

Kulturaren Euskal Behatokia  
Observatorio Vasco de la Cultura



# Modelos de externalización y cogestión de los equipamientos culturales (I)



EUSKO JAURLARITZA  
GOBIERNO VASCO

HEZKUNTZA, HIZKUNTZA POLITIKA  
ETA KULTURA SAILA

DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN,  
POLÍTICA LINGÜÍSTICA Y CULTURA

DICIEMBRE 2012



# Modelos de externalización y cogestión de los equipamientos culturales (I)

DICIEMBRE 2012



HEZKUNTZA, HIZKUNTZA POLITIKA  
ETA KULTURA SAILA

DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN,  
POLÍTICA LINGÜÍSTICA Y CULTURA

**Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia**

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

Un registro bibliográfico de esta obra puede consultarse en el catálogo de la Biblioteca General del Gobierno Vasco: <http://www.bibliotekak.euskadi.net/WebOpac>

Edición:  
1.ª febrero 2013

© Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco  
Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura

Internet:  
[www.euskadi.net](http://www.euskadi.net)

Edita:  
Eusko Jauriaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia  
Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco  
C/ Donostia-San Sebastián, 1 - 01010 Vitoria-Gasteiz

Diseño y maquetación:  
Miren Unzurrunzaga Schmitz



# ÍNDICE

|  |    |
|--|----|
| Presentación   | 5  |
| <b>1. Antecedentes y contexto</b>                              | 6  |
| 1.1. Nueva Gestión Pública                                     | 6  |
| 1.2. Evolución de los modelos de gestión cultural              | 7  |
| 1.3. Equipamientos de proximidad                               | 8  |
| 1.4. Fábricas de creación                                      | 9  |
| 1.5. Procomún y autogestión                                    | 10 |
| <b>2. Nuevas formas de gestión de equipamientos culturales</b> | 12 |
| 2.1. Externalización o gestión indirecta                       | 12 |
| 2.1.1. Antecedentes  | 12 |
| 2.1.2. Formas e instrumentos de gestión indirecta              | 13 |
| 2.1.3. Procedimiento / forma de adjudicación                   | 15 |
| 2.1.4. Ventajas e inconvenientes                               | 17 |
| 2.1.5. Legislación   | 18 |
| 2.2. Gestión participativa                                     | 18 |
| 2.2.1. Antecedentes  | 18 |
| 2.2.2. Instrumentos para la gestión participativa              | 20 |
| 2.2.3. Ventajas e inconvenientes                               | 21 |
| 2.2.4. Legislación   | 21 |
| <b>3. Comparativa entre ambos modelos</b>                      | 22 |
| <b>4. Externalizar: motivos y cuestiones a tener en cuenta</b> | 23 |
| 4.1. Motivación para la toma de decisiones                     | 23 |
| 4.2. Cuestiones a tener en cuenta                              | 24 |



## PRESENTACIÓN

---

En los últimos años se han dado muchos cambios en el entorno que muestran la necesidad de replantearse la manera de funcionar y organizar la gestión cultural pública. El nuevo contexto necesita de nuevas estructuras de organización y apoyo públicas en la medida en que los sistemas tradicionales encuentran dificultades para responder a las necesidades actuales, muy marcadas por la crisis económica, la búsqueda de eficiencia y la priorización en las políticas y programas públicos. Nuevos retos que demandan nuevos instrumentos o la adaptación de los actuales.

A nivel europeo, durante la última década, se han planteado cambios en los modelos administrativos y de reparto de funciones y competencias, cambios que se han materializado en traspaso de poder y nuevas fórmulas de cooperación. La presión para reducir los presupuestos públicos y buscar fórmulas alternativas ha llevado a formas menos rígidas de reparto de papeles entre niveles de la administración. En este sentido, la tendencia hacia sistemas de gestión más complejos y compartidos es una tendencia cada vez más consolidada.

En este contexto, los equipamientos culturales se constituyen como un lugar de visibilidad de las políticas culturales, sociales y educativas en momentos de transformación profunda de las relaciones entre la comunidad y sus instituciones. Algunos de los rasgos de este tipo de equipamientos muestran su potencial contribución a la construcción y el desarrollo de la ciudadanía.

Con este informe, el Observatorio Vasco de la Cultura (OVC) quiere realizar un análisis de tendencias y modelos de gestión indirecta de equipamientos culturales, con el objetivo de llegar a una visión global de las opciones con que cuentan las administraciones públicas para conseguir una mejor gestión de este tipo de espacios e infraestructuras tan determinantes en el momento actual.

Más adelante se elaborará un segundo informe con el estudio de casos de las experiencias de la CAE de acuerdo a los modelos analizados.



## 1. Antecedentes y contexto

### 1.1. Nueva gestión pública y externalización de servicios públicos (agencialización)

Los primeros modelos de externalización de servicios públicos empiezan a extenderse en Europa durante la década de los 80, bajo el paraguas de la denominada Nueva Gestión Pública (NGP). Este concepto aglutina distintas corrientes todas ellas basadas en la búsqueda de una gestión pública más eficiente y eficaz, favoreciendo la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y, a su vez, promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control y evaluación que otorguen transparencia a los procesos y los resultados (García Sánchez, 2007). Ahora bien, bajo estos principios generales existen distintos enfoques en esta corriente que, aplicando un punto de vista dicotómico, se pueden diferenciar entre los neoempresariales, que enfatizan la economía, la eficacia y la eficiencia, y los enfoques neopúblicos, que intentan adaptar los instrumentos de gestión a la especificidad del sector público, a sus principios y valores (Ramió, 2001).

