,9%	11,1%
	JUVENTUD	Valor		1	1
		Porcentaje	0,0%	5,9%	3,7%
PEDANÍAS	Valor		1	1	
	Porcentaje	0,0%	5,9%	3,7%	
RR. INSTITUCIONALES	Valor		1	1	
	Porcentaje	0,0%	5,9%	3,7%	
SANIDAD	Valor	1		1	
	Porcentaje	10,0%	0,0%	3,7%	
URBANISMO	Valor	1		1	
	Porcentaje	10,0%	0,0%	3,7%	
VARIOS	Valor	2	4	6	
	Porcentaje	20%	23,5%	22,2%	
Valor RELACIONES CON COLECTIVOS/ASOCIACIONES			10	17	27
Porcentaje RELACIONES CON COLECTIVOS/ASOCIACIONES			100,0%	100,0%	100,0%

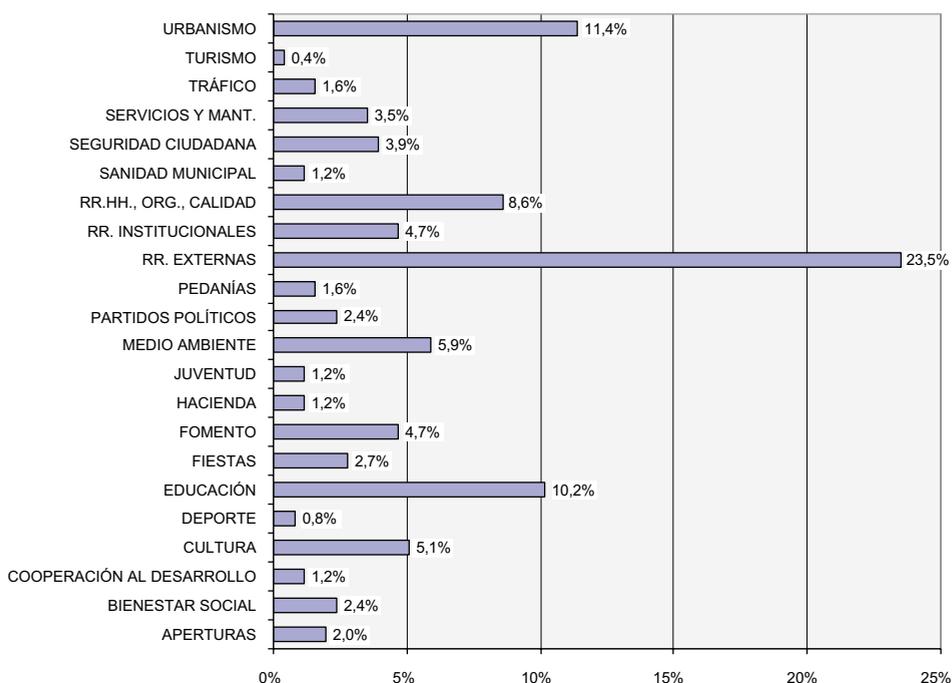
Destacan, en este sentido, *bienestar social* (22,2%), *cultura* (11,1%) y *fomento* (11,1%). Respecto al primero, se pone de manifiesto la estrecha colaboración y cooperación existente entre el Ayuntamiento y los dirigentes de determinadas asociaciones y colectivos que desarrollan programas, iniciativas diversas o actuaciones directas vinculadas a servicios sociales. Por otro lado, se observa una clara contraposición respecto a la intervención de otros colectivos y asociaciones locales en los dos últimos temas, respecto a las relaciones establecidas por la Institución municipal con la Administración central con esta finalidad.

Cultura y fomento se manifiestan, así, como ámbitos que motivan el mayor porcentaje de interacciones negativas y ambivalentes en dicho nivel competencial, equilibrándose, por parte de la Administración local, la gestión de ambos temas a través de las relaciones externas orientadas a la comunidad local.

### 6.2.17. Entidades declarantes no municipales

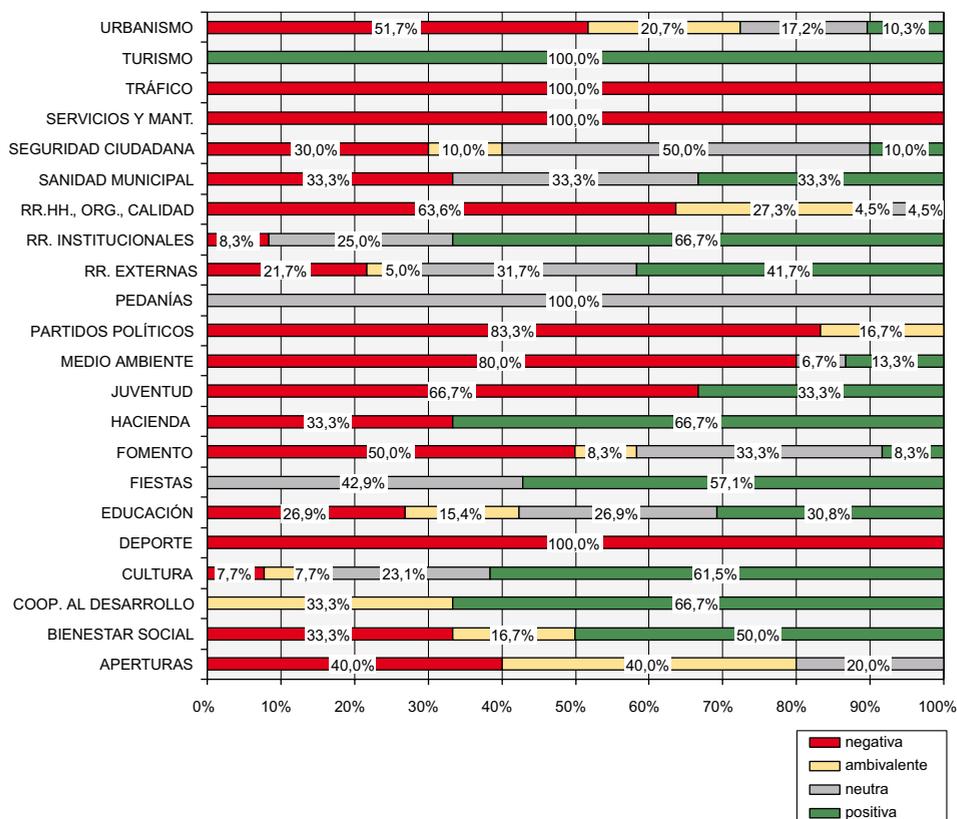
Son numerosos los colectivos, asociaciones y declarantes ajenos a la Institución municipal que aparecen, como entidades declarantes, en noticias sobre gestión pública local. Se analiza su incidencia, por legislaturas, así como la naturaleza de las informaciones acontecidas en el medio.

**GRÁFICO Nº 46: ENTIDADES DECLARANTES NO MUNICIPALES (LEGISLATURA 1995-1999)**



En el 1<sup>er</sup> periodo, destaca la presencia de declarantes no municipales en temas como *relaciones externas* (con 23,5%), *urbanismo* (con 11,4%), *educación* (con 10,2%) y *recursos humanos, organización y calidad* (con un 8,6%).

**GRÁFICO N° 47: ENTIDADES DECLARANTES NO MUNICIPALES Y NATURALEZA DE LOS TEMAS (LEGISLATURA 1995-1999)**

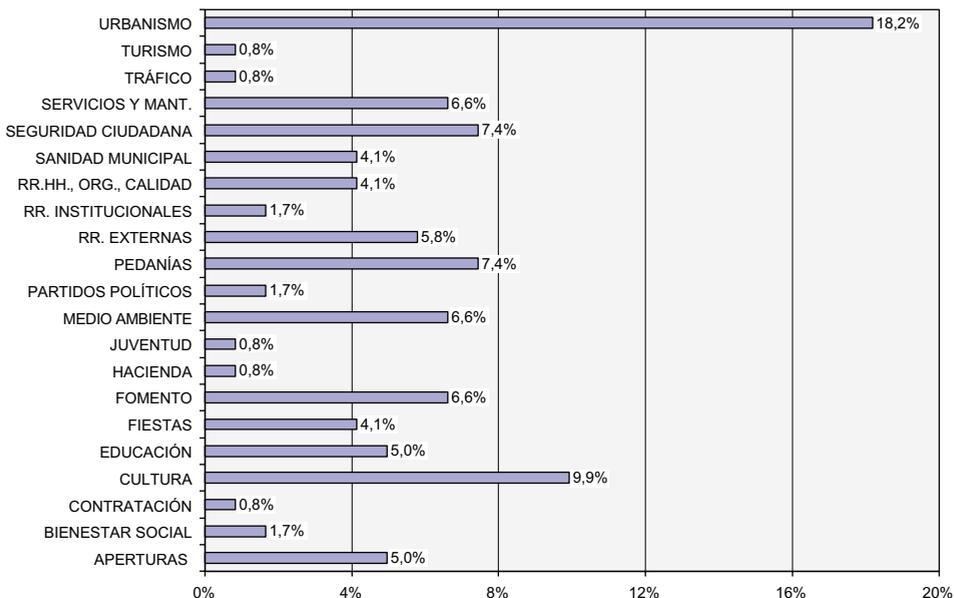


*Recursos humanos y urbanismo*, con un 90,9% y un 72,4% respectivamente, son los dos temas recurrentes que perjudican, en mayor medida, la imagen pública de la Institución, al presentar un alto porcentaje de noticias negativas y ambivalentes. En *educación*, el 42,3% de noticias se presentan con tratamiento negativo y ambivalente, siendo *relaciones externas* (con un 26,7%) el porcentaje inferior de este tipo de informaciones que representa a los temas de mayor visibilidad con entidades declarantes no municipales.

Si analizamos el tratamiento de otros temas menos recurrentes, que aparecen a través de entidades declarantes no municipales, destacan como tales *tráfico, servicios y mantenimiento*, así como *deporte*: ámbitos que se presentan los acontecimientos informativos, en su totalidad, con carácter negativo. Destacan además, la *gestión interna de los partidos políticos* (con el 100% de información negativa o ambiva -

lente), *aperturas* (con el 80% de informaciones negativas y ambivalentes) y *medio ambiente* (con el 80%), como temas que se presentan en la agenda temática a partir de la intervención de diversas entidades declarantes no municipales.

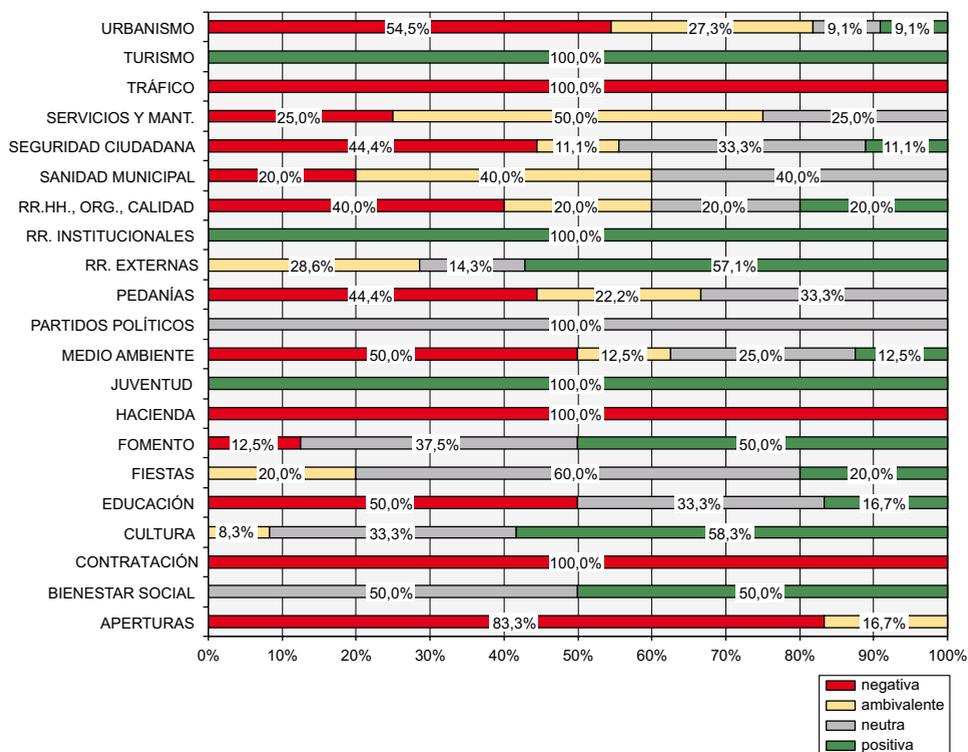
**GRÁFICO Nº 48: ENTIDADES DECLARANTES NO MUNICIPALES (LEGISLATURA 1999-2003)**



En el segundo periodo, es *urbanismo* (18,2%), *cultura* (9,9%), *pedanías* (7,4%) y *seguridad ciudadana* (7,4%) los temas de gestión local, en los que aparecen entidades no municipales, de forma destacada.

Todos ellos, a excepción de *cultura*, se presentan, en más de un 50%, como informaciones ambivalentes y negativas: en el caso de *urbanismo*, supone el 81,8% del total de noticias acontecidas sobre el tema; el 66,6% sobre noticias de *pedanías* representa informaciones que cuestionan la gestión municipal en esas partidas rurales o entes descentralizados; y así, el 55,5% de informaciones sobre *seguridad ciudadana* son valoradas de manera negativa o ambivalente a partir de la presentación de los hechos de entidades declarantes no municipales que aparecen en el diario.

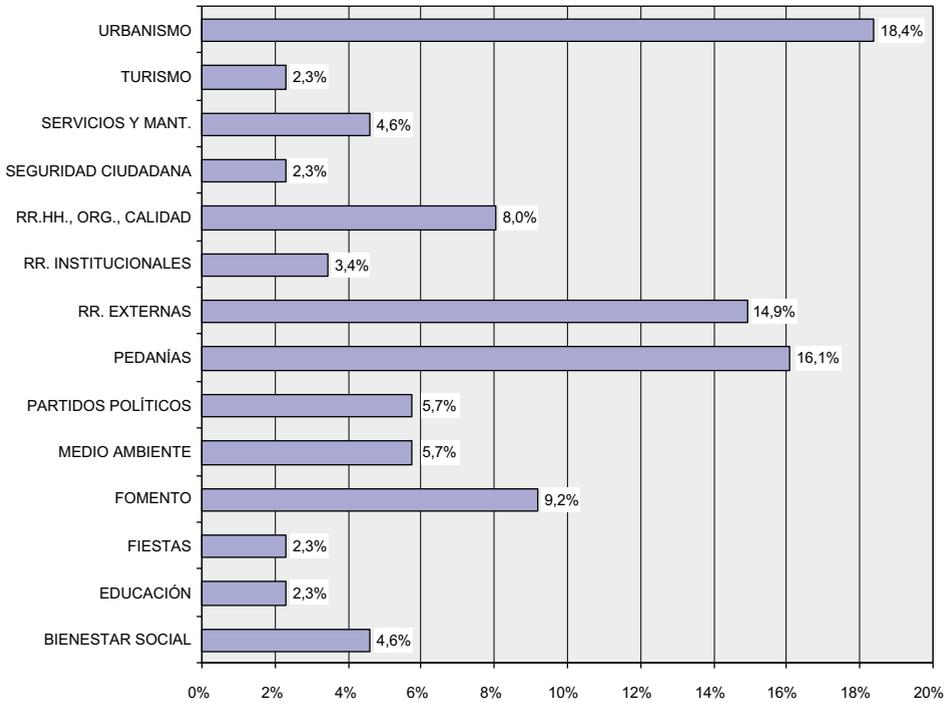
**GRÁFICO Nº 49: ENTIDADES DECLARANTES NO MUNICIPALES Y NATURALEZA DE LOS TEMAS (LEGISLATURA 1999-2003)**



Además de los temas indicados, que se presentan con un alto grado de recurrencia a lo largo del periodo analizado, se da la circunstancia de que existen temas con emisores no municipales, durante este segundo periodo, que destacan notablemente por su valoración negativa o ambivalente: es el caso de *aperturas* o *hacienda*, con el 100% de sus informaciones publicadas, *servicios y mantenimiento* (75%), *medio ambiente* (62,5%), *recursos humanos* (60%), *sanidad municipal* (60%) y *educación* (50%).

