

**Arenilla, M. (Dir) (2006): “Estudio de los modelos de gestión de los equipamientos municipales (estudio comparado de los modelos de gestión en España)”. Mimeografiado.**



## **ESTUDIO DE LOS MODELOS DE GESTIÓN DE LOS EQUIPAMIENTOS MUNICIPALES**

**(ESTUDIO COMPARADO DE LOS MODELOS DE GESTIÓN EN ESPAÑA)**

**Dirección:** Manuel Arenilla Sáez

**Redacción:** Manuel Arenilla Sáez  
Ángel Iglesias Alonso  
Jesús Llorente Márquez  
Pedro Luis Pérez Guerrero  
Marta Sanz González

## INDICE

1.- INTRODUCCION. GESTIÓN PARTICIPADA DE EQUIPAMIENTOS MUNICIPALES: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PARA LA CREACIÓN DE VALOR PÚBLICO .....	4
1.1. El para qué la gestión participada de equipamientos de proximidad. ....	4
1.2. La gestión participada de equipamientos en el marco de la modernización administrativa .....	6
1.3. Grandes ciudades y gestión de proximidad. ....	7
1.4. Diversos mecanismos para la de gestión de proximidad.....	8
1.4.1 El modelo burocrático. ....	8
1.4.2 El modelo gerencial. ....	10
1.5. La gestión participada de proximidad como alternativa para la creación de valor público.....	11
1.6. Los niveles de gestión participada en los equipamientos de proximidad.....	14
1.7. La participación ciudadana en la normativa de régimen local .....	16
1.8. Planteamiento de la investigación .....	19
2. MUNICIPIOS CON DESARROLLO REGLAMENTARIO DE LA GESTIÓN DE EQUIPAMIENTOS MUNICIPALES .....	22
2.1. Características generales.....	22
2.2. Ayuntamiento de Granada .....	23
2.3. Ayuntamiento de Santander. ....	27
2.4. Ayuntamiento de Córdoba.....	31
2.5. Ayuntamiento de Elche .....	35
2.6. Ayuntamiento de Valladolid.....	38
3. MUNICIPIOS QUE MANIFIESTAN DISPONER DE PLANES Y MEDIDAS DE FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DE SERVICIOS MUNICIPALES DE PROXIMIDAD.....	46
3.1. Características generales.....	46
3.2. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.....	46
3.3. Ayuntamiento de A Coruña.....	50
3.4. Ayuntamiento de Zaragoza.....	52
4. MUNICIPIOS QUE REALIZAN MERAS ALUSIONES O ACERCAMIENTOS AL CONCEPTO DE EQUIPAMIENTO MUNICIPAL DE PROXIMIDAD EN SUS REGLAMENTOS ORGÁNICOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	54
4.1. Características generales.....	54
4.2. Ayuntamiento de Toledo .....	54
4.3. Ayuntamiento de Logroño.....	56
4.4. Ayuntamiento de San Sebastián .....	56
4.5. Ayuntamiento de Valencia .....	57
4.6. Ayuntamiento de Murcia.....	58
4.7. Ayuntamiento de Málaga.....	58
5. REGLAMENTOS GENERALES DE RÉGIMEN INTERIOR DE CENTROS DE CARÁCTER ESPECIALIZADO.....	61
5.1. Características generales.....	61
5.2. Reglamento de centros de mayores del Ayuntamiento de Zaragoza.....	62
(Acuerdo plenario de 5 de mayo de 2000) .....	62

5.3. Reglamento de las Casas de la Juventud del Ayuntamiento de Zaragoza (Acuerdo del Pleno de 30 de mayo de 1997).....	64
5.4. Reglamento de los Centros de Actividades para Personas Mayores del Ayuntamiento de Valencia(28 de mayo de 2004) .....	66
6.- EXPERIENCIAS DE GESTIÓN PARTICIPADA EN EL MUNICIPIO DE MADRID .....	76
6.1 Caso número 1. Cultura. La gestión en la cornisa de Orcasitas .....	76
6.2. Caso número 2. Deportes. La gestión del deporte juvenil en el Tercio el Terol	78
7. CONCLUSIONES.....	80
8.- GUIÓN PARA ELABORAR UNA NORMATIVA SOBRE GESTIÓN PARTICIPADA DE EQUIPAMIENTOS MUNICIPALES .....	84
8.1 Definición de los Centros Cívicos o equivalentes .....	84
8.2 Fines de los Centros Cívicos o similares .....	85
8.3 Tipos de Centros Cívicos.....	85
8.4 Gestión General de los Centros Cívicos .....	86
8.5 Gestión centro especializados.....	93
9.- ANEXO. REGLAMENTOS GENERALES DE RÉGIMEN INTERIOR DE CENTROS DE CARÁCTER ESPECIALIZADO .....	97
9.1. Ayuntamiento de Granada .....	97
9.2. Ayuntamiento de Santander .....	107
9.3. Ayuntamiento de Córdoba.....	126
9.4. Ayuntamiento de Valladolid.....	147
9.5. Ayuntamiento de Zaragoza.....	154
9.6. Ayuntamiento de Valencia .....	173
10.- FUENTES UTILIZADAS .....	200

