

FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO



ugr

Universidad
de Granada

**RÉGIMEN JURÍDICO Y FINANCIERO DE LOS SERVICIOS DEPORTIVOS
MUNICIPALES EN ANDALUCÍA: PROPUESTAS DE MEJORA**

TESIS DOCTORAL
C. JAVIER LUNA QUESADA
GRANADA, NOVIEMBRE 2015

Editor: Universidad de Granada. Tesis Doctorales
Autor: Cecilio Javier Luna Quesada
ISBN: 978-84-9125-548-2
URI: <http://hdl.handle.net/10481/42770>

Tesis doctoral que presenta el doctorando C. Javier Luna Quesada para la obtención del grado de Doctor por la Universidad de Granada

Granada, noviembre de 2015

El Doctorando

Fdo.: C. Javier Luna Quesada

LOS DIRECTORES DE LA TESIS

Fdo. Prof. Dr. D. Antonio López Hernández
Catedrático de Economía Financiera y Contabilidad
Universidad de Granada

Fdo. Prof. Dr. D. Francisco Luis López Bustos
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Granada

DEDICATORIA

A la memoria de mis padres que siempre estuvieron a mi lado, especialmente en los momentos más difíciles de mi vida.

A Reyes, por su apoyo incondicional y por su amor desinteresado.

A mis hijas, Pilu y María, por transmitirme siempre su energía para seguir adelante.

A mí querido amigo Rafael Barranco que siempre confió en mí y aunque “se marchó” sigue en mi corazón y en mis recuerdos más preciados.

ABREVIATURAS	7
INTRODUCCIÓN	10
CAPÍTULO I: LA NECESARIA CONFIGURACIÓN LEGAL DE LOS SERVICIOS DEPORTIVOS MUNICIPALES EN ANDALUCÍA COMO SERVICIO PÚBLICO	17
1.1. LA GESTIÓN DEPORTIVA MUNICIPAL EN ANDALUCÍA: SITUACIÓN ACTUAL	17
1.1.1. Nacimiento y desarrollo de los servicios deportivos municipales	17
1.1.2. Aciertos y errores en la gestión de los servicios deportivos municipales	22
1.2. EL DERECHO A LA PRÁCTICA DEL DEPORTE Y LA OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL DE FOMENTARLO	37
1.2.1. El deporte como objeto de protección y promoción por parte de los poderes públicos, en especial por las Entidades Locales	37
1.2.2. Las competencias municipales sobre deporte en la legislación estatal y andaluza	43
1.2.2.1. La recepción del deporte en la legislación de régimen local	43
1.2.2.2. Las competencias municipales sobre deporte tras la aprobación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Financiera de la Administración local	46
1.2.2.3. Las competencias municipales sobre deporte en el ordenamiento jurídico andaluz	50
1.2.2.4. La promoción del deporte como competencia obligatoria de los Ayuntamientos en la legislación andaluza	55
1.2.2.5. El acotamiento de la actividad deportiva municipal a través de las ordenanzas municipales: su consideración en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Financiera de la Administración Local y en la Ley de Autonomía Local de Andalucía	57
1.2.2.6. La promoción municipal del deporte espectáculo tras la reforma de la Administración Local de 2013	59
1.3. LA CONFIGURACIÓN DE LOS LLAMADOS “SERVICIOS DEPORTIVOS MUNICIPALES” COMO SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL DE DEPORTES.	64
1.3.1. Hacia un servicio público municipal participativo como respuesta a los nuevos tiempos	64
1.3.2. El servicio público deportivo local tras la aprobación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Financiera de la Administración local	69
1.3.3. La posible consideración de los servicios deportivos municipales como servicio público en la Ley de Autonomía Local de Andalucía.	77
1.3.4. El contenido prestacional del servicio público deportivo local	85
1.3.5. El establecimiento del servicio público municipal de deportes, una cuestión a resolver de “lege ferenda” mediante la reforma del Proyecto de Ley del Deporte de Andalucía	88
CAPÍTULO II: LA FUNCIÓN EDUCATIVA E INTEGRADORA DEL DEPORTE MUNICIPAL. SU CONSIDERACIÓN EN EL ORDENAMIENTO DEPORTIVO Y SECTORIAL ANDALUZ	90
2.1. INTRODUCCIÓN. LA FUNCIÓN EDUCATIVA E INTEGRADORA DE LA PRÁCTICA DEPORTIVA.	90
2.1.1. El valor educativo del deporte	91
2.1.2. La actividad física y el deporte como instrumentos educativos y de integración social de los jóvenes socialmente desfavorecidos	95
2.2. DECLARACIONES, INFORMES Y ACTUACIONES A NIVEL EUROPEO E INTERNACIONAL.	99
2.2.1. Declaraciones e informes	99
2.2.2. Algunas experiencias de interés en Europa y América Latina	102
2.3. EL TRINOMIO DEPORTE, EDUCACIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL EN EL ORDENAMIENTO DEPORTIVO Y SECTORIAL ANDALUZ.	116
2.3.1. Regulación actual	116
2.3.2. Regulación de futuro: el Proyecto de Ley del Deporte de Andalucía	121
2.4. EL FOMENTO DE LAS PRÁCTICAS DEPORTIVAS CON FINES INTEGRADORES Y EDUCATIVOS EN LOS AYUNTAMIENTOS ANDALUCES	126
2.4.1. Punto de partida	125
2.4.2. Principales actuaciones llevadas a cabo por los Ayuntamientos andaluces	125
2.4.3. La consideración de las prácticas deportivas educadoras e integradoras en el servicio público municipal de deportes, a la luz de las determinaciones del Proyecto de Ley del Deporte de Andalucía	130
CAPÍTULO III: EL DEBER DE FOMENTO DE LAS PRÁCTICAS DEPORTIVAS SALUDABLES POR LOS AYUNTAMIENTOS EN ANDALUCÍA.	135
3.1. A MODO DE INTRODUCCIÓN. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y PRÁCTICAS DEPORTIVAS SALUDABLES	135
3.2. LOS EFECTOS BENEFICIOSOS DE LA ACTIVIDAD FÍSICA PARA LA SALUD	144
3.3. LA OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS PODERES PÚBLICOS DE FOMENTAR LA PRÁCTICA DEL DEPORTE CON FINES DE SALUD Y SU DESARROLLO EN LA LEGISLACIÓN DEPORTIVA Y SANITARIA	146
3.4. DEPORTE Y SALUD EN LA PLANIFICACIÓN ESTATAL	148
3.4.1. El Plan A+D, Plan integral para la actividad física y el deporte	148
3.4.2. El programa «España se mueve»	149

3.5. EL FOMENTO DE LAS PRÁCTICAS DEPORTIVAS SALUDABLES EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.	152
3.6. LA PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LA SALUD, A TRAVÉS DE LA ACTIVIDAD FÍSICA Y EL DEPORTE, EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ANDALUZ Y ESTATAL.	157
3.6.1. Regulación actual	157
3.6.2. Regulación de futuro.	163
3.7. LOS PROGRAMAS DE DEPORTE Y SALUD EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DEPORTIVOS LOCALES Y LA OPORTUNIDAD DE CONSIDERARLOS COMO PRESTACIONES DE SERVICIO PÚBLICO	167
3.8. ENVEJECIMIENTO ACTIVO Y SALUD PÚBLICA.	171
3.8.1. Premisa de partida: los postulados del Libro Blanco del Envejecimiento activo.	172
3.8.2. Una muestra de las políticas públicas del Estado en pro del envejecimiento activo	175
3.8.3. Una muestra de las políticas andaluzas en pro del envejecimiento activo.	180
CAPÍTULO IV: CONDICIONES Y EXIGENCIAS QUE IMPONE EL PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA PARA LA VIABILIDAD FUTURA DE LOS SERVICIOS DEPORTIVOS MUNICIPALES EN ANDALUCÍA	185
4.1. PLANTEAMIENTO.	185
4.2. EL DEBER DE EFICIENCIA Y EFICACIA EN LA PRODUCCIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS COMO CONDICIÓN PARA CONSEGUIR LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA. SU CONSIDERACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO	189
4.2.1. Conceptuación doctrinal de los principios de eficiencia, eficacia y sostenibilidad y su consideración en el ordenamiento jurídico	189
4.2.2. Medidas contenidas en el Real Decreto 4/2012 que favorecen la eficiencia y la eficacia del sector público local y su traslación a los servicios deportivos municipales.	197
4.2.3. La gestión y evaluación de la eficiencia en los servicios públicos a través de modelos de cálculo de costes e indicadores de gestión: su recepción en el ordenamiento jurídico	203
4.2.4. Transparencia y gobernanza: bases para un buen gobierno	209
4.3. EL PRINCIPIO DEL BENEFICIO Y LA AUTOFINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DEPORTIVOS	211
4.3.1. El principio del beneficio y su aplicación en los servicios públicos deportivos	211
4.3.2. La tendencia hacia la autofinanciación como objetivo de los servicios públicos deportivos	214
4.3.3. Cuestiones claves en el proceso de fijación de precios públicos y/o tasas por las prestaciones en los servicios públicos deportivos municipales.	219
4.3.3.1. La obligatoriedad del estudio de costes en el proceso de fijación de precios públicos y/o tasas y de la dotación financiera en el presupuesto en los supuestos de bonificación o exención	221
4.3.3.2. El coste efectivo de los servicios públicos deportivos municipales previsto en el artículo 116 ter de la LRBRL	224
4.4. LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA COMO NUEVO PARADIGNA EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS DEPORTIVOS MUNICIPALES	228
4.5. LA FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS DEPORTIVOS MUNICIPALES EN UN ESCENARIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA	234
4.6. LA COLABORACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA FINANCIACIÓN DE ACTIVIDADES DEPORTIVAS Y EVENTOS DEPORTIVOS	241
CAPÍTULO V: EL NECESARIO CAMBIO DE PERSPECTIVA EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES DE DEPORTES	246
5.1. INTRODUCCIÓN	246
5.2. LOS MODOS DE GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL DE DEPORTES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO	250
5.2.1. Modificaciones introducidas por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Financiera de la Administración Local en relación con los modos de gestión	250
5.2.2. Modos de gestión tipificados en el artículo 85 de la LRBRL	255
5.2.2.1. Gestión por la propia Entidad Local	256
5.2.2.2. Gestión mediante organismo autónomo local y entidad pública empresarial local	258
5.2.2.3. Gestión mediante sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública	261
5.2.2.4. Los modos de gestión indirectos	263
5.2.2.4.1. La concesión administrativa	264
5.2.2.4.2. La gestión interesada	270
5.2.2.4.3. El concierto	271
5.2.2.4.4. La sociedad de economía mixta	272
5.2.3. Otras formas de gestión atípicas	273
5.2.3.1. Las Mancomunidades de municipios.	273
5.2.3.2. Los consorcios administrativos.	275
5.2.3.3. Los convenios de cooperación entre las Entidades Locales.	276
5.2.3.4. El contrato de concesión de obra pública	277

5.2.3.5. Las concesiones administrativas demaniales.....	279
5.3. LA COLABORACIÓN MUNICIPAL CON LAS ENTIDADES DEPORTIVAS COMO MECANISMO PARA PROMOCIONAR Y FACILITAR LA PRÁCTICA DEPORTIVA DE LOS CIUDADANOS	283
5.3.1. El deber municipal de colaborar con las entidades deportivas y de fomentarlas: su consideración en la Ley del Deporte de Andalucía y en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local	283
5.3.2. La insuficiente regulación de los convenios de colaboración, una cuestión resuelta en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. Criterios para diferenciarlos de los contratos administrativos.....	285
5.3.3. Tipos de convenios.....	289
5.3.3.1. Convenios instrumentales para formalizar subvenciones.....	289
5.3.3.2. Convenios para el desarrollo de acciones de voluntariado deportivo	291
5.3.3.3. Otros convenios de interés.....	291
5.3.4. Responsabilidades que se derivan para los Ayuntamientos como consecuencia del uso indebido de los convenios de colaboración para la prestación de servicios públicos deportivos	291
5.4. LA GESTIÓN MIXTA COMO NUEVO ARQUETIPO EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DEPORTIVOS MUNICIPALES.....	295
5.4.1. La gestión mixta como resultado de un proceso evolutivo de la gestión municipal de servicios deportivos en los últimos treinta años.....	295
5.4.2. Pilares sobre los que debe sustentarse la “gestión mixta” de los servicios públicos municipales de deportes en la actualidad.....	299
5.4.2.1. Combinación motivada de diferentes formas de gestión –propia y contractual–, según el tipo de prestaciones que conformen el servicio público municipal de deportes y de las circunstancias económicas y sociales de la Entidad Local	300
5.4.2.2. La colaboración del sector privado empresarial y deportivo en la gestión del servicio público municipal de deportes, como elemento que favorece su sostenibilidad financiera y social.....	305
5.4.2.3. Establecimiento de estándares de calidad y de técnicas para su aseguramiento, tanto en las prestaciones que se gestionen de forma directa como en las indirectas.....	306
5.4.2.4. Establecimiento en la ordenanza reguladora del servicio público de un sistema de indicadores para evaluar el servicio público deportivo municipal.....	308
5.4.2.5. Participación de los usuarios en la organización y supervisión del servicio público municipal de deportes	310
5.4.2.6. Seguimiento y control periódico de la Entidad Local sobre el concesionario a través del responsable del contrato y de la comisión de seguimiento.....	314
5.4.2.7. Implantación de un protocolo de transparencia y buen gobierno en el servicio público municipal de deportes	321
CONCLUSIONES.....	326
PROPUESTAS DE MEJORA.....	331
BIBLIOGRAFÍA.....	338

ABREVIATURAS

AESAN: Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición

AGESPORT: Asociación de Gestores Deportivos de Andalucía

CE: Constitución Española de 1978

CEAL: Carta Europea de Autonomía Local

CSD: Consejo Superior de Deportes

DACD: Decreto 183/2006, de 17 de octubre, por el que se regula la acreditación de centros deportivos y se crea y regula el Registro Andaluz de Acreditación de Centros Deportivos

DDEA: DECRETO 6/2008, de 15 de enero, por el que se regula el deporte en edad escolar en Andalucía

EAA: Estatuto de Autonomía de Andalucía

EBEP: Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público

EDEA: Encuentros Deportivos Escolares de Andalucía

EDREA: Encuentros Deportivos de Residencias Escolares

EsM: España se mueve

FAGDE: Federación de Asociaciones de Gestores del Deporte

FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias.

ICAL: Instrucción de Contabilidad de la Administración Local

IMSERSO: Instituto de Mayores y Servicios Sociales

LAULA: Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía

LCFD: Ley 13/1980, de 31 de marzo, General de la Cultura Física y el Deporte

LD: Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte

LDA: Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del Deporte de Andalucía

LGP: Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria

LGSP: Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública

LMMGL: Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno local

LOEPSF: Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

LOFAGE: Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado

LOSDLD: La Ley Orgánica 3/2013 de Protección de la Salud del Deportista y Lucha contra el Dopaje en la Actividad Deportiva

LPAP: Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas

LRBRL Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local

LRJPAC: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

LRHL: Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales

LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

LRSAL: Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

LT: Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

LTA: Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía

LSPA: Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía

LTPP: Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos

NAOS: Estrategia para la Nutrición, Actividad Física y Prevención de la Obesidad

NGP: Nueva Gestión Pública

OMS: Organización Mundial de la Salud

PAOS: Código de autorregulación de la publicidad de alimentos dirigida a menores prevención de la obesidad y salud

PDIDA: Plan Director Territorial de Instalaciones deportivas de Andalucía

PIPAFD: Plan Integral de Actividad Física y Deportiva

Proyecto LDA: Proyecto de Ley del Deporte de Andalucía

RB: Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales

ROF: Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales

RSCL Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales

TRLCSP: Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público

TRLRHL: Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales

TRRL: 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

TS: Tribunal Supremo

TSJA: Tribunal Superior de Justicia de Andalucía

TVE: Televisión Española

UE: Unión Europea

“Si en el mundo entero ya nadie diseña un diminuto pueblo, un pequeños barrio sin su escuela, habrá que pensar hasta qué punto, dentro de diez o quince años, la palestra, la cancha o el césped deportivo, o mejor la serie o batería de tales recintos, no será ya más necesario que la misma escuela”

JOSE MARÍA CAGIGAL, 1975

INTRODUCCIÓN

Los Ayuntamientos constituyen hoy la principal institución pública a la que recurren deportistas, clubes deportivos, asociaciones vecinales, federaciones deportivas y ciudadanos en general para hacer deporte. Prácticamente todas las ciudades y pueblos de nuestro Estado, a partir de una cierta dimensión poblacional, poseen estructuras públicas municipales de apoyo y desarrollo del deporte, especialmente del deporte de base y recreativo. Son los llamados “servicios deportivos municipales”.

Tras el restablecimiento de la democracia, los primeros Ayuntamientos democráticos asumieron el nuevo rol que tanto la Constitución como las primeras leyes democráticas les asignaban para la defensa y gestión de los intereses vecinales. Particularmente, en el ámbito deportivo, éstos fueron más allá del mandato constitucional de fomentar la práctica deportiva de los ciudadanos –considerada por el constituyente como un elemento fundamental para mejorar la calidad de vida de la población– y de las competencias que la Ley 13/1980, de 31 de marzo, General de la Cultura Física y el Deporte (en adelante LCFD) les reconoció en 1980 y con posterioridad, en 1985, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL) que además instituyó, por primera vez en nuestro ordenamiento, el servicio obligatorio de uso de instalaciones deportivas en municipios de más de veinte mil habitantes.

La apuesta municipal en pro del deporte fue «total», tanto para promocionar la práctica deportiva entre sus vecinos y vecinas como para apoyar y ayudar, con todos los medios a su alcance, al equipo o equipos «profesionales» más representativos de la ciudad, a los clubes deportivos modestos y a las federaciones deportivas en la organización de competiciones de ámbito autonómico, estatal o internacional.

Con la creación de los servicios deportivos municipales hace ya más de treinta años, los Ayuntamientos han conseguido que la valoración social de la práctica deportiva cambie de forma significativa. De ser una actividad, casi marginal, relegada al ámbito escolar y a la competición federada ha pasado a formar parte de la vida de las personas, que la consideran hoy un elemento fundamental para su salud, siendo además muy apreciada por padres y madres, que ven en la práctica deportiva de sus hijos un medio para mejorar su educación en valores, como la disciplina, la constancia, la alimentación saludable o el respeto a las normas. Su capacidad demostrada para crear hábitos favorecedores a la inserción social en las personas con discapacidad o en los jóvenes más desfavorecidos convierte al deporte en un medio muy potente para la integración social.

Este cambio se ha producido, en gran medida, gracias a la acción continuada y regular de las Corporaciones locales, que gestionan hoy la mayor red de espacios deportivos del Estado, como lo corrobora el censo nacional de instalaciones deportivas, en el que se constata que más de la mitad de las instalaciones deportivas públicas son de propiedad municipal. Estos se han convertido en los «referentes deportivos locales», dejando atrás el papel circunstancial, y en algún caso inexistente, que habían tenido hasta 1978.

Ahora bien, a partir del referido mandato constitucional de promover el deporte se creó, y, en cierta medida, “se improvisó” un modo de promocionar y gestionar el

deporte a nivel local que no tuvo en consideración los límites que las competencias municipales les imponían, tanto en la normativa estatal como en la legislación sectorial sobre deporte de ámbito autonómico. Desde mi experiencia profesional en la gestión deportiva local, en la que he desempeñado puestos directivos desde 1990, como la Secretaría General del Patronato Municipal de Deportes del Ayuntamiento de Granada o la Coordinación General del citado organismo, he sido testigo de cómo muchos Ayuntamientos traspasaron los límites competenciales y destinaron recursos municipales de todo tipo (desde subvenciones y cesiones gratuitas de espacios deportivos hasta la contratación de publicidad por parte de empresas municipales) al sustento de los equipos locales que participaban en la liga profesional de fútbol o en la liga ACB de baloncesto, y también a los grandes eventos deportivos, tanto de deporte de alta competición como de deporte espectáculo, organizados por federaciones deportivas y empresarios respectivamente.

Especialmente llamativo fue el hecho de que algunas ciudades llegaran, en la época de mayor bonanza económica del “ladrillo”, a competir con otras ciudades en una especie de puja para conseguir la sede de un evento deportivo, pagando por ello precios desorbitados. Ello, en muchos casos, supuso un alto coste para las ciudades, particularmente en las que no tenían capacidad financiera propia suficiente para asumir las correspondientes obligaciones económicas y confiaban en el patrocinio, fundamentalmente de promotores inmobiliarios, que con la llegada de la crisis económica se esfumó, financiándose a la postre en parte con cargo al déficit de sus cuentas y también con cargo a la disminución de recursos económicos del servicio deportivo municipal, con la consiguiente reducción de prestaciones de lo que constituía su misión en el ámbito deportivo, que no era otra sino la promoción de la práctica deportiva de toda la población, especialmente de los más débiles.

Esta forma de gestión se basó en un incremento continuado del presupuesto de gastos destinado al deporte, financiado mayoritariamente con recursos públicos, preferentemente de los Ayuntamientos y, en menor medida, de las Comunidades Autónomas, que en muchos casos resultaron insuficientes para hacer frente a los gastos de mantenimiento de las instalaciones deportivas y a los gastos derivados del aumento de la participación de la ciudadanía en la utilización tanto de espacios deportivos como en actividades y eventos deportivos, a los que aquellos accedían abonando precios reducidos. Se instauró así una política de promoción para todos los usuarios, sin distinguir alguno en función de su capacidad económica u otras circunstancias, con la que se propició un aumento notable en la demanda de servicios deportivos por parte de las clases medias y, por ende, en el número de practicantes. Esta forma de actuar fue claramente injusta, por ser contraria al principio de igualdad, dado que las capas de población más bajas no pudieron acceder plenamente a los servicios públicos deportivos, al ser sus recursos económicos muy bajos, apenas para cubrir sus necesidades más elementales, o no disponer de renta alguna.

La decisión sobre la forma de gestionar el servicio deportivo municipal se adoptó, en la mayoría de los Ayuntamientos, sin un estudio previo y sin definir, tampoco, las prestaciones que debían conformar la oferta de servicios, los destinatarios a los que debía dirigirse aquella y la forma de financiarla, todo ello debidamente especificado en un reglamento municipal del servicio deportivo. Tampoco se hizo un seguimiento, mediante evaluaciones periódicas, del modelo elegido para conocer su eficacia y eficiencia y así saber si la opción elegida era la más adecuada y, en caso

contrario, qué cambios debían realizarse, para que este fuese más eficaz y eficiente y, por ello, sostenible financieramente.

En la mayoría de los casos, se actuó por imitación a la forma en que se habían organizado otros municipios. Todo ello se articuló a través de los denominados «servicios municipales de deportes», que se han gestionado, en el caso de los grandes Ayuntamientos, mediante organismos autónomos y, en el resto, de forma directa, con escasa presencia en una y otra opción del sector privado, que se limitó, al inicio, en la mayoría de los Ayuntamientos a ser un proveedor de servicios de limpieza para las instalaciones deportivas y de monitores deportivos para el desarrollo de las actividades deportivas y que en los últimos años ha asumido la gestión de instalaciones deportivas, configurándose lo que se ha llamado por muchos gestores «gestión mixta de los servicios deportivos municipales».