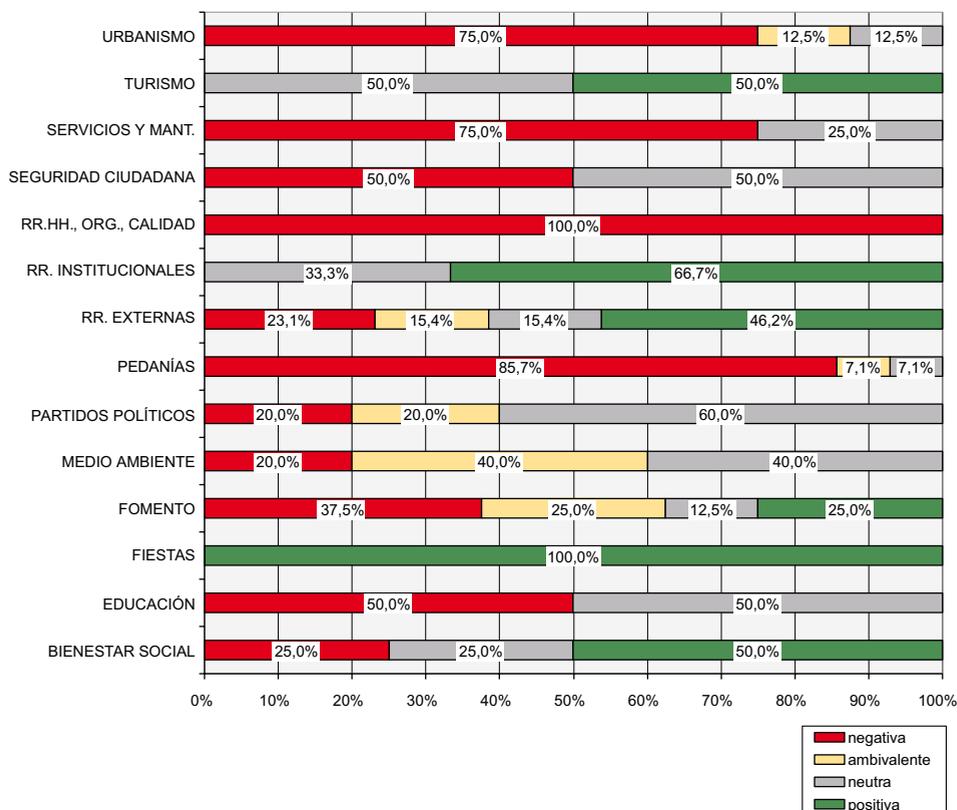
Al llegar al 3<sup>er</sup> periodo, se observa que *urbanismo* (con 18,4%), *pedanías* (con 16,1%) y *relaciones externas* (con 14,9%) son los valores más frecuentes.

**GRÁFICO N° 50: ENTIDADES DECLARANTES NO MUNICIPALES (LEGISLATURA 2003-2007)**



En el caso de los dos primeros, las informaciones se presentan con carácter negativo y ambivalente en un porcentaje muy elevado: un 87,5% para *urbanismo* y un 92,8% en el caso de las *pedanías*. La valoración para *relaciones externas* es, sin embargo, altamente positiva, dado que las informaciones negativas y ambivalentes representan, tan solo, el 38,5% sobre el total de noticias publicadas sobre el tema.

**GRÁFICO N° 51: ENTIDADES DECLARANTES NO MUNICIPALES Y NATURALEZA DE LOS TEMAS (LEGISLATURA 2003-2007)**



Junto con *urbanismo* y *pedanías* aparecen, en este tercer ciclo, otros temas que, no deben ser obviados; su valoración, como hechos informativos, hace que se presenten en la agenda temática local como sucesos (o acontecimientos) que interfieren en los intereses propios de la Institución municipal. Destacan, en este sentido, *recursos humanos* (con el 100%), *servicios y mantenimiento* (75%), *fomento* (62,5%), *medio ambiente* (60%), *educación* (50%) y *seguridad ciudadana* (50%).

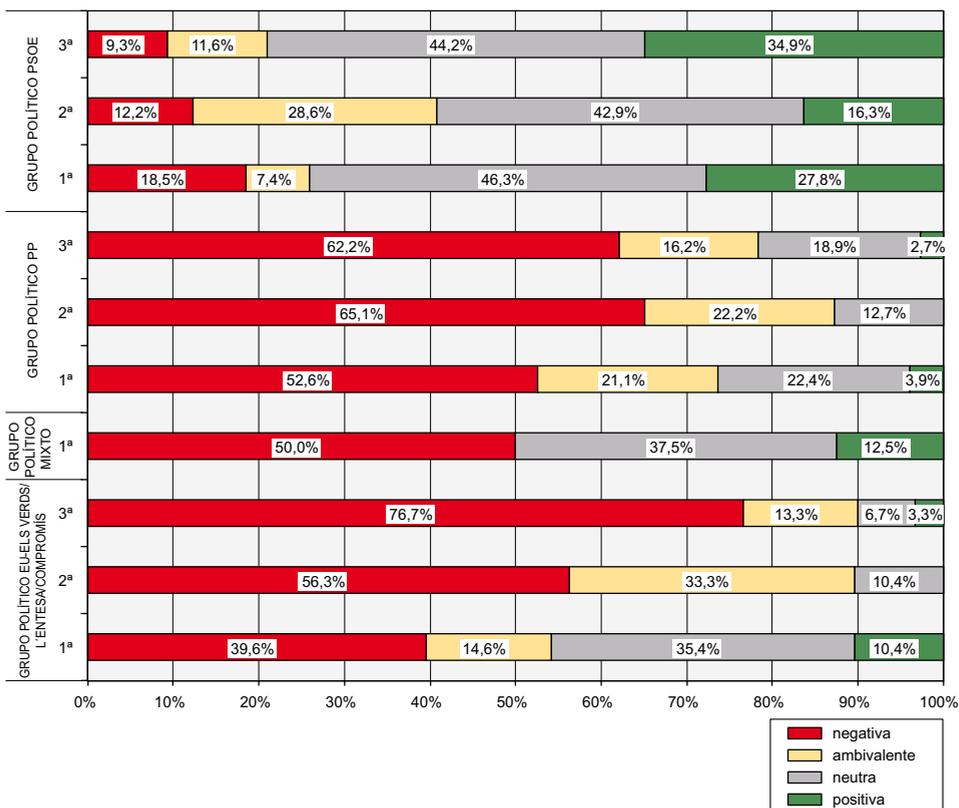
Mediante este análisis sobre la presencia de las entidades declarantes no municipales en los temas municipales, se constata la coincidencia plena con aquellos que se han presentado en la agenda temática municipal a lo largo de cada uno de los tres periodos analizados: *relaciones externas*, en la 1ª legislatura, y *urbanismo*, en la 2ª y 3ª. Existe, por tanto, una clara relación entre la intervención de entidades declarantes no municipales en los diferentes ámbitos de gestión municipal con los temas que han alcanzado mayor visibilidad mediática en cada periodo.

### 6.2.18. Grupos políticos municipales

Los partidos políticos con representación municipal, como organizaciones, están sujetos a continuas oscilaciones, cambios y ajustes internos, derivados de diferentes acontecimientos y situaciones que se producen en la esfera pública y política. La cohesión de los grupos municipales así como la ausencia o presencia de conflictos internos influye, no sólo, en la gestión desarrollada por ellos, sino en la percepción ciudadana sobre el actual equipo de gobierno y las alternativas políticas que representan el resto de grupos municipales. Por tanto, la imagen positiva o negativa de éstos como organizaciones políticas es un aspecto relevante.

Pero, además, si aislamos los temas fundamentales en los que los grupos políticos, no pertenecientes al equipo de gobierno municipal, han centrado su labor, podemos deducir cuáles han sido sus prioridades como fuerzas de oposición.

**GRÁFICO Nº 52: PARTIDOS POLÍTICOS MUNICIPALES COMO ENTIDADES DECLARANTES Y SU TRATAMIENTO INFORMATIVO (1995-1999) (1999-2003) (2003-2007)**

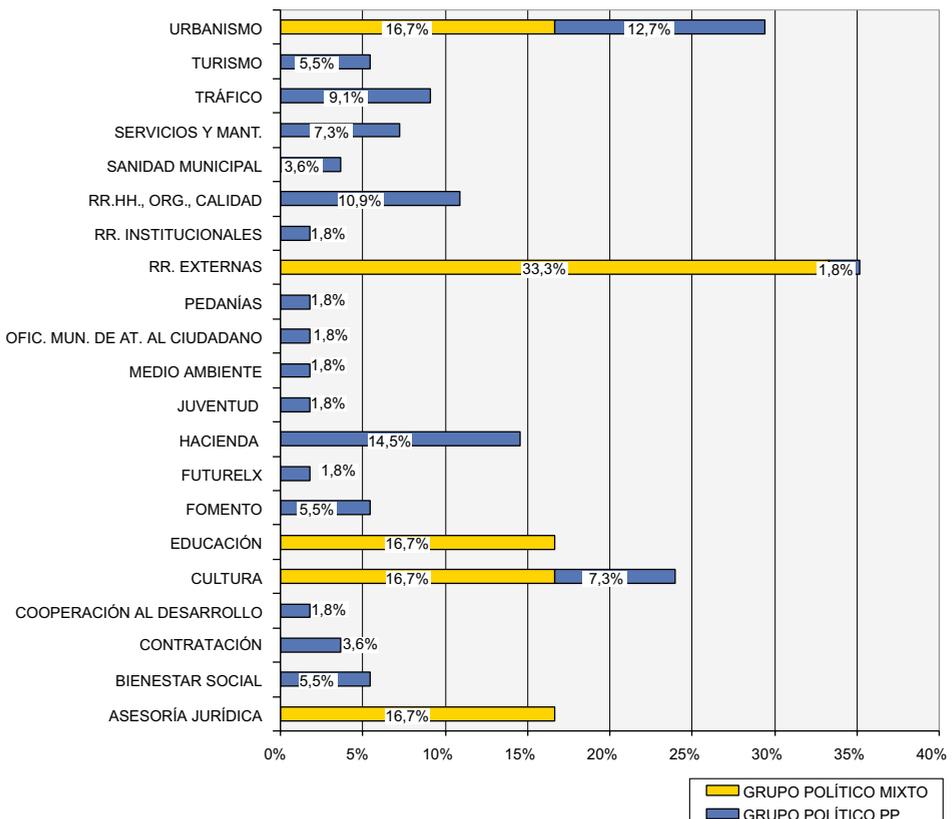


PP y EU, junto con el Grupo Mixto (que surge de una escisión del PP), en la 1ª legislatura, actúan como fuerzas opositoras frente al PSOE, centrándose en diferentes temas en cada periodo.

Los dos principales grupos de la oposición (PP y EU) aparecen, en las legislaturas analizadas, como entidades declarantes de informaciones negativas y ambivalentes que representan, en sí mismas, la labor de oposición al equipo de gobierno municipal.

En este sentido, resulta muy significativo el hecho de que, a pesar que EU forma parte del equipo de gobierno de la 1ª legislatura (en coalición con el PSOE), aparezca dicho grupo político, como entidad declarante, en un alto porcentaje de noticias negativas y ambivalentes sobre gestión municipal, manifestando su claro desacuerdo con determinadas actuaciones de sus socios de gobierno.

**GRÁFICO Nº 53: TEMAS DE OPOSICIÓN (1995-1999)**

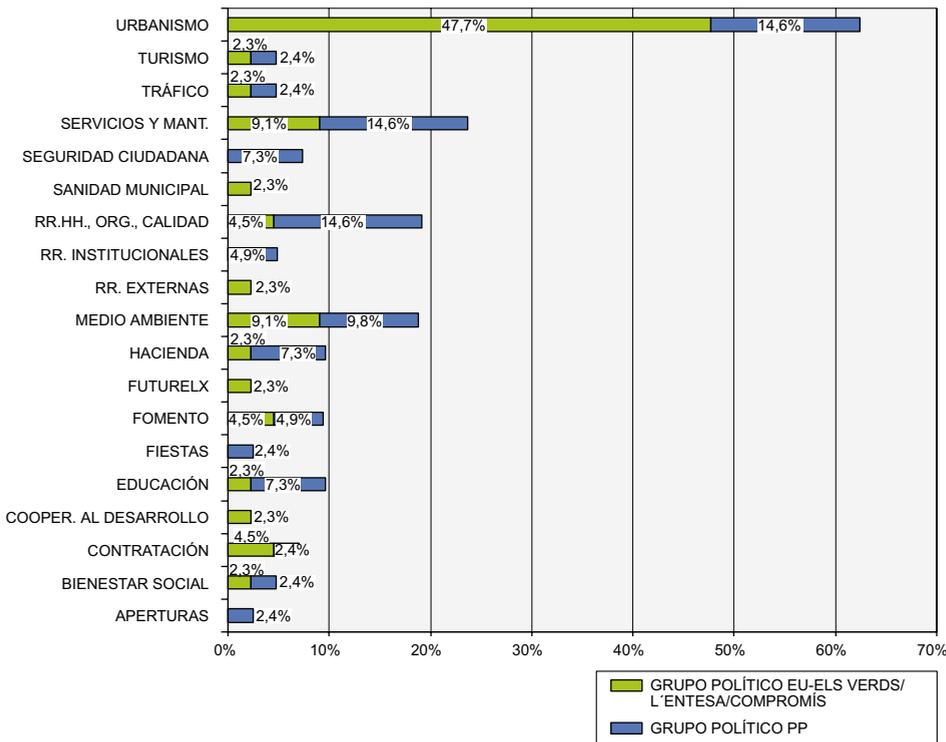


En esta legislatura, en la que gobierna el *PSOE (con once concejales)* y *EU (con tres) en coalición*, destaca el papel desempeñado por el *Grupo Mixto* (con un solo concejal que estaba integrado, inicialmente, en las listas municipales del PP), por delante del PP que constituye la primera fuerza de la oposición con doce concejales (a pesar de haber obtenido trece en los comicios electorales): se observa dicha circunstancia en ámbitos como *relaciones externas* (con un 33,3%), *urbanismo*, *educación*, *cultura* y *asesoría jurídica* con un 16,7% en cada tema sobre el total de las noticias publicadas en dicho periodo.