## **1.- INTRODUCCION. GESTIÓN PARTICIPADA DE EQUIPAMIENTOS MUNICIPALES: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PARA LA CREACIÓN DE VALOR PÚBLICO**

### **1.1. El para qué la gestión participada de equipamientos de proximidad.**

Como puente de conexión entre los ciudadanos y la Administración la gestión participada es una de las herramientas clave en cualquier intento de cambio o mejora administrativa. A través de ella, los ciudadanos aprenden a conocer la naturaleza de las tareas públicas, su complejidad y pluralidad, y a comprender mejor la influencia de sus condicionantes, lo que puede generar nuevas actitudes y nuevas concepciones.

El ciudadano se convierte así en actor participante, evaluador y agente de cambio de su propio entorno y de calidad en la gestión de los servicios públicos puesto que va a intervenir en la maximización de la utilidad de los equipamientos en beneficio de sus convecinos.

Pero, por otra parte, la gestión participada puede servir para, además de prestar servicios a los ciudadanos, crear ciudadanos capaces de participar y para motivarles a la participación. Ello es así puesto que ayuda a aflorar esquemas de colaboración y cooperación entre los ciudadanos y la Administración. Sin duda, la gestión participada supone una nueva concepción en la producción y provisión de servicios públicos y, por supuesto, ajustes y modificaciones en las estrategias tanto de los ciudadanos como de la Administración. En los equipamientos municipales de proximidad, se producen actividades que parten de situaciones concretas para atender a las necesidades de ciudadanos concretos y, por ello, los ciudadanos pueden realizar aportaciones valiosas.

La gestión participada en los equipamientos no debe ser contemplada por los gestores públicos como algo suplementario a sus funciones ni como procedimientos excepcionales que hay que poner en marcha en determinados momentos o para

determinadas actividades. Al contrario, se trata de aprovechar los recursos y apoyos que aportan los ciudadanos para el servicio de un barrio o distrito concreto.

Una concepción amplia de la gestión participada incluye construir, a partir de la cultura existente en cada equipamiento, una cultura inclusiva, es decir, una cultura en la que se vea al ciudadano capacitado para aportar conocimientos y que cree las condiciones que estimulen la participación de estos ciudadanos.

La planificación y desarrollo de una actividad cuando se hace de modo coordinado con los ciudadanos facilita el cómo llevarla a cabo y ayuda a identificar los problemas que se pueden presentar. A tal efecto, el desarrollo de una agenda común de actividades, teniendo como referente unos valores y orientaciones compartidos, aunque los intereses sean distintos, actúa como un mecanismo de creación de estructuras colaborativas que son trasladables a los distintos niveles más allá del propio equipamiento (Consejos de Barrio, Consejos Sectoriales, áreas, Junta de Distrito, etc.). Finalmente, la gestión participada de equipamientos de proximidad se transforma en una herramienta de innovación en la prestación de servicios a los ciudadanos. Para asegurar el éxito de esta herramienta corresponde al gobierno municipal la realización de cuatro tareas fundamentales. Primero, la creación del marco legal para la gestión participada de equipamientos de proximidad. Segundo, recopilar información suficiente para poder implantar estos mecanismos. Tercero, garantizar la existencia de los recursos necesarios y, cuarto, establecer mecanismos de evaluación de las experiencias de gestión participada que se vayan poniendo en marcha.

En lo que sigue, se establecen algunos lineamientos y reflexiones que a nuestro juicio, ayudan a contextualizar la gestión participada al tiempo que pueden contribuir a la realización de las anteriores tareas.

## **1.2 La gestión participada de equipamientos en el marco de la modernización administrativa**

La gestión participada de equipamientos municipales es una opción de modernización y compromiso con la calidad de los servicios públicos al acercar estos a los ciudadanos.

Desde la última década se están cuestionando en los países más avanzados de la OCDE los métodos tradicionales de gestión y Administración. Este cuestionamiento tiene especial incidencia en el nivel local, donde se está produciendo una progresiva institucionalización de nuevos mecanismos, dinámicas y herramientas de gestión. Ello no es de extrañar, pues a medida que los gobiernos locales tienen que hacer frente a la complejidad y los ciudadanos demandan más es necesario innovar en el modo en que la Administración local presta sus servicios.