Los Ayuntamientos andaluces han considerado la práctica deportiva como un derecho de los ciudadanos, aunque no estuviese de forma expresa reconocido en la Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del Deporte de Andalucía (en adelante LDA) –que si lo hace dentro de los principios rectores del citado texto normativo– y un deber público su procura. Así han asumido la obligación de prestar servicios deportivos para hacer realidad el referido derecho más allá de los límites establecidos en el artículo 26 de la LRBRL cuando instaura el servicio obligatorio de uso de instalaciones deportivas en municipios con una población superior a 20.000 habitantes.

Aunque los servicios deportivos municipales no se han regulado en un reglamento municipal de servicio público, esta circunstancia no ha impedido que la mayoría de los ciudadanos perciban hoy aquellos como un servicio público, como al igual lo han hecho también los gestores públicos y los políticos municipales. Los ciudadanos y la sociedad exigen sus prestaciones serviciales, dado que se considera la actividad física y deportiva como un elemento fundamental para mejorar la salud, para educar en valores a los jóvenes y también como una ayuda valiosa para integrar socialmente a los jóvenes en riesgo de exclusión social, a las personas con discapacidad o a los emigrantes, por citar algunos de los colectivos que pueden beneficiarse con su práctica.

Reconociendo que el crecimiento del número de practicantes ha sido extraordinario en los últimos treinta años –algunos gestores lo han calificado de “democratización municipal del deporte”–, no es menos cierto que la gestión no ha sido del todo eficiente, como lo prueba que el gasto deportivo a nivel local hoy es insostenible, estando los municipios andaluces, en su mayoría, embarcados en una reorganización profunda, basada principalmente en una mayor colaboración del sector privado en la provisión de servicios deportivos; una mayor aportación financiera de los usuarios deportivos, especialmente clubes y federaciones deportivas, para el sostenimiento de las instalaciones deportivas y en el empleo de fondos públicos procedente de las áreas municipales de Educación, Salud y Bienestar Social, dada la transversalidad del deporte con aquellas, medidas sin cuya efectiva implantación no será posible conseguir la viabilidad de los servicios deportivos.

Numerosos Ayuntamientos tuvieron que aprobar en el año 2012 planes de ajuste con el horizonte temporal de diez años, que conllevaron recortes severos en el gasto público deportivo y el compromiso de aumentar la autofinanciación de los servicios públicos que venían prestando a sus vecinos y vecinas. Y todo ello para poder

beneficiarse de la financiación que el Gobierno les proporcionó para hacer frente a las deudas que mantenían con sus acreedores, lo que provocó un incremento notable de su endeudamiento para los próximos diez años. En la mayoría de los planes aprobados, los servicios deportivos locales deberán autofinanciarse en porcentajes cercanos al ochenta por ciento, con la finalización de los planes de ajuste referidos. Otros Ayuntamientos, con una pésima situación financiera, se han tenido que acoger a las medidas de financiación excepcionales y extraordinarias aprobadas por el Gobierno, mediante el Real Decreto-Ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las Administraciones Públicas y de apoyo a Entidades Locales con problemas financieros, con la condición de financiar al cien por cien con tasas o precios públicos los servicios públicos que prestan, en el plazo máximo de tres años.

Obviamente, no se cuestiona en esta investigación la necesidad y utilidad de los servicios deportivos que prestan los Ayuntamientos a los ciudadanos para fomentar el hábito de la práctica deportiva. En una sociedad como la actual, cada vez más sedentaria y sobrealimentada, con un incremento notable de las llamadas enfermedades hipocinéticas, provocadas por la inactividad y el sobrepeso, contra las que sólo se puede luchar con hábitos de vida saludables, el ejercicio físico de forma regular constituye un elemento de primer nivel para favorecerlos, tal como así lo considera a nivel internacional la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) y la Unión Europea (en adelante UE) y a nivel nacional el Plan Integral de Actividad Física y Deportiva (en adelante PIAFD), promovido por el Consejo Superior de Deportes (en adelante CSD).

Sí se cuestiona, en cambio, la forma en la que los Ayuntamientos han organizado los servicios deportivos en los últimos treinta años, el tipo de prestaciones que han conformado aquellos, que no han atendido a todas las necesidades de la población y, sobre todo, un sistema de financiación basado mayoritariamente en recursos públicos con una escasísima aportación de los usuarios, que en los últimos años ha sido, en parte, una de las causas generadoras de déficit en muchos Ayuntamientos andaluces. Esta forma de financiar aquellos ha sido muy insolidaria en la medida en que se ha “subvencionado” de manera lineal el consumo de servicios deportivos, sin tener en cuenta la capacidad económica de los usuarios, lo que a la postre ha beneficiado a las capas medias de la población y perjudicado a las capas más débiles de la población para las que el importe del servicio deportivo, aun estando reducido, constituye un obstáculo insalvable.

La grave crisis financiera y económica que hemos padecido desde 2008 ha provocado un cambio sustancial en la legislación presupuestaria española, que en la actualidad le exige a las Administraciones Públicas, y dentro de estas a la Administración Local, que en todo momento garanticen de manera efectiva la sostenibilidad económica de los servicios públicos que prestan.

En este contexto, este trabajo de tesis tiene como finalidad analizar, con una visión interdisciplinar, la forma en la que los Ayuntamientos han organizado y financiado los servicios deportivos municipales en Andalucía, identificando sus aciertos y errores así como los retos que deben acometer para garantizar su continuidad, tras las drásticas reducciones presupuestarias que han tenido que enfrentar, como consecuencia de la crisis económica y financiera desde 2008 y de las reformas legislativas que se han producido por causa de aquella.

Para ello se proponen como objetivos específicos estudiar y definir un conjunto de medidas organizativas, económicas y jurídicas que les permita a los gestores y a los gobernantes implantar un nuevo modelo en la prestación de servicios deportivos municipales, que procure a la vez tanto la sostenibilidad económica como la sostenibilidad social, en tanto que las prestaciones serviciales hagan efectivo el derecho a la práctica deportiva para todos los grupos de población, con independencia de cuál sea su situación personal, social y económica.

Una vez que hemos expuesto la finalidad de esta tesis y los objetivos que se persiguen con la misma es el momento de entrar propiamente en la justificación de la estructura del trabajo que aquí nos ocupa, trazando un breve esquema del mismo, a grandes rasgos, con las ideas que guían y justifican cada uno de los cinco capítulos en que hemos dividido nuestro trabajo de investigación.

En el capítulo I, como no podía ser de otra forma, abordamos la configuración actual de los servicios deportivos municipales, analizando su evolución e identificando sus aciertos y errores así como los retos a los que se enfrentan para hacer que estos sean viables, estableciendo las líneas que han de caracterizar el nuevo modelo de deporte público a nivel local. Para ello se analizan las competencias deportivas de los Ayuntamientos para determinar, dentro de los diferentes significados que comprende el fenómeno del deporte (deporte práctica, deporte rendimiento y deporte espectáculo), cuál de ellos deben promocionar los Ayuntamientos, identificando las funciones que le corresponden y las prestaciones materiales que deben ofrecer a los ciudadanos. Desde el punto de vista organizativo se opta, dentro de las dos alternativas que ofrece la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (en adelante LAULA), por configurar el servicio local de deportes como servicio público frente a la opción de hacerlo como servicio reglamentado.

En el capítulo II defendemos la función educadora y socializadora de la práctica física y deportiva que, a nuestro entender, justifica la intervención de los Ayuntamientos en el hecho deportivo local y el uso de recursos públicos para defender la reducción de las tarifas en determinadas prestaciones y además le da sentido y justificación a la defensa de un servicio público deportivo local. Se hace especial hincapié en la capacidad que la práctica deportiva ha demostrado para luchar contra el riesgo de exclusión social de los jóvenes que viven en barrios desfavorecidos, que se ha agravado como consecuencia de la crisis social con altos niveles de desempleo y pobreza que padecemos desde el año 2008.

El capítulo III se dedica al estudio de los beneficios para la salud que la práctica deportiva conlleva, como principal función, que no la única, de los servicios deportivos municipales, a la vista de la interpretación que el Tribunal Supremo (en adelante TS) hizo en 1988, sobre el tipo de deporte que debía ser objeto de promoción por parte de los poderes públicos, y también de las declaraciones efectuada por la OMS y las acciones emprendidas por la UE para luchar contra la obesidad y el sedentarismo a través de la práctica deportiva. Se analiza el marco jurídico andaluz y las exigencias que en el mismo se contienen sobre este particular, para su aplicación en los servicios públicos deportivos locales.

La defensa del servicio público deportivo pasa ineludiblemente por garantizar su financiación en el tiempo y por ende su sostenibilidad económica. Por ello dedicamos el capítulo IV al estudio de cómo deben financiarse los servicios públicos deportivos

municipales, a la luz de las determinaciones de la legislación financiera y presupuestaria, de ámbito estatal y local, de aplicación. Se aboga por un modelo de gestión eficiente, basado en el uso de técnicas de buena gestión de los recursos públicos así como en la observancia de los principios del buen gobierno recogidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LT) que permita además un mayor control de la gestión pública por los destinatarios de los servicios, a través de organizaciones de consumidores, entidades deportivas y entidades vecinales. También se propone una mayor colaboración del sector privado, con la finalidad de reducir costes, para la provisión de servicios deportivos y la gestión de instalaciones deportivas, preferentemente mediante concesiones administrativas. Debe incentivarse asimismo la colaboración del sector deportivo no lucrativo, especialmente por las entidades deportivas declaradas de utilidad pública, tanto en la gestión de instalaciones deportivas como en la organización y desarrollo de actividades y eventos deportivos de interés general. Ello servirá para complementar la oferta de servicios deportivos que los Ayuntamientos realizan a sus vecinos y vecinas, lo que también puede contribuir a una reducción de costes y por ende a la consecución de la obligada sostenibilidad financiera de los servicios públicos deportivos.

En el capítulo V se aborda el estudio de las diferentes formas de gestión que ofrece nuestro ordenamiento jurídico, tras la aprobación, a finales de 2013, de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL), que se agrupan en torno a los modos de gestión directos e indirectos, y que nosotros preferimos denominar “gestión propia” y “gestión contractual”. Se propone un modelo mixto de gestión del servicio público deportivo, que se caracteriza por combinar la gestión directa con órgano de especialización con técnicas contractuales de gestión, fundamentalmente concesiones administrativas. En este modelo, las entidades deportivas junto con las entidades vecinales y organizaciones de consumidores y usuarios así como los usuarios participan en el diseño, la gestión y el control del servicio público deportivo. Ello exige un alto grado de transparencia en todo el proceso administrativo y el establecimiento de una carta de compromisos en materia de transparencia. Consideramos además que debe fomentarse por los Ayuntamientos la declaración de utilidad pública local de las entidades deportivas y de las entidades deportivas de acción de voluntariado deportivo, para que unas y otras complementen la oferta de servicios deportivos, mediante la realización de actividades y eventos deportivos e incluso que gestionen determinadas instalaciones deportivas, que por su ubicación y circunstancias sociales así lo requieran, mediante concesión administrativa demanial.

En las últimas páginas de este trabajo, hemos pretendido brindar una serie de conclusiones y propuestas, a partir de las ideas recogidas a lo largo de esta investigación, cuya finalidad principal es precisamente la de dar una amplia visión, interdisciplinar y de conjunto, del régimen jurídico-administrativo y económico de los servicios deportivos municipales en Andalucía en Ayuntamientos con una población superior a los 20.000 habitantes, y los retos a los que estos se enfrentan, tras las restricciones legales y presupuestarias que las sucesivas reformas legislativas les han impuesto. Todo ello desde los esquemas propios y –entendemos necesarios– del mundo del Derecho y, en particular, del Derecho Administrativo, dado que el deporte-práctica es un sector fuertemente intervenido por la Administración Pública, especialmente

desde la Administración Autonómica y particularmente desde la Administración Local, proponiendo un paquete de propuestas de mejora, que incluyen, entre otras, la configuración de los servicios deportivos municipales como servicio público, en la creencia de que aquellas pueden contribuir a garantizar la sostenibilidad social y económica de los servicios deportivos municipales en la sociedad del siglo XXI.

CAPÍTULO I: LA NECESARIA CONFIGURACIÓN LEGAL DE LOS SERVICIOS DEPORTIVOS MUNICIPALES EN ANDALUCÍA COMO SERVICIO PÚBLICO

1.1. LA GESTIÓN DEPORTIVA MUNICIPAL EN ANDALUCÍA: SITUACIÓN ACTUAL

1.1.1. Nacimiento y desarrollo de los servicios deportivos municipales¹

Entre los años 1977 a 1979, el CSD² puso en marcha planes experimentales de educación física-deportiva, con la colaboración de los Ayuntamientos que se adhirieron a esta iniciativa³. Los convenios tenían una vigencia de cuatro años y en su objeto se contemplaba la construcción de centros de promoción y práctica del deporte, así como una subvención a favor de aquellos, cuya cuantía se iba reduciendo anualmente⁴. Se

¹ Aunque el objeto de nuestra tesis es el estudio de los servicios deportivos municipales que se crearon en España, tras las primeras elecciones municipales después del restablecimiento de la democracia con la aprobación de la Constitución de 1978, nos ha parecido oportuno reseñar las actuaciones llevadas a cabo por los Ayuntamientos desde finales del siglo XIX y durante el siglo XX hasta la aprobación de nuestro texto constitucional. Así, las primeras intervenciones generalizadas de los Ayuntamientos, según AGUADO MARTINEZ, se dirigieron a la creación de gimnasios de carácter “publico-civil-escolar” a finales del siglo XIX, como los de Valladolid, en 1881 o Segovia, en 1890 y a principios del siglo XX, como los de las ciudades de Bilbao, Madrid, Barcelona, Zaragoza, Alcoy y Sabadell. También se crearon los primeros espacios deportivos de carácter público, como plazas de pelota, trinquetes y frontones, siendo el más antiguo el que promovió el Ayuntamiento de Pamplona en 1.777. Para finalizar este breve recorrido de la mano del citado autor, los Ayuntamientos promovieron las primeras colonias municipales de escolares en un gran número de ciudades, como Madrid o Granada, en 1910. Las colonias eran actividades extraescolares, realizadas, generalmente en el medio natural, y dirigidas a niños con escasos recursos económicos y con problemas de salud, que incluían, entre sus contenidos, excursiones didácticas al campo, paseos, ejercicios gimnásticos y juegos activos. Desde mediados del siglo XX hasta 1978, la intervención de los Ayuntamientos en la actividad física escolar y en el deporte no paró de crecer, «ganando terreno no sólo la creación de instalaciones deportivas municipales (prioritariamente para el uso escolar) sino también la promoción del deporte municipal» como lo prueba, por ejemplo, que en septiembre de 1975 el Ayuntamiento de Madrid, a través de su “Servicio de Instalaciones Deportivas”, clausurase la XXIII edición del “Cursillo de natación municipal”. Véase MARTINEZ AGUADO, D.: «La gestión deportiva municipal en España», MARTINEZ AGUADO, D. (coord.): *La gestión deportiva municipal en Iberoamérica: historia, teoría y práctica*, Librerías deportivas Esteban Sanz SL, Madrid, 2013, pp. 275-307, en particular pp. 281-282.

² El CSD se creó el 27 de agosto de 1977 por el gobierno de Adolfo Suárez. Este organismo se hizo cargo de las competencias sobre deporte que la Administración del Estado había recibido cinco meses antes de la Secretaría General del Movimiento, mediante el Real Decreto-Ley 23/1977, de 1 de abril.

³ VAZQUEZ PÉREZ nos recuerda como en el año 1979 «apenas treinta municipios tenían programas y planificación deportiva entre sus prioridades y diez años después ya eran más de quinientos». Sin duda alguna los planes que puso en marcha el CSD conjuntamente con los Ayuntamientos, junto con el mandato constitucional a los poderes públicos de fomentar el deporte hicieron posible el “milagro” de que en una década se pasara de treinta a más de quinientos municipios con una oferta deportiva estable a sus vecinos. Véase VAZQUEZ PÉREZ, J.C.: *La política deportiva pública basada en la sociedad*, Delegación de Cultura y Deportes de la Diputación de Málaga, Málaga, 2015, p. 185.

⁴ Con el fin de extender y potenciar la educación física y el deporte por toda la geografía nacional, con especial incidencia en los ámbitos infantil y juvenil, se puso en marcha, coincidiendo con el curso oficial escolar, en el último trimestre de 1977, el “Plan Experimental de Promoción Físico-Deportiva”. Su objetivo era complementar de forma transitoria y con una especial colaboración del CSD, la educación física escolar oficialmente establecida, poniendo a disposición de los centros educativos un equipo de expertos, técnicos y titulados superiores, así como favorecer la creación de centros de promoción y práctica deportiva que permitiesen el mayor número de practicantes posible, implicando asimismo a los

trataba con estos planes, como dice CORREAL NARANJO⁵, «de dar un empujoncito para que los Ayuntamientos creasen sus servicios deportivos municipales propios». Con anterioridad a estos planes, según ZAMBRANA CONTRERAS⁶, «la actividad deportiva que se programaba en los municipios estaba enfocada casi exclusivamente a dar atención prioritaria al equipo de fútbol local y a la realización de algunas exhibiciones deportivas con motivo de las fiestas patronales y campañas de aprendizaje de natación en verano», en el caso de los Ayuntamientos que disponían de una piscina para ello.

Pero fue a partir de los referidos planes del Consejo, según MERINO MANDLY⁷, como el deporte popular, tal como lo conocemos hoy, empezó a gestarse y así empezaron a crearse por algunos Ayuntamientos andaluces organismos autónomos locales, con la denominación de «Fundaciones, Institutos o Patronatos» para promover la práctica deportiva a nivel municipal⁸. En 1979, se creó el primer organismo autónomo local dedicado a la gestión deportiva en Andalucía por el Ayuntamiento de Málaga, con el nombre de «Fundación Deportiva Municipal». Al poco tiempo se creó el Instituto Municipal de Deportes del Ayuntamiento de Sevilla y el Patronato Municipal de Deportes del Ayuntamiento de Granada. Para CORREAL NARANJO, estos primeros Ayuntamientos «marcaron el rumbo del resto de los municipios andaluces que irían detrás, copiando no sólo sus estatutos y programas, sino también buena parte de los aciertos y de los errores de aquellos»⁹.

Hace treinta años no existía demanda y tampoco un tejido asociativo que pudiese promocionar el “deporte para todos”. SOLAR CUBILLAS¹⁰ lo describe con gran acierto: «hablábamos, en los nacientes servicios deportivos municipales de una oferta deportiva como factor tractor o generador de una demanda, que solo existía

distintos estamentos de la sociedad, fundamentalmente a las Corporaciones locales y provinciales. A tal efecto se formalizaron convenios con los municipios, a través de Patronatos o Fundaciones públicas de servicios, en los que se reflejó, además de la puesta en servicio de las instalaciones a disposición del referido plan, el compromiso de ir absorbiendo en el plazo de cuatro años los gastos de financiación. Para afrontar los gastos que representaba la puesta en marcha del Plan, se realizó un estudio de prioridades, señalándose tres fases para la incorporación sucesiva de todas las provincias españolas. En la primera fase, se incorporaron las provincias de Madrid, Salamanca, Sevilla, Valencia y Vizcaya, integrándose en la segunda fase once provincias más que fueron seleccionadas de acuerdo con la capacidad de compromiso de los promotores. En 1979 se puso en marcha la tercera y última fase, con la incorporación de las treinta y cuatro provincias restantes. Véase al efecto CONSEJO SUPERIOR DE DEPORTES: *La política deportiva como conjunto de programas de desarrollo del deporte. Realizaciones y directrices del Consejo Superior de Deportes*, Consejo Superior de Deportes, Madrid, 1977.

⁵ CORREAL NARANJO, J.: «30 años de Deporte Municipal», VAZQUEZ PÉREZ, J.C., *30 años de Deporte en Andalucía (1982-2012)*, Wanceulen, Madrid, 2013, p. 159.

⁶ ZAMBRANA CONTRERAS, M.: *Historia y breve evolución del deporte en España. Desde la Educación Física de Amorós a la gestión del siglo XXI*, Circulo de gestores deportivos de Madrid, Madrid, 2005, p. 26.

⁷ MERINO MANDLY, A.: «Distintas alternativa de gestión a desarrollar por los Ayuntamientos en el ámbito del deporte», *Apuntes de las jornadas sobre Gestión Deportiva Municipal*, Vitoria, 1987, pp. 9 y 10.

⁸ Véase CONESA LÓPEZ, J.: «Los Ayuntamientos, pioneros en la prestación de servicios públicos» *Revista ADG*, núm. 8, 2012, pp. 6-8

⁹ CORREAL NARANJO, J.: «30 años de Deporte Municipal», cit., p. 161.

¹⁰ SOLAR CUBILLAS, L.: «El deporte como servicio local ante la “era wiki”», *I Congreso FADGE sobre la gestión del Deporte en España: Innovación y tendencias en gestión deportiva*. Disponible en la siguiente dirección web: <http://www.fagde.org/archivos/El-deporte-como-servicio-local-ante-la.pdf>, [Con acceso el 01.09.2014], p. 2.

potencialmente [...], estaba situada por delante de las demandas deportivas de una sociedad sin hábitos deportivos generalizados». Para este gestor público e investigador «...el deporte municipal no surgió de la lógica que lleva a los Ayuntamientos a cubrir las necesidades comunes de los vecinos. En este caso, los municipios antes de resolver una petición más o menos colectiva, debieron de generar tal necesidad y petición». Lo hicieron imbuidos por el espíritu de la Carta Europea del Deporte para Todos, que otorgaba al deporte el rango de derecho de cada persona. El Estado de las Autonomías se apresuró a legislar, aunque Andalucía fue de las últimas comunidades en aprobar una Ley sobre el deporte, otorgando a los municipios el crecimiento infraestructural. Ello aconsejó, según este autor «que junto con las instalaciones los Ayuntamientos creasen estructuras de gestión del deporte que racionalizara el uso de las mismas y generase nuevos sectores de demanda. Esto que configura la particular identidad del “deporte para todos” en España, hubo de producirse por la falta de un tejido asociativo, que con carácter transversal y no competitivo se hubiese encargado de la promoción del deporte como un hábito cultural».

A finales de la década de los setenta, en el pasado siglo, la situación de las infraestructuras deportivas en Andalucía era, como TORRES BOSCO¹¹ nos recuerda, «totalmente deficitaria en todos sus niveles, [...] poco diversificada y no contaba con suficientes instalaciones deportivas de calidad». La oferta deportiva más variada y completa en aquellos años, al menos en las grandes ciudades, se encontraba, según el citado autor, en manos privadas (clubes, colegios, instituciones militares), por lo que la mayor parte de la población veía muy limitado el acceso a la práctica deportiva en espacios especialmente diseñados para ello. Un ejemplo de esa falta de instalaciones deportivas lo aporta el periodista FRANCISCO ORTEGA —citado por TORRES BOSCO¹²— cuando éste cuenta como en los años setenta los niños sólo podían jugar al fútbol en los descampados cercanos a sus domicilios ya que no existían instalaciones deportivas de uso público.