El *Grupo Mixto* desarrolla su papel de oposición en determinados ámbitos con mayor incidencia que el PP: entre ellos, los dos temas más recurrentes de la agenda temática de la 1ª legislatura: *relaciones externas* y *urbanismo*.

Por su parte, el grupo municipal del *PP* centra su actuación en *hacienda* (14,5%), *urbanismo* (12,7%) y *recursos humanos* (10,9%); diversificando, sin embargo, en mayor medida que el *Grupo Mixto* los temas en los que focaliza su labor de oposición.

**GRÁFICO Nº 54: TEMAS DE OPOSICIÓN (1999-2003)**

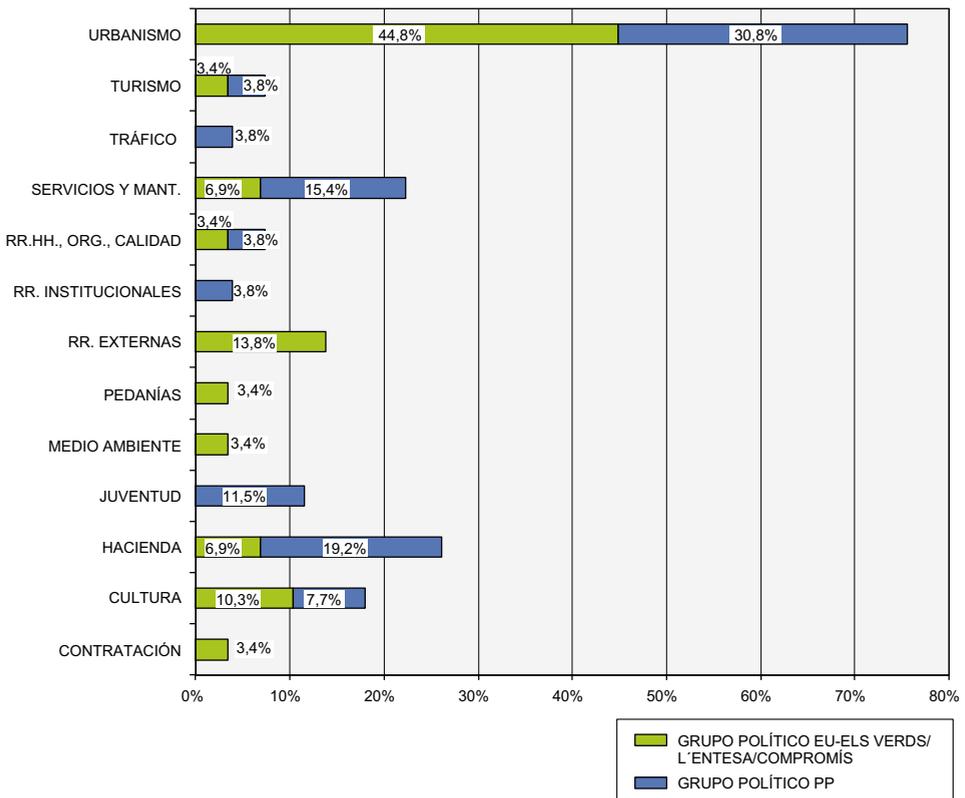


Ya en la 2ª legislatura, gobierna el PSOE *con mayoría absoluta* (con catorce concejales) y la intervención por parte de la oposición se presenta mucho más diversificada que en el periodo anterior por parte del PP (con doce concejales) y de EU (con uno).

Destaca especialmente la implicación de EU en *urbanismo* (con un 47,7%), situándose por encima de *los populares* que sólo alcanzan, como oposición, el 14,6% en este ámbito. Así mismo, el grupo municipal de EU incide en *medio ambiente* junto con servicios y *mantenimiento*, con un 9,1% para ambos sobre el total de informaciones en las que aparecen como entidades declarantes las fuerzas opositoras.

Por su parte, el grupo municipal del PP se centra, además de *urbanismo* (14,6%), en *servicios y mantenimiento* (14,6%), *recursos humanos* (14,6%), *medio ambiente* (9,8%), *hacienda* (7,3%) y *educación* (7,3%); siendo poco significativa su actuación en el resto de ámbitos.

**GRÁFICO Nº 55: TEMAS DE OPOSICIÓN (2003-2007)**



En el último periodo, gobierna de nuevo con *mayoría absoluta el PSOE*, y aumenta en un concejal, siendo quince su representación en la Corporación municipal. El PP obtiene once concejales y EU mantiene el que ya tenía en la pasada legislatura.

Al igual que en la 2ª legislatura, se repite la circunstancia de que *EU* (con un 44,8%) es la fuerza opositora que desarrolla el papel principal en *temas urbanísticos* (por delante del PP que sólo alcanza el 30,8%). *EU* incide además, en esta 3ª legislatura, en relaciones *externas* (13,8%) y *cultura* (10,3%). El *PP* desarrolla su labor como grupo político en la oposición, centrándose en *urbanismo* (30,8%), *hacienda* (19,2%), *servicios y mantenimiento* (15,4%).

Resulta significativo el hecho de que la agenda temática municipal, con los grupos políticos de la oposición como entidades declarantes, disminuya sustancialmente en la 3ª legislatura respecto a las dos anteriores; ello se justifica por la representación en número de concejales que ostentan PP y EU, como fuerzas de oposición, en cada legislatura: disminuyendo en el caso del PP, que pasa a tener de doce en la 1ª (13 por resultados electorales) y 2ª a once en la 3ª; mientras que EU, de los tres concejales de la 1ª legislatura, pasa a uno en la 2ª y 3ª.

En este sentido, la cuestión que se plantea es, si durante cada una de la legislaturas ha habido suficiente fuerza de oposición o, por el contrario, a partir de la agenda temática municipal se puede deducir que no se ha ejercido suficiente presión por parte de los responsables políticos de los partidos opositores sobre los ámbitos más recurrentes en cada periodo: si en la 1ª legislatura, irrumpían en la agenda temática *las relaciones externas* (con un 14,5% sobre el total de informaciones acontecidas), *urbanismo* (con un 13,3%), *seguridad ciudadana* (con un 8,4%) y *medio ambiente* (7%), por parte de la actuación de las fuerzas de oposición (*PP* y *Grupo Mixto*) se observa una carencia absoluta de intervención en aspectos relacionados con *seguridad ciudadana*, además de una escasa implicación en temas *medioambientales*.

En la 2ª, es *urbanismo* (con un 17%), junto con *seguridad ciudadana* (8,7%), *medio ambiente* (7,6%) y *cultura* (7,6%) los temas más representados. En este sentido, a partir de los datos obtenidos, se constata que no existe intervención opositora alguna, por parte de los grupos municipales, en el área de *cultura*; mientras que en *seguridad ciudadana* únicamente el PP actúa como fuerza de oposición, no manifestándose EU como entidad declarante en este ámbito.

Ya en la 3ª legislatura, los *temas urbanísticos* (con un 18,6%), *seguridad ciudadana* (14,2%), *relaciones externas* (8%) así como *servicios y mantenimiento de la vía y los espacios públicos* (7,3%) son los ámbitos más destacados por su aparición en el diario. Se produce, en este periodo, una ausencia total de labor de oposición por parte de los grupos políticos en cuestión de *seguridad ciudadana* y destaca, especialmente, la falta de intervención del PP en la gestión de *las relaciones externas*.

No obstante, sí existe plena coincidencia entre los temas de mayor presencia mediática en las tres legislaturas (*relaciones externas en la 1ª, urbanismo en la 2ª y 3ª*) y los temas principales en los que se ha centrado la labor de oposición.

### 6.2.19. Géneros periodísticos y temas municipales

A pesar de que las noticias municipales son el principal exponente que refleja la gestión política y las directrices del equipo de gobierno durante tres legislaturas consecutivas, no podemos obviar otros géneros periodísticos que han complementado la comunicación de determinados hechos a los ciudadanos a través no sólo de la información, sino de la interpretación y la opinión. Para ello, se analiza la presencia y notoriedad de los temas municipales a través de otras manifestaciones del soporte informativo, en todo el periodo en su conjunto.

Se establecen para ello, siguiendo a Grijelmo (2003), los siguientes géneros periodísticos informativos: *reportaje, entrevista, informe y breve o reseña*; informativos e interpretativos: *la crónica*; interpretativos: *el análisis*; y como géneros de opinión: *el editorial, la crítica, el artículo de opinión (o tribuna libre) y la columna (o ensayo)*.

Según los datos que muestra la tabla siguiente (2.19.1. Temas municipales y géneros periodísticos), son *seguridad ciudadana* (con un 24,1%) y *cultura* (con un 15,8%) los temas municipales que se presentan con los índices más destacados dentro de los géneros periodísticos citados.

**TABLA Nº 23: PRESENCIA DE LOS TEMAS MUNICIPALES A TRAVÉS DE LOS GÉNEROS PERIODÍSTICOS**

TEMAS	ANÁLISIS	ART. OPINIÓN	BREVE O RESERVA	COLUMNA	CRÍTICA	CRÓNICA	EDITORIAL	ENTREVISTA	INFORME	REPORTAJE	Total general
AFERTURAS	0.0%	0.0%	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	2.9%	0.0%	0.0%	0.0%	0.4%
BIENESTAR SOCIAL	0.0%	6.8%	2.0%	0.0%	0.0%	2.9%	2.9%	0.0%	0.0%	1.3%	2.2%
CONSUMO	0.0%	0.0%	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%
CONTRATACIÓN	0.0%	1.4%	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	1.4%	0.0%	0.0%	0.0%	0.4%
COOPERACIONAL DESARROLLO	0.0%	1.1%	1.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	1.3%	0.8%
CULTURA	0.0%	17.8%	16.7%	16.7%	80.0%	8.8%	10.1%	4.2%	0.0%	16.3%	15.8%
DEPORTE	0.0%	0.0%	1.8%	0.0%	0.0%	5.9%	0.0%	0.0%	0.0%	6.3%	2.4%
EDUCACIÓN	0.0%	2.7%	3.8%	5.6%	20.0%	1.5%	1.4%	16.2%	0.0%	9.4%	4.6%
FIESTAS	0.0%	1.4%	6.2%	11.1%	0.0%	52.0%	0.0%	20.6%	0.0%	5.0%	8.6%
FOMENTO	0.0%	2.7%	0.8%	11.1%	0.0%	0.0%	8.7%	0.0%	0.0%	1.3%	1.6%
FUTURELX	0.0%	1.4%	0.5%	5.6%	0.0%	0.0%	2.9%	0.0%	0.0%	0.0%	1.6%
HACIENDA	0.0%	1.4%	1.4%	0.0%	0.0%	2.9%	2.9%	0.0%	0.0%	0.0%	1.3%
JUVENTUD	0.0%	0.0%	4.4%	0.0%	0.0%	2.9%	0.0%	4.2%	0.0%	2.5%	3.3%
MEDIO AMBIENTE	0.0%	11.0%	2.0%	16.7%	0.0%	0.0%	5.8%	0.0%	0.0%	10.6%	4.2%
OMAC	0.0%	0.0%	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%
PARTIDOS POLITICOS	100.0%	15.1%	1.2%	0.0%	0.0%	4.4%	15.9%	16.7%	0.0%	0.0%	3.7%
PEDANÍAS	0.0%	0.0%	0.6%	0.0%	0.0%	0.0%	1.4%	0.0%	0.0%	3.8%	1.0%
RR. EXTERNAS	0.0%	2.7%	0.9%	0.0%	0.0%	1.5%	7.2%	4.2%	0.0%	4.4%	2.0%
RR. INSTITUCIONALES	0.0%	8.2%	5.6%	16.7%	0.0%	13.2%	4.3%	12.5%	0.0%	6.3%	6.6%
RR.HH., ORG., CALIDAD	0.0%	6.8%	2.0%	0.0%	0.0%	0.0%	5.8%	4.2%	0.0%	1.9%	2.4%
SANIDAD MUNICIPAL	0.0%	2.7%	0.6%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%	0.6%
SEGURIDAD CIUDADANA	0.0%	1.4%	57.5%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	8.3%	0.0%	5.6%	24.1%
SERVICIOS Y MANT.	0.0%	4.1%	5.1%	0.0%	0.0%	0.0%	4.3%	4.2%	0.0%	6.9%	4.8%
TRÁFICO	0.0%	1.4%	2.1%	0.0%	0.0%	0.0%	1.4%	0.0%	100.0%	3.8%	2.1%
TURISMO	0.0%	1.4%	0.6%	5.6%	0.0%	0.0%	4.3%	0.0%	0.0%	3.8%	1.4%
URBANSIMO	0.0%	9.6%	2.9%	11.1%	0.0%	2.9%	15.9%	4.2%	0.0%	6.3%	4.8%
Total general	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Cultura (con un 16,3%), medio ambiente (con un 10,6%) y educación (con 9,4%) son los temas municipales que se manifiestan con mayor profusión a través del *reportaje informativo*.

La *entrevista* se realiza fundamentalmente sobre temas relacionados con fiestas (20,8%), la relación interna de los partidos políticos y educación (con un 16,7% para ambos) así como los acontecimientos que se generan en el contexto de las relaciones institucionales (12,5%).

El *informe* se utiliza, de manera exclusiva, para dar información exhaustiva sobre cuestiones referidas a diferentes aspectos relacionados con la gestión del tráfico viario e infraestructuras automovilísticas.

Seguridad ciudadana, con un 37,5% sobre el total de los hechos informativos, así como cultura (16,7%) son los temas municipales más recurrentes en la utilización de *breves o reseñas*.

La *crónica* está destinada a cubrir información programada; así, se señalan como valores más representativos: fiestas (con el 52,9%), relaciones institucionales (13,2%) y cultura (8,8%).

En las tres legislaturas, únicamente se han encontrado *análisis políticos* que se refieren a la situación interna de los partidos con representación municipal.

A través de la *crítica* se abordan exclusivamente temas como cultura y educación. Mientras que los temas que adquieren mayor presencia dentro del *artículo de opinión o tribuna* son cultura (17,8%), las relaciones internas y la organización de los partidos políticos (15,1%) así como medio ambiente (11%).

La *columna* se destina, fundamentalmente, a temas relacionados con la cultura, medio ambiente y relaciones institucionales (con un 16,7% cada uno de ellos); seguido de urbanismo, fomento y fiestas, con un 11,1% en cada tema. También educación, el plan estratégico *futurelx* y turismo (con un 5,6%) tienen una presencia destacada dentro de este género periodístico.

Mientras que el *editorial*, al igual que sucede con la tribuna (o artículo de opinión), refleja un alto número de temas relacionados con la gestión político-administrativa del municipio, entre los que destacan: urbanismo (15,9%), relaciones internas de los partidos políticos (15,9%) y cultura (10,1%).