Así pues, aunque la NGP sirve de argumentos para la generación de políticas de muy diversas líneas ideológicas, lo cierto es que los principios neoempresariales son los que más peso han tenido a la hora de iniciar procesos de externalización de servicios públicos, mientras que las visiones neopúblicas realizan, más bien, un trabajo de contrapeso respecto a una tendencia muy asociada a visiones neoliberales.

La nueva gestión pública cuenta con cuatro métodos:

- La delegación de la toma de decisiones en jerarquías inferiores como agencias operativas, organismos regionales, gobiernos subnacionales pues éstos están más próximos al problema y tienen objetivos más claros.
- Una orientación hacia el desempeño que comienza desde los insumos y el cumplimiento legal hasta los incentivos y los productos.
- Una mayor orientación hacia el cliente bajo las estrategias de informar y escuchar al cliente para comprender lo que quieren los ciudadanos y responder con buenos servicios.



- Una mayor orientación de mercado, aprovechando los mercados o cuasi-mercados (a través de contratos de gestión y personal), la competencia entre los organismos públicos, el cobro entre los organismos y la externalización, mejoran los incentivos orientados al desempeño.

## 1.2.

### Evolución de los modelos de gestión cultural

Para entender el proceso que ha seguido la política cultural se debe realizar una mirada histórica que se remonte, como mínimo, al proceso de transición que se inicia con la Constitución de 1978. Aunque no es objeto de este informe analizar en profundidad este proceso sí es importante entender el origen de lo que actualmente se entiende por modelo cultural en el Estado español. La nueva configuración territorial del Estado establece tres niveles administrativos básicos: administración central, comunidades autónomas y corporaciones locales (subdivididas estas últimas en municipios y en diputaciones provinciales o consejos/cabildos insulares). La Constitución, ya en su preámbulo, expone la voluntad de «proteger a todos los españoles y pueblos del Estado en el ejercicio de (...) sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones». Se establece como principio básico el derecho a la cultura de todos los ciudadanos y se confiere a los poderes públicos la responsabilidad de promover y tutelar el acceso a la misma. La administración central debe asumir la función básica de defensa contra la exportación y la expoliación del patrimonio histórico-artístico, así como la legislación sobre propiedad intelectual, y las normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión, así como de museos, archivos y bibliotecas.

Además el Estado considera el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y debe facilitar la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas. Por otro lado, los estatutos de autonomía de las distintas Comunidades Autónomas recogen la cultura como competencia propia y, finalmente, la Ley de bases del régimen local da competencias a los municipios en materia de patrimonio, actividades e instalaciones culturales y ocupación del tiempo libre.

Aunque partiendo de un marco común, en las nacionalidades históricas (País Vasco, Cataluña y Galicia), la acción en cultura se ha considerado estratégica y, por lo tanto, su nivel de actividad y planificación de un modelo cultural propio ha sido mucho más activo que en el resto de CC.AA.

Por otro lado, las administraciones locales inician en los años 80 una apuesta clara por la cultura y la recuperación de la calle como espacio festivo. Sin embargo, la falta de equipamientos culturales lleva a los municipios a invertir, gracias al apoyo y los recursos de diputaciones,



comunidades autónomas y administración central, en la construcción de infraestructuras de difusión cultural (museos, teatros, bibliotecas) y en equipamientos socioculturales (centros cívicos, casas de cultura, Bonet, 2001). Así, son las administraciones locales los agentes públicos principales en la generación de políticas culturales de proximidad que cristalizan con la construcción de equipamientos culturales y con la relación continuada con la sociedad civil. Esta relación ha pasado por cambios y recelos importantes debidos a exigencias clientelistas o a la defensa de la autonomía asociativa en los años 80 que todavía se arrastran. Sin embargo, a partir de la década siguiente, empiezan a surgir las primeras iniciativas de cogestión, tanto de equipamientos como de proyectos en el ámbito cultural.

A medida que los recursos públicos destinados a cultura se reducen o se concentran mayoritariamente en la construcción y mantenimiento de las infraestructuras, el sector público se retira de la provisión directa de algunos de los servicios culturales y se hace más necesario la reorientación de su intervención hacia el fomento y la inspección de aquella acción privada que recibe recursos públicos. En este contexto, en la escala local se ha ido reconociendo la importancia del sector privado y el tercer sector como parte dinámica de la actividad cultural. Un reconocimiento que ha llevado a nuevas vías de colaboración como los convenios y, a su vez, ha significado la articulación de vías de participación en la definición de la política cultural.

### 1.3. Equipamientos de proximidad

La animación sociocultural se centra en una metodología de participación y creatividad social. Este sistema se centró en sus inicios, y en parte hasta nuestros días, en el desarrollo integral de organizaciones informales. Esta voluntad, junto con otros objetivos de política cultural, hizo que en los últimos años la red de equipamientos culturales de proximidad fuera creciendo en el contexto europeo. En buena manera, se puede entender la creación de los equipamientos cívicos, socioculturales o de proximidad como aquellos que buscan la acción creativa, participativa y colectiva de la ciudadanía. Su proximidad al ciudadano y la rentabilidad política de las acciones que se llevaron a cabo explican el gran crecimiento de la programación cultural hasta inicios de los noventa, cuando los recursos fueron menores y, debido a ello, se generaron debates sobre eficacia/eficiencia y colaboración público-privado.