De forma muy temprana, cuando aún no había transcurrido un año desde la aprobación de la CE —diciembre de 1978—, en septiembre de 1979, la Dirección General de Juventud y Deportes de la Comunidad Preautonómica Andaluza elaboró la denominada «Declaración programática de Deportes», en la que apoyándose en el artículo 43.3 de la CE, se decía: «La Junta de Andalucía reconoce el derecho de los ciudadanos a la educación física y el deporte, como medios de promoción humana y como poder público le corresponde, en el ámbito de sus competencias, promover, estimular, orientar y garantizar la práctica y difusión de los mismos»¹³. Esta declaración de intenciones marcaría el inicio de la construcción del sistema deportivo andaluz, tal como hoy lo conocemos, que se materializará a lo largo de los últimos treinta años en programas de fomento del deporte que, al decir de CORREAL NARANJO¹⁴, supondrán «un apoyo decisivo al deporte municipal, fundamentalmente en el ámbito de la construcción de instalaciones deportivas».

¹¹ TORRES BOSCO, P.: «Treinta años de instalaciones deportivas», VAZQUEZ PÉREZ, J.C., *30 años de Deporte en Andalucía (1982-2012)*, Wanceulen, Madrid, 2013 p. 440.

¹² TORRES BOSCO, P.: «Treinta años de instalaciones deportivas», cit., p. 441.

¹³ AQUESOLO, J.: «El primer documento sobre el deporte de la Junta de Andalucía». Se puede consultar en [la siguiente dirección web: file:///C:/Documents%20and%20Settings/usuario/Mis%20documentos/Downloads/530-2160-1-PB.pdf](file:///C:/Documents%20and%20Settings/usuario/Mis%20documentos/Downloads/530-2160-1-PB.pdf), [Con acceso el 01.04.2013].

¹⁴ CORREAL NARANJO, J.: «30 años de Deporte Municipal», cit., p. 157.

El restablecimiento de la democracia hizo que la sociedad despertase de un largo letargo, exigiendo a sus representantes políticos, especialmente en el ámbito local, un cambio radical, que en lo deportivo se tenía que reflejar en la dotación de instalaciones deportivas básicas en nuestras ciudades y pueblos y en los centros docentes públicos. Desde todos los niveles de la Administración Pública se empezó a abordar esta carencia de infraestructuras deportivas, aunque, como señala TORRES BOSCO¹⁵, son los Ayuntamientos los que lideraron en Andalucía, hasta el año 2005, la construcción de instalaciones deportivas, dada la proximidad al problema y la capacidad de obtener el suelo mediante los instrumentos urbanísticos de planeamiento. Las Diputaciones provinciales andaluzas mediante sus «Planes Provinciales de Instalaciones Deportivas» prestarán durante el referido período apoyo técnico y financiero a los Ayuntamientos con escasos recursos, sumándose también la Junta de Andalucía a esta tarea. Como diría BURRIEL I PALOMA¹⁶ será difícil encontrar un municipio en Andalucía «que no se plantee la necesidad de una intervención pública en la organización de actividades físicas y deportivas en su territorio».

Los Ayuntamientos nacidos de las primeras elecciones democráticas¹⁷ se comprometieron en la tarea de universalizar la práctica deportiva¹⁸ entre sus vecinos y vecinas mediante la construcción de instalaciones deportivas¹⁹ y la realización de una amplia oferta de actividades y eventos deportivos, que ha ido creciendo año tras año hasta nuestros días, de forma paralela al incremento de demanda, financiándose aquellos, en gran parte, con recursos públicos, siendo muy escasa la aportación de los usuarios de los servicios deportivos como veremos más adelante.

¹⁵ TORRES BOSCO, P.: «Treinta años de instalaciones deportivas», cit., p. 441.

¹⁶ BURRIEL I PALOMA, J.C.: «Análisis y diagnóstico del sistema deportivo local: punto de partida para el diseño de políticas deportivas municipales», *Revista Apunts Educación física y Deportes*. núm. 36, 1994, pp. 38-45, en particular p. 38.

¹⁷ Desde el restablecimiento de la democracia los Ayuntamientos asumieron el papel de impulsores y promotores del deporte. Se recomienda la lectura del trabajo de VALVEDU I GIMENO, J. y BOIX I JUNQUERA, R.: «El papel de las Corporaciones Locales en el ámbito deportivo: Ayuntamientos, diputaciones, cabildos y consejos insulares», IV Jornadas deportivas y Corporaciones Locales, FEMP, 1986.

¹⁸ La promoción del deporte municipal ha estado, y lo sigue estando, muy condicionada por la concepción del gran maestro CAGIGAL, que en 1975 afirmaba, con gran acierto que «*el deporte práctica para todos* se abre como una nueva posibilidad del hombre de nuestro tiempo y, vistas las direcciones que toman los hábitos de la sociedad tecnificada, como una verdadera necesidad higiénica del hombre de nuestro tiempo». Véase CAGIGAL, J.M.: *El deporte en la sociedad actual*, Madrid, Biblioteca Cultural-RTVE, 1975, p. 63.

¹⁹ Según el último censo nacional de instalaciones deportivas (2005), en Andalucía, el 60% de las instalaciones deportivas son de propiedad pública. El sector público gestiona el 57% de las instalaciones frente al sector privado que gestiona el 43% restante. Se observa que de las 5.175 instalaciones deportivas, propiedad de los Ayuntamientos y Diputaciones, no todas ellas son gestionadas directamente por la Administración, ya que aparecen sólo 4.962 instalaciones gestionadas por la Administración Local, es decir, hay 213 instalaciones en Andalucía que aún siendo propiedad de la Administración Local son gestionadas por el sector privado. El porcentaje que surge de esta observación es muy reducido, ya que supone sólo el 4,1% del total de instalaciones propiedad de la Administración Local. Este porcentaje se eleva al 5% si descontamos del total de instalaciones propiedad de la Administración Local, las novecientas seis instalaciones que corresponden a centros de enseñanza propiedad de los Ayuntamientos. Esta información se puede contrastar en la siguiente dirección web: <http://www.csd.gob.es/csd/estaticos/inst-dep/censo/publicaciones-censo-2005-andalucia.pdf>, [Con acceso el 01.06.2014].

La Administración Pública Local, afirma TERUELO FERRERAS²⁰, «ha sido y es actualmente el agente que más ha contribuido al desarrollo del deporte en España». Para este gestor los Ayuntamientos han creado «un modelo de éxito que ha iniciado a la práctica deportiva a una sociedad que no tenía hábito». Los municipios han sido, para FERNANDO PARIS²¹, en el conjunto del Estado, y casi sin exclusión, los grandes dinamizadores de la práctica deportiva orientada al conjunto de la población en los últimos treinta años²². Ambos autores coinciden en considerar que no puede entenderse el desarrollo del deporte en el Estado sin analizar el papel de los Ayuntamientos, asociado al desarrollo de la práctica de la actividad física y del deporte. Efectivamente, los servicios deportivos municipales creados por los Ayuntamientos han sido los protagonistas indiscutibles en el aumento de la práctica deportiva entre los ciudadanos de todas las edades en nuestro país, cuya tasa de práctica deportiva ha crecido en los últimos treinta años en más de quince puntos porcentuales, situándose en 2010 en el 40%, como así lo acreditan GARCÍA FERRANDO Y LLOPIS GOIG²³ a través de los sucesivos estudios realizados sobre los hábitos deportivos de los españoles, desde 1980, y en los que constatan como la mayoría de los ciudadanos se dirigen a los Ayuntamientos «para satisfacer sus necesidades y peticiones de servicios deportivos». Tomando como referencia los estudios sobre hábitos deportivos de los españoles realizados por GARCÍA FERRANDO²⁴, se comprueba que desde el año de 1980 hasta el año de 2010 el porcentaje de españoles que practican deporte ha crecido en más de 20 puntos siendo muy notable la contribución de los Ayuntamientos a ese resultado.

El trabajo de los municipios en pro del deporte se ha articulado a través de los llamados «servicios municipales de deportes»²⁵ que se han gestionado, en el caso de los

²⁰ TERUELO FERRERAS, B.: «El deporte vale más que cuesta», p. 1. Disponible en formato digital, en la siguiente dirección web: <http://www.munideporte.com/seccion/Blog/15249/El-deporte-vale-mas-que-cuesta.html>, [Con acceso el 01.06.2014].

²¹ PARIS ROCHE, F.: «Los municipios como ámbito de gestión deportiva», *Seminario sobre Deporte, gestión, valor, costes y precio del deporte*. Bilbao, julio de 2010, p. 2. Se puede consultar (formato digital), en la siguiente dirección web: <http://www.munideporte.com/imagenes/documentacion/ficheros/20100804140426Fernando%20Paris.pdf>, [Con acceso el 01.06.2014].

²² Véase LATORE PEÑA, J.: *Manual del Deporte para municipios de pequeño y mediano tamaño*, Banco de Crédito Local-FEMP, 1990. La Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante FEMP) ha prestado un gran servicio a los Ayuntamientos orientándolos sobre la forma en la que debían actuar en materia deportiva, como lo prueba el referido manual.

²³ GARCÍA FERRANDO, M. y LLOPIS GOIG, R.: *Ideal democrático y bienestar personal. Encuesta sobre los hábitos deportivos en España*, Consejo Superior de Deportes y Centro de Investigaciones Sociológicas, 1ª ed. Madrid, 2011, pp. 134 y 240. Disponible en la siguiente dirección web: <http://www.csd.gob.es/csd/estaticos/dep-soc/encuesta-habitos-deportivos2010.pdf>, [Con acceso el 01.06.2014]. Según los estos investigadores «La tasa de práctica deportiva entre la población mayor de 15 años, en el período transcurrido entre 1980 y 2010 ha experimentado un crecimiento de quince unidades porcentuales, que representa la diferencia entre el 25% de practicantes según la encuesta de 1980 y el 40% según la del año 2010».

²⁴ GARCÍA FERRANDO, M.: *Los hábitos deportivos de los españoles*. CSD-CIS, 2010. En la primera encuesta realizada sobre hábitos deportivos de los españoles a la población de entre 15 y 64 años, en 1980, la tasa de práctica deportiva en Andalucía era del 16%, que se ha situado en 2010, en el 36%.

²⁵ Según BASOLS COMA el fenómeno deportivo adquirió tal grado de extensión y masificación en las sociedades contemporáneas que se hizo «inevitable su conexión e inserción —con más o menos intensidad— en la Administración Pública», como lo prueba la creación por los Ayuntamientos de los llamados servicios deportivos municipales. El deporte —afirma este autor— «ya no es una cuestión que afecta sólo a unos practicantes iniciados, sino a toda la sociedad, y, en consecuencia, el Estado ante esta necesidad vital se ve precisado a hacer acto de presencia en su ordenación y regulación». Véase BASOLS

grandes Ayuntamientos mediante organismos autónomos²⁶ y en el resto de forma directa sin un ente instrumental interpuesto²⁷.

Siguiendo a JIMENEZ RAMOS²⁸ y CORREAL NARANJO²⁹ podemos identificar en el proceso de implantación de los servicios deportivos municipales dos etapas: una primera, en la década de los ochenta, muy expansiva, que se caracterizó por su carácter más voluntarista y entusiasta, con una escasa preocupación de los gestores y políticos por la planificación, la captación de recursos propios y el carácter semigratuito del deporte municipal y una segunda etapa, de consolidación, con un crecimiento muy desacelerado y una fundada preocupación por la financiación y los costes del servicio, que hay que inscribir en la crisis del Estado del Bienestar, provocada por la necesidad de austeridad y reducción de los gastos del sector público español, que se ha visto plasmada en los planes de ajuste que la mayoría de los Ayuntamientos han aprobado en 2012 y en la reforma de la Administración Local aprobada a finales de 2013, mediante la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Financiera de la Administración Local.

1.1.2. Aciertos y errores en la gestión de los servicios deportivos municipales

Los Ayuntamientos han hecho una gran labor en la promoción de la práctica deportiva y según PARIS ROCHE³⁰, «han sido, en el conjunto del Estado, y casi sin exclusión, los grandes dinamizadores de la práctica deportiva orientada al conjunto de la población en los últimos 30 años, pero no todo lo han hecho bien». La crisis económica y financiera, que se inicia en el año 2008³¹, ha propiciado un cambio en el debate sobre la gestión deportiva municipal, al “poner al descubierto” los errores o debilidades de los servicios deportivos municipales. Pero no todo son debilidades, sino que también han existido grandes aciertos.

COMA, M.: «La Administración deportiva: evolución y posible configuración», *Revista de Administración Pública*, núm. 85, 1978, pp. 375-390, en particular, p. 375.

²⁶ Véase CARRASCO BELINCHÓN, J.: «El modelo europeo de deporte municipal», *Cunil Boletín Informativo*, núm. 426, 1980. En este se explican las causas que justificaron la elección como estructura organizativa, de la Fundación Pública de Servicio que se correspondía con la figura de los “organismos autónomos locales de carácter administrativo”, prevista en la LRBRL. Pero no todos los Ayuntamientos siguieron el mismo modelo, como es el caso del Ayuntamiento de Barcelona. Véase al efecto, BATLLE, A.: «Política deportiva municipal. Modelos de gestión. La experiencia de Barcelona», *XI Jornadas de deporte y Corporaciones Locales*, FEMP, Palma de Mallorca, 1999, pp. 57-75.

²⁷ Según el estudio titulado *Actividad Económica del Deporte de Andalucía*, realizado en el año 2008, la forma mayoritaria de gestión de servicios deportivos municipales en Andalucía es la directa, por la propia Corporación. Tan solo un 4% se gestionan de forma indirecta en municipios de entre 10.000 y 20.000 habitantes, porcentaje que se reduce al 2,7% en los municipios de más de 20.000 habitantes. Se puede consultar esta información en la siguiente dirección web: <http://www.juntadeandalucia.es/culturaydeporte/blog/wp-content/uploads/2013/04/ActiVéasead-economica-del-deporte-en-Andaluc%C3%ADa-2008.pdf> [Con acceso el 01.06.2014].

²⁸ JIMÉNEZ RAMOS, G.: «La financiación y gestión del deporte municipal», *Las políticas deportivas locales: evolución y futuro*, Federación Española de Municipios y Provincias. Madrid, 2005, pp. 43-68.

²⁹ CORREAL NARANJO, J.: «30 años de Deporte Municipal», cit., pp. 168-170.

³⁰ PARIS ROCHE, F.: «Los municipios como ámbito de gestión deportiva», cit., pp. 1-15, en particular pp. 2 y 5 a 10. Se puede consultar en la siguiente dirección web: <http://www.munideporte.com/imagenes/documentacion/ficheros/20100804140426Fernando%20Paris.pdf>, [Con acceso el 01.09.2014]. Véase también, PARIS ROCHE, F.: «Presente y Futuro del Deporte Municipal», *Boletín de Información y Documentación*, núm. 36, 1988, pp. 49-61.

³¹ Ha supuesto una reducción de empleados públicos de más de 160.000 y una reducción de los presupuestos municipales de más del 54%.

La falta de tradición en la gestión deportiva municipal junto la ausencia de directrices y de un marco normativo acerca de su contenido han propiciado durante estos años, según CORREAL NARANJO, «métodos y situaciones que no son aceptables en el momento actual». Este gestor público reconoce, en un acto de franqueza, sin parangón en la gestión pública, que la mayoría de los que ocupaban puestos de dirección en los servicios deportivos municipales en los años ochenta, entre los que se encontraba el mismo, «carecíamos de una formación específica en el área de gestión, que intentábamos suplir con una dedicación y un entusiasmo desbordantes»³².

En este sentido, MESTRE SANCHO³³ refiere como en los inicios de los servicios deportivos municipales, «ante la ausencia de gestores deportivos³⁴, y sin duda con la mejor de las intenciones, se recurrió con frecuencia a deportistas, entrenadores, antiguos entrenadores, que asumieron con más ilusión que método, el reto de estructurar, planificar, dirigir y, por encima de todo, gestionar el deporte local».

Ante este panorama, los gestores de los servicios deportivos municipales, como acertadamente afirman GALLARDO GUERRERO y JIMÉNEZ³⁵, «tienen que evolucionar y han de regirse por criterios de racionalidad económica y gestión empresarial», afirmación esta con la que estamos de acuerdo, pero matizándola con el pensamiento de PARIS ROCHE³⁶ que hacemos nuestro, en el sentido de que los Ayuntamientos no pueden olvidar el papel de liderazgo de sistema deportivo que tanto la Constitución como las leyes sobre deporte le asignan y por tanto no pueden actuar como si fuesen una empresa

En la gestión de los servicios deportivos municipales, en Andalucía se han tenido aciertos y errores que pasamos a exponer y comentar.

A) Aciertos

La orientación prioritaria de las políticas municipales sobre deporte al denominado «deporte para todos» constituye para PARIS ROCHE³⁷, el gran acierto en

³² Esa falta de formación específica en el área de dirección y gestión se empezó a atender con la creación de Universidad Internacional del Deporte de Andalucía, en 1984, que años más tarde se transformaría en el Instituto Andaluz del Deporte. Una y otra institución organizaron cursos, seminarios, jornadas. No obstante, desde nuestro punto de vista, no se acometió un plan de capacitación y actualización global en cuestiones básicas para la gestión como, por ejemplo, planificación, presupuestación, modelos de financiación, estudios de costes o indicadores de gestión, lo que a la postre, a nuestro juicio, ha incidido negativamente en la gestión de muchos servicios deportivos municipales.

³³ MESTRE SANCHO, J.A.: *Estrategias de gestión deportiva local*, INDE Publicaciones, Barcelona, 2004, p. 13.

³⁴ Sin duda alguna constituía una de las grandes debilidades a las que debían enfrentarse los Ayuntamientos y por ello fue objeto de una ponencia en el IV Seminario Andaluz sobre deporte municipal. Véase GÓMEZ FUERTES, J.: «Los recursos humanos en el sector del servicio público deportivo», *IV Seminario Andaluz sobre deporte municipal*, UNISPORT, Málaga, 1990

³⁵ GALLARDO GUERRERO, L. y JIMÉNEZ GÓMEZ, A.: *La gestión de los servicios deportivos municipales*, INDE, Madrid, 2004, p. 17.

³⁶ Véase F.: PARIS ROCHE, F.: *Los municipios como ámbito de gestión deportiva*, cit., p. 10.

³⁷ PARIS ROCHE, F.: «Los municipios como ámbito de gestión deportiva», cit., pp. 1-15, en particular pp. 2 y 5 a 10. Se puede consultar en la siguiente dirección web: <http://www.munideporte.com/imagenes/documentacion/ficheros/20100804140426Fernando%20Paris.pdf>, [Con acceso el 01.09.2014]. Véase también, PARIS ROCHE, F.: «Presente y Futuro del Deporte Municipal», *Boletín de Información y Documentación*, núm. 36, 1988, pp. 49-61.

la gestión deportiva municipal, configurándose como una pieza clave en el extraordinario incremento de la práctica deportiva que se ha producido en nuestro país, en los últimos treinta años. Para JIMENEZ SOTO³⁸ los Ayuntamientos han tenido una indudable importancia en el desarrollo del deporte para todos.

Este incremento en el número de practicantes se ha debido en gran medida al esfuerzo inversor de los Ayuntamientos que con la colaboración de las Comunidades Autónomas correspondientes y de manera muy especial en Andalucía, a través del Plan Director Territorial de Instalaciones deportivas, han conseguido crear una red de instalaciones deportivas.

La creación de estructuras organizativas especializadas dentro de la organización municipal, dotándolas de medios económicos de manera regular y de plantillas cualificadas es, sin duda alguna, otro de los grandes aciertos para PARIS ROCHE.

El cuarto acierto lo constituye, según el referido autor, el hecho de que puedan “convivir” dentro de un Ayuntamiento diferentes formas de proveer servicios deportivos a la comunidad local, lo que hemos venido en denominar “gestión mixta” a la que dedicamos un capítulo específico en este trabajo, ya que defendemos esta forma de gestión, con las precisiones que se contienen en el referido capítulo, como modelo óptimo para la gestión del deporte municipal como servicio público.

B) Errores

- Inexistencia de una declaración formal de los servicios deportivos municipales como «servicios públicos» mediante la reglamentación prevista en el artículo 33 del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (en adelante RSCL)³⁹.

Se han creado estructuras organizativas (cada capital de provincia de la Comunidad Autónoma andaluza creó un organismo autónomo municipal para gestionar el deporte municipal, como la denominación de instituto, fundación o patronato) para promocionar el deporte a nivel local, que se han denominado coloquialmente «servicios deportivos municipales», sin la aprobación de una reglamentación del servicio municipal de deportes en los términos establecidos en el artículo 33 del RSCL y, por tanto, sin una declaración expresa, desde su creación, como servicio público, aunque en la práctica se ha funcionado como si de servicios públicos se tratase. No se han determinado en la mayoría de los casos, entre otras cuestiones fundamentales en un servicio público, las prestaciones objeto del servicio⁴⁰; los derechos y deberes de los

³⁸ 247. JIMÉNEZ SOTO, I.: «El impulso democratizador de la Ley General de la Cultura Física y el Deporte de 1980», cit., p.8.

³⁹ No hacemos referencia en este apartado a la ordenanza de servicio público que prevé la LAULA, que entró en vigor en el año 2010, dado que en este epígrafe del trabajo de investigación se analizan los últimos treinta años de gestión deportiva municipal, tomando como referencia la aprobación de nuestro texto constitucional, en 1978.

⁴⁰ La actuación municipal, según ITURRIOZ; MIRANDA y VILLAVARDE, «se ha caracterizado por una sustancial discrecionalidad en su actuación [...] sin una determinación clara de dicha actuación» Se han volcado en la gestión de las instalaciones deportivas así como actividades y eventos, y no han hecho políticas municipales de fomento de la actividad física y el deporte, por ejemplo, entre las personas inactivas. Ello constituye una debilidad, que se corrigen con una revisión de las prestaciones que conforman el servicio público municipal de deportes. Véase ITURRIOZ, I.; MIRANDA, M^a.A. y

usuarios o su forma de financiación. No obstante, se han realizado regulaciones parciales en algunas normas de gestión de precios públicos o en ordenanzas precios públicos o de tasas, regulando los supuestos y las condiciones para beneficiarse los usuarios de los servicios deportivos de tarifas bonificadas o exentas. Todo lo anterior ha propiciado que cualquier prestación deportiva, aunque no fuese competencia del Ayuntamiento, pudiese tener la consideración «de facto» de servicio público y por ello se le aplicarán tarifas reducidas e incluso exentas. Esta forma de proceder, se corresponde, según CORREAL NARANJO⁴¹, con la idea que tenían los primeros gestores de centrar toda su actividad «en crear una demanda deportiva y de práctica de actividad física».

NURIA PUIG⁴², especialista en sociología del deporte, para justificar esta forma de proceder de los Ayuntamientos, dice: «se trataba de crear un espacio para las actuaciones de los poderes públicos, en un contexto social y político donde nada estaba definido previamente». Y así fue, se creó con gran éxito un espacio para los Ayuntamientos que con el tiempo se han erigido en los auténticos protagonistas del fomento del “deporte para todos” consiguiendo un incremento en el número de practicantes muy notable y en un corto espacio de tiempo –treinta años–, invirtiendo grandes recursos públicos.

Los servicios deportivos municipales se perciben en la actualidad como auténticos servicios públicos por los ciudadanos, aunque no exista una declaración formal ni una reglamentación integral de los mismos. Sólo conocemos el caso del Ayuntamiento de Granada que en su normativa de gestión de precios declara expresamente la existencia del servicio público de deportes del Ayuntamiento de Granada⁴³.