Al analizar el tratamiento de los temas a través de este último género, se observa cómo, en los dos primeros, destaca notablemente la opinión negativa del editor del diario de la edición local, tal y como muestra la tabla siguiente:

**TABLA Nº 24: EDITORIAL Y TRATAMIENTO**

Temas	Tratamiento				Total general
	Negativo	Ambivalente	Neutro	Positivo	
URBANISMO	72,7%	18,2%	9,1%	0,0%	100,0%
PARTIDOS POLÍTICOS	54,5%	9,1%	27,3%	9,1%	100,0%
CULTURA	14,3%	28,6%	57,1%	0,0%	100,0%
Total general	51,7%	17,2%	27,6%	3,4%	100,0%

Frente a *urbanismo* y *relaciones internas de los partidos políticos* (con un 90,9% y un 63,6%, respectivamente, de editoriales negativos y ambivalentes), *cultura* aparece con un índice sustancialmente menor de editoriales contrarios a los intereses de los responsables políticos del ente municipal (con un 42,9%).

A partir de los datos expuestos, podemos afirmar que los temas que adquieren una presencia más destacada en el medio, bajo el formato de diferentes géneros periodísticos alternativos a la noticia, basados en la información, la interpretación y la opinión, son: *cultura*, *educación*, *fiestas*, *fomento*, *medio ambiente*, *partidos políticos*, *relaciones institucionales*, *seguridad ciudadana*, *tráfico* y *urbanismo*.

Un segundo análisis, nos permite centrarnos en el desarrollo de tales temas a través de los distintos géneros: de esta forma, *cultura* se manifiesta a través del artículo de opinión, el breve o reseña, la crítica, el editorial y el reportaje; *educación* mediante la crítica, la entrevista y el reportaje; *fiestas* utiliza la columna, la crónica y la entrevista, mientras que en *fomento* nos encontramos, únicamente, con la columna; *medio ambiente* se presenta a través del artículo de opinión, la columna y el reportaje; *los partidos políticos* en el análisis, el artículo de opinión, los editoriales y la entrevista; *las relaciones institucionales* en la columna, la crónica y la entrevista; *seguridad ciudadana* presenta un alto porcentaje de breves o reseñas mientras que *tráfico* lo hace mediante el informe; por su parte, *urbanismo* posee una presencia relevante en géneros tales como el artículo de opinión, la columna y el editorial; no se presenta *asesoría jurídica* como tema sujeto a desarrollo mediante otros géneros periodísticos diferentes a la noticia.

De manera que, podemos discernir entre los temas que se presentan desde una orientación u otra; así, la mayoría de éstos, se abordan fundamentalmente basándose en la opinión periodística; es el caso de: *cultura, educación, fomento, medio ambiente, partidos políticos, relaciones institucionales* y *urbanismo*. Destaca, de entre los anteriores, *los partidos políticos*, como tema sujeto a la interpretación, a través del análisis.

Por otra parte, nos encontramos con *seguridad ciudadana y tráfico*: temas que se presentan, de forma recurrente, desde una orientación estrictamente informativa (en breves e informes, respectivamente). Mientras que, *fiestas* se presenta desde la orientación informativa-interpretativa (a través de la crónica) junto con un porcentaje elevado de acontecimientos relativos a *las relaciones institucionales*.



## 7. CONCLUSIONES

A partir de la instauración de los Ayuntamientos democráticos en el año 1979, los entes territoriales municipales, en nuestro país, se han manifestado como una realidad sumamente heterogénea. Desde la promulgación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, han sido muchos los esfuerzos efectuados por parte del poder ejecutivo para regular un contexto local que se presenta tan diverso como complejo: entre ellos, la Ley 11/1999, de 21 de abril, de medidas para el desarrollo del régimen local, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, o el intento frustrado que supuso el anteproyecto de Ley de Bases del Gobierno y la Administración Local del 2006, gestado con la implicación y el compromiso de los principales representantes de la Federación Española de Municipios y Provincias.

En consecuencia, y ante esta situación, las instancias administrativas pertinentes deben seguir trabajando para dar el impulso definitivo a la autonomía municipal, como garantía de una sociedad democrática basada en el progreso social y la participación ciudadana.

Nos encontramos, por tanto, ante la necesidad imperiosa de articular una nueva ley que, superando los postulados de la LRBRL de 1985, refuerce el rol de los Ayuntamientos en la gestión política local, que es la que más afecta al ciudadano por su carácter de proximidad y por la influencia directa de las decisiones que emanan de los responsables político-administrativos municipales.

En el discurso político actual, se insiste en que la regulación del régimen local deberá estar adaptada a los diferentes Estatutos de Autonomía, incidir en la participación orgánica, funcional y cooperativa de los ciudadanos, favorecer el control político y la transparencia de la acción del gobierno municipal así como una implicación mayor por parte de otros entes supramunicipales (como las provincias) y no territoriales (mancomunidades, consorcios, etc.) en la dinámica de lo municipal. En cualquier caso, las nuevas propuestas deberán contribuir a superar dos conflictos permanentes que se producen en el seno de los Ayuntamientos: la falta de concreción de un marco competencial específico y la precariedad acuciante de las haciendas locales municipales.

Los Ayuntamientos son el eje básico de referencia cuando nos aproximamos a la gestión de la vida local. Sus objetivos, como organización jurídica del municipio, están supeditados no sólo a la propuesta programática realizada por el equipo de gobierno municipal en los últimos comicios electorales, sino a las características específicas del territorio y su comunidad local, al contexto social, político y económico, así como a las competencias propias, delegadas y compartidas que debe asumir.

Para alcanzar tales objetivos, dibujados en la esfera pública y orientados hacia el interés general, la estructura organizativa y la gestión interna de los procesos administrativos se presenta como una variable de especial trascendencia. La consecución de los objetivos políticos por parte del equipo de gobierno se traslada a los ciudadanos a través de mensajes de diversa índole que hemos identificado como *comunicación pública*. Así, las estructuras comunicativas municipales actúan como subsistemas imprescindibles en la elaboración y el control de los procesos comunicativos que emergen de las distintas unidades administrativas, departamentos y entidades descentralizadas; procesos que están orientados a configurar en la ciudadanía una percepción positiva de la acción de gobierno municipal que legitime sus decisiones políticas.

Según el enfoque contemporáneo de la Teoría de la Organización, podemos discernir dos orientaciones contrapuestas que se reflejan en las estructuras administrativas de los Ayuntamientos: por un lado, la corriente *neoempresarial*, basada en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos, y que postula una gestión de los recursos públicos desde la óptica de “clientelización” de los administrados; por otro, la *neopública*: una visión desde la que se deposita un especial énfasis en la repolitización de los cargos públicos, la racionalización y el control de la externalización de los servicios, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública. Pues bien, en este sentido, la orientación que se refleja en la estructura administrativa de cualquier organización municipal, va a influir en cómo

ésta concibe la función de comunicación pública y por extensión, los procesos y la estructura de sus subsistemas comunicativos e informacionales.

Sistematizar los procesos de comunicación pública y diseñar las estructuras pertinentes para ello, debe ser una prioridad en el contexto de las organizaciones municipales: de ello depende que los responsables políticos y administrativos rentabilicen su gestión y “la hagan valer” de cara a los próximos comicios electorales.

En este sentido, Díez Lobo (2004), director de comunicación de la Federación Española de Municipios y Provincias, nos advierte sobre el hecho de que no es posible implementar un modelo de comunicación pública (o un sistema de variables homogéneo) que sea eficiente para los más de 8.000 municipios existentes en nuestro país, dadas las diferencias sustanciales que existen respecto a sus elementos naturales –territorio y población– y su organización jurídica, representada por los Ayuntamientos. No obstante, autores como Pérez González (1988), Puig (2003) o Rubio (2005) han realizado propuestas sumamente interesantes con objeto de aproximarse, en el caso de los dos primeros, al fenómeno de la comunicación municipal en grandes ciudades como *Madrid* y *Barcelona*; en el caso de Rubio, su propuesta se centra en el análisis de la gestión comunicativa realizada en las poblaciones de *Irún*, *Sant Cugat* y *El Vendrell*.

Por tanto, partimos de la base de que, aunque existen parámetros comunes de referencia, el modelo de comunicación pública que puede ser implementado en un municipio, únicamente será eficaz en otro municipio que reúna ciertas características semejantes al primero. Y, en cualquier caso, dada la especificidad de cada ente territorial, que se manifiesta a partir de sus características naturales y demográficas, el sentido identitario y de pertenencia de su comunidad local, la vinculación e implicación de ésta con la Institución municipal, la estructura de los medios de comunicación locales y diversos condicionantes contextuales, parece obvio que cualquier propuesta debería ser adaptada a las necesidades y los objetivos (estructurales y coyunturales) de cada Ayuntamiento.

Pero, además, la eficacia del modelo pasa por la identificación e implicación, sin reservas, de los máximos responsables políticos y administrativos con el sistema de comunicación establecido. Su voluntad real de asumir esta propuesta sistemática, la dotará de coherencia y garantizará un correcto funcionamiento de los procesos integrados en ella.

La propuesta que desarrollamos en esta memoria de investigación como modelo estructural para la comunicación municipal externa, surge a partir de dos cuestiones fundamentales: la revisión teórica de las aportaciones encontradas por parte

de numerosos autores acerca de *la comunicación pública* y de la experiencia profesional propia, adquirida en el *gabinete de comunicación, pr ensa y protocolo del Ayuntamiento de Elche*, durante tres años. Con esta formulación, no pretendemos ser taxativos ni excesivamente rígidos: somos conscientes de que, si bien la estructura que hemos definido en nuestro modelo puede ser adaptada a determinados contextos municipales, probablemente no funcionaría en otros por las razones ya argumentadas. Por otra parte, cualquier modelo de comunicación pública municipal debería concebirse desde una perspectiva sistémica (o de sistema abierto) que le permitiera, a partir de una concepción dinámica y flexible, adaptarse al transcurso de los hechos.

Creemos que, en el contexto local, los modelos de comunicación deben tener constantemente presente los tres elementos constitutivos del municipio: su *territorio*, su *organización jurídica* y *la población*; concibiendo a la comunidad o colectividad, desde la perspectiva relacional, como elemento activo “participativo” en esa relación de intercambio permanente con la administración municipal.

Tras constatar el vacío legal existente y la confusión terminológica en torno al concepto de comunicación pública, hemos realizado una depuración terminológica a partir de la clarificación semántica de los términos más recurrentes que se identifican con dicho concepto. A partir de este paso previo, hemos profundizado en la disparidad de criterios existentes para delimitar el objeto material de la publicidad institucional, según las normativas sectoriales y la Ley de Comunicación y Publicidad Institucional del 2005. Ambos procesos nos han permitido aproximarnos a las funciones fundamentales de las estructuras comunicativas municipales y su profesionalización, desde sus orígenes hasta la evolución experimentada en estos treinta años de democracia.

Proponemos un modelo de comunicación pública municipal, basado en tres vertientes autónomas (en cuanto subsistemas) pero complementarias (como secciones de una estructura comunicativa integral): *la publicidad institucional*, *la gestión de las relaciones informativas* y *el establecimiento de relaciones institucionales*.

*La publicidad institucional*, como proceso de comunicación persuasiva colectiva y colectiva de masas, supone la actuación directa por parte de las organizaciones públicas locales para hacer llegar a los ciudadanos mensajes diversos, relacionados con la gestión de lo municipal, utilizando para ello recursos, formas y estilos tradicionales de la publicidad comercial. En el modelo propuesto, este proceso se clasifica en seis categorías diferentes en función de su finalidad: y así, nos encontramos con una *publicidad institucional de contenido informativo*, *de promoción social*, *de medida de fomento*, *de promoción turística*, *de autopromoción (o imagen)* y *comercial*.

Es indudable que *la gestión de las relaciones informativas*, en los contextos democráticos, representa la principal función comunicativa que asumen los diferentes niveles administrativos; esta segunda vertiente del modelo está relacionada con la premisa fundamental de la obligación administrativa de informar a los ciudadanos de determinadas decisiones, iniciativas o acuerdos alcanzados en el nivel político-administrativo, que les influyen de manera directa o bien pueden llegar a afectarles. La relación *profesionalizada* con los medios de comunicación social, a partir de las estructuras pertinentes, se erige como condición indispensable para propiciar sobre las organizaciones públicas un estado favorable a sus objetivos y estrategias a medio y largo plazo. Los medios de comunicación local interpretan la realidad social y política mediante *la agenda temática*: un conjunto de temas (*issues*) que el medio recopila con la intención de planificar, de forma genérica, su cobertura informativa para un periodo determinado. Así, la forma en que los aparatos informativos construyen la realidad social y política municipal a partir del contenido propuesto en la agenda temática, no es una operación ni inocente ni casual.

*Las relaciones institucionales*, como tercer vértice en la estructura del modelo, se articulan a partir de tres dimensiones que se pueden manifestar de forma interpersonal, colectiva o colectiva de masas. Estas estrategias de comunicación y relación son: *la interacción con el administrado*, *las políticas de participación ciudadana* y *la gestión de acontecimientos institucionales*. Todas ellas son el reflejo de la tendencia *neopública* que se observa, en la actualidad, en la inmensa mayoría de las estructuras organizativas municipales. La intervención de entidades declarantes, asociaciones y colectivos ajenos al ente local en la tematización municipal a través de las relaciones externas y la participación ciudadana, viene a reforzar la relevancia que poseen las relaciones institucionales en la dinámica de las entidades municipales.

Las sinergias e interrelaciones que se producen entre los procesos que se enmarcan en cada una de las tres vertientes apuntadas, creemos que justifica la propuesta de un modelo integral de comunicación pública municipal.

En los Ayuntamientos, el desarrollo de la estrategia organizacional se articula mediante un plan estratégico territorial (a medio o largo plazo) que alcanza sus máximas cotas de significado a través de diferentes procesos de comunicación; las tres vertientes que se proponen en el modelo se erigen como factores determinantes en los procesos de formación de opinión pública, conducentes a generar una imagen positiva que es la resultante de la identificación, aprobación, consenso e implicación de la ciudadanía en la acción de gobierno, derivada del plan estratégico municipal. A través de estos procesos, la Administración debe mostrar (y demostrar) que el ciudadano constituye el epicentro permanente de sus actuaciones ya que,

en caso contrario se producirían graves consecuencias negativas para la imagen de la organización pública.

La estrategia global de comunicación desarrollada por los Ayuntamientos, queda justificada, de forma legítima, siempre que se cumpla la premisa fundamental de garantizar el respeto a los derechos de los ciudadanos, dando a conocer con transparencia la gestión efectuada por sus responsables políticos, aumentando la eficacia de los servicios públicos a través de la evaluación de estándares de calidad y facilitando la participación ciudadana en la gestión de cualquier ámbito de la vida pública.

Nuestra aproximación al *Ayuntamiento de Elche*, desde la perspectiva contemporánea de la Teoría de la Organización, se ha basado en *un análisis longitudinal, interorganizativo y de economía organizativa* a partir del segundo vértice del modelo teórico propuesto: *la gestión de las relaciones informativas*.

El primer análisis está relacionado con la sucesión de *cambios organizativos* producidos en este contexto municipal, a lo largo de tres legislaturas, que han determinado diferentes estructuras de carácter político y administrativo. Y así, el modelo de estructura administrativa del Ayuntamiento de Elche ha ido evolucionando para pasar de un *modelo clásico burocrático político-jerárquico* en la legislatura 1995-1999, a un *modelo híbrido político-jerárquico con tendencia a la agencialización* en las legislaturas 1999-2003 y 2003-2007.