Los equipamientos de proximidad, o polivalentes, tienen muchas expresiones distintas en todo el mundo; pero, seguramente, las tres características que comparten todos ellos son: proximidad, polivalencia y servicio público (Revista Tecnic, 2008).



Una de las características comunes de este tipo de equipamientos es su radio de influencia, por ello estos centros se entienden, sobre todo, en políticas públicas de zonas pequeñas o medianas. La proximidad también anuncia una relación activa con el ciudadano para que el centro no sea un contenedor (pasivo) sino también una herramienta para dirigir un destino propio en lo que a cultura se refiere.

Las distintas disciplinas que dentro del concepto de cultura se pueden explotar son básicas para centros polivalentes. En este sentido, la diversidad en la programación es central ya que enriquece los objetivos y valores de este tipo de equipamientos. La vocación pública no sólo va ligada a centros de titularidad estatal, autonómica o local, sino a todos los centros que entiendan «público» desde la vertiente del «para todos», para todos los públicos diversos.

Gracias a la cercanía a la población de los equipamientos de proximidad, éstos pueden convertirse en espacios de experimentación de la democracia, mediante un papel dinamizador de la participación ciudadana que sepa ir más allá de la asistencia pasiva a actividades culturales y persiga la implicación activa (Baltà, 2010). En esta línea, algunos centros han apostado por la participación en distintos momentos del ciclo de vida del equipamiento (programación, evaluación, construcción, diseño, gestión,...).

Como producto de la convergencia y la formalización de iniciativas de sectores distintos, y para enfrentar las limitaciones que pueden tener las formas de gestión que solamente dependen de una única institución o entidad, son muchos los casos en que se producen cooperaciones público-privado, hecho que da lugar a una gradación en las formas de gestión y a un sistema complejo de relaciones entre titularidad y gestión.

#### 1.4. Las fábricas de creación

El concepto de fábricas de creación ha ido creciendo en los últimos años en toda Europa aunque existen diversos modelos dependiendo de la planificación, los modelos de gestión o los objetivos que persigan cada una de ella. Sin embargo, todos los equipamientos susceptibles de enmarcarse en este concepto son espacios artístico-culturales que responden principalmente a una dinámica *bottom-up* en el sentido que aparecen para acoger y sustentar una realidad y unas necesidades artísticas, creativas y sociales ya existentes, independientemente de que la puesta en marcha de este tipo de equipamientos sea una iniciativa pública o privada.



En este sentido, el modelo de fábricas de creación pretende poner en pie equipamientos socio-culturales con la inversión mínima imprescindible en edificios que se requiera, y centrar los esfuerzos en dar vida a proyectos que integren a creadores y sociedad civil en torno a objetivos y valores compartidos, buscando una implicación colectiva que produzca sinergias en las ideas y proyectos de valor social, siendo la corresponsabilidad el modelo de gestión. Una gestión basada no en el beneficio individual, sino en la utilidad pública y el trabajo en común como modelo de gestión eficiente de los recursos públicos (Burutxaga, 2012).

En la CAE, el programa de Fábricas de Creación se basa en una línea de actuaciones y subvenciones que pongan la creatividad en un primer plano, a través de la creación de espacios pero, sobre todo, de redes de conexión entre colectivos y artistas individuales. Una de las propuestas es la reutilización de naves y locales industriales abandonados para convertirlos en lugares de creación, donde la gestión se haga de forma compartida entre la Administración Pública y los propios artistas. La idea es que los presupuestos no se dirijan tanto a remodelar las infraestructuras como a la creación de programas formativos, asesoramiento y recursos técnicos.

## 1.5. Del procomún a la autogestión

Procomún y autogestión no son conceptos asimilables pero sí se encuentran muy unidos en el contexto actual, especialmente en lo referente a los espacios físicos donde se desarrollan actividades culturales y sociales y que no se encuentran bajo el paraguas tradicional del público-privado.

El procomún aúna todos aquellos bienes que pertenecen a todos y que por tanto deben ser protegidos y gestionados por el bien común. En este sentido, la vinculación entre procomún y cultura se hace evidente, la cultura no es de nadie y es de todos y, como tal, debe protegerse respetando su carácter universal. En efecto, responde a una manera de producir y gestionar en comunidad bienes y recursos, tangibles e intangibles, que pertenecen a todos. Un antiguo concepto jurídico-filosófico, que en los últimos años ha vuelto a coger vigencia y repercusión pública, gracias al software libre y al movimiento *open source* o al premio Nobel de Economía concedido a Elinor Ostrom en 2009, por sus aportaciones al gobierno de los bienes comunes.

Si bien es cierto que este concepto en el ámbito cultural está muy asociado con la cultura digital y las licencias alternativas al copyright (Creative Commons y Copyleft), el procomún



también nutre los discursos de muchos colectivos que desde distintos ámbitos reclaman y trabajan en espacios no sólo virtuales sino también físicos.