- Intervencionismo municipal excesivo en la gestión y promoción del deporte municipal que ha dificultado el desarrollo de un tejido asociativo y empresarial solvente y responsable.

Los Ayuntamientos han querido acaparar el «hecho deportivo a nivel local» con la intención —muy loable— de incrementar la práctica deportiva, sin reparar en la importancia de fomentar un asociacionismo deportivo responsable, como así se lo exigía el artículo 72 de la LRBRL cuando dispone, con relación a las asociaciones de carácter sectorial, que las Corporaciones Locales favorezcan el desarrollo de las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, les faciliten la más amplia información sobre sus actividades y, dentro de sus posibilidades, el uso de los medios públicos y el acceso a las ayudas económicas para la realización de sus actividades. Este precepto prevé que pueden ser declaradas de utilidad pública.

VILLAYERDE, E.: «¿Quo vadis, deporte municipal», Crisis, cambio social y deporte, LLOPIS GOIG, R. (dir.), Nau Libres-edicions Culturals Valencianes, S.A., Valencia, 2014, pp. 215-224, en particular pp. 217-218.

⁴¹ CORREAL NARANJO, J.: «30 años de Deporte Municipal», cit., p. 167.

⁴² PUIG, N. «Revisión histórica de la política deportiva en España, lecciones que se pueden extraer de cara al futuro», *Apuntes del Tercer Encuentro de política deportiva*, Ayuntamiento de Baracaldo, 1993, pp. 93-105, en particular p. 94.

⁴³ Véase la normativa de gestión de precios públicos del servicio público de deportes del Ayuntamiento de Granada, publicada en el BOP de Granada, de 18 de septiembre de 2012. También la ordenanza de servicios y actividades deportivos del Instituto Municipal de Deportes de Sevilla, publicada en el BOP de Sevilla, de 31 de diciembre de 2011. Esta última se refiere a los servicios y actividades deportivas que presta el Instituto Municipal de Deportes de Sevilla pero no hace mención alguna al servicio público de deportes.

Pese a que el artículo 85 de la LRBRL permitía la gestión indirecta de servicios municipales, siempre y cuando fuesen susceptibles de explotación económica y no conllevaran el ejercicio de autoridad, circunstancias que se daban en el caso de los servicios deportivos municipales, el sector privado ha tenido una escasa presencia, hasta el inicio del presente siglo, en la construcción y financiación así como en la gestión de instalaciones deportivas públicas de titularidad municipal. Aunque en los últimos diez años se ha notado un incremento notable⁴⁴ del sector privado lucrativo en la gestión de instalaciones, actividades y eventos deportivos. Creemos que ello ha constituido una de las causas principales de que el sector público deportivo-local haya alcanzado un tamaño excesivo, que a todas luces debe recortarse para darle «su espacio» al asociacionismo deportivo y al sector empresarial deportivo⁴⁵.

Existe, a juicio de BLANCO PEREIRA⁴⁶, un afán desmedido por parte de los Ayuntamientos de controlar el «hecho deportivo local» que no ha favorecido la aparición y consolidación de un asociacionismo deportivo solvente y autosuficiente (nos referimos más adelante al papel que deben desempeñar en el futuro las federaciones deportivas y los clubes deportivos con relación al deporte municipal) en tanto que han sido objeto de un excesivo proteccionismo, mediante generosas subvenciones y cesiones gratuitas de espacios deportivos, sin contraprestación alguna o en el caso de los grandes eventos deportivos con la contraprestación de realizar eventos deportivos en la ciudad. Con ello se ha generado un fenómeno, a nuestro juicio, muy perjudicial a largo plazo para el asociacionismo deportivo, que hemos denominado «dependencia subsidiada». PASCUAL GARRIDO ante este panorama considera prioritario que las asociaciones deportivas se reinventen para ganar en autonomía e independencia⁴⁷. CORREAL

⁴⁴ Pese a que el Instituto Andaluz del Deporte tiene entre sus fines la investigación en materia deportiva, no nos consta que se hayan acometidos estudios en los que se analice el peso del sector privado lucrativo en la financiación y gestión de instalaciones deportivas, lo que sería deseable. En las jornadas celebradas en Granada, en 2011, sobre “Buenas Prácticas en la Gestión Deportiva Municipal” se puso de manifiesto como en Córdoba o Málaga alrededor del 90% de las instalaciones deportivas estaban gestionadas en régimen de concesión administrativa.

⁴⁵ Sólo el cinco por ciento de las instalaciones deportivas de titularidad pública que existen en Andalucía se gestionan de forma indirecta. Véase REVUELTA, I. y CORREAL NARANJO, J.: «Deporte público: el modelo que viene», *Revista ADG*, núm. 8, 2012, pp. 6-11.

⁴⁶ BLANCO PEREIRA, E.: «El asociacionismo en el ámbito de la gestión deportiva local», *La gestión deportiva local: Problemática actual y tendencias de futuro*, Jornadas organizadas por la FEMP y el Consejo Superior de Deportes en febrero de 2007, pp. 21-27. Disponible en la siguiente dirección web: <http://www.femes/files/566-948-archivo/LA%20GESTI%C3%93N%20DEPORTIVA%20LOCAL.pdf>, [Con acceso el 01.02.2014]. Véase también BLANCO PEREIRA, E.: *Los modelos asociativos del deporte en España*, tesis doctoral. Disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <http://endeporte.es/site/wp-content/uploads/2013/04/TESIS-ENMAQUETADA.pdf>, [Con acceso el 01.07.2015].

⁴⁷ Para PASCUAL GARRIDO, el modelo actual en el que los Ayuntamientos financian los costes de las actividades o el evento deportivo y aportan además la infraestructura deportiva, mientras que las federaciones deportivas los diseñan y los clubes los organizan, tiene que reinventarse sobre la base de una mayor autosuficiencia y sostenibilidad de las federaciones deportivas y de los clubes deportivos. El asociacionismo deportivo ha ido a remolque de los Ayuntamientos; en la mayoría de los casos ha sido dependiente de las ayudas que recibía de aquellos, sin plantearse un proyecto que fuese más allá de recibir ayudas y subvenciones de aquellos para la puesta en marcha de escuelas o de otro tipo de actividades deportivas. Véase PASCUAL GARRIDO, F.: «Situación actual y perspectivas de futuro de la relaciones de los Ayuntamientos con las Federaciones Deportivas y los Clubes Deportivos», Apuntes Seminario organizado por el Departamento de Derecho Administrativo, Facultad de Ciencias del Deporte de la Universidad de Granada, Granada, 2013. Con relación a la situación de las federaciones deportivas tras los recortes que han sufrido en subvenciones, como consecuencia de la crisis económica que se inicia en

NARANJO⁴⁸ en la misma línea dice: «en el futuro próximo los municipios no tendrán más remedio en la búsqueda de la sostenibilidad de las instalaciones deportivas que encontrar otras formas de relacionarse [que no sea la de la gratuidad de las instalaciones deportivas, aunque la modificación de este status quo puede conllevar la desaparición de buena parte del entramado asociativo] con el deporte federado».

Durante muchos años los Ayuntamientos han actuado de facto en régimen de monopolio» pues han sido los proveedores «casi únicos» en muchas poblaciones andaluzas de servicios deportivos a los ciudadanos, por lo que no han tenido que competir con otros proveedores de servicios y por tanto ni había posibilidad de comparar ni tampoco necesidad de competir con las consecuencias negativas que ello conlleva. Ante esta situación, como acertadamente propone GONZÁLEZ NAVEROS⁴⁹ «la Administración ha de repensar su modelo y aceptarse como parte de un sistema con el que comparte propósito». Se hace necesario pues, según este joven gestor e investigador, una revisión del modelo de deporte municipal, con la que nosotros estamos de acuerdo, para acomodarlo a la nueva realidad socioeconómica en la que vamos a vivir en los próximos años, incluso en los años post crisis, y tomar nuevos impulsos para su mantenimiento y desarrollo.

- Incumplimiento de las condiciones establecidas en el sistema financiación previsto en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante LRHL), reproducido con posterioridad en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante TRLRHL), para los servicios deportivos municipales.

Los Ayuntamientos constituyen el nivel de la Administración Pública que mayor financiación aporta al deporte en el Estado, como lo atestigua que en el ejercicio de 2012, año en el que la crisis económica tuvo un efecto importante, los Ayuntamientos aportaron en sus partidas presupuestarias al deporte 2.046.966 €⁵⁰. La mayor parte de estos fondos se financiaron con impuestos propios y fundamentalmente con la participación en los tributos del Estado y, en menor medida, de las Comunidades Autónomas, siendo la participación de los usuarios mediante el pago de precios públicos o de tasas, insignificante. Contrastan estas cifras con el gasto que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas hicieron en el mismo año que ascendió a 166.076 € y 362.344€ respectivamente⁵¹ y que fueron claramente inferiores al gasto municipal referido.

el año 2008, véase el trabajo de GARCIA GARCÍA, B. y LLOPIS GOIZ, R.: «El presunto “milagro” del deporte español en tiempos de crisis: ¿mito o realidad? », Crisis, cambio social y deporte, LLOPIS GOIG, R. (dir.), Nau Llibres-edicions Culturals Valencianes, S.A., Valencia, 2014, pp. 549-556, en particular pp. 552-553.

⁴⁸ CORREAL NARANJO, J.: «30 años de deporte municipal», cit., p. 184.

⁴⁹ Véase GONZÁLEZ NAVEROS, S.: «El deporte local. Una perspectiva “ecológica”», VAZQUEZ PÉREZ, J.C. (coord.), *El deporte andaluz visto por sus gestores*, Agesport, Granada, 2015, pp. 61-76, en particular, p. 73.

⁵⁰ Véase Anuario de Estadísticas Deportivas de 2014, Subdirección General de Estadística y Estudios, Secretaría General Técnica Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Abril, 2015.

⁵¹ Véase Anuario de Estadísticas Deportivas de 2014. El gasto deportivo por habitante, en 2014, fue de 3,6 € y 7,8 €, respectivamente, para la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas. El gasto por habitante de los Ayuntamientos fue de 44,3 €, muy superior al de las otras dos Administraciones, como se puede comprobar.

La legislación sobre haciendas locales prevé la forma en que los Ayuntamientos financien los servicios públicos que presten a sus vecinos, siendo la regla general la de que sean los beneficiarios de aquellos los que soporten los costes directos e indirectos, con los precios públicos o tasas que abonen (según el tipo de prestación que reciban). Los Ayuntamientos podrán establecer precios o tasas, por debajo de los costes totales, si existen razones de interés general que lo acrediten y disponen aquellos de los medios financieros para soportar la diferencia que ello conlleve. En la práctica, las condiciones establecidas en la normativa, que se estudian en el capítulo IV de esta investigación, se han cumplido de manera un tanto torticera⁵² para “cubrir el expediente”, sin hacerse un estudio de costes y sin dotarse en el presupuesto la cobertura financiera para soportar los precios o tasas reducidas o, en su caso, las exoneraciones en el pago de uno y otro recurso. Esta falta de cumplimiento podría haberse corregido por la Junta de Andalucía, por ejemplo, a través de los planes de formación del Instituto Andaluz del Deporte, capacitando y concienciando a los gestores deportivos y a los concejales de deportes. Y de manera muy especial, en los programas de fomento del deporte de la Consejería de Deportes mediante subvenciones para la realización de actividades y eventos deportivos así como para la construcción, remodelación o ampliación de instalaciones deportivas, condicionando en unas y otras la percepción de aquellas a la existencia de una estructura gerencial y de un sistema efectivo de financiación que garantizará el cumplimiento de las condiciones establecidas en la legislación.

La situación descrita constituye una de las grandes carencias o errores que se han cometido en la gestión de los servicios deportivos municipales. Son pocos los estudios que versan sobre los niveles de cobertura financiera⁵³ de los servicios deportivos municipales con recursos propios, es decir, generados por los propios usuarios y por la colaboración del sector privado mediante concesiones administrativas, patrocinio o publicidad. Los estudios realizados han sido escasos, sin continuidad en el tiempo y con metodologías muy diversas, aunque tienen el valor de testimoniar la forma en la que se actuaba. JIMÉNEZ RAMOS que abordó tempranamente la problemática en torno a la financiación y gestión de los servicios deportivos municipales⁵⁴ cita un estudio sobre los municipios de la Comunidad de Madrid, elaborado por el Instituto Municipal de Deportes de Madrid, en 1990, que arrojaba un promedio de 25% de recursos propios frente a un 75% de aportación municipal. Este estudio venía a coincidir con otro efectuado por GARCÍA FERRANDO⁵⁵, en 1988, en la Comunidad Autónoma de

⁵² La palabra “torticero” ha ampliado notablemente su campo semántico desde el Medievo y se utiliza en el sentido amplio e inconcreto de “engañoso, falaz, tramposo, fraudulento o de mala fe”. Se puede consultar en la siguiente dirección web: <http://etimologias.dechile.net/?torticero>, [Con acceso el 01.02.2015].

⁵³ Sobre la financiación del deporte municipal, véanse los trabajos de DELGADO LACOPA, C.: «Soluciones a los problemas de la financiación del deporte municipal» disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <http://www.diphuelva.es/asp/deportes/pdf/carlosdelgado2.pdf>. [Con acceso el 30.01.2014] y JIMÉNEZ BONILLA, S.: «La financiación autonómica andaluza a las Entidades Locales en materia de deporte: un análisis de la Ley 6/1998, de 14 de diciembre», *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, núm.13, 2005; TERUELO FERRARAS, B.: «Costes y precios del deporte municipal», disponible en la siguiente dirección web: <http://www.fagde.org/archivos/Costes-y-precios-del-deporte-municipal.pdf> [Con acceso el 30.06.2015]. y QUESADA, S.: «Economía y Deporte, financiación pública del deporte», *III Encuentros de Política Deportiva de Baracaldo*, Bilbao, 1993.

⁵⁴ JIMÉNEZ RAMOS, G.: «La financiación y gestión del deporte municipal», cit., pp. 43-68, en particular, pp. 53-54.

⁵⁵ GARCÍA FERRANDO, M.: *Socio estadística. Introducción a la estadística en sociología*. Alianza editorial, Madrid, 1988.

Madrid y en la Comunidad Autónoma de Valencia, que arrojaba un porcentaje de recursos propios del 30% y 70% de aportación municipal, respectivamente. CORREAL NARANJO⁵⁶ ya denunció en 1989, en el III Encuentro Andaluz del Deporte Municipal, celebrado en Almería, el desinterés de los responsables técnicos y políticos por la financiación de los servicios deportivos municipales, con una ponencia cuyo título resulta muy esclarecedor de lo que venimos sosteniendo, titulada «La financiación: el elemento olvidado de la gestión deportiva municipal andaluza». DE LA LAMA⁵⁷, Director General de Deportes de la Junta de Andalucía, en el II Seminario Andaluz sobre Deporte Municipal, celebrado en Cádiz en 1988, afirmó: «conocemos y asumimos totalmente en la Comunidad Autónoma [de Andalucía] los problemas de financiación del deporte municipal [...]. Todavía hay muchos municipios en los que se espera de las Diputaciones y Comunidad Autónoma una financiación del cien por cien de lo que supone un programa municipal de deporte, y eso es absolutamente imposible».

Pese a la crisis económica de 1993⁵⁸, los presupuestos de gastos para el deporte en el nivel municipal siguieron creciendo «de manera espectacular» en el periodo de 1990 a 1996, como lo demuestran los datos de evolución del presupuesto de gastos en los servicios de deportes de las ocho capitales andaluzas, que en algunos casos como el Ayuntamiento de Almería llegó a un 337%, tal como se comprobó en el “Seminario sobre gestión de actividades e instalaciones deportivas”, organizado por el Instituto Andaluz del Deporte, en el año 1997, bajo la dirección de CORREAL NARANJO⁵⁹. En este seminario se evidenció también que la media de recursos propios, es decir generados por los usuarios en los servicios deportivos municipales analizados se situaba en un 26%, mientras que Madrid había alcanzado en 1996 el 50% de porcentaje por recursos propios, en el mismo período. Los porcentajes por recursos propios mayores se dieron en el año 1996, correspondiendo un 34% a los Ayuntamientos de Cádiz y Córdoba seguido del 32% en Granada, siendo el menor de los porcentajes para la ciudad de Málaga con un 8%. El último estudio sobre indicadores financieros realizado en Andalucía, titulado «El deporte andaluz en cifras 2002», sitúa el porcentaje de recursos propios, según su autor, OTERO MORENO⁶⁰, en el 20% de autosuficiencia como media en los servicios deportivos municipales.

⁵⁶ CORREAL NARANJO, J.: «30 años de Deporte Municipal», cit., p. 192. Véase también CORREAL NARANJO, J. «La financiación, el elemento olvidado de la gestión deportiva municipal andaluza». *III Encuentro Andaluz del Deporte Municipal*, Unisport, 1989, Almería.

⁵⁷ DE LA LAMA, J. «Diseño global del deporte en Andalucía» Unisport. Apuntes del II Seminario Andaluz sobre Deporte Municipal, Cádiz, 1988.

⁵⁸ La economía española pasó en 1993 uno de los momentos más difíciles de las últimas décadas. La recesión se instaló en España y su traducción fue un crecimiento espectacular del desempleo que pasó del 16% al 24%. A finales de noviembre de 1993, había en España 3.545.950 parados. Se produjo una caída inusitada de los beneficios y de la inversión de las empresas, un volumen de deuda pública cercano a los 30 billones de pesetas que representaba un 68% del PIB y un déficit del conjunto de las Administraciones Públicas superior al 7% del PIB. La información está disponible en la siguiente dirección web: https://es.wikipedia.org/wiki/Crisis_econ%C3%B3mica_de_1993_en_Espa%C3%B1a [Con acceso el 07.07.2015].

⁵⁹ El resultado de los trabajos fue objeto de una publicación por parte del director del seminario. Véase al efecto CORREAL NARANJO, J.: «Análisis de los servicios deportivos municipales en las ocho capitales de provincia», *Boletín Deporte Andaluz*, núm. 39, 1999, p. 29.

⁶⁰ OTERO MORENO, J.M.^a. : *El deporte andaluz en cifras 2002*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2003.

Muchos Ayuntamientos al amparo de la generosa corriente económica que disfrutamos durante los primeros siete años de este siglo siguieron aumentando el gasto deportivo e incluso se embarcaron en operaciones “faraónicas”, por su alto coste, como la organización de grandes eventos deportivos, pagando por ello precios desorbitados, nunca antes abonados a las federaciones deportivas, sin preocuparse de aumentar su autofinanciación y hoy se enfrentan a una difícil situación, al decir de CORREAL NARANJO⁶¹ «su patrocinador, “el Ayuntamiento”, no tiene los recursos necesarios para seguir manteniendo su aportación al sostenimiento del servicio deportivo municipal». Estos afrontan severos planes de ajuste que les impiden organizar grandes eventos deportivos, como hicieron en la primera década de este siglo y que les obligan a un mayor nivel de autosuficiencia. Ello les ha impelido a reducir costes y suprimir prestaciones gratuitas. Y también a aumentar la participación de los usuarios, mediante la revisión de precios públicos o de tasas, en los costes de sostenimiento de los servicios que reciben. Los informes publicados por la revista *Deportistas* sobre el dinero público destinado al deporte por los Ayuntamientos, las Diputaciones y las Comunidades Autónomas desde el año 2008, revelan una drástica reducción de los recursos públicos destinados al deporte municipal hasta el año 2014⁶².

Constituye un hecho incuestionable que en la actualidad las Corporaciones Locales disponen de menos recursos públicos, tanto para afrontar los gastos de mantenimiento de las instalaciones deportivas como para las inversiones que son necesarias para reformar las instalaciones deportivas, situación que se agravará aún más en los próximos años, como consecuencia de los efectos de la crisis⁶³. La recesión económica que hemos padecido desde 2008 ha producido en los Ayuntamientos una disminución contundente, tanto de los ingresos fiscales como de las subvenciones que recibían fundamentalmente de las Comunidades Autónomas, lo que ha generado un grave deterioro en sus cuentas. Así, estos han pasado, de forma más o menos generalizada, en los últimos cinco años, del incrementalismo presupuestario al estancamiento y, en la mayoría de los casos, al decrecimiento presupuestario, por lo que podemos aseverar que los servicios deportivos municipales disponen hoy de menos recursos económicos de los que disponían hace apenas unos años. Muchos de ellos tienen, incluso, dificultades para sostener el gasto deportivo alcanzado.

Los clubes deportivos y federaciones deportivas o no han soportado los gastos por el uso de las instalaciones deportivas municipales o han pagado precios muy reducidos

⁶¹ CORREAL NARANJO, J.: «30 años de Deporte Municipal», cit., p. 169.

⁶² La revista *Deportistas*, desde el año 2006, con carácter anual, viene realizando un informe sobre el gasto público en deporte a nivel autonómico, provincial y local. Véanse MUÑOZ M. y DÍAZ, B.: «Las Comunidades han disminuido casi un 51% su inversión en deporte», *Deportistas*, núm.44, Febrero marzo de 2012, pp. 6-8; MUÑOZ M. y DÍAZ, B.: «Los presupuestos municipales para el deporte vuelven a descender (-4%)» *Deportistas*, núm. 57, 2014, pp. 6-7.y MUÑOZ M. y DÍAZ, B.: «Las Diputaciones suman un 72% de reducción presupuestaria desde 2008», *Deportistas* núm.52, 2013, pp. 6-8.

⁶³ Para algunos autores la crisis hace recomendable adoptar pautas de prudencia a la hora de asumir, como de titularidad propia, actividades constitutivas de servicio público y sugieren que puede bastar con dejar la prestación en manos de la iniciativa privada, en régimen de actividad regulada. Véanse estas y otras consideraciones sobre la gestión de los servicios municipales en tiempos de crisis, en ARIMANY LAMOGLIA, E.: «Los servicios públicos locales en tiempo de crisis», *Anuario del Gobierno Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2012, pp. 147-171. Disponible en formato digital en la siguiente dirección web: http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1252/12Arimany_Servicios_147_172.pdf?sequence=1, [Con acceso el 01.02.2015].

por ello, cuyos costes se han sobrellevado, en gran medida, con recursos propios de las Corporaciones Locales y, en menor medida, con las subvenciones que han recibido aquellas de la Junta de Andalucía y del CSD, cuando han acogido una prueba de carácter internacional en algunas de sus instalaciones deportivas o han tenido que afrontar la construcción de una nueva para el desarrollo de un evento internacional de carácter oficial.

Para TERUELO FERRARAS⁶⁴ el establecimiento de precios por debajo de su coste de producción resulta injusto, dado que el coste que no paga el usuario que disfruta de los servicios lo paga el conjunto de la sociedad. Pero sobre todo –apunta este gestor– ello perjudica más a los ciudadanos más desfavorecidos económicamente y beneficia, en mayor medida, a quienes podrían pagar precios más altos. Propone que para los ciudadanos más desfavorecidos se establezcan fórmulas de ayudas directas y nominativas. Para el referido autor, la mayor proporción de las necesidades de financiación del deporte municipal debe ser cubierta a través de los precios o tasas y la menor por vía presupuestaria, proponiendo además que se elaboren unas recomendaciones precisas por parte de las asociaciones de gestores deportivos y por la Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante FEMP) para que los sistemas de precios de los distintos municipios presenten unas características de tarificación y cuantificación más homogéneas.