Se incide, a través del segundo análisis, en su dinámica interorganizativa con otras organizaciones públicas y colectivos, así como con la ciudadanía a través de las relaciones externas y la participación ciudadana; y se añade una tercera perspectiva desde la economía organizativa, que pone de relieve los diferentes bienes y servicios públicos derivados de cada ámbito competencial y gestionados por la estructura político-administrativa del ente municipal.

Para ello, hemos establecido diferentes objetivos de investigación, y los hemos supeditado al contraste de las hipótesis de trabajo propuestas:

**Hipótesis 1.** Existen temas relacionados con la gestión municipal que tienen una presencia mediática relevante y que coinciden de una legislatura a otra.

*Se verifica: urbanismo y seguridad ciudadana se manifiestan como temas recurrentes en los tres periodos analizados. Relaciones externas, destaca junto con los anteriores en la 1ª y 3ª legislatura (no así en la 2ª).*

**Hipótesis 2.** El tratamiento informativo negativo de determinados temas principales presenta una coincidencia significativa de una legislatura a otra.

*Se verifica: son recursos humanos, organización y calidad, así como las relaciones internas de los partidos políticos municipales los que presentan la mayor distribución negativa. Se constata en Pedanías, en el 2º y 3er. periodo analizado (no así en el 1º).*

**Hipótesis 3.** La mayoría de los temas de información municipal son irregulares, en cuanto que su presencia en el medio se manifiesta con distinta intensidad en cada legislatura.

*Se verifica: sólo se manifiestan como temas regulares: seguridad ciudadana, urbanismo, servicios y mantenimiento.*

**Hipótesis 4.** Existe un alto grado de coincidencia en los temas que aparecen en portada, en los tres periodos analizados.

*Se verifica: son urbanismo, relaciones externas y fiestas, los temas municipales recurrentes que adquieren mayor presencia en cada una de las tres legislaturas.*

**Hipótesis 5.** En la comunicación informativa existen temas que, por su escasa relevancia política y trascendencia pública, no se manifiestan como información simple (o monotemática), necesitando el apoyo de temas principales o de mayor relevancia para construir un discurso de información múltiple (o no monotemática).

*Se refuta: no hay una presencia significativa de los temas poco relevantes, por su aparición en el medio, en las noticias de información múltiple; siendo los temas que aparecen como secundarios los mismos que destacan como temas principales.*

**Hipótesis 6.** La labor de oposición no se desarrolla con especial incidencia en todos los temas recurrentes de cada legislatura, desatendiendo temas principales que cobran especial visibilidad en cada periodo.

*Se verifica: siendo seguridad ciudadana y medio ambiente dos de los temas más recurrentes durante la 1ª legislatura, no se produce un discurso alternativo relevante al equipo de gobierno por parte de las fuerzas opositoras; lo mismo sucede en la 2ª con cultura y, en la 3ª, en clara consonancia con la 1ª, con seguridad ciudadana.*

**Hipótesis 7.** Se produce una asociación entre la naturaleza de la información que se presenta en el medio y la jerarquía del declarante individual.

*Se verifica: en los tres periodos analizados, el tratamiento informativo cuando el declarante individual es el Alcalde-Presidente de la Corporación Municipal es mucho más favorable que cuando actúan como tales los concejales y el portavoz del equipo de gobierno.*

**Hipótesis 8.** La distribución de los subtemas se presenta básicamente de manera homogénea de una legislatura a otra.

*Se verifica: el 78% de los temas principales presenta diferentes subtemas de forma bastante regular.*

**Hipótesis 9.** La extensión (o tamaño) con la que se presenta la información municipal está relacionada con el tema de gestión.

*Se verifica: la extensión en profundidad se manifiesta en temas como: urbanismo, medio ambiente, servicios y mantenimiento, relaciones externas y cultura.*

**Hipótesis 10.** La mayor o menor proliferación de elementos estructurales con los que se presenta la información municipal está relacionada con el tema de gestión.

*Se verifica: son urbanismo, fiestas y relaciones institucionales los temas municipales que se caracterizan por el mayor índice de utilización de recursos estructurales, dotando de un cierto grado de complejidad a tales noticias.*

**Hipótesis 11.** En los hechos informativos municipales se utiliza la imagen –fotografía, ilustración, grafismo, infogramas–, como recurso estructural, fundamentalmente en temas que se presentan como información programada.

*Se verifica: fiestas, relaciones institucionales y cultura, como temas programados, son los ámbitos en los que se utiliza la imagen como recurso habitual.*

**Hipótesis 12.** La irrupción (fortuita, previsible y programada) de las noticias municipales está relacionada con el tratamiento de las mismas.

*Se verifica: el tratamiento informativo es mucho más positivo en las noticias programadas que en las otras dos categorías; en el extremo opuesto se sitúan las noticias fortuitas, mientras que las previsibles se posicionan, en cuanto a su tratamiento positivo, entre ambos extremos.*

**Hipótesis 13.** La proximidad (inmediata o mediata) de las noticias municipales está relacionada con el tratamiento de las mismas.

*Se verifica: la mayoría de los temas municipales (85,2%) presentan un tratamiento informativo más favorable para la Institución municipal cuando las noticias son mediatas o de 2º nivel, que cuando son inmediatas o de 1er. nivel.*

**Hipótesis 14.** Existe cierta vinculación entre los distintos géneros periodísticos –informativos, interpretativos o de opinión– y los temas municipales abordados por el medio.

*Se verifica: temas como cultura, educación, fomento, medio ambiente, relaciones internas de los partidos políticos municipales, relaciones institucionales y urbanismo aparecen sometidos a la opinión periodística; la gestión interna de los partidos políticos municipales también se vincula a la interpretación; seguridad ciudadana y tráfico se abordan desde una perspectiva estrictamente informativa; mientras que fiestas y relaciones institucionales aparecen con una orientación informativa-interpretativa.*

Cada una de las hipótesis anteriores queda vinculada a los objetivos propuestos en nuestro proyecto de investigación:

**Objetivo 1.** Identificar cuáles son los temas relacionados con la gestión y la política municipal que presentan un mayor índice de tratamiento negativo y positivo, estableciendo un marco contextual, a partir de cada tema, mediante una clasificación de subtemas específicos que permita un análisis en mayor profundidad.

*Se vincula a las hipótesis 1, 2, 5 y 8.*

**Objetivo 2.** Analizar, durante tres legislaturas consecutivas (1995-1999; 1999-2003; 2003-2007), la estructura política y administrativa de la institución municipal ilicitana, como unidades emisoras de mensajes públicos, a través de un medio de comunicación local. Identificar la presencia de los declarantes individuales que representan a tales unidades.

*Se vincula a las hipótesis 1, 2 y 7.*

**Objetivo 3.** Observar la presencia de entidades declarantes ajenas a la Institución Municipal, implicadas en los diferentes temas de gestión pública.

*Se vincula a las hipótesis 1 y 2.*

**Objetivo 4.** Analizar, en los tres periodos establecidos, la actividad desarrollada por las diferentes fuerzas políticas representadas en la institución municipal, a partir de su proyección mediática.

*Se vincula a las hipótesis 1, 2 y 6.*

**Objetivo 5.** Identificar qué temas alcanzan cotas destacadas de visibilidad mediática a partir de su ubicación, sus recursos estructurales y gráficos.

*Se vincula a las hipótesis 4, 9, 10 y 11.*

**Objetivo 6.** Observar la regularidad de los temas municipales de una legislatura a otra.

*Se vincula a la hipótesis 3.*

**Objetivo 7.** Analizar la irrupción de la información municipal como noticias fortuitas, previsibles o programadas así como su proximidad inmediata o mediata.

*Se vincula a las hipótesis 12 y 13.*

**Objetivo 8.** Delimitar los géneros periodísticos informativos, interpretativos y de opinión más frecuentes en los hechos municipales y establecer su relación con los diferentes temas.

*Se vincula a la hipótesis 14.*

Tras el estudio que hemos efectuado, apuntamos la necesidad de que las instituciones municipales tomen conciencia de la trascendencia que pueden llegar a alcanzar determinados mensajes orientados a la ciudadanía, a través de los medios de comunicación social. Un seguimiento pertinente y constante del tratamiento y contextualización de los temas municipales, por parte de sus estructuras comunicativas, permitirá confirmar la idoneidad de los discursos públicos desarrollados por los miembros del equipo de gobierno, la ausencia de contradicción en los mismos, así como pulsar la actuación de las fuerzas opositoras en determinados ámbitos. Una mediación informativa efectiva por parte de los gabinetes de comunicación únicamente se conseguirá si éstos actúan bajo los parámetros de la transparencia, la equidad en su relación con los diferentes medios, la accesibilidad y la credibilidad como fuente informativa.

## 8. REFLEXIÓN FINAL

En las organizaciones municipales, el plan estratégico territorial constituye el eje vertebrador de las políticas públicas de proximidad. Por extensión, las líneas estratégicas sociales, políticas y económicas apuntadas en éste deben ser traducidas en mensajes de comunicación pública, dirigidos a la ciudadanía o a diferentes sectores sociales, a través de un modelo sistematizado, flexible y dinámico que debe ser revisado, con cierta periodicidad, para garantizar su eficacia.

El plan estratégico no puede concebirse como un proyecto que se gestiona de manera autónoma y se r entabiliza “políticamente” como una simple declaración de intenciones, por parte del equipo de gobierno, a través de pr ocesos de comunicación pública; todas las dependencias municipales deben sentirse identificadas e implicadas en un pr oyecto común que está orientado a los ciudadanos, como epicentro de la gestión administrativa. Es el gabinete de comunicación de la Institución quien acomete la proyección social de dicho proyecto.

Consideramos que las estructuras comunicativas, diseñadas a tal efecto, deben depender orgánica y funcionalmente del área de *Alcaldía*, ya que es la que asume las competencias directas en el diseño y la planificación estratégica del ente territorial. Estas estructuras o subsistemas comunicativos asumen la r esponsabilidad básica de articular mecanismos eficientes de gestión y evaluación de las estrategias comunicativas municipales; de manera que los responsables políticos puedan tomar las oportunas decisiones, modificar o anular determinadas políticas públicas o bien explicarlas convenientemente a la ciudadanía.

A través de las encuestas de opinión es posible pulsar la percepción positiva o negativa de los ciudadanos respecto a diferentes temas relacionados con la gestión municipal, y comparar los resultados obtenidos con la agenda mediática local; se erigen, en consecuencia, en una poderosa herramienta de conocimiento y comprensión de los intereses, necesidades y expectativas de la comunidad local.

En el contexto actual, los equipos de gobierno municipales necesitan, para garantizar su continuidad al frente de los Ayuntamientos, estructuras comunicativas *profesionalizadas*, integradas (o reforzadas) por recursos humanos con perfiles especializados. Resulta conveniente garantizar a estos recursos (o al menos a parte de ellos) su continuidad en el desempeño de tales funciones mediante fórmulas contractuales pertinentes, no sujetas a los posibles “vaivenes políticos” a los que está sometida cualquier organización pública.

En un estado social y democrático, esta decisión, que huye de planteamientos *politizados* y del uso (o abuso) de cargos de confianza, por parte de los responsables políticos, es la mayor garantía de que la gestión de la comunicación pública de la Institución municipal se va a desarrollar no sólo dentro de los parámetros (legítimos) del derecho a la información de la ciudadanía, sino desde la perspectiva que se establece a partir de los objetivos estratégicos de la organización municipal.

Es una muestra clara del compromiso con la transparencia administrativa asumida por las organizaciones municipales que permitirá instalar en el imaginario colectivo su credibilidad como fuente informativa y su compromiso permanente con la ciudadanía.

## 9. LÍMITES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

Al establecer los límites de nuestra propuesta, pretendemos señalar líneas futuras de investigación que se pueden acometer por nuestra parte o por otros investigadores que pudieran estar interesados en la comunicación pública municipal como objeto de estudio.

Tal y como ya ha sido apuntado en las conclusiones obtenidas tras el contraste empírico, siguiendo los postulados de la Teoría de la Organización, hemos desarrollado nuestro proyecto a través del *análisis longitudinal, interorganizativo y de economía organizativa*. Por tanto, somos conscientes de que es posible abordar el estudio de las organizaciones municipales y sus estructuras comunicativas desde otras orientaciones de carácter interno, como *la cultura y el aprendizaje organizativo, las decisiones frente a su ambigüedad, el poder y el conflicto organizacional así como el cambio organizativo*; cuestiones que ya han sido analizadas por diferentes estudios como el de Pérez Madrid (1990): Los problemas de comunicación de las administraciones públicas, en el que se profundiza en las interrelaciones que se producen entre los aspectos organizacionales y comunicacionales, a través de diversos tipos de comunicación que se generan en las organizaciones administrativas según sus estructuras formales e informales.

Por otra parte, el hecho de que nos hayamos centrado exclusivamente en *las relaciones informativas* como una de las tres vertientes de análisis que apuntábamos en el modelo teórico propuesto de comunicación municipal, constituye, en sí mismo, la delimitación de nuestro trabajo. Por consiguiente, sería oportuno incidir tanto

en el análisis de la gestión como en el diseño de herramientas de evaluación de los procesos de publicidad institucional que se generan desde los Ayuntamientos, con objeto de constatar su eficacia; de la misma forma, se podrían analizar aquellos procesos destinados a fomentar las relaciones institucionales a partir de la interacción directa con el administrado, la participación ciudadana y la gestión de acontecimientos institucionales. Ambos análisis permitirían complementar sustancialmente el realizado por nosotros, y serían claves en el desarrollo integral del modelo de comunicación municipal que hemos propuesto.

Nuestro proyecto es una aproximación exploratoria a la realidad de lo municipal a partir de la agenda temática construida por un sólo medio de comunicación local. Sería posible, en este sentido, comparar las agendas temáticas de varios medios para establecer patrones comunes o diferentes en la construcción de las agendas temáticas municipales.

Esta agenda de temas relacionados con la gestión político-administrativa local podría utilizarse desde diferentes niveles de interpretación: en primer lugar, bajo la ya consolidada formulación de la *agenda setting* que nos permite configurar un triángulo con tres vértices: el análisis de la agenda mediática, agenda pública y agenda política; en segundo lugar, tal y como apunta el profesor Feliu García, de la Universidad de Alicante, podríamos, a partir de la agenda mediática, establecer la agenda publicitaria de los temas municipales. Este ejercicio nos permitiría establecer asociaciones entre la comunicación informativa y publicitaria de los Ayuntamientos, y así lo apuntamos como futura línea de investigación.

La comparación de las agendas temáticas entre diferentes municipios, como unidades de análisis, representa otra vía de desarrollo: es posible analizar municipios con el mismo color político, de manera que podamos constatar si los temas municipales más recurrentes coinciden de unos municipios a otros; o bien, si a partir de la selección de determinados municipios que poseen distinto color político, existen diferencias sustanciales en la construcción de las agendas temáticas.

En relación con la línea anterior, creemos que en las Ciencias Sociales aún falta mucho recorrido en la investigación relativa a la comunicación pública, desarrollada por los entes supramunicipales –provincias, cabildos y consejos insulares– y no territoriales –mancomunidades, consorcios y áreas metropolitanas– que nos permitiría aportar cierta sistematización en tales procesos. Así mismo, tampoco tenemos constancia de que se hayan producido intentos de sistematización de la comunicación pública *rural* que se realiza en municipios con poca población y que poseen características singulares, como entes territoriales, muy diferentes a los contextos urbanos que representan las medianas y grandes ciudades.