La disposición de los ciudadanos a participar en la gestión de proximidad no es nada nuevo. Si retrocedemos en el tiempo podríamos situarnos en las *polis* o ciudades-estado griegas, donde los ciudadanos ponían su tiempo a disposición de sus instituciones de gobierno y Administración para la toma de decisiones públicas.

En la actualidad, particularmente en las grandes ciudades, los procesos económicos, políticos y culturales determinan cada vez más el tipo de políticas públicas locales y la creciente competitividad entre ciudades exige la movilización de recursos endógenos para hacer frente a los problemas que son cada vez más difíciles de sectorializar. Esta movilización demanda a los gobiernos de las ciudades asumir el papel de innovadores políticos y de gestión buscando la concertación con otros niveles de gobierno y Administración, con el sector privado y con el tejido cívico y los ciudadanos en torno a temas que afectan a la sus vivencias inmediatas e intereses más próximos.

En términos generales, se puede considerar que las organizaciones públicas pueden innovar introduciendo modelos gerenciales por una parte, acompañados y ampliando la base deliberativa en los procesos de toma de decisiones. Así, escuchar sistemáticamente a los ciudadanos es de importancia capital en el ámbito de la prestación de servicios sociales donde la Administración que presta el servicio y los

ciudadanos pueden encontrarse en una relación mutua de coproducción de servicios públicos para la creación de valor social.

Para que esta relación funcione al máximo debe estar apoyada por una normativa elaborada por la propia Administración y por un marco regulador. El cuidadoso diseño de este marco regulador puede producir mejoras e innovación en la prestación de los servicios públicos locales.

### **1.3 Grandes ciudades y gestión de proximidad.**

En los países occidentales la convergencia entre la centrifugación del poder y la descentralización de la producción origina una nueva posición para los gobiernos de las grandes ciudades. El cambio y las turbulencias de una nueva realidad exigen que el modelo de agente implantador y gestor para el gobierno local de estas ciudades sea reemplazado por un modelo de elección local. En conjunto, la necesidad de gobernar la complejidad exige la redefinición de las relaciones a) verticales mediante la menor presencia tutelar (en su doble vertiente de tutela jurídica y política) de otros poderes territoriales superiores otorgando competencias a los gobiernos de las ciudades de tal manera que se puedan resituar como un actor político importante responsable del crecimiento económico y del bienestar de sus ciudadanos y b) horizontales: cooperación con el sector privado y con el resto de los grupos sociales e, incluso, con los ciudadanos para generar proyectos propios que sitúen a la ciudad en una situación de ventaja ante los grandes desafíos.

De este modo, los cambios en el contexto exigen a los equipos de políticos y de gestores un sobreesfuerzo para satisfacer la demanda de los ciudadanos al mismo tiempo que mejora su gestión interna, pues la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos exige la búsqueda de nuevas formas de relación con los mismos que vayan más allá de la tradicional relación como administrado o como usuario de los servicios públicos.

Una Administración al servicio del ciudadano tiene que poner el acento en la prestación de servicios públicos de calidad y los equipamientos y servicios de



proximidad constituyen un elemento básico de la acción pública municipal en un territorio delimitado, bien sea un barrio o un distrito de la ciudad y ofrecen la posibilidad de personalizar el servicio.

De esta manera, la gestión participada se constituye para los gobiernos locales en una opción de modernización, que implica el compromiso de los cargos políticos y de los gestores. Esta opción presenta un doble aspecto: optimizar las prácticas de relación con los ciudadanos y mejorar la eficacia en la prestación de los servicios municipales. La implantación de sistemas de gestión participada tiene que ir unida a otros elementos.

## **1.4 Diversos mecanismos para la de gestión de proximidad**

Se hace necesario hacer una aproximación al concepto de gestión participada en los equipamientos municipales de proximidad. Para ello es imprescindible identificar aquellos procesos básicos que tienen lugar en un equipamiento.

Se pueden identificar diversos modelos de gestión de equipamientos de proximidad que responden a diferentes visiones. Entre ellos podríamos identificar: el modelo burocrático, el modelo gerencial, el modelo del empoderamiento, y el modelo de gestión participativa.

Sin ánimo de ser exhaustivos, haremos una breve referencia a cada uno de estos modelos señalando sus rasgos diferenciadores.

### **1.4.1 El modelo burocrático.**

Se caracteriza por la rigidez de las estructuras organizativas y de gestión derivadas de la jerarquización de las relaciones que es consustancial al carácter y naturaleza de las organizaciones públicas. En este modelo se otorga una importancia capital a los aspectos formales del procedimiento, algo que, en aras a preservar la seguridad jurídica, va de suyo, pero que puede impedir a los gestores responsables la toma de decisiones

para cumplimiento de sus objetivos de acuerdo con las necesidades que expresan los ciudadanos de su barrio o de sus distritos.