Las grandes federaciones deportivas, así como los clubes y sociedades anónimas deportivas con equipos profesionales en competición y también las empresas organizadoras de grandes eventos deportivos, se han beneficiado de ayudas y subvenciones municipales. Esta situación ha sido denunciada por DE SANTIAGO ZABALETA e ITURRIOL ROSELL⁶⁵ con la siguiente reflexión: «Las necesidades de los clubes para mantenerse en la élite ha conllevado que determinados municipios hayan realizado aportaciones económicas con un crecimiento notablemente por encima del ratio de crecimiento de los presupuestos de los servicios deportivos municipales, dedicando la mayor parte de los recursos económicos a una minoría de élite profesional».

También algunos Ayuntamientos andaluces y la propia Comunidad Autónoma de Andalucía a través de la empresa pública «Deporte Andaluz» han dedicado cantidades importantes, ya sea mediante la concesión de subvenciones o el abono de cánones por la designación de la ciudad como sede para la realización de una competición o la celebración de un evento de deporte espectáculo, además de otras contraprestaciones no dinerarias consistentes en el abono de todo o parte de los gastos de producción del evento junto con la cesión gratuita de instalaciones deportivas y de su personal para ser sede una competición internacional o un evento deportivo⁶⁶.

⁶⁴ Véase TERUELO FERRARAS, B.: «La financiación del deporte municipal: coste, valor y precio de los servicios», SOLAR CUBILLAS, L.V. (coord.), *Deporte, gestión y municipio. Aspectos claves*, EUDEL, Bilbao, 2006, pp. 165-188.

⁶⁵ Véase DE SANTIAGO ZABALETA, L.C. e ITURRIOL ROSELL, I.: «Nuevas tendencias en la gestión del deporte municipal», SOLAR CUBILLAS, L.V. (coord.). *Deporte, Gestión y Municipio. Aspectos clave*, EUDEL, Bilbao, 2006, pp. 221-237, en particular p. 230.

⁶⁶ El Ayuntamiento de Granada ha pagado a la Federación Española de Baloncesto 2.800.000 euros por ser subselección del campeonato del mundo de baloncesto, en 2014. La información se puede consultar en la siguiente dirección web:

Los Ayuntamientos han dedicado recursos públicos, dinerarios y en especie, sin recibir a cambio contraprestación económica para financiar sus costes, a actividades y eventos deportivos relacionados con el deporte espectáculo⁶⁷ y el deporte de alto rendimiento, sin tener obligación legal de hacerlo conforme a las competencias normativas en materia deportiva tal como ya tuvimos oportunidad de exponer en el Anuario Andaluz de Derecho Deportivo⁶⁸.

Para PARIS ROCHE, la despreocupación, casi generalizada, por la autofinanciación de los servicios deportivos municipales, les ha llevado a muchos Ayuntamientos a establecer tarifas casi gratuitas o exentas para determinados beneficiarios y, en algunos casos, a poner en marcha servicios con precios muy reducidos y consiguientemente muy “subvencionados”, lo que constituye uno de los grandes lastres que soportan aquellos en la actualidad. En muchas ciudades, sus Ayuntamientos se han convertido, al decir de este gestor «en soportes directos de la actividad deportiva profesional y mercantil de los equipos más representativos del municipio». Esto último ha supuesto que se detraigan recursos públicos que debían destinarse a la promoción de la práctica deportiva, en favor del deporte espectáculo y/o del deporte profesional, con el consiguiente perjuicio para las capas más desfavorecidas socialmente⁶⁹.

La aportación de los usuarios al servicio deportivo local a través de la tarifa correspondiente (tasa o precio público) apenas cubre un 35% del presupuesto de ingresos de los servicios deportivos municipales, pues tradicionalmente las tarifas en uno u otro concepto se han reducido, tal como se constata en el referido estudio realizado por el Instituto Andaluz del Deporte en 1997. Las federaciones deportivas y

<http://www.granadahoy.com/article/deportes/1688910/comienza/la/cuenta/atras.html>, [Con acceso el 19.06.2014].

⁶⁷ Tenemos el convencimiento de que el deporte espectáculo y el deporte profesionalizado debe tender a autofinanciarse, tal como ya así lo expusiera en el año 2004, el Presidente del Consejo Superior de Deportes, SR. LISAVESKY, en su comparecencia ante la Comisión de Educación y Ciencia del Senado, al decir que el deporte espectáculo «tenía la obligación de conseguir la capacidad mayor posible de autofinanciación». Recientemente el Ministro del Interior, Sr. Díaz hizo unas declaraciones en las que reclamaba que los clubes deportivos de la primera división de fútbol debían pagar parte del coste que suponía el empleo de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado con motivo de la celebración de un partido de competición. Véase la noticia en la siguiente dirección web: <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/05/23/espana/1337773794.html>, [Con acceso el 01.02.2015].

⁶⁸ Sobre esta cuestión tan controvertida véase LUNA QUESADA, J.: «¿Están obligados los Ayuntamientos andaluces a promocionar el deporte espectáculo?», *Anuario Andaluz de Derecho Deportivo*, núm. 9, 2009, pp. 183-195.

⁶⁹ PARIS ROCHE reflexiona sobre esta forma de actuar de los Ayuntamientos en los siguientes términos: «Cuanto más uno piensa en cómo está organizado el deporte profesional, más uno se da cuenta del disparate que supone que las Administraciones Públicas aporten recursos de los ciudadanos a esas actividades. El soniquete de “vender ciudad”, o de que “los ciudadanos se sienten más satisfechos de vivir en una ciudad que tiene equipos en las primeras divisiones hay que relativizarlo. “Vender ciudad” es un concepto que solo puede ir asociado a ciudades que planifiquen sus políticas turísticas, de desarrollo territorial o económicas, y donde se analice y se mida, realmente, el esfuerzo y el retorno objetivo que ese apoyo al deporte profesional o a los eventos deportivos hace el Ayuntamiento. En ocasiones, esa acción deportiva municipal sobre el deporte profesional o “para profesional” ha supuesto el olvido, el abandono o la limitación de los proyectos de desarrollo deportivo específicos, en colectivos, barrios, poblaciones especiales, que en muchas ciudades son cada vez más marginales y/o testimoniales». Véase F.: PARIS ROCHE, F.: *Los municipios como ámbito de gestión deportiva*, cit., p. 9.

los clubes o hacen un uso gratuito de las instalaciones deportivas⁷⁰ y de servicios, como el de medicina deportiva o, en el mejor de los casos, abonan cantidades testimoniales, de manera que los gastos que a los Ayuntamientos le suponen el mantenimiento de las instalaciones deportivas y de los servicios que en ellos se prestan ha de financiarse, principalmente, con fondos públicos de aquellos. En este sentido, las palabras de GALLARDO GUERRERO⁷¹ son esclarecedoras de la situación descrita, que no es exclusiva de Andalucía, y así afirma: «los precios por la utilización de los servicios y actividades no responden a costes ni a una realidad cercana. Por lo general, los Ayuntamientos ceden de manera gratuita determinadas franjas horarias de ocupación de instalaciones a clubes para sus respectivos entrenamientos y competiciones oficiales. Un 59% de los clubes federados no pagan la tarifa; un 12% pagan una tarifa reducida y el 29% restante pagan la tarifa establecida».

- Falta de clarificación de las funciones municipales en los distintos ámbitos deportivos y de la correspondiente asignación de medios financieros.

Ya nos referimos a esta cuestión en 1997 cuando defendimos la necesidad de clarificar las competencias en materia deportiva de los Ayuntamientos, dadas las múltiples manifestaciones que el fenómeno deportivo presenta, y más recientemente cuando cuestionamos la obligación de los Ayuntamientos andaluces de fomentar el deporte de alto rendimiento y el deporte espectáculo⁷². Esta falta de clarificación en la competencias municipales es la que ha provocado y, en gran medida, justificado la reciente reforma del régimen local español, mediante la modificación de la LRBRL a través de la LRSAL, en orden a evitar la duplicidad de competencias o el ejercicio de competencias impropias en detrimento de las que son propias y de los servicios públicos, que en muchos casos están obligados a los Ayuntamientos a prestar como consecuencia del ejercicio de aquellas competencias que le son propias⁷³.

⁷⁰ De esta situación se ha percatado tanto el CSD como el Comité Olímpico Español. Ambas instituciones firmaron el siete de mayo de 2012 un documento titulado «Compromiso por el deporte federado y olímpico». Contiene treinta y tres actuaciones consideradas convenientes por el CSD y las entidades deportiva y en uno de ellas se dice: «El conjunto de poderes públicos competentes en materia deportiva deberían consensuar un Plan nacional de apoyo al deporte federado en el que se pongan de manifiesto las aportaciones y prestaciones con las que cada Administración puede contribuir para la mejora del sistema. El Plan de apoyo debería fijar de manera consensuada: los objetivos deportivos, las principales estrategias para la consecución de los mismos, las partidas de dinero público destinadas a los acontecimientos deportivos y aquellas que vayan a sufragar la gestión ordinaria de las entidades deportivas. Un plan que debería revisarse cada diez años». En otro apartado del referido documento se afirma: «[...] las federaciones deben crear estrategias sólidas para la búsqueda de mayores porcentajes de autofinanciación mediante la adquisición de compromisos viables, disminuyendo con ello su dependencia de la financiación pública y aumentando su libertad de acción». El documento en formato digital está disponible en la siguiente dirección web: <http://www.munideporte.com/imagenes/documentacion/ficheros/00D5EB80.pdf> [Con acceso el 01.05.2015].

⁷¹ GALLARDO GUERRERO, L.: «Características generales de los servicios deportivos municipales en castilla-la mancha», *Revista Motricidad*, núm. 2002, pp. 165-191, en particular p. 189.

⁷² LUNA QUESADA, J.: «De la necesidad y conveniencia de clarificar los intereses municipales en materia deportiva a la luz de la Constitución y de la Ley de Bases de Régimen Local», *VIII Jornadas de Deporte y Corporaciones Locales. Marco competencial y financiero del Deporte en las Corporaciones Locales*, FEMP, Zaragoza, 1997 y también LUNA QUESADA, J.: «¿Están obligados los Ayuntamientos andaluces a promocionar el deporte espectáculo?», cit., pp. 183-195.

⁷³ En la exposición de motivos de la LRSAL se dice: «transcurridos casi treinta años desde la entrada en vigor de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y con más de una

Esta situación fue también denunciada por la FEMP en un estudio titulado “Situación actual de los Ayuntamientos, carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas”⁷⁴ en el que se puso de manifiesto cómo las Corporaciones Locales desviaban recursos financieros hacia actividades y servicios no obligatorios, lo que acontece a nuestro juicio, de forma clara en el ámbito deportivo, en el que algunos Ayuntamientos padecen un desajuste creciente entre las funciones reales que en este ámbito desarrollan y las competencias normativas, por lo que se hace preciso clarificar aquellas, tarea esta que ha venido a realizar la meritada reforma del régimen local español, con el acotamiento de las competencias municipales.

En muchos Ayuntamientos, se han detraído recursos financieros que debían destinarse a los servicios obligatorios deportivos y no deportivos, que estos debían prestar, a favor de actividades y servicios no obligatorios. Así se han invertido cantidades ingentes de recursos públicos en la realización de grandes eventos deportivos mientras que los servicios deportivos obligatorios eran deficitarios en sus cuentas. Ello ha producido en algunos casos un desajuste creciente entre las funciones reales que en este ámbito desarrollaban y las que le correspondían, como consecuencia del ejercicio de sus competencias sobre deporte. Así, por ejemplo, los recursos destinados por algunas Corporaciones Locales al deporte espectáculo y al deporte de competición, profesional o de alto rendimiento, tanto en especie (cesión gratuita de instalaciones deportivas como estadios de fútbol, palacios de deportes y grandes pabellones) como dinerarios (subvenciones en algunos casos de hasta un millón de euros⁷⁵), han supuesto una carga financiera de extraordinaria cuantía, que ha incidido y restado recursos públicos a los servicios obligatorios en materia deportiva.

- El sistema deportivo público de ámbito local ha adolecido de una falta de planificación, con escaso desarrollo de estructuras gerenciales y con casi total ausencia de mecanismos de buena administración como los estudios de costes y de evaluación de resultados.

veintena de modificaciones de su texto original, cabe señalar que ha llegado el momento de someter a una revisión profunda el conjunto de disposiciones relativas al completo estatuto jurídico de la Administración local. Con este propósito se plantea esta reforma que persigue varios objetivos básicos: clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia». MERINO ESTRADA reconociendo que la Ley contiene aspectos positivos considera que carece «de un tratamiento innovador, global y coherente». Y así, a título de ejemplo, echa en falta que se no se produzca una regulación de los servicios de interés general se mantiene. Véase MERINO ESTRADA, V.: «Reflexiones acerca del tratamiento de los servicios públicos en el anteproyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», *Revista de Estudios Locales*, núm.159, 2013, pp. 26-33, en particular p. 26 y 27.

⁷⁴ Véase en www.cartalocal.es, de fecha 28 de junio de 2005, el estudio titulado “Situación actual de los Ayuntamientos, carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas”. Promovido por la FEMP, se elaboró en el año 2004 y participaron en su elaboración más de ochenta expertos de la propia Federación y de sesenta y siete Corporaciones Locales. Se puede consultar en la siguiente dirección web: <file:///C:/Users/USUARIO1/Downloads/La%20situaci%C3%B3n%20de%20los%20Ayuntamientos.pdf>. [Con acceso el 30.06.2015].

⁷⁵ El Ayuntamiento de Granada consignó en el ejercicio presupuestario de 2009 una partida por importe de 1.000.000 de euros a favor del Club Baloncesto Granada. El referido importe superaba la suma de todas las ayudas destinadas, en ese año, por el Ayuntamiento a los colectivos sociales que trabajan en Granada. La noticia se puede consultar en la siguiente dirección web: <http://www.granadahoy.com/article/granada/365455/Ayuntamiento/destina/mas/tres/millones/subvencionar/colectivos.html>. [Con acceso el 01.02.2015].

El uso de técnicas de buena administración, como los estudios de costes, los indicadores y la planificación y evaluación de los servicios⁷⁶, entre otras, no han estado en los últimos treinta años en la «primera línea» de las prioridades de muchos gestores y políticos en los servicios deportivos municipales ni tampoco en otras instancias institucionales⁷⁷, tal como así lo atestigua LÓPEZ HERNÁNDEZ⁷⁸. Anótese, como ejemplo de lo dicho anteriormente, que hasta el año 2007 la Cámara de Cuentas de Andalucía no realizó el primer y único informe sobre la eficacia y eficiencia de los servicios deportivos municipales de poblaciones de más cien mil habitantes. Con alguna excepción, como en el caso del Ayuntamiento de Sevilla⁷⁹ y también el de Granada⁸⁰, no existe una planificación estratégica en los servicios deportivos locales andaluces.

La falta de planificación a la hora de decidir sobre la construcción de una instalación deportiva, atendiendo según PARIS ROCHE «más a demandas electorales que no a demandas reales, sin tener además en cuenta el incremento del gasto corriente que conlleva el mantenimiento y la explotación de la instalación deportivas» constituye para este autor uno de los errores más graves cometidos en la gestión deportiva municipal.

A la vista de los errores expuestos, podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que el modelo de gestión y de financiación pública de los denominados “servicios deportivos municipales” que surgen con la restauración democrática, necesita de una profunda revisión. Ello ha provocado un replanteamiento, a nivel municipal, sobre la forma de prestar y financiar los servicios públicos locales, que se inició con los planes de ajuste, impuestos como condición a los Ayuntamientos por el Ministerio de Hacienda, para acceder a créditos para el pago de sus acreedores, a los que nos referimos en el capítulo cuarto de esta tesis.

La obligada reorganización⁸¹ de los servicios afecta no sólo a las actividades y eventos deportivos que se ofrecen a los ciudadanos y ciudadanas como a su forma de gestión y su financiación, sino también a la determinación de qué prestaciones son las debidas. Todo ello deberá, desde nuestro punto de vista, reflejarse en la correspondiente

⁷⁶ Sobre la importancia de la planificación en los servicios deportivos, véase el trabajo de AZURMENDI URIARTE, J. «Planificación y programación de servicios», *Deporte, Gestión y Municipio. Aspectos clave*, SOLAR CUBILLAS, L.V. (coord.), EUDEL, Bilbao, 2006, pp. 239-257.

⁷⁷ No obstante, la FEMP se ha preocupado y ocupado tanto de los costes de los servicios deportivos como de su evaluación, como lo prueban los trabajos de DE ANDRÉS, F.: *La evaluación de la gestión de un centro deportivo*, Consejo Superior de Deportes y Comisión de Deportes de la FEMP, Madrid, 1997 y DE ANDRÉS, F.; ORTEGO, G.; ORTEGO, L. y GOMEZ, C.: *La funcionalidad y el coste de los equipamientos deportivos*, Consejo Superior de Deportes y Comisión de Deportes de la FEMP, Madrid, 1997.

⁷⁸ LOPEZ HENANDEZ, A.: «Instrumentos jurídico-legales y líneas de futuro en la financiación y gestión de instalaciones deportivas», *Las Administraciones Públicas y los grandes eventos deportivos*, III Congreso AGESPORT, 2009. Se puede consultar en la siguiente dirección web: <http://www.agesport.org/agesport/wp-content/uploads/2009/11/instrumentos.pdf>, [Con acceso el 12.04.2014].

⁷⁹ El Instituto Municipal de Deportes del Ayuntamiento de Sevilla cuenta con un plan director del deporte, publicado en www.id.aytosevilla.org, [Con acceso el 01.02.2015].

⁸⁰ En el año 2007, se aprobó por el Pleno del Ayuntamiento de Granada el primer plan local de instalaciones deportivas de Andalucía. Se puede consultar en la siguiente dirección web: <http://www.pmdgranada.es/?seccion=planificacion&pagina=planlocal>, [Con acceso el 12.04.2014].

⁸¹ Véase JIMÉNEZ ASENSIO, R.: «Las Instituciones locales en tiempo de crisis (Una nueva estructura institucional ajustada a las necesidades en tiempo de crisis)» Seminario de Actualización de Función Pública Local. Federación Catalana de Municipios y Provincias, 201.

ordenanza de servicio público junto con la forma de financiamiento de estos. Pero esta reorganización no lo es sólo por la crisis económica que hemos padecido desde el año 2008 y de la que empezamos a recuperarnos, sino que ya se venía sosteniendo, propiciado por el Instituto Andaluz del Deporte en los Seminarios anuales sobre “Deporte y Municipio” y por la Asociación de Gestores Deportivos de Andalucía en los congresos que organiza cada año, entre los gestores deportivos públicos y privados, en la última década, un debate sobre la forma de gestionar y financiar los servicios deportivos municipales.

La crisis económica y financiera no ha hecho más que acelerarlo, colocándonos en la tesitura de tener que revisar lo que se hace, cómo se hace y sobre todo como se financia, proceso que muchos Ayuntamientos han venido demorando, pese a que ya en el año 1996 se alertase por CORREAL NARANJO sobre los problemas de financiación de los servicios deportivos, tal como ya se ha indicado anteriormente.

VÁZQUEZ PÉREZ⁸² denuncia el peligro en el que se encuentran, en la actualidad, muchos servicios deportivos municipales en la actualidad de «sucumbir a los envites del mercantilismo imperante, por lo que reclama un impulso hacia un nuevo deporte democrático con fines higiénicos, educativos, sociales y culturales». Sin duda alguna se refiere a la “obsesión” por la autofinanciación que puede conllevar el que los ciudadanos más desfavorecidos por la referida crisis económica no puedan acceder a los beneficios que la práctica deportiva conlleva.

Las disfunciones y carencias que se evidencia a través de los errores que hemos referido y comentado anteriormente, han provocado ineficiencias económicas que han afectado gravemente, en muchos casos, a la viabilidad financiera de los servicios deportivos municipales.

Debe reconocerse que no se ha hecho, en muchos casos, una buena gestión en el ámbito económico-financiero y tampoco en el jurídico, ya que no se ha aplicado la normativa fiscal y financiera vigente con rigor y además se han reconocido privilegios a determinados usuarios (clubes, federaciones y sociedades anónimas deportivas, entre otros,) para no pagar o pagar una cantidad simbólica por el uso de las instalaciones deportivas sin la motivación legal correspondiente.

Tampoco se han utilizado técnicas de buena gestión, como indicadores de gestión, estudios de costes, administración por objetivos, etc., propiciándose con ello un inadecuado uso de los recursos públicos.

Todo ello ha redundado en perjuicio de los servicios obligatorios que han de prestar los Ayuntamientos; en nuestro caso, del servicio deportivo y, a la postre, en los ciudadanos, en su condición de usuarios de los mismos.

Para afrontar los errores hace falta reformar en profundidad el sector público local deportivo, reduciendo su tamaño y redefiniendo el papel de los Ayuntamientos, considerándolos en su posición de planificadores del servicio público deportivo municipal y de supervisores y controladores en los servicios concedidos a la gestión

⁸²Señala ese autor, con gran acierto, que la práctica deportiva debe tener como fin el bienestar respondiendo a las demandas de ocio y salud. Véase VAZQUEZ PÉREZ, J.C.: *La política deportiva pública basada en la sociedad*, Delegación de Cultura y Deportes de la Diputación de Málaga, Málaga, 2015, pp. 185 y 186.

privada o a los clubes deportivos declarados de utilidad pública y/o a las federaciones deportivas, reconocidas de utilidad pública por ley.

1.2. EL DERECHO A LA PRÁCTICA DEL DEPORTE Y LA OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL DE FOMENTARLO

1.2.1. El deporte como objeto de protección y promoción por parte de los poderes públicos, en especial por las Entidades Locales

El artículo 43 de la Constitución⁸³ ordena a los poderes públicos fomentar el deporte⁸⁴. Su inclusión en el texto constitucional, según MARTINEZ-ALDAMA ORTUZAR y ORTUZAR OYANGUREJ⁸⁵, constituyó uno de los pilares básicos que permitió comenzar con su regulación normativa y con la consiguiente distribución de responsabilidades para su fomento entre los diferentes niveles de la Administración Pública. Para JIMENEZ SOTO⁸⁶ «al amparo de la bóveda constitucional se cimentaron las actuales estructuras deportivas» y se produjo «una frenética actividad normativa y democratizadora del deporte».

El deporte al que se refiere nuestra Carta magna se identifica con la práctica deportiva de las personas, con objetivos relacionados con la mejora de la condición física, psíquica o emocional, tal como así lo ha interpretado nuestro TS en su ya célebre sentencia de 23 de marzo de 1988⁸⁷. La intervención pública en el deporte según nuestro más alto tribunal «trata de amparar una actividad de indudable utilidad pública, que forma parte del conjunto de elementos que tienden no sólo ya a proporcionar medios materiales a los ciudadanos, sino a mejorar la calidad de su vida cotidiana».