La gestión de la marca-ciudad, sus atributos y valores representa otro de los temas emergentes, destinados a analizar la reputación y la imagen de marca de los municipios desde la orientación que establece el *marketing de ciudad*.

El desarrollo de cualquiera de estas líneas de investigación serían aportaciones muy enriquecedoras que permitirían avanzar en el estudio de la comunicación pública municipal y complementar la propuesta que hemos realizado en nuestro trabajo.



## BIBLIOGRAFÍA

ABRIL, G. (1997): *Teoría general de la información*, Madrid, Cátedra.

ACADEMIA EUROPEA DE CIENCIAS Y ARTES (2006): *El poder local. Ciudad y poder local*, Madrid.

ADC-DIRCOM (1998): “Comunicarse con el ciudadano”, en *Los nuevos retos de la comunicación ante el exceso de información: La Comunicación Empresarial e Institucional*, Madrid.

ADECEC (2005): *La comunicación y las Relaciones Públicas –Radiografía del sector 2004–*, El texto íntegro del informe se puede consultar en: [www.adecec.com](http://www.adecec.com).

AIERBE, P. y otros (2003): *Análisis de prensa 2002. Inmigración, racismo y xenofobia*, San Sebastián, Centro de estudios y documentación sobre racismo y xenofobia.

ALAMEDA, D. y FERNÁNDEZ, E. (2002): “Aproximación conceptual a la publicidad institucional”, en *Sphera Pública, revista de C.C. Sociales y de la Comunicación*, nº 2, Murcia, UCAM.

ALAMINOS, A. (1995): “El Alcalde en su ciudad”, en *Gestión de la vida local*, Diputación Provincial de Alicante.

ALGUACIL, J. (2005): *Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local*.

ALMANSA, A. (2004): “Historia de los gabinetes de comunicación en España”, en *Revista Historia y Comunicación Social*, nº 9, pp. 5-21.

ALMANSA, A. (2005): “Relaciones públicas y gabinetes de comunicación”, en *Análisi*, nº 32, pp. 117-132.

ALVARADO, M. C. (2003): “LA PUBLICIDAD SOCIAL: UNA MODALIDAD EMERGENTE DE COMUNICACIÓN”, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid.

ALVARADO, M. C. y DE ANDRÉS DEL CAMPO, S. (2005): “Una reflexión crítica sobre la publicidad estatal. El Estado: ¿anunciante social?”, en *TELOS Cuadernos de comunicación, tecnología y sociedad*, nº 64 (2ª época).

ÁLVAREZ, T. y CABALLERO M. (1999): *Vendedores de imagen. Los retos de los nuevos gabinetes de comunicación*, Barcelona, Paidós (Colección Papeles de Comunicación).

AMADOR, R. (2002): *El líder y la cultura organizacional*, Universidad de las Palmas de Gran Canaria.

ARANES, J. I. (1996): “La comunicación institucional de la administración pública: entre la lógica autista-instrumental y la democrática” en *ZER Revista de Estudios de Comunicación*, nº 1.

ARCEO, J. L. (1988): *Fundamentos para la teoría y técnica de las relaciones públicas*, Madrid, PPU.

ARENA, G. (1992): “Profili giuridici della comunicazione delle pubbliche amministrazioni”, en *Economia pubblica*, pp. 623-631.

ARENA, G. (1995) (dir.): *La comunicazione di interesse generale*, Bolonia, Il Mulino.

ARENA, G. (1997): “Comunicare per amministrare”, en *Informazione e funzione amministrativa*, colección “Quaderni della Spisa”, pp. 369-384, Rimini, Maggioli Editore.

ARENA, G. (2000): “La administración compartida”, en J. TORNOS y A. GALÁN (coords.), *La Comunicación pública: información administrativa al ciudadano*, Madrid, Marcial Pons.

ARMENTIA, I. y CAMINOS, J. M. (1998): *La información. Redacción y estructuras*, Bilbao, Universidad del País Vasco.

ARRANZ, J. C. (1999): “Relaciones Públicas e Identidad Corporativa. Dos historias paralelas”, en J. D. BARQUERO CABRERO (coord.), *Manual de Relaciones Públicas Empresariales e Institucionales*, Barcelona, Gestión 2000.

ASENSIO, P. (2006): *El libro de la gestión municipal. Claves de éxito para políticos y directivos locales*, Madrid, Díaz de Santos.

- ASOCIACIÓN ITALIANA DE COMUNICACIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONAL (2002): *Instituzioni Pubbliche e Cittadini: Istituciones públicas y ciudadanos. Un dialogo possibile?*
- BACIGALUPO, M. y otros (2002): *Problemas actuales de la administración local*, Madrid, Colex.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1993) (3ª ed.): *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid, Tecnos.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M. (2005): *Manual de Ciencia de la Administración*, Madrid, Síntesis.
- BALLART, X. y RAMIÓ, C. (2000): *Ciencia de la Administración*, Valencia, Tirant lo Blanc.
- BALLESTEROS, A. (2006) (5ª Ed.): *Manual de administración local*, Madrid, Walters Kluwer España/El Consultor de los Ayuntamientos.
- BALLESTEROS, A. (1998): *Manual de Administración Local*, Granada, Comares.
- BARDIN, L. (1986): *Análisis de contenido*, Madrid, Ediciones Akal.
- BARROSO, C. y MARTÍN ARMARIO, E. (1999): *Marketing relacional*, Madrid, Esic.
- BEATO, M. (2002): *Cauces de comunicación de las administraciones públicas con los ciudadanos*, Barcelona, Tecnos.
- BEL MALLÉN, J. I. (2004): “La comunicación externa en las organizaciones”, en J. I. BEL (coord.), *Comunicar para crear valor. La dirección de comunicación en las organizaciones*, Navarra, Eunsa.
- BENAVIDES, J. (1995): “La presencia de la publicidad en la construcción de la cultura cotidiana”, en *Área 5*, nº 4.
- BENAVIDES, J. (2001): “Problemas conceptuales y metodológicos en el ámbito del Director de Comunicación”, en J. BENAVIDES (coord.), *Dirección de comunicación empresarial e institucional*, Barcelona, Gestión 2000.
- BENEST, F. (1999): “Fortalecer la conciencia de comunidad: ¿Qué rol para los gobiernos locales?”, en *Punt de Vista*, nº 1, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer.
- BENITO, A. (dir.) (1991): *Diccionario de Ciencias y Técnicas de la Comunicación*, Madrid, Ediciones Paulinas.
- BENITO, P. (1996): *Manual de protocolo para las entidades locales*, Comunidad de Madrid.

BERKOWITZ, L. y ROGERS, K. (1986): “A Priming Effect analysis of Media Influences”, en J. BRYANT y D. ZILLMANN (eds.), *Perspectives on Media Effects*, Hillsdale, Lawrence Erlbaum Associates.

BERRIO, J. (1989): “L’opinió pública a la societat complexa”, en *Anàlisi: quaderns de comunicació i cultura*, nº 12, pp. 155-161.

BLANCH, J. y otros (1988): “Ideología política”, en J. SEOANE y A. RODRÍGUEZ (comps.), *Psicología Política*, Madrid, Pirámide.

BORJA, J. (1990): “Políticas y gobierno en las grandes ciudades”, en BORJA, CASTELLS, DORADO Y QUINTANA (eds.), *Las grandes ciudades en la década de los noventa*, Madrid, Sistema.

BORJA, J. (1987): “La Participación ciudadana”, en JORDI BORJA Y OTROS, *Manual de gestión municipal democrática*, Madrid-Barcelona, Instituto de Estudios de Administración Local.

BORJA, J. y CASTELL, M. (1997) (7ª ed.): *Local y global, la gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Grupo Santillana de ediciones.

BROTONS, B. (1998): *Les pedanies del Camp d’Elx*, Elche, Ajuntament d’Elx.

BROWN, W. B. y MOBERG, D. J. (1983): *Teoría de la organización y la administración. Enfoque integral*, Mexico, Limusa.

CALDERÓ I ESQUIROL (1996): “L’organització del Govern Municipal”, en *Perspectiva*, nº 3, pp. 5-54, Barcelona, Diputació de Barcelona.

CANALS, J. M. (1987): “Información para la decisión e información para el ciudadano”, en JORDI BORJA Y OTROS, *Manual de gestión municipal democrática*, Madrid-Barcelona, Instituto de Estudios de Administración Local.

CANEL, M. J. (1999): *Comunicación política: técnicas y estrategias para la sociedad de la información*, Madrid, Tecnos.

CANTALAPIEDRA, M. J. y otros (2007): “Webs municipales del País Vasco y Navarra: importancia de la dimensión de servicios y retraso en el aspecto informativo”, en *Estudios sobre el mensaje periodístico*, nº 13, pp. 13-30.

CÁRDENAS, M. L. (1999): “Profesionalización de los gabinetes de prensa municipales”, en *Revista Latina de Comunicación*, nº 15, Universidad de La Laguna.

CÁRDENAS, M. L. (2000): *Gabinetes de prensa municipales en la provincia de Sevilla: la información como servicio local*, Diputación de Sevilla.

- CÁRDENAS, M. L. (2005): “El gabinete de comunicación en la administración electrónica”, en *Razón y palabra*, nº 45.
- CARMONA SALINAS, J. F. (1996): “El servicio de comunicación profesionalizado en una institución pública. El caso del Gobierno de Navarra”, en *II CONGRESO DE LA COMUNICACIÓN CORPORATIVA. LA COMUNICACIÓN EN LAS ECONOMÍAS INTELIGENTES*, Madrid, ACEI.
- CARRASCO BELINCHÓN, J. (1970): *Las Corporaciones Locales ante una nueva sociedad*, Málaga, Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local.
- CARRASCO BELINCHÓN, J. (1977): “La relación administración-administrado en la esfera municipal: análisis de las RR.PP. Municipales”, en *IV CONGRESO HISPANO-LUSO-AMERICANO-FILIPINO DE MUNICIPIOS*, Barcelona.
- CASALS, M. J. (2004) (coord.): *Mensajes periodísticos y sociedad del conocimiento*, Madrid, Fragua.
- CASASÚS, J. M. (1988): *Iniciación a la periodística. Manual de Comunicación escrita y Redacción Periodística Informativa*, Barcelona, Teide.
- CASTILLO A. y ALMANSA, A. (2001): “El gabinete de comunicación en el ámbito local”, en R. LÓPEZ LITA y otros, *La prensa local y la prensa gratuita*, Castellón, Publicacions de la Universitat Jaime I.
- CERRILLO, A. (2000): “Régimen jurídico de la información administrativa”, en J. TORNOS Y A. GALÁN (coords.), *Comunicación pública: información administrativa al ciudadano*, Madrid, Marcial Pons.
- CERVERA, A. (2001): “La gestión del marketing en la administración pública local”, en *Revista de Dirección, organización y administración de empresas*, nº 26, pp. 113-124.
- CÓLERA LEIRADO, J. R. (1999): “La actividad institucional de los poderes públicos en el período electoral”, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 8 extraordinario, pp. 187-209.
- COLOMAR, J. (1997): “Los modelos organizativos para la diversidad local” en *Papers de Formació Municipal*, nº 39.
- CONDE, F. J. (2006): *Introducción al derecho político actual*, Granada, Comares.
- COSTA, J. (1977): *La imagen de la empresa. Métodos de comunicación integral*, Madrid, CIAC.
- COSTA, J. (1992): *Imagen pública: una ingeniería social*, Madrid, FUNDESCO.
- COSTA, J. (1995): *Comunicación Corporativa*, Madrid, Ediciones de las C.C. Sociales.

COSTA, J. (2001): “El director de comunicación. La nueva figura central en la empresa del S. XXI”, en J. BENAVIDES (dtor.), *Dirección de comunicación empresarial e institucional*, Barcelona, Gestión 2000.

COSTA BADÍA, P. O. (2001): “Comunicación Pública en el ámbito local”, en J. BENAVIDES (dtor.), *Dirección de comunicación empresarial e institucional*, Barcelona, Gestión 2000.

CUESTA, A. (2002): “Los nuevos horizontes de la autonomía local”, en *Problemas actuales de la administración local*, Madrid, Colex.

CUTLIP, S. y CENTER, A. (2001): *Relaciones públicas eficaces*, Traducido del original en inglés: *Effective Public Relations*, Englewood Cliffs, N. J. (1982), Prentice Hall (5ª Ed.), Barcelona, Gestión 2000.

D'ADAMO, O. y otros (2007): *Medios de comunicación y opinión pública*, Madrid, Mc Graw Hill.

DE ELIZAGARATE, V. (2003): *Marketing de ciudades*, Madrid, Pirámide/Esic.

DE JUANA ESPINOSA (2004): “TECNOLOGÍA Y MODERNIZACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL: ANÁLISIS DE LAS ESTRATEGIAS DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES”, Tesis doctoral, Universidad de Alicante.

DE LA CUADRA-SALCEDO, T. (2002) (coord.): “Comunicación y Corporaciones Locales”, en *El régimen jurídico de la Comunicación Local*, Barcelona, Marcial Pons.

DE MORAGAS, M. y otros (2002): “Comunicación y Ayuntamientos en la era digital”, en *Lecciones del Portal, Portal de la comunicación*, Institut de la Comunicació, UAB, <http://www.portalcomunicacion.com>.

DE SAN EUGENIO, J. (2008): “Comunicación y territorio”, en *Lecciones del Portal, Portal de la comunicación*, Institut de la Comunicació, UAB, <http://www.portalcomunicacion.com>.

DEARING, J. y ROGERS, E. (1996): *Agenda-Setting*, Thousand Oaks, C.A., Sage.

DEL POZO LITE (1997): *Cultura empresarial y comunicación interna: su influencia en la gestión estratégica*, Madrid, Fragua.

DÍEZ LOBO, J. (2004): “La información de la entidades locales”, en J. I. BEL MALLÉN (coord.), *Comunicar para crear valor. La dirección de comunicación en las organizaciones*, Navarra, Eunsa.

DIEZHANDINO, P. (1994): *El quehacer informativo. El arte de escribir un texto periodístico*, Bilbao, Universidad del País Vasco.

DIEZHANDINO, P. y COCA, C. (1997): *La nueva información*, Bilbao, Universidad el País Vasco.

DIEZHANDINO, P. (2007): *Periodismo y poder: políticos, periodistas y ciudadanos voluntariamente desinformados*, Madrid, Pearson Prentice Hall.

EZQUIAGA, I. (2000) (dtor.): *Guía de la Política Pública local*, Madrid, Consultores de las Administraciones Públicas.

FELIU ALBALADEJO, A. (2004): “Publicidad Institucional y Publicidad Electoral”, en *La comunicación: nuevos discursos y perspectivas*, Madrid, Edipo.

FELIU GARCÍA, E. (2004): “La Publicidad Social”, en N. MÍNGUEZ y N. VILLAGRA, *La comunicación: nuevos discursos y perspectivas*, Madrid, Edipo.