La autogestión, por otro lado, es un modelo de gestión realizada a partir de los propios medios, lo que en el ámbito cultural se asemeja mucho a independencia. Los centros socioculturales autogestionados no son una novedad en el Estado español, de hecho existen algunos que llevan años desarrollando su actividad de forma completamente autogestionada. Ahora bien, en los últimos tiempos, fruto de la crisis, de los discursos críticos hacia el sistema y el funcionamiento de las administraciones públicas, los espacios culturales autogestionados están proliferando y asumiendo una importante notoriedad. Esta relevancia viene dada en muchas ocasiones por una doble tendencia: por un lado, los sectores culturales tradicionales y la sociedad en su conjunto está más abierta a conocer y valorar este tipo de iniciativas y, por el otro, el buen hacer de muchas de estas iniciativas que igualan, e incluso superan, la calidad de las propuestas procedentes de instituciones culturales de referencia, tanto públicas como privadas.



## 2. Nuevas formas de gestión de equipamientos culturales

Los cambios en las políticas culturales y en los modelos de relación entre la administración y el sector privado se dan paralelamente al desarrollo de nuevas líneas en la gestión de equipamientos culturales. Asimismo, la propia concepción de este tipo de equipamientos está cambiando fruto de distintos procesos como la debilitación de las fronteras entre los campos artísticos y los sociales, la hibridación entre disciplinas, la aparición de nuevas formas de producción o la presencia de las TIC tanto en la gestión como en los procesos creativos.

Fruto de la evolución de los últimos años en la política y la gestión pública cultural se pueden distinguir dos tendencias en la gestión de equipamientos culturales más allá de las distintas formas de gestión directa con las que cuenta la Administración pública. Así, se puede diferenciar entre la externalización o gestión indirecta y la gestión participativa. La primera cuenta con un marco legal bien definido adaptado a los distintos mecanismos posibles, mientras que la gestión participativa cuenta con un marco normativo mucho menos específico ya que suele organizarse a partir compromisos y relaciones menos sólidas desde el punto de vista jurídico.

A continuación se describen las dos líneas de gestión de equipamientos culturales cuando ésta no es asumida directamente por la Administración Pública.

### 2.1. La externalización o gestión indirecta

#### 2.1.1. Antecedentes

En los años 80, al amparo de la democratización cultural, se produjeron las primeras apuestas en la creación de equipamientos socioculturales de proximidad, y en los 90 hasta principios de la década siguiente, se apostó de forma poco planificada por la construcción de grandes equipamientos singulares a partir de objetivos de diferenciación o regeneración urbana, la mayoría de los cuales se enfocaron a la difusión. En los últimos años se ha ido consolidando un proceso que se sustenta sobre la necesidad de supervivencia tanto de los agentes públicos y privados como de la propia actividad cultural.



En el contexto actual, la tendencia a externalizar servicios de dirección y gestión en los equipamientos culturales ha ido en aumento y todo indica que se mantendrá en los próximos años. Éste ha sido un proceso progresivo, al amparo de un movimiento mucho más amplio de la Administración *Pública de delegación de la gestión de todo tipo de servicios a instituciones externas*.

Los modelos seguidos han sido variados en la medida que la cultura administrativa del país evolucionaba. Uno de los primeros pasos hacia fórmulas alternativas a la gestión directa de los servicios públicos por parte de las administraciones fueron las distintas formas de agencialización (organismos autónomos, fundaciones públicas, empresas públicas, consorcios o patronatos). En estos casos la gestión continua siendo pública pero las estructuras creadas tienen cierta autonomía que permite agilizar los procedimientos administrativos de gestión.

Asimismo, la limitación al crecimiento de la contratación directa de personal, las dificultades para superar algunos apremios de la gestión pública tradicional, y la búsqueda de mecanismos de competencia para abaratar y mejorar la calidad del servicio, comportan, a su vez, un creciente movimiento de externalización de la totalidad o de partes esenciales de servicios públicos prestados tradicionalmente desde la propia administración mediante mecanismos de licitación pública.

Así pues, lentamente, la administración cultural ha ido externalizando cada vez más servicios culturales aunque lo cierto es que no todas las iniciativas han sido exitosas. La realidad y las especificidades de cada caso y, sobretodo, la planificación y el buen uso de los mecanismos utilizados por parte de la administración y las entidades gestoras, determinan que la externalización de los servicios y la gestión de los equipamientos culturales cumpla con los objetivos previstos, es decir, con una reducción de gastos para la administración, rentabilidad para el adjudicatario y el mantenimiento de los estándares de calidad propios de servicios con vocación pública.

### 2.1.2. Formas e instrumentos de gestión indirecta

La principal característica de la gestión indirecta es que el servicio público se tiene que prestar por la Administración pero a través de un tercero, de tal manera que el contratista se convierte en una especie de socio implicado directamente en el resultado total de la actividad. Por tanto, su principal característica es que la titularidad del servicio sigue perteneciendo a la Administración, pero su gestión y explotación pasa a manos privadas, bien a empresas o a entidades sin ánimo de lucro.



El Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público contempla la posibilidad de la gestión indirecta de servicios, siempre que tengan un contenido económico susceptible de explotación por empresarios particulares, con la salvedad de los servicios que impliquen ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos (como por ejemplo, la fijación de tasas). Las modalidades posibles son:

### **CONCESIÓN ADMINISTRATIVA**

Se establece un canon de explotación del servicio o equipamiento que el contratista debe pagar a la Administración pública titular. En todo momento se parte de la idea de servicio público y es importante establecer mecanismos de seguimiento y control por parte de la Administración para garantizar la adecuada prestación del servicio. En este sentido, las cláusulas que determinan el otorgamiento de las concesiones se definen según los objetivos que persiga la Administración y de acuerdo a la legislación vigente.