Si bien el deporte es una actividad que nace en la propia sociedad y se desarrolla en la misma libremente al margen de cualquier inmisión pública⁸⁸, no es menos cierto

⁸³ Según BERMEJO VERA, la Asamblea del Deporte fue determinante para la constitucionalización del deporte y en este sentido afirma: «muy poco antes [diciembre de 1977] de la aprobación del texto constitucional se celebró en España una llamada Asamblea General del Deporte, cuyos debates y criterios sirvieron, en buena medida, para que en el texto constitucional figurase una explícita mención del deporte como objetivo de la acción pública». Véase BERMEJO VERA, J.: *Derecho...*, cit., p. 187. Véase CAMPS I POVILL, A.: «El artículo 43.3 de la Constitución Española», *La Constitución y el Deporte*, X Jornadas UNISPORT sobre Derecho Deportivo, Junta de Andalucía, Málaga, 1994, pp. 15-16.

⁸⁴ Sobre el modelo de intervención de los poderes públicos sobre el Deporte, véase el trabajo de BERMEJO VERA, J.; GAMERO CASADO, E. Y PALOMAR OLMEDA, A.: *Poderes públicos y deporte: los modelos deportivos en España, Latinoamérica y Europa*, Consejería de Turismo y Deportes, Sevilla, 2003.

⁸⁵ Véase MARTINEZ-ALDAMA ORTUZAR, I. Y ORTUZAR OYANGUREJ, I.: «Marco jurídico del deporte y Administración Local. Especial referencia a los municipios», SOLAR CUBILLAS, L.V. (coord.), *Deporte, Gestión y Municipio. Aspectos clave*, EUDEL, Bilbao, 2006, pp. 45-65, en particular p. 47.

⁸⁶ Véase el trabajo de JIMÉNEZ SOTO, I.: «El impulso democratizador de la Ley General de la Cultura Física y el Deporte de 1980», DE LA PLATA CABALLERO, N (dir.), *Las leyes del deporte de la democracia: bases para una Ley del siglo XXI*, Dykinson, Madrid, 2002, pp. 7-8.

⁸⁷ Véase al efecto la sentencia del TS, Sala Tercera (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 23 de marzo de 1988. Por su relevancia y especial interés en relación con el fenómeno deportivo, resulta de interés la lectura de la citada Sentencia de nuestro Alto Tribunal, y, muy especialmente, de su fundamento jurídico séptimo. En la misma dirección se ha pronunciado el TS, en su sentencia de 5 de junio de 1997 y el Tribunal Constitucional, en su sentencia de 11 de junio de 1992.

⁸⁸ Nos permitimos emplear la expresión de ARNALDO ALCUBILLA, en la obra colectiva coordinada por MAYOR MENÉNDEZ, P; ARNALDO ALCUBILLA, E. y DEL CAMPO COLÁS, C.: *Régimen jurídico del fútbol profesional*, Civitas, Madrid, 1997, p. 23.

que la creciente importancia social, política y económica del «*hecho deportivo*»⁸⁹ en la sociedad actual, ha dado lugar a una reacción institucional muy intensa de los poderes públicos tanto desde el punto de vista normativo, como orgánico y funcional.

El deporte en nuestra Constitución es un bien jurídico objeto de protección y de promoción por los poderes públicos que debe ser fomentado, como acertadamente nos recuerda BARRANCO VELA⁹⁰, con el objetivo primordial de aumentar su conocimiento y ejercicio. Según BERMEJO VERA⁹¹ el legislador conectó en el artículo 43 de la CE el fomento del deporte con el fomento de la salud y la educación sanitaria de los ciudadanos. Todo ello con la finalidad de asegurar una acción positiva de los poderes públicos en la promoción de la práctica deportiva, que como veremos en el capítulo III de este trabajo tiene una gran trascendencia para prevenir enfermedades y también como medio de rehabilitación e incluso de curación en determinadas enfermedades.

El poder constituyente, al comprender la importancia del «*hecho deportivo*»⁹² en la sociedad moderna y recogerlo así en nuestra norma suprema, ha manifestado su criterio de que el deporte, como las demás instituciones del país, debe empaparse de los principios rectores de la política social y económica de la CE⁹³. Su inclusión en el citado precepto junto a la protección de la salud le ha llevado a TOSCANO GIL⁹⁴ a plantear la estrecha vinculación de la recepción constitucional del deporte con una manifestación muy concreta del hecho deportivo como lo es el «*deporte para todos*», si bien a juicio del citado autor lo hace con una formulación «*escueta y confusa*».

TEJEDOR BIELSA⁹⁵ considera que de la lectura del citado precepto constitucional se pueden extraer tres postulados que sirven para guiar la actuación de los poderes públicos y que están implícitamente dentro del mandato constitucional: en primer lugar, que el fenómeno deportivo constituye una realidad social que ha sido asumida como objetivo constitucional; en segundo lugar, que para lograr ese objetivo es necesaria una acción positiva de todos los poderes públicos en relación con el deporte para lograr la mayor difusión de la práctica deportiva y en tercer lugar, que la acción positiva de los poderes públicos, dado su carácter finalista, no puede limitarse al simple

⁸⁹ Expresión acuñada por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del TS, de 23 de marzo de 1988 y también empleada por REAL FERRER, G.: *Derecho público del deporte*, Civitas, Madrid, 1991, pp. 383 y ss.

⁹⁰ Véanse estas consideraciones y otras adicionales en BARRANCO VELA, R.: «El papel de la legislación autonómica en la promoción del deporte», DE LA PLATA CABALLERO, N. (dir.), *Las Leyes del Deporte de la Democracia: Bases para una Ley del Siglo XXI*, Dykinson, Madrid, 2002, pp. 101-121.

⁹¹ BERMEJO VERA, J.: *Constitución y Deporte*, Tecnos, Madrid, 1998, pp. 40-48.

⁹² Sobre el hecho deportivo es de inexcusable lectura la obra de DOMINGUEZ, J. L.: *Reflexiones acerca de la evolución del hecho deportivo*, Universidad del País Vasco, 1985.

⁹³ TEJEDOR BIELSA nos recuerda que «la inclusión de este principio rector en el texto constitucional no fue en absoluto casual, sino el resultado de una intensa demanda formulada por el mundo del deporte, en el marco de la Asamblea General del Deporte celebrada en Madrid, del 15 al 17 de diciembre de 1977». Véase TEJEDOR BIELSA, J. C.: *Público y privado en el deporte*, Bosch, Barcelona, 2003, p. 28. Véase también el excelente comentario que realiza del artículo 43.3 de la Constitución, CAMPS I POVILL, A.: «El artículo 43.3. de la Constitución Española» en *La Constitución y el Deporte, X Jornadas UNISPORT sobre Derecho Deportivo*, Junta de Andalucía, Málaga, 1994, pp. 15-16.

⁹⁴ TOSCANO GIL, F.: «Las competencias de las entidades...», cit., p. 200.

⁹⁵ TEJEDOR BIELSA, J.C.: *Público y privado en el deporte*, cit., p. 31.

fomento, sino que debe comprender otras técnicas de intervención como las de policía o limitación y la de servicio público.

Según CAZORLA PRIETO⁹⁶, «el deporte que se incorpora a la Constitución es el deporte de y para todos los ciudadanos, es el deporte como elemento diario en la vida de toda persona en condiciones de practicarlo, que es el que mejor y de modo más directo se conecta con la salud individual y colectiva. Es el deporte activo, o deporte practica y no el pasivo o deporte espectáculo».

Aunque en nuestro orden constitucional no se reconoce de modo directo un derecho individual a la práctica del deporte, según el profesor BERMEJO VERA se produce un reconocimiento implícito del derecho al acceso a la práctica deportiva, en la medida en que los poderes públicos se hallan en la obligación de promoverlo. En este sentido, dice «que la encomienda o mandato constitucional dirigido a los poderes públicos juega un papel semejante al desempeñado por un eventual precepto de reconocimiento del derecho del ciudadano al deporte»⁹⁷. En el plano jurídico supraestatal, nos recuerda AGIRREAZCUENAGA⁹⁸ que «son numerosas las Declaraciones internacionales que proclaman la existencia de un derecho individual de las todas las personas a la práctica del deporte». La “Carta europea del deporte para todos”⁹⁹ proclama en su artículo primero: «todas las personas tienen derecho a practicar deportes».

Desde el restablecimiento de la democracia y en la actualidad también, es el «deporte municipal», es decir, el que se promueve desde los Ayuntamientos, el que sin lugar a dudas, hace realidad el derecho de todos los ciudadanos a practicarlo, derecho que implícitamente reconoce la CE cuando obliga a los poderes públicos a fomentarlo. La CE obliga a los Ayuntamientos a fomentar la práctica deportiva exigiéndoles «un resultado», como acertadamente ha puesto de manifiesto JIMÉNEZ SOTO¹⁰⁰, garantizando su intervención en dicha tarea, mediante la asignación de competencias para que puedan promover actividades y, en su caso, servicios públicos. Ello explica y justifica la intervención de la Administración Local. Para este autor la Administración Local, tras el restablecimiento de la democracia «irrumpe como un operador deportivo de indudable importancia para el desarrollo del deporte, principalmente el deporte para todos, el deporte vinculado a la salud»¹⁰¹.

Desde el punto de vista práctico, la brevedad en la formulación del mandato contenido en el artículo 43.3 de la CE, no ha impedido ni ha constituido una cortapisa para que la intervención de los poderes públicos con base en el mandato constitucional referido y también de las interpretaciones que de ello ha hecho la doctrina especializada, a la que nos hemos referido anteriormente, haya sido en los últimos treinta años muy

⁹⁶ CAZORLA PRIETO, L.M.: *Derecho del deporte*, Tecnos, Madrid, 1992, pp. 13-17.

⁹⁷ BERMEJO VERA, J.: «Constitución y ordenamiento deportivo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 63, 1989, p. 344.

⁹⁸ AGIRREAZCUENAGA, I.: *Intervención pública en el deporte*, Civitas, Madrid, 1998, p. 45.

⁹⁹ Se aprobó en la conferencia de Ministros europeos, responsables del deporte, celebrada en Bruselas, en 1975.

¹⁰⁰ JIMÉNEZ SOTO, I.: «El derecho al deporte y al ocio», MONEREO PÉREZ, J.L.; MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M^a.N. (coords.), *Comentario a la Constitución Socio-Económica de España*, Comares, Granada, 2002, p. 1579.

¹⁰¹ Véase JIMÉNEZ SOTO, I.: «El impulso democratizador de la Ley General de la Cultura Física y el Deporte de 1980», cit., p. 8.

intensa. Debe destacarse, de manera muy especial, la acción de los Ayuntamientos en el fomento de la práctica deportiva con la educación, la salud y la integración social de los más desfavorecidos como perspectivas, valores estos que caracterizan al Estado Social y Democrático que nuestra Constitución proclama y garantiza. Ello ha dado lugar a la creación de una Administración deportiva especializada y dentro de esta a la Administración municipal deportiva¹⁰², dedicada al fomento de la práctica deportiva, que TOSCANO GIL¹⁰³ califica de «*potentior persona*», a través de la que se ha instrumentado la «política deportiva local» encaminada a desarrollar un auténtico servicio público deportivo.

Respecto a los Ayuntamientos, el texto constitucional establece un marco que pasa fundamentalmente por el reconocimiento del derecho a la autonomía de los municipios y provincias para la gestión de sus respectivos intereses —artículos 140, 141 y 142—, quedando configurado dicho principio de autonomía¹⁰⁴ como un instrumento fundamental en el análisis del papel de los Ayuntamientos en el nuevo esquema¹⁰⁵, si bien es cierto que la determinación del margen de actuación de estos necesita de las previsiones de otras disposiciones normativas de ámbito estatal o autonómico en todo caso, particularmente la LRBRL y la legislación sectorial autonómica en materia deportiva. Este criterio fue declarado tempranamente por nuestro TC en su sentencia de 28 de julio de 1981, señalando además que el citado principio de autonomía local no conlleva la existencia de un ámbito de competencias propias y exclusivas de los Entes Locales, sino que en realidad debe entenderse como «el derecho de las mismas a participar en cuantos asuntos afecten a la colectividad local, capacidad de participación que corresponderá modular al legislador, en función de los intereses públicos que resulten implicados en cada caso». El mismo tribunal ha declarado en otra sentencia de 19 de octubre de 1979 «que deberá existir en todo caso un mínimo competencial que tanto la Administración central como la autonómica, deberán respetar».

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto y lo establecido en el artículo 43.3 de la Constitución, en el ámbito deportivo, en concreto, se ha planteado si existe la posibilidad de que los Entes Locales pudieran asumir y desarrollar algunas competencias en materia deportiva sin la necesidad de participación de otras Administraciones Públicas e incluso sin necesidad de habilitación legal que estableciera las directrices correspondientes, tal y como parecía exigir nuestro TC, en la primera de las sentencias referidas en el párrafo anterior. Es decir, se plantea la cuestión de si existe en la Constitución un núcleo mínimo de competencias deportivas que los Entes Locales podrían desarrollar sin necesidad de norma estatal o autonómica que les facultara para

¹⁰² Constituye una manifestación de la concepción actual de la Administración Pública, entendida como garante de la procura existencial, cuya misión fundamental es hacer realidad los fines del Estado. Véase ALLI ARANGUREN, J. C.: Derecho Administrativo y globalización, THONSOM-CIVITAS, Madrid, 2004, pp. 118-122.

¹⁰³ TOSCANO GIL, F.: «Las competencias de las entidades.....», cit., p. 203.

¹⁰⁴ Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo, el 15 de octubre de 1985, publicada en el BOE, núm. 47, de 24 de febrero de 1989. En su artículo 3. 1 se define la Autonomía local 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». Se puede consultar en la siguiente dirección web: <http://www.boe.es/boe/dias/1989/02/24/pdfs/A05396-05398.pdf> [Con acceso el 01.02.2015].

¹⁰⁵ Un estudio detenido al respecto en SOSA WAGNER, F. y DE MIGUEL GARCÍA, P.: *Las competencias de las Corporaciones Locales*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1995.

ello. Para responder a este planteamiento, resulta absolutamente necesario analizar tanto el alcance normativo del mencionado artículo art. 43.3 de la Constitución, cuya ambigüedad, como ha señalado BERMEJO VERA¹⁰⁶, es comparable a la del resto de artículos que integran los denominados «principios rectores de la política social y económica», como el del citado principio de autonomía local establecido en los artículos 137, 140, 141 y 142 de la CE. Así, en primer lugar hemos de recordar que el art. 43.3 de la CE establece que «los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio», consagrando de este modo el denominado principio de fomento del deporte, que como ha comentado abundante doctrina en nuestro país a lo largo de estos treinta años de vigencia de la Constitución, representan un mandato constitucional que afecta a todos los poderes públicos sin excepción¹⁰⁷.

Si entendemos que el deporte tiene interés local y así lo considera REAL FERRER¹⁰⁸, el principio de autonomía local, según GUTIERREZ ALONSO¹⁰⁹, ofrece cobertura suficiente en materia deportiva a los Entes Locales «sin necesidad incluso de que exista una norma estatal o autonómica que así lo establezca», por lo que en opinión del citado autor nada impediría que aquellos pudieran desarrollar competencias en relación a la actividad de fomento deportivo, sin necesidad incluso de habilitación legal, pero ante las dudas que se plantea el citado autor sobre la consideración de determinadas manifestaciones del fenómeno deportivo como actividades de fomento del deporte –como por ejemplo el deporte espectáculo–, propone la aprobación de una norma con rango de Ley que lo aclare. Así las cosas, consideramos muy esclarecedor para los Ayuntamientos el nuevo marco normativo establecido por la LAULA, que preserva unas competencias mínimas en materia deportiva a aquellos, tal como así lo había indicado el TC, y que les obliga a definir las prestaciones mediante la correspondiente ordenanza de servicio público, solución que se inserta dentro de la reflexión que realiza el referido autor, que compartimos plenamente, en orden a la necesidad de que exista una norma con rango de ley que acote las competencias municipales en materia deportiva. Recordemos que tanto la LCFD de 1980¹¹⁰ –hoy

¹⁰⁶ Véanse estas consideraciones y otras adicionales en BERMEJO VERA, J.: «El marco jurídico del deporte en España», *Revista de Administración Pública*, núm. 110, mayo-agosto 1986, pp. 7-30.

¹⁰⁷ Según BERMEJO VERA «el texto constitucional contempla por primera vez el deporte como objeto y objetivo de atención de todos los poderes público, sin exclusión». Véase BERMEJO VERA, J.: *Constitución y Deporte*, Tecnos, Madrid, 1998, p. 25.

¹⁰⁸ REAL FERRER, G.: *Derecho Público del Deporte*, cit., p. 443. Para este autor, es en el nivel local donde se sitúa el eje principal de toda política dirigida a difundir el conocimiento y práctica de las actividades físicas y deportivas, siendo el papel de las Corporaciones locales insustituible.

¹⁰⁹ GUTIERREZ ALONSO, J.: «Las competencias deportivas de los entes locales en la Comunidad Autónoma de Andalucía», *Anuario Andaluz del Derecho Deportivo*, núm. 8, 2008, p. 58.

¹¹⁰ No obstante, a nivel estatal que no local, la respuesta al deber constitucional de fomentar el deporte llegó, en primer término, a través de la Ley General de la Cultura Física y el Deporte, aprobada en 1981. Así en el artículo 3, 5 del referido texto se dispone: «El Municipio, de acuerdo con su propio régimen jurídico y en colaboración con las demás Administraciones Públicas y con las asociaciones y Entidades deportivas. ejerce las competencias y presta los servicios que les corresponden en la materia, y en particular las siguientes:

- a) Desarrollar la política físico- deportiva y gestionar, con las correspondientes ayudas, la plena utilización de las instalaciones públicas en su ámbito territorial.
- b) Llevar un censo de ras instalaciones deportivas de su territorio, así como de su estado de conservación, dotando a las propias del personal adecuado para su uso.

derogada– y luego, la vigente LRBRL establecieron las primeras disposiciones al respecto en parecidos términos a como lo hace la LAULA.

En el artículo 25.2.m) de la LRBRL se indica que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia de «*actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo*», y en el artículo 26.1. c) determina que los municipios con población superior a 20.000 habitantes, por sí o asociados, «deberán prestar, en todo caso, los servicios de protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público». La LCFD, que se aprobó por el Gobierno dos años después de la aprobación del texto constitucional y que se derogó en 1990, dejó claro que el deporte tenía interés desde el punto de vista local y que las competencias que asignó a los Ayuntamientos podían considerarse dentro del contenido mínimo del principio de fomento del deporte proclamado en el artículo 43.3 de la CE. Pero, será la LRBRL la que en su condición de norma sustantiva que regula el régimen local en España, establezca también el interés local por el deporte y unos servicios obligatorios deportivos mínimos a prestar por los Ayuntamientos con una población superior a los veinte mil habitantes, sin perjuicio de que puedan ejercer otras competencias que les asignen las leyes sectoriales o puedan prestar cuantos servicios consideren en este ámbito de interés para sus vecinos, tal como así lo previene, esto último, el artículo 27 de la LRBRL.

A juicio de GUTIÉRREZ ALONSO¹¹¹ los Ayuntamientos están legitimados para actuar «sin la injerencia de otras Administraciones territoriales». En este mismo sentido se ha pronunciado alguna doctrina, especialmente cualificada en este ámbito, como los profesores REAL FERRER¹¹² y JIMÉNEZ SOTO¹¹³. Para este último autor, la Constitución establece una «obligación de resultado, en el sentido de que el deporte quede efectivamente fomentado, pudiendo encontrarse tras el término fomento tanto actividades serviciales, como estimuladoras o reguladoras, porque lo sustancial no es el medio sino el fin», insistiendo en que el contenido mínimo del principio constitucional del fomento deportivo alcanza a todos los poderes públicos sin excepción, debiéndose entender –continúa el citado autor– además «que no estamos ante una obligación administrativa de medios sino de resultado». Continúa este autor con su alegato en el sentido de que no sería aceptable, desde un punto de vista constitucional, una actitud pasiva por parte de las autoridades en materia deportiva, ya que el aumento de la práctica deportiva parece configurarse en la Constitución como un fin en sí mismo, como un mandato proactivo que impregna la actuación administrativa, y no como una mera actividad de medios que deja al arbitrio de los ciudadanos la práctica deportiva y de los poderes públicos su fomento y promoción.

c) Asegurar el cumplimiento de la legislación urbanística en materia de reserva de espacios y zonas para la práctica del deporte.

d) Celebrar conciertos y convenios con Entes públicos o privados para el cumplimiento de los fines de la presente Ley».

¹¹¹ GUTIÉRREZ ALONSO, J.: «Las competencias deportivas de los entes locales en la Comunidad Autónoma de Andalucía», cit., p. 51.

¹¹² Entre otros, REAL FERRER, G. «Las competencias de los entes locales en materia de deporte», MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 2003.

¹¹³ JIMÉNEZ SOTO, I.: «El derecho al deporte y al ocio», cit., p. 1579.

El deporte, por tanto, representa un bien jurídico querido por nuestro constituyente, que está íntimamente relacionado con otros bienes jurídicos como la salud, el ocio, la educación y la integración social, como también lo ha puesto de manifiesto BARRANCO VELA¹¹⁴, y debe ser fomentado por los poderes públicos con un objetivo primordial de aumentar su conocimiento y ejercicio, siendo esta la interpretación correcta del término fomento que ha utilizado la Constitución.

El Consejo de Estado¹¹⁵, en la memoria correspondiente al año 1992, avala el planteamiento expuesto en los párrafos precedentes y además plantea la organización de servicios públicos deportivos para fomentar la práctica popular del deporte lo que viene a corroborar uno de los pilares sobre los que se sustenta esta investigación: la formalización mediante su reglamentación de los servicios deportivos municipales en servicios públicos deportivos. Así, entre otras consideraciones, realiza el órgano consultivo la siguiente: «la interpretación restrictiva (del art. 43.3) no respondería al sentir de la sociedad que solicita cada vez más prestaciones sin las cuales es imposible la práctica popular del deporte (instalaciones deportivas, organización de competiciones, servicios asistenciales, etcétera.), que requieren del montaje de servicios públicos y la intervención administrativa». De este modo, podemos afirmar con GUTIERREZ ALONSO¹¹⁶, que existen actividades deportivas que pueden asumir y desarrollar los Entes Locales, «las cuales vendrían a conformar el núcleo esencial del mandato constitucional de fomento deportivo». Se trataría de acciones encaminadas a la promoción del deporte, actuaciones tendentes a facilitar la práctica deportiva a los ciudadanos de su demarcación territorial o aquellas otras que, aun trascendiendo de lo meramente deportivo, se encuentren relacionadas con otros bienes jurídicos tutelados y reconocidos por la Constitución, como son la educación, la salud, el ocio, la calidad de vida o la integración social de los colectivos necesitados de una especial atención (mayores, jóvenes en situación de riesgo de exclusión, personas con discapacidad, etc.). Los Ayuntamientos conforme al mandato constitucional han de promover la práctica deportiva entre sus vecinos y vecinas, como actividad espontánea, desinteresada y lúdica, con fines educativos, sanitarios y como instrumento de integración social, tal como acertadamente sostiene SOLAR CUBILLAS¹¹⁷.