En este modelo se prima el cumplimiento de los procedimientos formalizados en detrimento de la gestión de los equipos para la obtención de fines. La seguridad jurídica y el riguroso cumplimiento de las formalidades no pueden, sin embargo, excusar ineficiencias en la gestión, pues un análisis de la eficacia en la prestación de servicios públicos a través de los equipamientos colectivos implica que en su evaluación participen también los ciudadanos.

Básicamente en la aplicación de este modelo se produce una desconexión entre la Administración y la sociedad civil, por lo que los vecinos pueden quedar aislados de los procesos de toma de decisiones. Ello significa que ni la Administración tiene en cuenta las preferencias de los vecinos ni estos pueden efectuar el suficiente control sobre sus actividades. Los procesos no se orientan a los ciudadanos ni hay un interés por la innovación, la creatividad y la búsqueda de las mejores prácticas para su implantación.

Otro de los rasgos definitorios tiene que ver con el excesivo sesgo hacia la racionalidad técnica que implica que los gestores se vean constreñidos por factores organizativos con un excesivo formalismo al que le es consustancial una estandarización y normalización de los comportamientos administrativos que se sustentan, sobre todo, en procedimientos legales.

Lo cierto es que la organización burocrática es distinta a la vida social. Presiones culturales, psicológicas, lingüísticas y cognitivas modulan el comportamiento de los burócratas y determinan su comportamiento. En este sentido la acción burocrática se aleja de la acción social tendiendo a moldearse una cultura burocrática que genera una personalidad, un lenguaje y un comportamiento burocrático en el que se institucionalizan los significados a través de procedimientos y normas. En este sentido los burócratas que trabajan en organizaciones con un alto grado de racionalidad técnica tienden a desarrollar una incapacidad para dar respuestas a los ciudadanos. El empoderamiento a los ciudadanos se considera como una pérdida de control. Se percibe

su “expertise” como mejor vis-à-vis del conocimiento que los ciudadanos puedan tener sobre cómo mejor gestionar los asuntos públicos.

La aplicación de este modelo plantea así dos cuestiones: en qué medida pueden los burócratas responder a los ciudadanos y en que medida desean responder a los ciudadanos, desde el punto y hora en que se entiende a la organización administrativa departamentalizada y actuando por medio de programas cuando hay que hacer más énfasis en la prestación de servicios y en la obtención de resultados.

Podría concluirse que el modelo burócratico es necesario para preservar valores que tienen que ver con la universalidad y la equidad en la prestación de servicios públicos, pero, al mismo tiempo, tiene que abrirse a la sociedad civil para dar voz a los ciudadanos, pues la inercia burocrática puede llevar solo a la Administración de recursos, lo que no es suficiente para una acción pública eficaz.

#### 1.4.2 El modelo gerencial.

Precisamente para hacer frente al problema del riguroso cumplimiento de los procedimientos reglados que pueden ocasionar ineficiencias y, sobre todo, olvidar al ciudadano, se contempla como alternativa el modelo gerencial de gestión.

En este modelo, los centros gestores, una vez que conocen los recursos que se les ha asignado proceden a elaborar la programación de actividades en función de los recursos que se les ha asignado.

En el ámbito de la gestión de proximidad, este modelo de gestión presenta problemas tanto de eficacia y de eficiencia. En primer lugar la utilización de los equipamientos se supedita a la existencia de recursos, por lo que los responsables de cada equipamiento sólo tendrán que gestionar los recursos financieros que se les asignan y su buena gestión será medida en función de que sean capaz de agotar dichos recursos.

Además, al ciudadano se le visualiza como un simple consumidor de servicios públicos por lo que se centra en objetivos única y exclusivamente de gestión con

objetivos de eficacia que se miden con criterios sobre todo financieros. Ello significa que hay un sesgo hacia la gestión empresarial en cuyo modelo los ciudadanos, las asociaciones y el Tercer Sector permanecen al margen de los procesos de toma de decisiones. Consecuentemente, en la definición de objetivos se suele dejar al margen a las preocupaciones sociales de los ciudadanos del barrio o del distrito aunque, en algún caso, se invite a participar a algunas de las asociaciones que están inscritas en el registro municipal, pero que genera desafección en el resto los ciudadanos. En este modelo la participación se limita a garantizar el acceso de los ciudadanos a la información y a la productividad de los funcionarios.

En definitiva, la introducción de técnicas gerenciales por sí solas puede llevar a producir ineficiencias socialmente indeseadas o lo que se ha venido en denominar como fallos del cuasi-mercado al ignorar que la gestión pública está imbricada en el proceso político. Además, la privatización de las actividades conlleva el riesgo de la búsqueda de la rentabilidad económica otorgándolo a la empresa que mejores condiciones económicas ofrece sin atender a la cualificación de monitores o a sus condiciones laborales.