#### **Responsabilidad y riesgo:**

La concesión supone que la empresa concesionaria gestiona el servicio a su riesgo.

### **GESTIÓN INTERESADA**

Consiste en una forma de asociación entre la Administración y un particular (persona física o jurídica) para la gestión de un servicio. En este modelo el particular participa en los resultados de explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato administrativo<sup>1</sup>. Asimismo, la Corporación pone al frente del servicio a un gestor a quien interesa a través de las «cláusulas de interesamiento».

#### **Responsabilidad y riesgo:**

El riesgo de explotación es asumido conjuntamente por el gestor interesado y la administración (lo que la distingue de la concesión).

### **CONCIERTO<sup>2</sup>**

Contempla la posibilidad de establecer lazos con aquellas entidades públicas o privadas que vienen realizando prestaciones de servicio análogas a las que constituyen el servicio público en cuestión. Se trata de un convenio o contrato que no deriva en una nueva persona jurídica y que exige que los servicios que se pactan se encuentren ya en funcionamiento de forma que la Administración se limita a hacer uso de los mismos, por

<sup>1</sup> Art. 277 TRLCSP.

<sup>2</sup> Art. 143 Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.



lo que el poder y el control público son menores. Por lo tanto, propiamente no existe una externalización sino que la Administración aprovecha la existencia en el mercado de sujetos privados que prestan el servicio bajo fórmulas privadas y contrata con ellos o les subvenciona para que entren dentro del circuito público.

**Responsabilidad y riesgo:** empresa / entidad privada.

## **SOCIEDAD DE ECONOMÍA MIXTA**

La gestión se lleva a cabo a través de la creación de una sociedad mercantil –anónima o de responsabilidad limitada- en la que la Administración participa, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas, o en la participación de una sociedad mercantil ya creada, perteneciendo a la misma sólo una parte del capital social. El carácter mixto de la sociedad resulta de la participación conjunta en el capital social y en la dirección y gestión de la empresa en la que ha de intervenir la Administración.

Las Corporaciones Locales pueden aportar exclusivamente la concesión debidamente valorada a efectos de la responsabilidad económica, u otra clase de derechos, instalaciones, equipamientos o numerario, siempre que tengan la condición de bienes patrimoniales. En estos casos, las empresas pueden participar como socios, junto con las Corporaciones, cualesquiera personas físicas o jurídicas<sup>3</sup>.

**Responsabilidad y riesgo:**

La responsabilidad de las entidades locales se limita a lo que expresamente conste en la escritura de constitución, sin que en ningún caso sea inferior al valor de los bienes o derechos aportados.

### **2.1.3. Procedimiento / forma de adjudicación**

Las cuatro formas de gestión indirecta se aplican a partir de un **Contrato de Gestión de Servicios Públicos**. Se trata de un contrato en el que la Administración contratante encomienda a un contratista la gestión de un servicio de su competencia.

- **Preparación del contrato:**

Antes de la celebración de un contrato de gestión de servicios públicos, es necesario definir el régimen jurídico de dichos servicios, delimitando las competencias adminis-

<sup>3</sup> Art. 104 y 105 Real Decreto Legislativo 781/1986 en materia de Régimen Local.

trativas, el alcance de las prestaciones en favor de los administrados, y los aspectos de carácter jurídico, económico y administrativo relativos a la prestación del servicio<sup>4</sup>.

Por otra parte, los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas habrán de establecer las condiciones de prestación del servicio, las tarifas a abonar, el procedimiento para revisarlas, y el canon que percibe la Administración<sup>5</sup>.

- **Ejecución:**

Tras la adjudicación, perfección y formalización, que seguirán el régimen general de la contratación del sector público, se producirá la ejecución del contrato.

Durante la ejecución, el contratista habrá de cumplir una serie de obligaciones en la gestión del servicio público. De esta manera, deberá prestar el servicio con la continuidad convenida y garantizar a los particulares el derecho a utilizarlo en las condiciones que hayan sido establecidas y mediante el abono, en su caso, de la contraprestación económica comprendida en las tarifas aprobadas<sup>6</sup>.

Así mismo, habrá de cuidar del buen orden del servicio, pudiendo dictar las oportunas instrucciones, sin perjuicio de los poderes de policía que correspondan a la Administración para garantizar el buen funcionamiento del servicio público<sup>7</sup>. También se atribuye un deber de indemnizar los daños causados a terceros<sup>8</sup>; y la obligación, en el marco de la celebración de contratos de suministros que deriven del contrato de gestión, de no discriminar por razón de nacionalidad a empresas comunitarias o firmantes del Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio<sup>9</sup>.

Finalmente, la Ley permite la modificación del contrato por parte de la Administración, si bien configura un régimen jurídico tendente a restablecer el equilibrio económico y financiero previo a la modificación, algo que también regirá si dicho equilibrio se rompe por causa de fuerza mayor. La Ley, en lo relativo a las medidas para dicho restablecimiento, menciona expresamente la modificación de las tarifas a abonar por los usuarios, la reducción del plazo del contrato, o su prórroga durante un plazo que no podrá exceder de la décima parte del plazo original<sup>10</sup>.

---

<sup>4</sup> Art. 132 TRLCSP.

<sup>5</sup> Art. 133 TRLCSP.

<sup>6</sup> Art. 280.a TRLCSP.

<sup>7</sup> Art. 280.b TRLCSP.