1.2.2. Las competencias municipales sobre deporte en la legislación estatal y andaluza

1.2.2.1. La recepción del deporte en la legislación de régimen local

Como corresponde a un fenómeno moderno como es el deporte, este no tiene una larga tradición dentro de las competencias de las Entidades Locales. La primera vez que

¹¹⁴ Ver estas consideraciones y otras adicionales en BARRANCO VELA, R., «El papel de la legislación autonómica en la promoción del deporte», DE LA PLATA CABALLERO, N. (dir.), *Las Leyes del Deporte de la Democracia: Bases para una Ley del Siglo XXI*, Dykinson, Madrid, 2002.

¹¹⁵ CONSEJO DE ESTADO: *Memoria del año 1992*, Consejo de Estado, Madrid, 1992.

¹¹⁶ GUTIERREZ ALONSO, J.: «Las competencias deportivas de los entes locales en la Comunidad autónoma de Andalucía», cit., p. 51.

¹¹⁷ Para este autor, la función de un Ayuntamiento no consiste en gestionar sólo instalaciones deportivas sino que debe fomentar a través de la práctica deportiva el progreso humano y la mejora de la condición de las personas y, por tanto, debe prestarse desde los Ayuntamientos a los ciudadanos un servicio deportivo que favorezca el crecimiento en valores, virtudes y capacidades humanas. Véase SOLAR CUBILLAS, L.: «La necesidad de una percepción ética del deporte y su gestión. El marco conceptual en la responsabilidad social corporativa», *Libro de actas del XII Congreso AEISAD, Responsabilidad social, ética y deporte*, Madrid, 2012, pp. 13-25..

se hace referencia a la cultura física¹¹⁸ en el ordenamiento jurídico municipal se produce en el Estatuto Municipal de 1924¹¹⁹ aprobado en la dictadura de Primo de Rivera, estableciendo en su artículo 215 la obligación «de fomentar la cultura física y las instituciones ciudadanas». Posteriormente la Ley Municipal¹²⁰ aprobada por el gobierno de la II República en 1935¹²¹, señala en su artículo 102. E. g.), que será de la competencia municipal «la ejecución de obras y servicios» entre los que se encuentran «los frontones», los que según MARTINEZ AGUADO¹²² «eran uno de los espacios deportivos más numerosos de la época». Posteriormente en la Ley de 17 de julio de 1945 de Bases de Régimen Local¹²³ se alude a los «campos de deportes, «la educación física» los «campamentos», las «piscinas y baños públicos», así como los «frontones». Todas estas menciones serán refrendadas con posterioridad por el Decreto de 16 de diciembre de 1950 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945¹²⁴. El artículo 101 del referido texto disponía que, en el gobierno y la Administración de cada Entidad Local, las actuaciones municipales debían dirigirse a la consecución de un conjunto de fines, entre los que se encontraban los campos de deportes, piscinas y baños públicos. También el desarrollo del Título IV de la referida Ley de Régimen Local, a través del RSCL, en su derogado art. 162.3.i) establecía como una de las prioridades de los servicios de cooperación provincial los «campos de escolares y de deportes».

Una vez introducida la materia deportiva en la legislación de régimen local, la vigente LRBRL la ha mantenido en su redacción, en dos artículos de especial trascendencia, que son objeto de estudio más adelante y que ahora simplemente reseñamos, al indicar que el municipio ejercerá competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en «actividades o instalaciones culturales y deportivas» (art. 25.2.m) y al disponer como servicio de prestación municipal obligatoria el de «instalaciones deportivas de uso público» (art. 26.1.c). También el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante ROF) considera en su artículo 236.3, específicamente, que las entidades deportivas cumplen con la misión de defensa, fomento o mejora de los intereses de los vecinos del municipio, propiciando su inscripción en el registro municipal de asociaciones vecinales. Y por último el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (en adelante RB) señala en su artículo 4 que las «piscinas y campos de deporte» tienen la consideración de bienes de servicio público por encontrarse directamente destinados al

¹¹⁸ MARTINEZ AGUADO señala oportunamente que conforme a la denominación de la época el término «cultura física» hacía referencia a lo que hoy denominamos deporte. Véase MARTINEZ AGUADO, D.: «La gestión deportiva municipal en España», cit., p. 279.

¹¹⁹ Publicado en la Gaceta de Madrid, núm. 69, de 9 de marzo de 1924.

¹²⁰ Publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 307, de fecha 3 de noviembre de 1935.

¹²¹ Si el golpe de Estado que provocó la guerra civil española, en julio de 1936, no lo hubiera impedido la ciudad de Barcelona, que había optado dos veces a ser candidata para organizar los Juegos Olímpicos de verano de la «Era Moderna», iba a albergar unas «Olimpiadas populares internacionales», a celebrar en julio de 1936, como réplica ideológica al nacional-socialismo, que acabó representando las Olimpiadas de Berlín de 1936. Información recogida de MARTINEZ AGUADO, D.: «La gestión deportiva municipal en España», cit., p. 279.

¹²² Véase MARTINEZ AGUADO, D.: «La gestión deportiva municipal en España», cit., p. 279.

¹²³ BOE núm. 199, de 18 de julio de 1945, base 11, letras a), b), f) e i).

¹²⁴ BOE núm. 363, de 29 de diciembre de 1950.

cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las Entidades Locales y a la prestación de servicios públicos o administrativos.

A partir de este punto, el deporte tiene la consideración de actividad consustancial de las Corporaciones Locales. Así, la LRHL, hoy refundida tras varias reformas, reflejará la posibilidad de establecimiento y cobranza de tasas por la prestación de servicios o de realización de actividades administrativas de competencia local y, en particular, por la de «piscinas, instalaciones deportivas y otros servicios análogos» [art. 20.3.o)].

Tan evidente es actualmente el vínculo entre el deporte y la actividad administrativa local que el Real Decreto 835/2003, de 27 junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las Entidades Locales, declara en su preámbulo que «las dotaciones en infraestructura tales como las redes de transporte, de abastecimiento de energía eléctrica, instalaciones sociales, culturales y deportivas» se caracterizan por ser equipamientos eminentemente públicos.

Como último apunte en este recorrido por la recepción del «hecho deportivo» en la normas de régimen local, cabe señalar en Andalucía la legislación autonómica sobre régimen local –nos referimos a la LAULA– que ha elevado el deporte a la categoría de competencia propia y mínima de todos los Ayuntamientos andaluces y la reciente reforma del régimen local a nivel estatal llevada a cabo por la LRSAL¹²⁵ que mantiene el deporte como competencia obligatoria en municipios de más de 20.000 habitantes, lo que sin duda alguna da idea de la fortaleza del «hecho deportivo» a nivel de la Administración Local¹²⁶.

¹²⁵ Es pacífico que las Entidades Locales tienen una contribución mínima a la deuda pública (4,6% EELL -equivalente a 42.000 mil/euros-, frente al 20,6% CC.AA. y el 75% Estado, sobre el 92% del PIB, primer trimestre 2013). Es más, el año 2013 se ha cerrado con superávit en conjunto del 1% sobre PIB. En consecuencia, ni la deuda ni el déficit público locales tienen suficiente peso como para imponer la reforma puesta en marcha. Obviamente, la racionalización de la Administración Local, como de todas las Administraciones Públicas, es siempre necesaria. Ahora bien, en términos de lealtad institucional, los problemas relacionados con el citado artículo 135 de la Constitución se encuentran sobre todo en la Administración del Estado y, en segundo término, en las Administraciones Autonómicas. El legislador parece haberlo olvidado. En todo caso, descartadas las razones alegadas por el redactor de la norma, a falta de otra referencia, la única manera de reconocerlas es a partir de los objetivos que se dice perseguir: clarificar las competencias, racionalizar la estructura administrativa, un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada; y de las medidas aprobadas en relación con cada uno de ellos. Véase al efecto VILLAR ROJAS, F.J.: «Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503637>, [Con acceso el 01.07.2015].

¹²⁶ Véase LUNA QUESADA, J.: «El “deporte municipal”, tras la aprobación de la ley de Racionalización y Sostenibilidad Financiera de la Administración Local», *Revista Instalaciones deportivas Hoy*, núm. 2 2015, pp. 40-43. Se mantiene tras la reforma de la Administración Local la obligación establecida, desde 1985, en la primera redacción de la LRBRL, concretamente en el artículo 26, en los municipios de más de 20.000 habitantes, de dar un servicio obligatorio de uso de instalaciones deportivas a sus vecinos y el correlativo derecho de estos a exigir su implantación, recogido en el artículo 18 del citado texto. Esto confirma el papel que tanto la Constitución como el legislador ordinario atribuyen a los Ayuntamientos en la tarea de fomentar la práctica deportiva. La gran novedad de la reforma llevada a cabo en el año 2013, en el ámbito deportivo la constituye la exigencia de que los servicios municipales sean eficientes y sostenibles desde el punto de vista financiero y se presten dentro de los ámbitos competenciales establecidos, prohibiéndose la duplicidad y la realización de competencias mal llamadas “impropias” sin medios financieros, poniendo en peligro la sostenibilidad de la Corporación local. MERINO ESTRADA

1.2.2.2. Las competencias municipales sobre deporte tras la aprobación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Financiera de la Administración Local

La LRBRL, tras la reforma llevada a cabo por la LRSAL, obliga al legislador estatal y autonómico a asegurar a los Entes Locales su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos. Esta norma exige, además, que la asignación de competencias prevista en este se haga también, de acuerdo a los principios de eficacia y eficiencia y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera¹²⁷.

En su papel definidor de la autonomía local, completando la configuración que de la misma hace el texto constitucional, la LRBRL, en el artículo 25, obliga al legislador sectorial, sea estatal o autonómico, a asegurar a los Entes Locales la atribución de competencias en las materias que sean de su interés. Entre estas materias se encuentran las deportivas. Es decir, ha de tratarse de asuntos en los que exista un interés local, que afecten directamente al círculo de sus intereses. Si bien, la cosa no queda ahí, habrá que atender también a las características de la actividad de que se trate, así como a la capacidad de gestión del Ente Local. Por último, la atribución de competencias ha de hacerse conforme a los principios de descentralización y de máxima proximidad al ciudadano.

En el artículo 25.1 de la LRBRL se puede leer: «El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal». También este precepto es objeto de modificación por parte de la LRSAL¹²⁸, en tanto que se exige el cumplimiento de varias condiciones para poder establecer un servicio, a saber:

nos recuerda como en distintas versiones de los Anteproyectos se empleó el término “competencias impropias”, que tras el dictamen del Consejo de Estado se suprimió, pasando a constituir un “tercer género” innominado y residual. En realidad no se trata de competencias propiamente dichas, sino de actividades, servicios o programas que se desarrollen en régimen de iniciativa. No podemos considerarlas competencias como tales, pues el propio artículo 7.1 dice que “las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación”. No están en el “sistema” y por ello, ni tienen atribución expresa de potestades, ni la proporcionada financiación». Véase MERINO ESTRADA, V.: «Reordenación de las competencias y cambios en los servicios públicos locales», *Jornada sobre la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, Palma de Mallorca, 6 de junio de 2014

¹²⁷ La LRSAL dispone que el apartado 1 del artículo 2 de la LRBRL quede redactado del siguiente modo: «1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia».

¹²⁸ La LRSAL da una nueva redacción al artículo 25 de la LRBRL que queda con el siguiente texto: «1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo».

- Una evaluación previa por el legislador sectorial sobre la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

Los servicios actuales, como acertadamente propone JIMENEZ SOTO¹²⁹ se deben mantener para cumplir con los fines de la Ley, siempre y cuando sean sostenibles y no pongan en peligro la estabilidad presupuestaria de la Corporación. Al no prever la Ley un régimen temporal de aplicación al nuevo régimen de las competencias propias, hemos de entender, siguiendo la interpretación de BASSOLS COMA¹³⁰, que el artículo 25 de la LRBRL, en su nueva redacción, al no prever un régimen transitorio sólo será de aplicación para las futuras leyes que se promulguen; pues, en caso contrario, afirma JIMÉNEZ SOTO «podría producirse un vaciamiento de la actividad municipal actual». Con carácter potestativo se exige que las leyes estatales o autonómicas que asignen competencias a los Ayuntamientos determinen los recursos financieros para hacer frente a los costes de aquellos.

- Que la creación de un servicio no puede conllevar mayores gastos a la Corporación sobre los ya existentes.

En el artículo 25.2.m) de la LRBRL se dispone que «el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia de “actividades o instalaciones deportivas». Es aquí donde, a juicio de TOSCANO GIL¹³¹, la LRBRL realiza la auténtica atribución competencial en la materia a los Entes Locales. Se está aquí disponiendo la competencia municipal en materia de actividades y de instalaciones deportivas, competencia que ha de ser concretada por la legislación sectorial, que en este caso, como veremos, es la legislación autonómica. Lo que importa en este punto es el reconocimiento de la competencia local en materia deportiva.

2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

«[...] Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.

3. Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

4. La Ley a que se refiere el apartado anterior deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. La ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas.

Los proyectos de leyes estatales se acompañarán de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se acrediten los criterios antes señalados.

5. La Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública».

¹²⁹Véase esta consideración y otras de interés en JIMENEZ SOTO, I.: «Evolución y configuración de los servicios deportivos locales. Un acotamiento a propósito de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», *Reala Nueva Época*, núm. 3, 2015, pp. 1-17, en particular p. 15.

¹³⁰Véase BASSOLS COMA: «La racionalización de la Administración Local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama general», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, pp. 21-47, en particular p. 30

¹³¹ TOSCANO GIL, F.: «Las competencias de las entidades...», cit., p. 202.

Según JIMÉNEZ SOTO¹³², «la regulación actual produce a todas luces un acotamiento de la competencia municipal en materia deportiva, pues de un genérico “actividades o instalaciones deportivas: ocupación del tiempo libre”, en el artículo 25.2.m); ahora se constriñe la competencia, mejor dicho la materia, en plena sintonía con las leyes sectoriales, como se puede ver en el artículo 25.2.1): “Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre”; con lo cual cierra, de una vez por todas, el campo a otras manifestaciones de carácter deportivo como el deporte de alta competición, el espectáculo deportivo, el alto nivel, etc., que se escapan del ámbito municipal, al ser competencia de las Comunidades Autónomas y del Estado; y, al tratarse de competencias propias, al igual que en la LRBRL se deben de determinar por Ley (art. 7.1 y 25.3), con la reforma se le añade en el artículo 25.3, que éstas competencias se determinarían por Ley debiendo de evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; Ley que, a tenor del apartado 4 del mismo artículo, debe de ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones públicas y de los principios de sostenibilidad».

Y, desde otra perspectiva, en el 26.1.c) de la LRBRL se establece la obligatoriedad, para todo municipio con población superior a 20.000 habitantes, de prestar los servicios relativos a «instalaciones deportivas de uso público». Se trata de la obligación de la prestación obligatoria de un servicio, que TOSCANO GIL¹³³ califica como «servicio público municipal al vecino, que tiene derecho a exigir conforme al artículo 18.1.g) de la LRBRL»¹³⁴, pero que nosotros consideramos que requiere de una reglamentación –antes de la LAULA conforme a las previsiones contenidas en el artículo 33 del RSCL y con la referida norma en vigor a través de la ordenanza de creación del servicio público, conforme a las determinaciones que se contienen en su artículo 31, para la concreción de las prestaciones que conforman el servicio público y para que además puedan ser exigidas por los usuarios. Sin embargo, si podrá exigir el establecimiento, que no las prestaciones concretas, del servicio público. Este precepto, así como la interpretación sistemática que resulta de los artículos 25 y 85.1. de la LRBRL, le parece al citado autor fundamento bastante para defender la concepción de la competencia municipal relativa a instalaciones deportivas como competencia para prestar un servicio público.

La competencia de los municipios sobre instalaciones deportivas no puede ser entendida como relativa a la simple construcción, gestión y mantenimiento de las mismas, como una competencia estática, pues la obligación que impone el legislador a los Ayuntamientos es la de facilitar el uso de instalaciones deportivas, lo que conlleva la existencia de un personal técnico adecuado que oriente al ciudadano en el uso adecuado,

¹³² JIMENEZ SOTO, I.: «Evolución y configuración de los servicios deportivos locales. Un acotamiento a propósito de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», cit., p.14.

¹³³ TOSCANO GIL, F.: «Las competencias de las entidades...», cit., p. 202.

¹³⁴ Véase QUINTANA LÓPEZ, T.: «Derecho de los vecinos a la prestación de los servicios públicos». *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 16, 2008. pp. 7-13, en particular pp. 11 y 12. En su opinión, el artículo 18.1. g) de la LRBRL legitima al vecino para exigir judicialmente el establecimiento e implantación “ex novo” de aquellos servicios públicos que se corresponden con las competencias municipales de ejercicio obligatorio, entre los que se encuentran los servicios de uso de instalaciones deportivas.

incluso que lo inicie mediante la instrucción correspondiente en su conocimiento, permitiendo un elenco más amplio de iniciativas municipales. El artículo 72 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte (en adelante LD) en tanto que dispone que «toda instalación o establecimiento de uso público en que se presten servicios de carácter deportivo, cualquiera que sea la Entidad titular, deberá ofrecer una información, en lugar perfectamente visible y accesible, de los datos técnicos de la instalación o del establecimiento, así como de su equipamiento y el nombre y titulación respectiva de las personas que presten servicios profesionales en los niveles de dirección técnica, enseñanza o animación», sustenta nuestra postura en torno a la obligación de disponer en las instalaciones deportivas de personal técnico. AGUILERA FERNÁNDEZ¹³⁵ también se ha referido a esta cuestión, recordando que en el régimen anterior a la restauración de la democracia, los municipios disponían de equipamientos deportivos propios, pero no del personal técnico que posibilitara su uso y que la deficiente redacción del artículo 26 de la LRBRL en una interpretación restrictiva podría justificar. Pero se pregunta ¿posee el vecino el derecho a practicar actividades físico deportivas en instalaciones municipales con el correspondiente personal técnico adecuado para su uso? La respuesta de REAL FERRER¹³⁶ es esta: «desde la perspectiva de la exigibilidad de los vecinos al establecimiento y prestación de los servicios públicos municipales que se contempla en el importantísimo artículo 18 1 g) de la LRBRL no es difícil concluir que el derecho de los vecinos se limita a obtener del Ayuntamiento la construcción y adecuada puesta en uso de las instalaciones deportivas. Incluso, la multiplicidad de instalaciones deportivas hace imposible exigir la construcción de instalaciones para la práctica de un específico deporte ya que dentro de ciertos límites, es claro que la concreta determinación de la infraestructura deportiva a ejecutar constituya una legítima opción política». Estando de acuerdo con el citado autor en su razonamiento, pensamos que la respuesta ha de ser necesariamente positiva si tenemos en cuenta lo ordenado por la LD en el artículo 72, ya referido y comentado.

La LD no entra a definir ni a desarrollar competencia alguna de los Entes Locales en materia deportiva. Pero porque ése no es su papel. Es al legislador autonómico al que, conforme al texto constitucional, y como acabamos de ver, corresponde la competencia al respecto. No obstante, esto no quiere decir que la ley estatal ignore a las Entidades Locales. Se refiere a ella en varios de sus preceptos. Así lo hace en el artículo 2, donde dispone que: «La Administración del Estado ejercerá las competencias atribuidas por esta Ley y coordinará con las Comunidades Autónomas y, en su caso, con las Corporaciones Locales aquellas que puedan afectar, directa y manifiestamente a los intereses generales del deporte en el ámbito nacional». Se aborda en este precepto la necesaria coordinación que debe existir entre las Administraciones Públicas Deportivas (estatal, autonómica y local) en orden a salvaguardar los intereses nacionales en materia deportiva, es lo que se denomina coordinación interadministrativa que para JIMENEZ SOTO¹³⁷ constituye una asignatura pendiente en muchos ámbitos deportivos¹³⁸.

¹³⁵ Véase AGUILERA FERNÁNDEZ, A.: *Estado y Deporte. Legislación, organización y Administración del deporte*, Comares, Granada, 1992, pp. 86-96.

¹³⁶ Véase REAL FERRER, G: «Las competencias de los entes locales en materia de deporte», cit., p. 451.

¹³⁷ Sobre la importancia de la coordinación en un Estado descentralizado –sin la cual no es posible garantizar un buen funcionamiento de este–, resulta de gran interés el trabajo de JIMENEZ SOTO, I.: «Evolución y configuración de los servicios deportivos locales. Un acotamiento a propósito de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», cit., pp. 1-17. Realiza este autor un análisis detallado y muy acertado sobre la necesaria coordinación y cooperación

También se refiere a los Entes Locales, concretamente a los municipios, el artículo 25 de la referida Ley, al regular los derechos de tanteo y retracto que, con carácter preferente, ostenta el Ayuntamiento del lugar donde radiquen instalaciones deportivas propiedad de una Sociedad Anónima Deportiva, en caso de enajenación a título oneroso de estas¹³⁹.

1.2.2.3. Las competencias municipales sobre deporte en el ordenamiento jurídico andaluz

La aprobación de la LDA, en 1998, estuvo precedida de un buen número de borradores y anteproyectos¹⁴⁰. El desarrollo reglamentario la Ley, como constata SANTIAGO PRADOS¹⁴¹ en sus trabajos sobre el Derecho deportivo en Andalucía ha sido muy superior al producido en otras Comunidades Autónomas, siendo Andalucía la única Comunidad Autónoma en España que cuenta con una completa regulación del voluntariado deportivo¹⁴² o con una normativa sobre planificación en materia de instalaciones deportivas, tanto a nivel regional (plan director de instalaciones deportivas) o a nivel local (planes locales de instalaciones deportivas) con efectos en la ordenación del territorio y en la planificación urbanística.

El desarrollo reglamentario se ha plasmado en un paquete de normas¹⁴³ muy amplio. Junto a la normativa de ámbito estrictamente deportivo hemos de hacer

entre el sistema deportivo andaluz y los subsistemas locales y provinciales, pues lo que le interesa a los ciudadanos es recibir servicios deportivos de calidad, sin perjuicio de la entidad pública o privada que tenga la titularidad. Véase también DE LA PLATA CABALLERO, N.: «El establecimiento de cauces de coordinación y cooperación estado, comunidades autónomas en la futura regulación deportiva estatal», DE LA PLATA CABALLERO, N. (dir.), *Las Leyes del Deporte de la Democracia: Bases para una Ley del siglo XXI*, Dykinson, Madrid, 2002 y UGARTETXEA GERRIKAETXEBARRIA, J.: «La coordinación intermunicipal en el deporte», SOLAR CUBILLAS, L.V. (coord.), *Deporte, Gestión y Municipio. Aspectos clave*, EUDEL, Bilbao, 2006, pp. 259-289.

¹³⁸ Sobre la cooperación administrativa en el ámbito deportivo, véanse los trabajos de CLIMENT BARBERÁ, J.: «La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales» en MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO (dir.), *Tratado de Derecho municipal I*, 2.ª ed., Thomson-CIVITAS, Madrid, 2003 y DE LA PLATA CABALLERO, N. (Dir.): «El establecimiento de cauces de coordinación y cooperación estado Comunidades Autónomas en la futura regulación deportiva estatal», DE LA PLATA CABALLERO, N. (dir.): *Las Leyes del Deporte de la Democracia: Bases para una Ley del siglo XXI*, Dykinson, Madrid, 2002.

¹³⁹ Así lo dispone el artículo 25.1 de la LD, que dice así: «En el caso de enajenación a título oneroso de instalaciones deportivas que sean propiedad de una Sociedad Anónima Deportiva, corresponden los derechos de tanteo y de retracto, con carácter preferente, al Ayuntamiento del lugar donde radiquen las instalaciones o, en el caso de no ejercitarlo éste, a la Comunidad Autónoma respectiva y, subsidiariamente, al Consejo Superior de Deportes».