## **1.5 La gestión participada de proximidad como alternativa para la creación de valor público**

Los gobiernos de las grandes ciudades se adentran cada vez más en un tiempo de gobernanza de la complejidad, donde las líneas entre los sectores público y privado dejan de estar bien delimitadas de tal forma que cada uno se ocupa de competencias que le son propias

Ninguna organización dispone de los recursos e información suficiente para el éxito de la formulación e implantación de las políticas públicas. Su formulación e implantación requieren el esfuerzo concertado de múltiples actores cada uno poseyendo capacidades y siendo interdependientes de otros, por ello, para los gestores públicos el reto es encontrar mecanismos innovadores de gestión en un contexto de dispersión de la capacidad de gobernanza y poniendo el acento en los ciudadanos y en sus necesidades.

Una de las dificultades al tratar este tema es encontrar una definición de gestión participada que sea además operativa. En principio podría ser considerada como la actuación conjunta de Administración y ciudadanos para la creación de valor público. El objetivo de la gestión participada debe ser la creación de más y mejor valor público a través del esfuerzo conjunto entre los gestores municipales. Esto implica un proceso interactivo, bajo normas comunes de actores con autonomía de acción que colaboran para la toma de decisiones. Este modo de decisión se distingue del modelo burocrático, el mercado o la gestión autónoma. Exige la capacidad de dialogo, negociación y compromiso entre actores que conservan sus grados de autonomía y sus intercambios dependen del establecimiento de canales de comunicación, relaciones, intereses mutuos y reputación. Ello no implica que la Administración municipal deje de implantar sus propias políticas en el marco de su autonomía, pero con una comprensión informada acerca de lo que los ciudadanos demandan.

En definitiva la gestión participada puede ser considerada como una modalidad de la gestión relacional o en red, entendiendo por tales a las estructuras estables de interdependencia entre múltiples actores que incluyen modos de comportamiento sustentados en vínculos tanto formales como informales. Esta relación incluye el desarrollo de las normas que rigen la actuación conjunta y que incluyen el reconocimiento de compromisos y obligaciones mutuas.

El modelo de participación ciudadana de Madrid está articulado alrededor de tres ámbitos, el territorial, que tiene lugar en los distritos y en los barrios, el sectorial para la elaboración de las diferentes políticas públicas sectoriales y, finalmente, el estratégico a través del Consejo Director de la ciudad, sin descartar otros mecanismos más ágiles que permitan a los ciudadanos hacer llegar al Ayuntamiento sus propuestas. La gestión de equipamientos se sitúa en el ámbito de la participación tanto territorial como sectorial y tiene como objetivos la participación de los vecinos en el análisis, valoración y propuestas de las diversas actividades que tienen lugar en los equipamientos municipales de proximidad.

En las grandes ciudades como Madrid es inevitable para fortalecer la legitimación de la institución municipal un incremento en la cantidad y en la calidad de los servicios públicos municipales prestados a nivel de barrio o distrito. Se exige además que estos servicios sean prestados con criterios que se adecuen a la realidad del barrio o distrito en el que el ciudadano desarrolla su vida cotidiana.

Si bien es el propio gobierno local quien tiene la responsabilidad de definir cuantos y que tipo de servicios se prestan en los equipamientos de proximidad, se pueden establecer mecanismos para que estos se ajusten a las demandas reales del barrio o distrito de tal manera que sean consideradas no sólo las necesidades, sino también las preferencias de los ciudadanos. La gestión participada es una vía para que el ciudadano pueda expresar sus preferencias, de tal manera que sea en los equipamientos de proximidad donde la demanda pueda ser personalizada aunque los servicios se pongan a disposición de todo el barrio o distrito.

El problema más importante que es preciso afrontar en la implantación de un sistema de gestión participada de equipamientos es, como en cualquier caso de participación ciudadana, las dificultades para establecer qué ciudadanos y cuáles son los canales de participación. Corresponde a los responsables políticos establecer un marco normativo en el que pueda desenvolverse la participación y a los gerentes y gestores la aplicación de dicho marco en función de las características de su barrio o distrito.

En cualquier caso, la puesta en marcha de procesos integrales de gestión participada de equipamientos significa la sustitución de una gestión burocratizada o de prestación privatizada por otra en la que, a partir de normas reglamentadas, se establecen unos mecanismos a través de los cuales los ciudadanos de los barrios ponen de manifiesto sus preferencias a partir de criterios de democracia, eficacia y eficiencia.