<sup>8</sup> Art. 280.c TRLCSP.

<sup>9</sup> Art. 280d. TRLCSP.

<sup>10</sup> Art. 282 TRLCSP.



#### 2.1.4. Ventajas e inconvenientes

La externalización de la gestión de equipamientos culturales plantea argumentos a favor y en contra que cabe tener en cuenta a la hora de que la administración pública correspondiente opte por esta opción:

Argumentos a favor:

- Eficiencia
- Reducción de costes: la administración traslada los costes fijos al proveedor ganando así en flexibilidad. En este punto, muchos autores apuntan también la diferencia entre los salarios del sector público y el privado como uno de los motivos para que la externalización promueva la reducción de costes. Este modelo permite que los costes de transacción sean menores que los costes de producción.
- Garantía de profesionalización.
- Facilita la agilidad de la gestión administrativa, económica y de personal.

Argumentos en contra:

- En el cálculo de beneficios a menudo no se tienen en cuenta cuestiones como las externalidades negativas o las interacciones asociadas.
- La eficiencia económica de la externalización está muy vinculada a la experiencia que tenga el sector privado en el desarrollo de la gestión o la oferta del servicio en cuestión. Cuanta más experiencia, más eficiencia.
- Puede dañar los valores intrínsecos del servicio público, equidad y calidad. Existe un debate abierto sobre si la externalización dificulta los procesos de rendimiento de cuentas (accountability) o los fortalece.

Además, algunos autores identifican una serie de riesgos que plantean los procesos de externalización (Ramio, Salvador y García, 2007):

- riesgos estratégicos, derivados del comportamiento oportunista de alguna de las partes.
- riesgos operacionales, derivados de las dificultades o errores en el procedimiento productivo establecido entre las partes.
- riesgos intrínsecos de atrofia, asociados al riesgo potencial que una empresa externalice los servicios más importantes y acabe «vacándose» de contenidos.



### 2.1.5. Legislación

- Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público arts. 275 y siguientes.
- Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Concretamente en relación a las Corporaciones Locales:

- Ley Reguladora de Bases de Régimen Local (LRBRL) arts. 85 y siguientes.
- Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales arts. 102 y siguientes.
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local arts. 104 y 105.

## 2.2. La gestión participativa

### 2.2.1. Antecedentes

La Agenda 21 de la cultura, aprobada por el IV Foro de Autoridades Locales para la Inclusión Social de Porto Alegre, en el marco del Forum Universal de la Culturas, destaca en su punto número 5 el papel de los agentes sociales en el desarrollo cultural: «Los principios de un buen gobierno incluyen la transparencia informativa y la participación ciudadana en la concepción de las políticas culturales, en los procesos de la toma de decisiones y en la evaluación de programas y proyectos» y los gobiernos firmantes se comprometen a «Implementar los instrumentos adecuados para garantizar la participación democrática de los ciudadanos en la formulación, el ejercicio y la evaluación de las políticas culturales de cultura».

Cada vez más, las políticas culturales tienden a promover la participación ciudadana como un elemento de proximidad y de fomento de la corresponsabilidad con la ciudadanía. Sin embargo, esta participación en lo referente a la gestión de equipamientos culturales se presenta en distintas formas.

En efecto, los niveles de participación que se dan en los equipamientos culturales permiten hablar de diferentes tipologías de gestión de la participación:

- **Participación directa:**

Cuando asociaciones, entidades y ciudadanos individuales pueden intervenir directamente en la gestión de las actividades y servicios, así como los casos de gestión indirecta en que todo el equipamiento recae sobre una entidad. La participación ciudadana suele responsabilizarse del diseño de la programación, la organización del equipamiento, la utilización de los espacios y la distribución de los recursos disponibles.



- **Participación indirecta:**

Cuando se concreta en algunos tipos de órganos con carácter consultivo pero no vinculante, para hacer el seguimiento de la programación y las actividades y velar para que la oferta satisfaga a todas las demandas de la ciudadanía.

- **Participación difusa:**

Grado mínimo de participación limitada a la mera información de las actividades y programaciones por parte de los gestores del equipamiento.

Este apartado se centrará en los distintos modelos de participación directa en la gestión de los equipamientos culturales, es decir, en aquellos en que asociaciones, entidades o personas individuales asumen parte o la totalidad de la gestión de un equipamiento de titularidad pública. Así, se distinguen dos modelos de gestión participativa:

- **Cogestión:**

Es un sistema mixto que implica la corresponsabilidad entre la ciudadanía y la Administración. La primera, además de usuaria es también gestora. La titularidad es pública concertada y se comparte la responsabilidad de la gestión, que se formaliza mediante un convenio temporal que establece los compromisos de ambas partes. Entre sus puntos fuertes destaca la implicación y motivación por ambas partes derivada de la responsabilidad compartida. No obstante, la complejidad que se deriva de la diversidad de intereses hace que su gestión sea más compleja.

- **Gestión ciudadana:**

Se refiere al hecho de que una asociación sin ánimo de lucro y arraigada al territorio gestiona el equipamiento con la voluntad de fomentar la participación y transformar la comunidad. La titularidad es municipal y la entidad es responsable de la gestión. Se establece un convenio de colaboración y la interlocución es un espacio de traspaso de información. La participación es directa, horizontal y sin intermediación. Se trabaja con una visión pedagógica que pretende generar un proceso de educación para la participación y la responsabilidad. Sus actuaciones están más pegadas a la realidad, a sus necesidades y son, además, más económicas. Como puntos débiles cabe tener en cuenta los retos que suponen la implicación de los miembros de la entidad en el proyecto de gestión de manera voluntaria y gratuita, la intención de asegurar una participación interna democrática y transparente y la intención de llegar a la población más amplia y diversa posible.