FEMP-FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (2006a): *La situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*, Madrid.

FEMP-FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (2006b): *Memoria de gestión FEMP 2005*, Madrid.

FERNÁNDEZ PARRATT, S. (2001): “El debate en torno a los géneros periodísticos en la prensa: nuevas propuestas de clasificación”, en ZER, *Revista de estudios de comunicación*, nº 11.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2005): *La información y participación ciudadana en la Administración local*, Barcelona, Bosch.

FONT I LLOVET, T. (1992): *Informe sobre el gobierno local*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid-Barcelona, Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP), Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals.

FORN I FOXA, M. (1988): *Sistemas de información y gestión para la administración Local*, Madrid, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

FORN I FOXA, M. y SANJUAN, R. (1987): “La organización administrativa”, en J. BORJA (coord.), *Manual de gestión municipal democrática*, Madrid-Barcelona, Instituto de Estudios de Administración Local (INAP).

FORN I FOXA, M. y SOTO, J. I. (1995): “Las políticas locales en el contexto de la eficiencia/ El espacio directivo en los gobiernos locales”, en *Papers de Formació Municipal*, nº 16, Diputació de Barcelona.

FRANCÉS, F. J. (2006): “LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE UNA PERSPECTIVA NO ASOCIATIVA Y LOS NUEVOS MECANISMOS DE INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA LOCAL: EL CASO PRÁCTICO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS Y LOS FOROS CIUDADANOS”, Tesis doctoral, Universidad de Alicante.

FREIXA, R. (2004): “El director de comunicación”, en J. I. BEL MALLÉN (coord.), *Comunicar para crear valor. La dirección de comunicación en las organizaciones*, Navarra, Eunsa.

FUENTE, C. (2004): *Protocolo Oficial. Las instituciones españolas del Estado y su Ceremonial*, Madrid, Ed. Protocolo (colección área de formación).

FVMP (Federación Valenciana de Municipios y Provincias) (1994): *Bianuario estadístico del gobierno y la administración local en la Comunidad Valenciana*, Valencia, Publicaciones FVMP.

FVMP (Federación Valenciana de Municipios y Provincias) (1995a): *Estudio sobre la imagen y la valoración de las administraciones en la Comunidad Valenciana*, Valencia, Publicaciones FVMP.

FVMP (Federación Valenciana de Municipios y Provincias) (1995b): *Comunicación local en la Comunidad Valenciana*, monográfico nº 15, Valencia, Publicaciones FVMP.

GALÁN, A. (2000): “Comunicación Pública”, en J. TORNOS y A. GALÁN (coords.), *La Comunicación pública: información administrativa al ciudadano*, Madrid, Marcial Pons.

GARCÍA AGUILERA, R. (2001): *Poder, imagen y comunicación: Los gabinetes de prensa de las Instituciones autonómicas de Castilla y León*, Valladolid, Ámbito.

GARCÍA LÓPEZ, M. (2001): *Publicidad Institucional: El Estado Anunciante*, Málaga, Universidad de Málaga.

GARCÍA MADAIRA, J. M. (1985): *Teoría de la organización y sociedad contemporánea*, Barcelona, Ariel.

GARCÍA NIETO, M. T. (1996): “Las Relaciones Públicas en el sector Público”, en *Revista Universitaria de Publicidad y RR.PP.*, nº 3 (2ª época), pp. 91-103, Madrid, U.C.M.

GÓMEZ CAMARERO, C. (2003): “Las nuevas formas de comunicación de la Administración con el ciudadano”, en *Anales de Documentación*, nº 6, pp. 109-119.

GÓMEZ RODRÍGUEZ, P. M. (2003): “La gestión de marketing de ciudades y áreas metropolitanas: de la orientación al producto a la orientación al marketing”, en *Cuadernos de Gestión*, vol. 3, nº 1 y 2, pp. 11-25.

GOMIS, L. (1989): *Teoria dels gèneres periodístics*, Barcelona, Centre de Investigació de la comunicació (Generalitat de Catalunya).

- GOMIS, L. (1991): *Teoría del periodismo: cómo se forma el presente*, Barcelona, Paidós Ibérica.
- GONZÁLEZ RÍO, M. J. (1995): “El gobierno de lo cotidiano”, en A. ALAMINOS (coord.), *Gestión de la vida local*, Diputación Provincial de Alicante.
- GONZÁLEZ RÍO, M. J. (1997): *Metodología de la investigación social: recolección de datos*, Alicante, Aguaclara.
- GRAELLS I COSTA, J. (2005): *Innovar x internet. Manual per a innovar serveis per internet*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- GRIJELMO, A. (2003): *El Estilo del periodista*, Madrid, Santillana Ediciones Generales (10ª Ed.).
- GRUNIG, J. E. y HUNT, T. (2000): *Dirección de Relaciones Públicas*, Versión original: GRUNIG, J. E. y HUNT, T. (1984), *Managing Public Relations*, New York, Holt, Rinehart and Winston, Barcelona, Gestión 2000.
- GUILLAMET, J. (1987): “Información y medios de comunicación social”, en J. BORJA y otros, *Manual de gestión municipal democrática*, Madrid-Barcelona, Instituto de Estudios de Administración Local (INAP).
- HAMPTON, D. R. (1989): *Administración*, Madrid, Mc Graw Hill (3ª Ed.).
- HERREROS ARCONADA, M. (1995): *La publicitat: fonaments de la comunicació publicitària*, Barcelona, Pòrtic.
- HODGE, ANTHONY y GALES (2003): *Teoría de la organización. Un enfoque estratégico*, Madrid, Pearson Prentice Hall (6ª Ed.).
- IBÁÑEZ, Z. (1995): “El autogobierno local”, en A. ALAMINOS (coord.), *Gestión de la vida local*, Diputación Provincial de Alicante.
- IGARTUA, J. J. y HUMANES, M. L. (2005): “El método científico aplicado a la investigación en comunicación social”, en *Lecciones del Portal, Portal de la comunicación*, Institut de la Comunicació, UAB, <http://www.portalcomunicacion.com>.
- INAP-INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1996): “Modernización y cambio en las administraciones públicas”, en *Papers de Formació Municipal*, nº 24, Diputació de Barcelona.
- INE-INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2003): *La sociedad española tras 25 años de Constitución*, Madrid.
- INFORME DE PUBLICIDAD Y COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL (2006).

INFORME DE PUBLICIDAD Y COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL (2007).

IYENGAR, S. y KINDER, S. (1987): *News that Matters: Agenda Setting and Priming in a Television Age*, Chicago, University of Chicago Press.

IYENGAR, S; PETERS, M. y KINDER, D. (1986): “Experimental Demonstrations of the not-so-minimal Political Consequences of Mass Media”, en *American Political Science Review*, nº 76, pp. 848-858.

JOHANSSON, H. (1991): *La gestión de la comunicación*, Madrid, Ediciones de las C.C. Sociales.

JUANES, B. y BLANCO, J. (2001): *El gato de Alicia. Modelos de calidad en la Administración Pública*, Madrid, Díaz de Santos.

KOONTZ y WEIHRICHK (1994): *Administración, una perspectiva global*, Madrid, Mc Graw Hill (5º Ed.).

KOTLER, P. y ROBERTO, E. (1992): *Marketing Social*, Madrid, Díaz de Santos.

KOTLER, P. y ZALTMAN, G. (1971): “Social Marketing: an Approach to Planned Social Change”, en *Journal of Marketing*, nº 35, pp. 3-12.

KRIPPENDORF, K. (1990): *Metodología de análisis de contenido: teoría y práctica*, Barcelona, Paidós Comunicación.

LEAL, A. (2000): *Gestión del marketing social*, Madrid, Mc Graw-Hill.

LEÓN VERGARA, M. R. (2006): “Los gabinetes de comunicación en la Administración local: servicio público o servicio partidario”, en R. LÓPEZ LITA y otros, *La comunicación corporativa en el ámbito local*, Castellón, Publicacions de la Universitat Jaime I.

LÓPEZ CAMPS, J. (1998): “La gestión de la calidad en la administración local”, en *Papers de Formació Municipal*, nº 48, Diputació de Barcelona.

LÓPEZ CAMPS, J. y GADEA, A. (1995): *Servir al Ciudadano. Gestión de la calidad en la Administración Pública*, Barcelona, Gestión 2000.

LÓPEZ CAMPS, J. y GADEA, A. (2001): *Una nueva administración pública. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-gobierno*, Oñate, Instituto Vasco de Administración Pública.

LÓPEZ ESCOBAR, E. y LLAMAS, J. P . (1996): “Agenda Setting: investigaciones sobre el primero y segundo nivel”, en *Comunicación y Sociedad*, vol. IX, nº 1 y 2.

- LÓPEZ PULIDO, J. P. (1997): “El gerente municipal. Una aproximación al cambio en la acción de gobierno y en la gestión pública”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*.
- LÓPEZ PULIDO, J. P. (1998): “El gerente municipal”, en *Papers de Formació Municipal*, nº 45, Diputació de Barcelona.
- LÓPEZ VILA, C. (2003): “Gabinetes públicos de comunicación”, en *Revista Jurídica de Navarra*, nº 53, pp. 121-168.
- LUCAS MARÍN (1997): *La comunicación en la empresa y en las organizaciones*, Barcelona, Bosch Comunicación.
- LLISET, F I GRAU, S. (1992): “La función pública local”, en T. FONT I LLOVET (dtor.), *Informe sobre el gobierno local*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid-Barcelona, Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP), Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals.
- MACIÁ, G. (2006): *Elche. Ciudades con encanto*, Madrid, Santillana.
- MAP-MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1991): *Introducción a los servicios locales. Tipos de prestación y modalidades de gestión*, Madrid.
- MAP y MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA (2001): *Guía de Autoevaluación para la Administración Pública. Modelo EFQM de Excelencia*, Madrid.
- MAP-MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2002) (2ª ed.): *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos. Una nueva administración al servicio de los ciudadanos*, Madrid.
- MAP-MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2005a): “Marco competencial de las entidades locales. El pacto local y la descentralización de competencias”, en *Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local*, nº 1.
- MAP-MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2005b): “Planes de calidad, innovación y modernización en las administraciones locales”, en *Guías de apoyo a la calidad de la gestión pública local*, nº 2.
- MAP-MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2006): “Comunicación y marketing público dirigido al ciudadano”, en *Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local*, nº 10.
- MARAGALL, P. (1997): *Los Ayuntamientos ¿qué eran? ¿qué son?*, Barcelona, Destino.

MARCOS OYARZUN, F. J. (2000): *Nuevo escenario de poder es en la administración local municipal*, Madrid, Aranzadi.

MARCH, J. G. y SIMON, H. A. (1987): *Teoría de la organización*, Barcelona, Ariel.

MARÍN CALAHORRO, F. (1997): *Fundamentos del protocolo en la comunicación institucional*, Madrid, Síntesis.

MARTÍN MARTÍN, F. (1998): *Comunicación Empresarial e Institucional: Gabinetes de comunicación y prensa/consultoras*, Madrid, Universitas.

MARTÍN MARTÍN, F. (1999): *Comunicación Empresarial e Institucional*, Madrid, Universitas (2ª Ed.).

MARTÍN MARTÍN, F. (2006): *Comunicación Empresarial (Corporativa) e Institucional. Direcciones de Comunicación y Prensa/Consultoras-Agencias de Comunicación y Relaciones Públicas*, Madrid, Universitas.

MARTÍN MATEO, R. (1994): *El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total: la administración local y autonómica*, Universidad de Alicante.

MARTÍNEZ ALBERTOS, J. L. (1998): *Curso General de redacción periodística*, Madrid, Paraninfo.

MARTÍNEZ ALBERTOS, J. L. (1989): *El Lenguaje periodístico*, Madrid, Paraninfo.

MARTÍNEZ BARGUEÑO, M. (1985): “Información administrativa un derecho constitucional”, en AA.VV.: *Información Institucional. Primeros encuentros*, Valencia, Generalitat Valenciana.

MARTÍNEZ MARÍN, A. (1996): *Una teoría sobre nuestra organización pública y sus principios*, Madrid, Tecnos.

MARTÍNEZ SOLANA, Y. (2004): *La comunicación institucional. Análisis de sus problemas y soluciones*, Madrid, Fragua.

MARTÍNEZ SUAREZ, I. (2006): *El protocolo en la administración local*, Madrid, Ediciones Protocolo.

MATEUCCI, N. (1991): “Opinión Pública”, en N . BOBBIO, N. MATEUCCI, G. PASQUINO, *Diccionario de Política*, Madrid, Siglo XXI.

McCOMBS, M. (2004): *Setting the Agenda. The Mass Media and Public Opinion*, MA. Polity Press.

- McCOMBS, M y EVATT, D. (1995): “Los temas y los aspectos: explorando una nueva dimensión de la agenda-setting”, en *Comunicación y Sociedad*, nº 8, pp. 7-32, Universidad de Navarra.
- McCOMBS, M. y SHAW, D. L. (1972): “The Agenda-Setting function of mass media” en *Political Opinion Quarterly*, nº 36, pp. 176-187.
- McCOMBS, M.; SHAW, D. y WEAVER, D. (1997): *Communication and Democracy: exploring de intellectual frontiers in agenda-setting theory*, Londres, Lawrence Erlbaum Associates, Inc.
- MÉNDEZ, J. M. (1996): “Servicios municipales: análisis de la situación y líneas de mejora surgidas”, en *Papers de Formació Municipal*, nº 25, Diputació de Barcelona.
- MOLINER, M. A. (1998): *Marketing Social: la gestión de las causas sociales*, Madrid, ESIC.
- MONZÓN, C. (2006): *Opinión pública, comunicación y política*, Madrid, Tecnos (2ª Ed.).
- MONZÓN, C. (1990): *La Opinión Pública: teorías, concepto y métodos*, Madrid, Tecnos.
- MORENO, A. y CORCOY, M. (2001): “Las corporaciones municipales y la información pública (1979-2001)”, en R. LÓPEZ LITA y otros, *La prensa local y la prensa gratuita*, Castellón, Publicacions de la Universitat Jaime I.
- MOREU, E. (2005): *La Administración anunciante. Régimen jurídico de la publicidad institucional*, Navarra, Aranzadi.
- MOUTERDE, P. (1998): “Comunicarse con el ciudadano”, en *Los nuevos retos de la comunicación ante el exceso de información: La comunicación empresarial e institucional*, Madrid, ADC-Dircom.
- NOGUERO, A. (1996): *Programación y técnicas de relaciones públicas*, Barcelona, EUB.
- NÚÑEZ LADEVEZE, L. (1991): *Manual para periodismo: veinte lecciones sobre el contexto, el lenguaje y el texto de la información*, Barcelona, Ariel.
- NÚÑEZ LADEVEZE, L. (1995): *Introducción al periodismo escrito*, Barcelona, Ariel Comunicación.
- OLÍAS DE LIMA, B. (2001) (coord.): *La nueva gestión pública*, Madrid, Pearson Educación.
- OLOGARAY I ORTÍ, A. (1994): “El Ayuntamiento como empresa de servicios a los ciudadanos. El compromiso con la calidad”, en *Papers de Formació Municipal*, nº 8, Diputació de Barcelona.