Con carácter previo a la elaboración de esta reglamentación han de tenerse en cuenta, a nuestro modo de ver, tres elementos. Primero, en qué tipo de actividades se puede dar la gestión participada. Segundo a qué niveles de decisión ocurren estas actividades. Tercero, como están interrelacionadas estas actividades. A nuestro juicio, a

la hora de abordar la normativa, es de capital importancia considerar los niveles de gestión participada.

## **1.6 Los niveles de gestión participada en los equipamientos de proximidad**

En una gran ciudad los equipamientos de proximidad presentan como característica común un elevado grado de heterogeneidad. Así, podemos encontrarnos con centros asistenciales que cuidan de la salud, de la infancia o de prevención y tratamiento de la drogadicción que poco tengan en común con, por ejemplo, los Centros de Día o de mayores.

Por otra parte, la casuística respecto a las actividades que se pueden realizar en un equipamiento de proximidad es del todo variada. Así, en un determinado centro cultural pueden realizarse, por ejemplo, actividades relacionadas con Talleres y Aulas, Ocio, Actividades Infantiles, Atención a Inmigrantes, Cursos de formación, Asesoramiento, Exposiciones, Biblioteca, entre otras. De cualquier forma, en todas ellas se podrían identificar algunas características comunes. Así, mientras algunas de ellas se realizan con carácter permanente, otras tienen un carácter marcadamente temporal o, incluso, se realizan una sola vez. Por otro lado, alguna de estas actividades son de carácter preparatorio o, de alguna manera, están relacionadas con otras. También pueden, muchas de ellas, haberse iniciado en el propio equipamiento o a iniciativa de las áreas de gobierno o de la Junta de Distrito. Por lo demás, hay diferentes personas que están involucradas en actividades en sus diferentes niveles cuya acción se estructura en torno a normas institucionales, pero también de manera informal como resultado de diferentes interacciones.

En cualquier caso, el conjunto de actividades que se realizan en un equipamiento de proximidad se pueden sistematizar en tres tipos, que se corresponden con otros tres niveles de gestión participada: **operativo, decisional e institucional**. Hay que tener en cuenta que en la práctica estos tres tipos interactúan de manera transversal. Así, una

actividad operativa puede llevar consigo un cierto grado de toma de decisiones o la participación en un nivel conduce directa o indirectamente a otro nivel.

A nivel **operativo**, el número y amplitud de cada actividad depende de un conjunto de factores que tienen que ver con el entorno en el que opera y la historia del equipamiento. La gestión participada a nivel operativo es la que más contacto tiene con el entorno. A este nivel las actividades pueden ser delegadas en su totalidad al tejido cívico del barrio o distrito. Hay, también en este nivel, un componente educativo esencial para los ciudadanos que participan y la Administración puede proporcionar asistencia técnica. Es, por ende, una manera de incluir al voluntariado y a los ciudadanos individualmente considerados.

El nivel **decisional** incluye la participación en la programación a medio y largo plazo así como la colaboración para reducir las asimetrías de información. Por ejemplo, la coparticipación para la realización de trabajos de investigación de las necesidades de los ciudadanos, compartir bases de datos, formación de voluntarios, establecimiento de prioridades de acción, establecimiento de objetivos comunes o protocolos de control, planes conjuntos de actuación y realización de informes de implantación y evaluación en los centros de proximidad. Estos procesos interactivos son importantes ya que posibilitan la generación de nuevas ideas para el uso de equipamientos además de resolver problemas y consolidar las redes ya existentes de colaboración. El nivel de decisión, que afecta al nivel operativo, mejora la comunicación y la coordinación.

Tanto en los niveles operativos como en los de decisión hay que tener en cuenta una importante limitación que tiene que ver con la falta de recursos de las asociaciones, tanto materiales como humanos y de capacidad de actuación. En este sentido, también la promoción de la gestión participada implica potenciar a las asociaciones con recursos suficientes, incluida la formación en gestión pública. Es importante que en la gestión participada, si las asociaciones no poseen recursos para más allá de atender a reuniones no se puede hacer operativa y menos decisional.

A nivel **institucional**, se puede considerar, entre otras opciones, que los acuerdos de gestión de los equipamientos de proximidad se incorporen y sean



aprobados en el Pleno del Distrito o a través de los Consejos Sectoriales o Territoriales, incardinando así la gestión participada con otros órganos de participación. Por ejemplo, la participación en los Consejos de Cultura de las Juntas de Distrito de modo que en la programación de actividades los vecinos puedan plantear sus propuestas. Los horarios de celebración de estos Consejos podrían adecuarse al horario laboral de los vecinos.