### 2.2.2. Instrumentos para la gestión participativa

Para realizar una gestión participativa de los equipamientos culturales de titularidad pública se utilizan los **Convenios de colaboración** y los **Convenios de cesión de uso**.

La firma de convenios entre la administración y agentes privados parte de una clara apuesta política por la gobernanza y la participación desde la premisa de que la participación real es la participación en la toma de decisiones. El elemento que marca la diferencia con los modelos anteriores es la corresponsabilidad y el compromiso de la ciudadanía.

#### **CONVENIO DE COLABORACIÓN**

Los convenios de colaboración están excluidos del ámbito de aplicación de la TRLCSP aunque se puede recurrir a esta norma para resolver dudas o lagunas. Las administraciones pueden firmar convenios de colaboración con las personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objetivo no esté comprendido en los contratos regulados por el TRLCSP o en normas administrativas especiales. Los convenios exponen unos principios que justifican la voluntad de realizarlo y estipulan los derechos y las obligaciones que asumen cada una de las partes.

En el caso de las administraciones locales, es habitual que la formalización de convenios de colaboración se regule por la correspondiente Ordenanza Municipal de Subvenciones.

Las administraciones públicas cuentan con un margen de maniobra amplio para formalizar convenios de colaboración para la cogestión o gestión ciudadana de equipamientos culturales. Ahora bien, en general, los convenios de colaboración deben contener, como mínimo, los siguientes elementos:

- definición del objeto de colaboración
- plazo de duración del convenio regulador
- derechos y obligaciones de ambas partes a asumir durante la vigencia del convenio.

#### **CONVENIO DE CESIÓN DE USO**

Este tipo de convenio suele ser previo a los convenios de colaboración y estipulan el compromiso por parte de la administración de ceder el uso de un espacio o equipamiento de titularidad pública a una entidad o asociación privada, concretando la duración de la cesión del equipamiento y el uso que se dará al mismo.

Los convenios para la cesión temporal de uso privado de un bien público presentan la misma flexibilidad que los convenios de colaboración a la hora de estipular las distintas



condiciones y pactos que deben recoger. En este sentido, pueden llegar a concretar las medidas de control y los órganos de seguimiento de los pactos establecidos por ambas partes<sup>11</sup>.

### 2.2.3. Ventajas e inconvenientes

Argumentos a favor:

- El principal argumento para apostar por este tipo de gestión es el fomento de la participación ciudadana que conlleva a la implicación y la corresponsabilidad.
- Contar con otros agentes implicados en los proyectos aporta nuevas ideas a los mismos.
- Profesionalización.

Argumentos en contra:

- Clientelismo asociativo.
- Patrimonialización de los equipamientos culturales públicos.
- La falta de un marco legal tan definido como en los modelos de externalización puede provocar falta de concreción en la formulación de las obligaciones y derechos de ambas partes en los convenios.
- La ausencia de un procedimiento de concurrencia pública puede asociarse a falta de transparencia.

### 2.2.4. Legislación

- Ley 38/2003, 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, Reglamento de la Ley 38/2003.
- Artículos 58 y 59 de la Ley 30/1992.
- Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público art. 4.1.d).

Concretamente en relación a las Corporaciones Locales:

- Reglamento de Bienes de las Entidades Locales arts. 92 y 93.

---

<sup>11</sup> En el caso de las Corporaciones Locales, la cesión de uso de bienes patrimoniales públicas se regula de acuerdo al Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, arts. 92 y 93.



### 3. Comparativa entre ambos modelos

Los dos modelos de gestión descritos en el informe, la externalización y la gestión participativa cuentan con una diferencia principal y es que generalmente responden a problemas y voluntades distintas. Así, mientras en la externalización prima la necesidad de eficiencia, en la gestión participativa, la voluntad de dar respuesta a inquietudes o demandas de la ciudadanía y la sociedad civil es una de las principales motivaciones. Por lo tanto, se trata de un sistema *top-down* y otro *bottom-up*.

Comparar ambos modelos a partir de unos criterios concretos permitirá decidir con un mayor conocimiento de causa cuál de los dos se adapta a las necesidades y los objetivos de cada caso.

| EXTERNALIZACIÓN / GESTIÓN INDIRECTA           | GESTIÓN PARTICIPATIVA   |
|---|---|
| Crisis de legitimidad                         | Legitimidad a partir de la participación  |
| Marco legal definido y fórmulas estructuradas | Falta de estructuración de las relaciones entre administración y agentes privados |
| Garantía de profesionalización                | Garantía de implicación   |
| Concurrencia pública                          | Déficit de transparencia  |



## 4. Externalizar: motivos y cuestiones a tener en cuenta

### 4.1. Motivaciones para la toma de decisión

Existen dos tipos de motivaciones para que la Administración Pública decida no ejercer la gestión directa de un equipamiento cultural:

- **Razones de carácter interno**

Este tipo de motivos tienen que ver con la voluntad de la institución o administración pública de agilizar o simplificar los procesos de decisión de forma que se consiga minimizar la destinación de recursos para la gestión.