- ORIOI, J. (2003): “El concepto y análisis de la gobernabilidad”, en *Instituciones y Desarrollo*, nº 14-15.
- ORTEGA, E. (1999): *La comunicación publicitaria*, Madrid, Pirámide.
- OTERO, M. T. (1996): “La comunicación en las instituciones. Relaciones públicas y Administración”, en *Cuadernos de Investigación Cultural, nº II, Comunicación e imagen pública en la Administración cultural. Un análisis sobre la comunicación institucional en la Conserjería de Cultura de la Junta de Andalucía*, pp. 17-28, Junta de Andalucía.
- OTERO, M. T. (2000): *Teoría y Estructura del Ceremonial y el Protocolo*, Sevilla, Mergablum.
- OTERO, M. T. (2005): “Los acontecimientos especiales como acciones de relaciones públicas: el ceremonial y el protocolo”, en A. CASTILLO, *Comunicación organizacional: teorías y estudios*, Málaga, Clave Aynadamar.
- PERDIGÓ, J. (1987a): “Organización territorial del Estado. Municipio y democracia. Organización y competencias”, en J. BORJA (coord.), *Manual de gestión municipal democrática*, Madrid-Barcelona, Instituto de Estudios de Administración Local (INAP).
- PERDIGÓ, J. (1987b): “Gestión de los servicios municipales y función pública local”, en J. BORJA (coord.), *Manual de gestión municipal democrática*, Madrid-Barcelona, Instituto de Estudios de Administración Local (INAP).
- PÉREZ GONZÁLEZ, R. A. (1988): “UN MODELO ESTRATÉGICO DE COMUNICACIÓN MUNICIPAL”, *Colección tesis doctorales*, nº 242/88, Universidad Complutense de Madrid.
- PÉREZ LLAVADOR, J. (2001): *LA COMUNICACIÓ POLÍTICA LOCAL I MUNICIPAL A LA PROVINCIA DE VALÈNCIA*, Universitat Autònoma de Barcelona.
- PÉREZ MADRID, J. E. (1990): “LOS PROBLEMAS DE COMUNICACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS”, Tesis Doctoral, Universidad de Navarra.
- PÉREZ ROMERO, L. A. (2004): *Marketing Social: teoría y práctica*, Madrid, Pearson Prentice-Hall.
- PÉREZ SERRANO, N. (1997): *Tratado de derecho político*, Madrid, Civitas.
- PERROW, C. (1990): *Sociología de las organizaciones*, Bogotá, Ed. Bogotá.
- PICOS FREIRE, J. (1995): “Estructura de la prensa local en España”, en AA.VV., *Manual de Periodismo*, Barcelona, Prensa Ibérica.
- PIÑUEL, J. L. (1997): *Teoría de la comunicación y gestión de las organizaciones*, Madrid, Síntesis.

PLAN DE PUBLICIDAD Y COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL (2008).

PLAN DE PUBLICIDAD Y COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL (2009).

POSADA, A. (2003): *Tratado de derecho político*, Granada, Comares.

PUIG, T. (1994): *La ciudad de las asociaciones*, Madrid, Ed. Popular.

PUIG, T. (2003): *La comunicación municipal cómplice con los ciudadanos. Somos una marca de servicios pública con propuestas innovadoras y un estilo entusiasta*, Barcelona, Paidós Comunicación.

RADIC, M. A. (1997): “La formación de la identidad institucional: relaciones públicas y ceremonial”, *II CONGRESO INTERNACIONAL DE RELACIONES PÚBLICAS Y CEREMONIAL*, Buenos Aires.

RAMIÓ, C. (1993): *Teoría de la Organización*, Madrid, MAP-Ministerio para las Administraciones Públicas.

RAMIÓ, C. (1999a): *Teoría de la organización y administración pública*, Barcelona, Tecnos/Universitat Pompeu Fabra.

RAMIÓ, C. (1999b): *Desarrollo organizativo del Ayuntamiento Gerencial*, Barcelona, Universitat Pompeu Fabra.

RAMIÓ, C. (1999c): “Corrientes neoempresariales versus corrientes neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical”, en *Instituciones y Desarrollo*, nº 5, Barcelona, Institut Internacional de la Governabilitat de Catalunya.

RAMIÓ, C. (2002): “E-Administración i nous models de gestió pública”, en *I CONGRÈS CATALÀ DE GESTIÓ PÚBLICA*, Barcelona.

RAMÍREZ, T. (1995): *Gabinetes de comunicación: funciones, disfunciones e incidencia*, Barcelona, Bosch.

RAMOS, F. (2002): *La comunicación corporativa e institucional. De la imagen al protocolo*, Madrid, Universitas.

RAMOS, J. A. y PERIÁÑEZ, I. (2003): “Delimitación del Marketing con Causa o Marketing Social Corporativo mediante el análisis de empresas que realizan acciones de responsabilidad social”, en *Cuadernos de Gestión*, vol. 3, nº 1 y 2, Universidad del País Vasco.

REGOUBY, C. (1989): *La comunicación global. Cómo construir la imagen de una empresa*, Barcelona, Gestión 2000.

REIG, J. (1999): “OPINIÓN PÚBLICA Y COMUNICACIÓN POLÍTICA EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA”, Tesis Doctoral, Universidad de Alicante.

REJÓN, L. C. (2002) (coord.): “La problemática de las Administraciones Locales”, en *Problemas actuales de la administración local*, Madrid, Colex.

RIVERO, J. L. (1999): *Manual de Derecho Local*, Madrid, Civitas.

RUBIO, L. (2005): “SINGULARIDADES DE LA GESTIÓN DE LA COMUNICACIÓN EXTERNA EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS”, Tesis Doctoral, Universitat Ramon Lluch.

RUIZ OLABUÉNAGA, J. I. (1995): *Sociología de las organizaciones*, Bilbao, Universidad de Deusto.

RUIZ OLABUÉNAGA, J. (1999): *Metodología de la investigación cualitativa*, Bilbao, Universidad de Deusto.

RUIZ VIVO, J. A. (2003): “Periodismo Institucional: comunicación Administración pública-ciudadano”, en M. FERNÁNDEZ, J. SIERRA y J. VALERO (coords), *Nuevos retos en el horizonte de las Administraciones*, Universidad de Murcia.

SABÉS, F. y VERÓN, J. J. (2008): *La gestión de la información en la administración local*. Sevilla, Zamora, Comunicación Social.

SAINZ MORENO, F. (2004): *El valor de la administración pública en la sociedad actual*, Madrid, INAP-Instituto Nacional de la Administración Pública.

SALERNO, A. (2000): “La comunicación institucional o comunicación imagen”, en J. TOROS y A. GALÁN (coords.), *La Comunicación pública: información administrativa al ciudadano*, Madrid, Marcial Pons.

SÁNCHEZ BLANCO, A. (2006): *Organización intermunicipal*, Madrid, Instel.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S. (1996): *Los medios de comunicación y los sistemas democráticos*, Madrid, Marcial Pons, Ed. Jurídicas y Sociales.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (1992): “El sistema político local: fórmulas de gobierno y participación ciudadana”, en T. FONT I LLOVET (dtor.), *Informe sobre el gobierno local*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid-Barcelona, Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP), Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals.

SÁNCHEZ, J. F. y LÓPEZ PAN, F. (1998): “Tipologías de géneros periodísticos en España. Hacia un nuevo paradigma”, en *Comunicación y Estudios Universitarios*, nº 8, pp. 15-35.

- SANCHO, D. (1999): *Gestión de servicios públicos: estrategias de marketing y calidad*, Madrid, Tecnos.
- SCHEUFELE, D. (2000): "Agenda-Setting, Priming and Framing Revisited: Another Look at Cognitive Effects of Political Communication", *Mass Communication and Society*, 3 (2-3), pp. 297-316.
- SEITEL, F. (2002): *Teoría y práctica de las relaciones públicas*, Madrid, Prentice Hall.
- SERRANO, A. y TERUEL, M. P. (2000): *Las funciones directivas en las entidades locales*, Barcelona, Bayer Hnos.
- SHAW, E. (1977): "The interpersonal Agenda", en D. SHAW y M. McCOMBS (comps.), *The emergence of American Public Issues: The agenda setting function of the press*, St. Paul, MN. West.
- SOSA, F. (1999): *La gestión de los servicios locales*, Madrid, Civitas (4ª Ed.).
- SOTELO, C. (2001): *Introducción a la comunicación institucional*, Barcelona, Ariel Comunicación.
- SOTO, J. I. (1995): "El espacio directivo en los gobiernos locales", en *Papers de formació municipal*, nº 16, Diputació de Barcelona.
- SUBIRATS, J. (2002): *Redes, territorio y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Diputació de Barcelona.
- TORNOS, J. y GALÁN, A. (coords.) (2000): *Comunicación pública: la información administrativa al ciudadano*, Madrid, Marcial Pons.
- VALBUENA, F. (1997): *Teoría general de la información*, Madrid, Nóesis.
- VAN DIJK, T. A. (1990): *La noticia como discurso. Comprensión, estructura y producción de la información*, Barcelona, Paidós Comunicación.
- VAN RIEL, C. (1997): *Comunicación Corporativa*, Madrid, Prentice Hall.
- VILLAFAÑE, J. (1998): *Imagen positiva: gestión estratégica de la imagen de las empresas*, Madrid, Pirámide.
- VILLAFAÑE, J. (1999): *La gestión profesional de la imagen corporativa*, Madrid, Pirámide.
- VILLAFAÑE, J. (2002): *El Estado de la Publicidad y el Corporate en España y Latinoamérica*, Madrid, Pirámide.

WAGNER III y HOLLENBECK (2004): *Comportamiento organizativo. Consiguiendo la ventaja competitiva*, Madrid, Thomson Editores.

WEIL, P. (1990): *La comunicación global: comunicación institucional y de gestión*, Barcelona, Paidós Comunicación.

WESTPHALEN, M. H. y PIÑUEL, J. L. (1993): *La dirección de comunicación*, Madrid, Prado.

WILCOX, D. y otros (2001): *Relaciones públicas: estrategias y tácticas*, Traducido del original en inglés: *Public Relations. Strategies and Tactics*, Addison Wesley (2000) (6ª edición), Madrid, Pearson Educación.

WILCOX, D. y otros (1995): *Public Relations: Strategies and Tactics*, NY. HarperCollins.

WIMMER, R. D. y DOMINICK, J. R. (1996): *La investigación científica de los medios de comunicación. Una introducción a sus métodos*, Barcelona, Colección Bosch Comunicación.

WOLF, M. (1987): *La investigación de la comunicación de masas*, Barcelona, Paidós.

WOLF, M. (1994): *La investigación de la comunicación de masas. Crítica y perspectivas*, Barcelona, Paidós, Colección Instrumentos de Comunicación.

XIFRA, J. (2003): *Teoría y estructura de las relaciones públicas*, Madrid, Mc Graw Hill.

ZURUTUZA, C. (2006): “La comunicación de crisis en ámbitos corporativos locales”, en R. LÓPEZ LITA y otros, *La comunicación corporativa en el ámbito local*, Castellón, Publicacions de la Universitat Jaume I.

## LEGISLACIÓN Y NORMATIVAS

Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local (LBGAL), de 3 de mayo de 2006.

Carta Europea, de 15 de octubre de 1985, de autonomía local.

Comparecencia del 27 de octubre de 2005, del Ministro de Administraciones Públicas, Jordi Sevilla, ante la Comisión de las Entidades Locales del Senado.

Constitución Española (1978).

Decreto 235/1999, de 23 de diciembre, de régimen de precedencias de autoridades públicas en la Comunidad Valenciana.

- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG).
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad.
- Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.
- Ley 6/1996, de 26 de septiembre, reguladora de la Publicidad Institucional en Extremadura.
- Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona.
- Ley 11/1999, de 21 de abril, de Medidas para el Desarrollo del Gobierno Local.
- Ley 18/2000, de 29 de diciembre, por la que se regula la Publicidad Institucional en Cataluña (BOE nº 20, de 23 de enero de 2001).
- Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de Reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- Ley 7/2003, de 20 de marzo, de Publicidad Institucional de la Comunidad Valenciana (BOE nº 87, de 11 de abril del 2003).
- Ley 16/2003, de 24 de marzo, sobre Publicidad Institucional en Aragón (BOE nº 109, de 7 de mayo de 2003).
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.
- Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social.
- Ley 1/2005, de 27 de mayo, de la Generalitat Valenciana, de aplicación al municipio de Elche del régimen de organización de los municipios de gran población (D.O.G.V nº 5.019, el 2 de junio de 2005).
- Ley 6/2005, de 8 de abril, Reguladora de la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía.
- Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional.
- Norma Foral 2/1994, de 6 de abril, que regula la difusión de la publicidad en la Diputación Foral de Guipúzcoa y en sus Juntas Generales.

Orden Foral 1/2003, de 11 de noviembre, de directrices de contratación de la Publicidad Institucional de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Primer borrador del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España (2005).

Real Decreto 781/1986, de 18 de abril, texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.

Real Decreto 2/2004, de 5 de marzo, texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Real Decreto 1627/2006, de 29 de diciembre.

Recomendación nº 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 6 de diciembre de 2001, sobre la participación de los ciudadanos en la vida local.

## **PUBLICACIONES, DOCUMENTOS Y RECURSOS ELECTRÓNICOS DEL AYUNTAMIENTO DE ELCHE**

ARANDA, I., CAMPILLO, C. y LUCAS, C. (1998a): *PLAN DE COMUNICACIÓN MUNICIPAL PARA EL AYUNTAMIENTO DE ELCHE –APUNTES PARA UN DEBATE–*, Texto impreso.

ARANDA, I., CAMPILLO, C. y LUCAS, C. (1998b): *PLAN DE COMUNICACIÓN MUNICIPAL PARA EL AYUNTAMIENTO DE ELCHE –PROPUESTAS–*, texto impreso.

ECONOMÍA ELCHE: Boletín informativo electrónico mensual de la Concejalía de Fomento del Ajuntament d'Elx. En [www.economiaelche.com](http://www.economiaelche.com)

Decreto, de 30 de diciembre de 1996, de delegaciones genéricas y específicas para el Ayuntamiento de Elche.

Decreto, de 23 de junio de 2003, de delegaciones genéricas y específicas para el Ayuntamiento de Elche.

ELCHE, CIUDAD DE FUTURO. PROYECTO PARA EL SIGLO XXI (1998). Elche, Ajuntament d'Elx.

Memoria “Elx es Futur” (2000). Elche, Ajuntament d'Elx.

Memoria “Planes de acción. Futurelx, pla estratègic” (2003). Elche. Ajuntament d'Elx.

PROYECTO META. LA CALIDAD EN EL AYUNTAMIENTO DE ELCHE (1999). Texto impreso.

REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL AJUNTAMENT D'ELX (2003-2007). Texto impreso.

REGLAMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL AYUNTAMIENTO DE ELCHE (2007). Texto impreso.

<http://www.citymarketing.biz/elche-2008/citymarketing-elche-2008>

<http://www.culturadelx.es/>

<http://www.economiaelche.com/>

<http://www.elche.es>

<http://www.futurelx.com>

<http://www.grupointesa.com/>

<http://www.joveselx.es/>

<http://www.pimesa.es/>

<http://www.turismedelx.com/>