Con todo, es necesario tener en cuenta que la reglamentación de prácticas y procedimientos de gestión participada no implica necesariamente su éxito. Sin embargo, si las actividades no están reglamentadas se deja al arbitrio y a la casuística. Esta colaboración, así entendida, hace que no dure en el tiempo debido a su bajo grado de institucionalización. Una adecuada institucionalización tiene además la ventaja de que ayuda a difundir las mejores prácticas más allá del ámbito donde se producen.

La gestión participada tiene que tener vocación de permanencia sustentada en la confianza de los actores. También en el ámbito de la gestión la confianza se tarda en ganar y consolidar y, sin embargo, se puede perder de forma inmediata por alguna experiencia negativa, por lo que las primeras prácticas de gestión participada deben focalizarse en actuaciones de bajo riesgo y con altas probabilidades de éxito.

Finalmente y aunque la gestión participada puede significar una estrategia efectiva para la creación de valor público, no es la única que se puede aplicar a los equipamientos pudiendo convivir con otros modelos de gestión como el burocrático o el gerencial referenciados más arriba. A la postre, la gestión participada de equipamientos no es una finalidad en sí misma y su aplicación debe ser considerada en cada caso siempre que produzca mayor y mejor eficiencia organizativa y adaptada a las circunstancias y al lugar en el marco de un modelo general de gestión participada.

### **1.7. La participación ciudadana en la normativa de régimen local**

A raíz de la aprobación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la Modernización del Gobierno Local, los municipios españoles y sus gobiernos locales han entendido la necesidad de reforzar e impulsar los mecanismos de participación

ciudadana como línea de actuación sobre la que dar sentido y contenido al principio de ***democracia participativa***, superando el concepto mucho más tradicional de ***democracia representativa***.

La propia Ley 57/2003 en su preámbulo alude al carácter meramente declarativo con el que se concebía en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local la capacidad que tenía el ciudadano para participar en el gobierno de los asuntos de su municipio o ciudad. Esta norma considera la necesidad de potenciar e incrementar la participación de los ciudadanos en la vida pública local, dándose, de esta forma, pleno reconocimiento al cumplimiento de la exigencia constitucional por la que se requiere a los poderes públicos “*facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*”<sup>1</sup>.

Es incuestionable que a nuestras Administraciones locales, se las viene imputando la característica, un tanto ya manida, de ser la administración más próxima al ciudadano al atribuírsela, competencialmente, la prestación de aquellos servicios públicos que el ciudadano percibe son prioritarios para la satisfacción de aquellas necesidades vinculadas directamente a su calidad de vida, (seguridad ciudadana, centros de ocio, centros culturales, servicios sociales y asistenciales, zonas verdes, zonas deportivas, tanatorios municipales...). Servicios éstos que, por sus características, se encuentran revestidos de un importante grado de inmediatez y disponibilidad para el ciudadano y sobre los que puede efectuar valoraciones de juicio más acertadas sobre su grado de calidad de prestación en comparación con el carácter más ambiguo y general con el que se definen las políticas públicas a nivel estatal o autonómico.

En concurrencia con estas consideraciones el Gobierno local se halla en un estado permanente de evaluación continua, que no es predicable única y exclusivamente de un momento puntual como es el ejercicio del voto por parte del ciudadano en el proceso de renovación de cargos públicos. La legitimidad de actuación del Gobierno municipal se encuentra claramente condicionada por la definición y, más aún, por la implementación y ejecución de las políticas públicas que se realiza durante el periodo de legislatura. Es en este nivel de gobierno donde se hace más incuestionable apreciar y

considerar los puntos de vista del ciudadano en aras a atender con mayor eficacia sus expectativas incluyendo, o al menos teniendo en cuenta de forma permanente, sus demandas y valoraciones en la agenda política de gobierno.

Estas reflexiones suponen considerar que el ciudadano no es hoy un mero receptor y evaluador de los servicios públicos que recibe, sino que pretende ser protagonista activo cuando de definir el entorno de vida de sus ciudades se trata. Los gobiernos municipales, siendo conscientes de este nuevo rol que asumen sus ciudadanos, se encuentran abocados a generar atendiendo a disposiciones normativas de obligado cumplimiento en unos casos, o considerando la potestad auto organizativa que se les tienen reconocida en otros, los mecanismos necesarios que faciliten y potencien la participación de los ciudadanos en la vida pública local.

Materializar el reto de la participación ciudadana supone considerar que los gobiernos municipales han de actuar desde dos ámbitos claramente definidos e identificados en el preámbulo de la Ley 57/2003.

El primero de ellos, que podemos considerar más instrumental, se encuentra dirigido a:

- Establecer los reglamentos orgánicos precisos que regulen la participación ciudadana.
- Fomentar la utilización de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación en aras a lograr una mayor interacción con los vecinos.
- Promover las iniciativas ciudadanas en materias de competencia municipal.