Así pues, la decisión final para externalizar o desarrollar un modelo de cogestión o gestión ciudadana responde a las necesidades internas de la administración y, por lo tanto, los motivos están vinculados a procesos *top-down*. En este sentido, el acceso del sector privado a la gestión de servicios de la Administración se explica en muchas ocasiones por el contexto marcado por la disminución progresiva de recursos económicos públicos. Esto significa que en muchas ocasiones la lógica que mueve los proyectos es economicista y no una reflexión técnica.

- **Razones de carácter externo**

Existe otro tipo de razones para que una administración decida iniciar un proceso de externalización o cogestión de un espacio o equipamiento cultural. Éstas se dan como respuesta a demandas y necesidades de colectivos o entidades concretas que reclaman la gestión de un equipamiento público para llevar a cabo una actividad que consideran necesaria y con vocación de servicio público. Por lo tanto, estas decisiones responden a lógicas *bottom-up*. En estos casos puede ocurrir que la actividad y la función que se quiere desarrollar ya se esté llevando a cabo sin el amparo de la administración, o bien que se reclame pero todavía no se haya puesto en marcha a la espera de encontrar apoyos públicos que, como mínimo, consistirán en la cesión de un espacio o equipamiento público.



Estos dos tipos de razones no son excluyentes y en muchas ocasiones se dan de forma simultánea, de manera que coincide la voluntad de la Administración Pública de no asumir directamente la gestión de un servicio u oferta con la necesidad o inquietud de entidades o colectivos ciudadanos.

#### 4.2. Cuestiones a tener en cuenta

Una vez tomada la decisión de no asumir la gestión directa de un equipamiento o cederla a terceros, existen tres elementos a tener en cuenta a la hora de iniciar el proceso:

- **Definición del modelo**

A lo largo del presente informe se han descrito los modelos de externalización y gestión participativa así como los instrumentos posibles que establecen cada uno de ellos. Asimismo, se han planteado las ventajas e inconvenientes y se ha intentado poner en diálogo ambas opciones con la voluntad de facilitar la toma de decisiones en este aspecto.

- **Concreción de las especificidades del contrato o convenio**

La definición de las especificidades está más asegurada cuando se realiza un contrato de gestión de servicios públicos ya que el marco legal determina la información mínima con la que deben contar los pliegos de condiciones técnicas. Los pliegos de condiciones son los documentos contractuales donde se establecen las cláusulas que se aceptan en un contrato de gestión de servicios. Así, antes de la licitación de un contrato público el órgano de contratación debe aprobar el pliego de cláusulas administrativas particulares incluyendo los pactos y condiciones definidoras de los derechos y obligaciones que asumirán las partes del contrato.

La exhaustividad a la hora de redactar y aprobar los pliegos de condiciones puede determinar el buen funcionamiento de la externalización de un servicio, por ello, más allá de las condiciones que se planteen de acuerdo al marco legal vigente, la administración pública debe realizar un trabajo importante de reflexión y posterior redacción.

Por otro lado, los convenios son acuerdos de voluntades y no están sujetos a una legislación exclusiva que limite o determine su contenido. Así pues, a la hora de elaborar convenios de colaboración o de cesión de usos entre administraciones públicas y entidades privadas, la exhaustividad vendrá determinada por la voluntad y la metodología que habitualmente utilice la administración correspondiente. Es habitual



que las administraciones cuenten con modelos de convenios que utilizan de base pero es importante analizar cada caso de manera que las condiciones y pactos establecidos en el documento respondan a las necesidades y a los objetivos de ambas partes.

- **Diseño del sistema de control y rendimiento de cuentas**

Independientemente del margen de maniobra que se de a la entidad privada que asume la gestión, no se debe dejar de lado la vocación de servicio y utilidad pública que siempre debería ir asociado a la actividad de un equipamiento público. Se trata del retorno social, lo que no debe asimilarse a obertura total, amateurismo o falta de especialización, características que deben solo ser de obligado cumplimiento cuando se trate de equipamientos socioculturales. Como ocurre en muchas de las Fábricas de creación de la CAE o Cataluña, los equipamientos gestionados por entidades privadas pueden tener un alto nivel de especialización y, por lo tanto, no estar directamente pensados para el conjunto de la ciudadanía. Sin embargo, en estos casos, la voluntad pública permanece en tanto que la repercusión positiva de la función de los mismos repercute en el conjunto de la sociedad.

Dicho esto, el sistema de control por parte de la Administración del cumplimiento de lo pactado en el convenio o contrato con la entidad privada puede establecerse de muchas maneras: con rendimiento de cuentas al final de cada periodo o poniendo en marcha espacios de colaboración, seguimiento y acompañamiento activos durante la duración del acuerdo.

Aunque la Administración Pública decida ceder o externalizar la gestión deberá siempre asumir una responsabilidad que conlleva destinar recursos materiales y humanos suficientes para llevar a cabo todas estas fases. Ésta es una cuestión importante que no se debe perder de vista para que la puesta en marcha de estos modelos sean beneficiosos para ambas partes. En efecto, es esencial esta presencia de la administración y la buena comunicación con la entidad o agente privado que asume la gestión del equipamiento, no sólo como mecanismo de control del buen hacer sino también para asegurar la transmisión de la experiencia adquirida por el prestatario del servicio hacia la administración titular, ya que dejar de prestar directamente un servicio puede comportar una pérdida de conocimiento primordial.