El segundo de ellos es preciso tratarlo desde una vertiente de organización y de vertebración territorial del municipio que asienta su centro de gravedad en el **distrito** y que es considerado *“como un instrumento esencial para el desarrollo de políticas de proximidad y participación en los municipios altamente poblados, tanto desde la*

---

<sup>1</sup> Artículo 9.2 de la Constitución Española.

*perspectiva de la desconcentración de funciones como desde la de participación ciudadana... ”.<sup>2</sup>*

La naturaleza de estas actuaciones recogidas en la Ley persigue un claro compromiso: *integrar al ciudadano en la acción de gobierno considerando instrumentos y propuestas de actuación que den pleno desarrollo y sentido a los principios de organización, descentralización y desconcentración administrativa en la prestación de los servicios.*

En el marco de estas actuaciones y propuestas hay que situar el compromiso que tratan de adoptar los municipios por hacer partícipes a los ciudadanos en la *Gestión de los centros y equipamientos municipales de proximidad* otorgándoles una intervención activa al ciudadano en el diseño, desarrollo y evaluación de sus actividades.

El presente estudio tiene como objetivo abordar, desde las fuentes documentales a las que ha tenido acceso este equipo de investigación, las fórmulas, mecanismos y procedimientos que han definido las Corporaciones municipales para hacer partícipe al ciudadano en la gestión de los centros y equipamientos de proximidad.

## **1.8. Planteamiento de la investigación**

En esta investigación se pretende como objetivo comparar las distintas experiencias de los Ayuntamientos españoles en materia de gestión participada de los equipamientos municipales.

---

<sup>2</sup> El art. 24 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local establece que: “Para la facilitar la participación ciudadana en la gestión de asuntos locales y mejorar ésta, los municipios podrán establecer los órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada Ayuntamiento les confiera, atendiendo a las características del asentamiento de población en el término municipal, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del Municipio”.

En primer lugar, a los efectos de esta investigación, entendemos por equipamiento municipal *“todo tipo de instalaciones de titularidad municipal, sea cual sea su objeto social, susceptible de una posible gestión participada por parte de los ciudadanos, ya sea individualmente considerados o ya sea a través de diferentes asociaciones representativas de éstos”*.

Para realizar el estudio se ha consultado información procedente de fuentes incluidas en publicaciones oficiales, en documentación especializada y en las páginas web institucionales. Por una parte, generalmente los datos contenidos en estas fuentes son bastante limitados, con poco nivel de detalle sobre los mecanismos de gestión participada. Por otra parte, éstos poseen una marcada naturaleza declarativa, siendo precisa para su contrastación la realización de trabajos de campo de carácter empírico que permitan determinar el grado de desarrollo real de las iniciativas descritas en la documentación.

A partir de la documentación a la que se ha podido tener acceso, se ha elaborado una tipología de municipios, en relación con el grado de desarrollo de sus mecanismos de gestión participada en los equipamientos municipales.

En un primer momento de los trabajos se analizaron los diferentes reglamentos de participación ciudadana con el fin de encontrar el encaje de la gestión participada de los equipamientos municipales en éstos. Simultáneamente, se consultaron y contrastaron diversas fuentes de información y documentación de la Federación Española de Municipios y Provincias.

En un segundo momento se estudiaron los reglamentos de funcionamiento y de régimen interior de los centros municipales a los que se tuvo acceso (de diversos tipos y funciones: centros cívicos, de mayores, centros de día, instalaciones deportivas, etc.), para observar dentro de ellos los mecanismos de participación e implicación en la gestión por parte de los ciudadanos (tanto individualmente considerados, como su articulación a través del movimiento asociativo).

Además de las fuentes normativas y reglamentarias, se ha intentado acceder a los convenios suscritos entre las Corporaciones Municipales y las diferentes asociaciones ciudadanas, con unos resultados muy exiguos (realmente no existen demasiados convenios publicados en los boletines oficiales autonómicos y provinciales, o al menos con todo su contenido, limitándose generalmente a pequeños extractos indicativos.)

Con esta documentación se ha intentado la elaboración de una tipología de Municipios en relación con la regulación que éstos llevan a cabo de la gestión de sus equipamientos municipales:

a) Aquellos municipios que han regulado reglamentariamente los criterios que conlleva la Gestión de los Equipamientos Municipales.

b) Aquellos que manifiestan disponer de planes y medidas de actuación encaminadas a fomentar la participación ciudadana en la gestión de servicios municipales de proximidad.

c) Aquellos otros que realizan meras alusiones o acercamientos al concepto de Equipamiento Municipal de Proximidad en sus Reglamentos Orgánicos de Participación Ciudadana.

d) Aquellos municipios que regulan servicios de contenido especializado a través de Reglamentos generales de régimen interior de centros especializados.