¹⁴⁰ Véase el trabajo de DE LA PLATA CABALLERO, N.: «Análisis de los orígenes de la Ley del Deporte de Andalucía y su aplicación reglamentaria», *Revista jurídica de Deporte y Entretenimiento*, núm. 6, 2001, pp. 45-54.

¹⁴¹ PRADOS PRADOS, S.: «El Derecho deportivo en Andalucía», JIMENEZ SOTO, I. y ARANA GARCÍA, E. (dirs.), *El Derecho Deportivo en España: 1975-2005*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2005, pp. 764-843.

¹⁴² Véase PRADOS PRADOS, S. «Unión Europea y voluntariado deportivo en Andalucía», BALAGUER CALLEJÓN, F. y ARANA GARCÍA, E. (coords.) *Libro homenaje al profesor Rafael Barranco Vela*, Thomson Reuters, Pamplona, 2014, pp. 2083-2098.

¹⁴³ Destacaremos, por su importancia, las siguientes normas: Decreto 7/2000, de 24 de enero, de Entidades Deportivas; Decreto 236/ 1999, de diciembre, del régimen sancionador y disciplinario; Orden de 20 de mayo de 2002, por la que se regula la Constitución y puesta en funcionamiento de la Confederación Andaluza de Federaciones Deportivas; Orden de 6 de marzo, por la que se dispone la publicación del Reglamento de Régimen Interior del Comité Andaluz de Disciplina Deportiva; Decreto

referencia a otras normas jurídicas que conforman una visión transversal del hecho deportivo en el ordenamiento jurídico andaluz y que inciden de forma notable en la promoción y desarrollo del deporte, en tanto que obligan a los poderes públicos a su promoción por razones de integración social o de salud. Se trata de normas sectoriales sobre salud pública e integración social de grupos especiales de población, como mayores, menores en situación de riesgo o personas con discapacidad¹⁴⁴, que consideran al deporte como un medio extraordinario para ayudar en el logro de los objetivos que aquellas normas persiguen. De su estudio nos ocupamos en los capítulos II y III de esta tesis.

Examinamos a continuación las competencias que la LDA¹⁴⁵, en su artículo 7, le atribuye a los ayuntamientos andaluces¹⁴⁶:

284/2000, de 6 de junio, por el que se regula el Inventario Andaluz de Instalaciones Deportivas; Decreto 434/2000, de 20 de noviembre, sobre el Deporte Andaluz de Alto Rendimiento; Decreto 224/1999, de 9 de noviembre, por el que se crea el Centro Andaluz de Medicina del Deporte; Decreto 86/1986, de 7 de mayo, por el que se crea el Instituto Andaluz del Deporte; Decreto 143/2003, de 3 de junio, por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo Andaluz del Deporte; Orden de 31 de julio de 2007 por la que se regulan los procesos electorales de las federaciones deportivas andaluzas; Decreto 144/2001, de 19 de junio, sobre los Planes de Instalaciones Deportivas; Acuerdo de 8 de mayo de 2007 del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía se aprueba el Plan Director de Instalaciones Deportivas de Andalucía; Decreto 183/2006, de 17 de octubre, por el que se regula la acreditación de centros deportivos y se crea y regula el Registro Andaluz de Acreditación de Centros Deportivos; Decreto 6/2008, de 15 de enero de 2008, por el que se regula el deporte en edad escolar en Andalucía; Decreto 55/2004, de 17 de febrero, del voluntariado deportivo en Andalucía.

¹⁴⁴ El artículo 37 de la Ley 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las Personas Mayores, en donde se establece que se fomentarán las actividades deportivas (adecuadas a sus necesidades) de las personas mayores, facilitándoles, por ejemplo, el uso y disfrute de instalaciones deportivas. El artículo 12.2 de la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor, donde se afirma que todos los menores tienen derecho a que el juego forme parte de su actividad cotidiana, como elemento esencial para su desarrollo evolutivo y proceso de socialización, y que las Administraciones Públicas fomentarán la realización de actividades deportivas y recreativas, así como la creación y ampliación de las instalaciones deportivas que éstos necesiten. Y, por último, el artículo 45 de la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, donde se proclama que las Administraciones Públicas establecerán los cauces normativos y las medidas de fomento adecuadas para facilitar el acceso de las personas con discapacidad a las actividades deportivas.

¹⁴⁵ En relación con la LDA, podemos reseñar, entre otros, los siguientes trabajos doctrinales: BERMEJO VERA, J.: «Comentario a la Ley del Deporte de Andalucía, de 14 de diciembre de 1998», *Revista española de derecho deportivo*, núm. 13, 2001, pp. 119-124; DE LA PLATA CABALLERO, N.: «Análisis de los orígenes de la Ley del Deporte de Andalucía y su aplicación reglamentaria», *Revista Jurídica de Deporte y Entretenimiento*, núm. 6, 2001, pp. 45-54; PÉREZ MONGUIÓ, J.M.: «Tramitación parlamentaria de la Ley del Deporte de Andalucía», *Anuario andaluz de derecho deportivo*, núm. 3, 2003, pp. 121-140 o GAMERO CASADO, E.: «Aproximaciones al objeto y a los principios rectores de la Ley del Deporte de Andalucía», *Anuario andaluz de derecho deportivo*, núm. 4, 2004, pp. 97-110. Destacados estudios doctrinales sobre el ordenamiento jurídico-deportivo andaluz se han llevado a cabo por parte de los integrantes de la Asociación Andaluza de Derecho Deportivo, en especial, a través de su *Anuario Andaluz de Derecho Deportivo*, que se puede consultar *on line* en su página web institucional: www.derechodeportivo.org/, [Con acceso 01.09.2014].

¹⁴⁶ Las competencias municipales que la LDA asigna a los Ayuntamientos andaluces no se diferencian, de manera notable, de las competencias de que disponen los Ayuntamientos en las otras Comunidades Autónomas que conforman el Estado. Véase sobre esta cuestión BLANCO PEREIRA, E.: «Análisis comparativo de las competencias del deporte en las diferentes Administraciones Públicas», *Revista Española de Derecho Deportivo*, núm. 4, 1994, pp. 265-271.

- Promoción del deporte, especialmente del deporte de base y deporte para todos, que conlleva la organización de manifestaciones deportivas de carácter popular y la organización de actividades y competiciones para participantes en edad escolar

Según JIMÉNEZ SOTO, en este apartado la Ley «fija, de acuerdo con los criterios de los instrumentos internacionales del Consejo de Europa, la interpretación mayoritaria de la doctrina y jurisprudencia del artículo 43.3 de la CE, [...] el tipo de deporte que los municipios deben de ofrecer, como poder público, por tanto como obligación, es el que se identifica con el deporte base, salud, popular, etc., y no el deporte de elite, alto nivel, espectáculo, etc.; incluyendo, una parcela de indudable importancia como es la del deporte en edad escolar».

- Construcción, mantenimiento y gestión de instalaciones deportivas, de acuerdo con el Plan Director de Instalaciones Deportivas de Andalucía, así como la gestión y mantenimiento de las instalaciones de su titularidad y de las cedidas por la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Una de las grandes deficiencias con las que se encontraron los primeros Ayuntamientos democráticos en 1979, según JIMÉNEZ SOTO es la notable ausencia de infraestructuras deportiva, a la que hemos hecho referencia en la primera parte de este capítulo de la mano de TORRES BOSCO. Así las cosas, los Ayuntamientos, al margen de cualquier instrumento planificador, al decir de JIMÉNEZ SOTO «se deciden a dotar de equipamientos deportivos a sus respectivos municipios, con el resultado de provocar ciertas disfunciones en el sistema deportivo, por saturación o escasez, lo que conllevará a las diferentes Administraciones a utilizar, por primera vez, al uso de instrumentos de racionalización como el Plan Director de Instalaciones Deportivas de Andalucía (en adelante PDIDA) y los Planes Locales de instalaciones deportivas sino también como elemento de indudable valor a la hora de planificar las infraestructuras deportivas.

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía¹⁴⁷, aprobado por el Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, y con posterioridad el Plan Director Territorial de Instalaciones Deportivas de Andalucía, vienen ambos a solventar la ausencia de una planificación en materia de instalaciones deportivas a la que se refería JIMENEZ SOTO. El círculo de la planificación territorial de las instalaciones deportivas se cierra con el Plan Local de Instalaciones Deportivas.

- Establecimiento y obtención de reservas de suelo para instalaciones deportivas en los términos establecidos en la legislación sobre el régimen del suelo y ordenación urbana. Con relación a esta competencia, ARANA GARCÍA¹⁴⁸ se ha ocupado del

¹⁴⁷ El Plan realiza una propuesta de organización del sistema de ciudades de Andalucía en materia deportiva en torno a tres niveles de redes urbanas que se corresponden con las estructuras territoriales a potenciar en Andalucía, a saber, centros regionales, ciudades intermedias y ciudades rurales. En cada una de ellas. En casa una de ellas dispone un estándar mínimo equipamientos y servicios deportivos, disponiendo que todos los centros regionales tengan un estadio y una pista de atletismos, pabellón cubierto y piscina cubierta en las red de ciudades medias o pabellón cubierto en ciudades rurales siempre y cuanto tenga un rango poblacional de 15.000 habitante. Véase al efecto el Decreto 206/2006, de 28 de noviembre.

¹⁴⁸ Véase el trabajo de ARANA GARCÍA, E. «Urbanismo y deporte», ARANA GARCÍA, E. y JIMENEZ SOTO, I. (dirs.), El derecho deportivo en España 1975-2005, pp. 189-208, en particular pp. 189-194. También CORRO RUIZ, R. y LUNA QUESADA, J.: «Análisis jurídico de las técnicas de obtención de suelo de uso deportivo y equipamientos deportivos en el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del

estudio de los mecanismos urbanísticos más importantes dentro de nuestra legislación urbanística que «tiene que darse para poder crear las necesarias infraestructuras que permitan el desarrollo de la práctica deportiva». El Derecho urbanístico se ocupa no sólo de obtener el suelo donde se construirá la instalación deportiva sino también «atiende a qué extensión de suelo es la mínima imprescindible para cumplir con su función. Son los llamados estándares urbanísticos que tienen como finalidad, según este autor «limitar la discrecionalidad municipal a la hora de aprobar su planeamiento urbanístico, obligándole a reservar determinadas zonas de terreno para usos de indudable interés social como es el deportivo».

- Elaboración y actualización del inventario de las infraestructuras deportivas.
- Autorización para la apertura de las instalaciones deportivas.
- Promoción y fomento del asociacionismo deportivo en su territorio, especialmente mediante el apoyo técnico y económico. Colaboración con las entidades deportivas andaluzas y otros entes públicos y privados para el cumplimiento de las finalidades previstas en la LDA.

La promoción y fomento del

- Organización de su estructura local administrativa en materia deportiva.

No nos detendremos en el análisis de esta competencia dado que le dedicamos un capítulo a la forma en que deben organizarse los Ayuntamientos para prestar los servicios deportivos municipales

Las referencias de la LDA a las Entidades Locales no acaban en el artículo 7 referido. Fundamental resulta su artículo 8, donde, para no dejar coja la atribución competencial realizada en el artículo anterior, se cubre el otro pilar, el financiero. El apartado 1 de este artículo 8 dice así: «La Administración de la Junta de Andalucía colaborará financieramente con las Entidades Locales para el cumplimiento de sus funciones en relación con el objeto de esta Ley».

En el artículo 3.3¹⁴⁹ de la LDA, se establece una «especial atención» por parte de los poderes públicos, en favor de determinados colectivos a la hora de realizar acciones de fomento de la actividad deportiva. De este modo se viene a completar, dentro todavía de los principios generales del Título I de la referida Ley, el primero de los principios rectores que establece el artículo 2 de la meritada Ley, «El derecho de todo ciudadano a conocer y practicar libre y voluntariamente el deporte en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna», en armonía con lo establecido en el artículo 9.2 de la CE, que dispone la igualdad real y efectiva de todos los ciudadanos y obliga a los poderes públicos a establecer medidas que la garanticen. Como consecuencia de las dificultades particulares que puede encontrar cada uno de los colectivos (niños, mujeres, personas mayores, discapacitados, etc.) incluidos en el artículo referido, se hace necesario, para garantizar que todos y cada uno de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma

Suelo y Ordenamiento Urbano», *Congreso Mundial de Ciencias de la Actividad Física y el Deporte*, Actas del Congreso, Universidad de Granada, Granada, 1.994.

¹⁴⁹ El artículo 3 LDA bajo el título «Grupos de atención especial» obliga a los poderes públicos andaluces a que en la tarea de fomentar el deporte presten especial atención a los niños, jóvenes, mujeres, personas mayores, a los discapacitados, así como a los sectores sociales más desfavorecidos, teniendo especialmente en cuenta aquellas zonas o grupos a los que la ayuda en estas actividades pueda suponer un mecanismo de integración social o una mejora de su bienestar social.

Andaluzas puedan conocer y practicar el deporte en igualdad de condiciones, que se lleven a cabo acciones específicas que remuevan los obstáculos que les impidan beneficiarse de la práctica deportiva. Des las diversas y exitosas iniciativas puestas en marcha por los Ayuntamientos andaluces y de aquellas otras que pueden acometer, para llevar a cabo el mandato contenido en el artículo 3 de la LDA, damos cumplida cuenta en los capítulos II y III de este trabajo

Otros preceptos de la LDA, que tienen en cuenta a las Entidades Locales son el artículo 10.2, relativo a la representación de estas en el Consejo Andaluz del Deporte y el artículo 43, donde se prevé la coordinación y cooperación de las Entidades Locales con la Administración andaluza en la promoción de la práctica de la actividad física y el deporte en edad escolar. Los artículos 50, 51, 52 de la LDA que regulan el papel de los entes locales en el Plan Director de Instalaciones Deportivas de Andalucía, así como en lo relativo a sus propios Planes de Instalaciones Deportivas; el artículo 53, en el que se establece la obligación de los entes locales de colaborar con la Junta de Andalucía en la elaboración y actualización del Inventario Andaluz de Instalaciones Deportivas y el artículo 62.2 referente a la posibilidad de delegar en los municipios el ejercicio de la función inspectora en materia de instalaciones deportivas, así como en aquellas otras materias en que se establezca reglamentariamente.

Junto a las previsiones que se contienen en la LDA resulta de gran interés para nuestro estudio el examen de las determinaciones que sobre deporte se contienen en la LAULA¹⁵⁰. Los municipios andaluces a partir de la entrada en vigor¹⁵¹ de la referida Ley tienen con relación al deporte, tal como así se determina en su artículo 9, 18), las siguientes competencias:

- «a) Promoción del deporte y gestión de equipamientos deportivos de uso público, que incluye: a. La planificación, ordenación, gestión y promoción del deporte de base y del deporte para todos;
- b. La construcción, gestión y el mantenimiento de las instalaciones y equipamientos deportivos de titularidad propia;
- c. La organización y, en su caso, autorización de manifestaciones y competiciones deportivas que transcurran exclusivamente por su territorio, especialmente las de carácter popular y las destinadas a participantes en edad escolar y a grupos de atención especial y
- d. La formulación de la planificación deportiva local».

Las competencias referidas tienen la consideración de propias y mínimas, por lo que no podrán ser alteradas, modificadas o suprimidas por una ley sectorial pero si ampliadas por aquella, tal como así se establece el artículo 6.2 de la LAULA. Junto a las competencias anteriores, los Ayuntamientos tendrán además las competencias establecidas en el artículo 7 de la LDA, a las que ya nos hemos referido. Las

¹⁵⁰ Sobre el papel de los Ayuntamientos, en especial, tras la entrada en vigor de la LAULA, véase LUNA QUESADA, J.: «Consideraciones generales sobre la incidencia de la Ley de Autonomía Local de Andalucía en la gestión del deporte municipal», *Anuario Andaluz de Derecho Deportivo*, núm. 9, 2009, pp. 3-17.

¹⁵¹ De conformidad con lo establecido en la disposición final undécima de la misma entró en vigor a los treinta días de su publicación en el BOJA, hecho que se produjo el 23 de junio de 2010, en el BOJA, núm. 122.

competencias que sobre deporte establece aquella son una traslación de parte de las competencias establecidas en la referida LDA para las Entidades Locales andaluzas.

Los Ayuntamientos, como poder público andaluz, están obligados, pues, a fomentar el deporte entre sus ciudadanos y ciudadanas, prestando una especial atención a los grupos más desfavorecidos o que presentan necesidades especiales, en consonancia con el artículo 3 de la LDA y las determinaciones que se contienen en la legislación sectorial referida que exige de los poderes públicos en Andalucía que cuando fomenten el deporte presten especial atención a los niños, jóvenes, mujeres, personas mayores, a los discapacitados, así como a los sectores sociales más desfavorecidos, teniendo especialmente en cuenta aquellas zonas o grupos a los que la ayuda en estas actividades pueda suponer un mecanismo de integración social o una mejora de su bienestar social.

Ello se traduce, en la práctica, en diversas y exitosas iniciativas puestas en marcha por los Ayuntamientos andaluces en relación con estos colectivos; en especial, con las personas mayores, las personas con discapacidad o los menores en situación de riesgo de las que damos cuenta en los capítulos II y III de este trabajo de investigación.

Resulta sorprendente que el Proyecto de Ley del Deporte de Andalucía (en adelante Proyecto LDA) no asigne competencia alguna a los Ayuntamientos, a salvo de disponer en el texto que a los Ayuntamientos les corresponde ejercer las competencias «propias y mínimas» establecidas en la LAULA. Esta situación supone un retroceso, pues la actual Ley establece diferentes ámbitos en los que están habilitados para actuar, como hemos podido comprobar.

1.2.2.4. La promoción del deporte como competencia obligatoria de los Ayuntamientos en la legislación andaluza

Tanto la LDA¹⁵² como la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante EAA)¹⁵³ y la recientemente aprobada LAULA¹⁵⁴ como ya hemos expuesto reservan a los Ayuntamientos andaluces la competencia de promocionar¹⁵⁵ el deporte en sus respectivos ámbitos territoriales. Pero ¿qué tipo de deporte debe ser objeto de promoción? La respuesta a esta cuestión la encontramos en la interpretación que del término «deporte» se ha realizado tanto por la jurisprudencia de los tribunales como por la doctrina, tal como sostiene DE LA PLATA CABALLERO¹⁵⁶. Para el Tribunal Supremo, el sentido y significado del término

¹⁵² El artículo 7.1.a) de la LDA previene que a los Ayuntamientos le corresponde «La promoción del deporte, especialmente del deporte de base y deporte para todos».

¹⁵³ El EAA determina, en su artículo 92.2 m), que los Ayuntamientos tienen competencias propias en los términos que determinen las leyes en materia de promoción del deporte y gestión de equipamientos deportivos de uso público.

¹⁵⁴ La LAULA, en su artículo 9.18, reconoce a los Ayuntamientos andaluces competencias para la promoción del deporte base y deporte para todos.

¹⁵⁵ La CE, en el artículo 43.3, obliga a los poderes públicos a “fomentar” el deporte. Para no entrar de nuevo en la polémica que se suscitó recién aprobada la Constitución sobre el alcance y significado del término “fomento”, que desde el punto de vista del Derecho Administrativo es una técnica de intervención administrativa, con gran acierto se utiliza la expresión “promocionar” que es un término más amplio, que comprende el uso de todas las técnicas de intervención administrativa (policía o limitación, fomento y servicio público, según la clasificación de JORDANA POZAS) de que dispone la Administración Pública.

¹⁵⁶ Véase DE LA PLATA CABALLERO, N.: *Los servicios públicos deportivos*, Universidad Europea de Madrid CEES IAD, Madrid, 2001, pp. 83-122.

«deporte» en el artículo 43.3 de la CE¹⁵⁷ lo es en su faceta de práctica deportiva con fines educativos y sanitarios, obligando la Constitución a los poderes públicos a emplear todas las técnicas de intervención administrativa de que disponen aquellos, desde el fomento hasta la prestación de servicios de forma directa o indirecta. Es éste el sentido y significado que el Tribunal Supremo le ha dado al término deporte¹⁵⁸ en la CE.

Para REAL FERRER los campos de la actividad deportiva pueden clasificarse en la forma que sigue: a) Deporte aficionado, de masas, para todos o popular; b) Deporte Profesional y c) Deporte de alta competición¹⁵⁹. Es la práctica deportiva del ciudadano como actividad espontánea, desinteresada y lúdica con fines educativos y sanitarios la que le compete a los Ayuntamientos promover a través de una amplia oferta de servicios dirigida a toda la población.

GUTIÉRREZ ALONSO considera que el deber de promocionar el deporte constituye una «competencia obligatoria»¹⁶⁰ para los Ayuntamientos. En el caso de los municipios con una población superior a 20.000 habitantes, tal como así se ordena en el artículo 26 de la LRBRL, tienen la obligación de prestar el servicio de uso de instalaciones deportivas y al mismo han de añadir el fomento del deporte, especialmente del deporte de base y el deporte para todos, con especial atención a los grupos especiales referidos en el artículo 3 de la LDA. PARRA MUÑOZ¹⁶¹ considera que el establecimiento de un servicio obligatorio implica el reconocimiento de que su prestación cubre una necesidad indispensable para la vida social. Es aquí donde los Ayuntamientos han de desplegar todos los medios administrativos y económicos¹⁶² a su alcance, removiendo los obstáculos de todo tipo que le impidan a sus vecinos y vecinas el acceso a la práctica del deporte, sin que exista justificación legal alguna que permita detraer recursos de la promoción de la práctica deportiva y se destinen en perjuicio de aquella a la promoción del deporte espectáculo, aunque la realidad nos demuestre lo contrario¹⁶³.

¹⁵⁷ El artículo 43.3. de la Constitución dispone: «Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio».

¹⁵⁸ Véase al efecto la Sentencia del TS, Sala Tercera, de 23 de marzo de 1988. Para el Tribunal, el fenómeno deportivo que ha de ser objeto de fomento por parte de los poderes públicos es el deporte activo o deporte popular que contribuye a mejorar la salud o a prevenir aquella.

¹⁵⁹ REAL FERRER, G.: *Derecho Público del Deporte*.... cit., pp. 166.

¹⁶⁰ GUTIÉRREZ ALONSO, J.: «Las competencias deportivas de los entes locales en la Comunidad Autónoma de Andalucía», cit., p. 58.

¹⁶¹ Véase estas y otras consideraciones en PARRA MUÑOZ, F.: *El Servicio público local, ¿una categoría a extinguir?*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2006, p.67 .

¹⁶² El TRLHL, partiendo del principio de autosuficiencia financiera de los servicios públicos como regla general, faculta a los Ayuntamientos a establecer precios públicos por debajo de su coste, en atención a razones de interés social, pero siempre y cuando dispongan de recursos en el presupuesto para financiar la diferencia que resulte entre el precio real resultante del correspondiente estudio de costes y el precio reducido.

¹⁶³ Este es el criterio seguido por la UE en el *Modelo de Deporte Europeo*, aprobado por el Comité de las Regiones, los días 15 y 16 de septiembre de 1999, publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas –hoy Diario Oficial de la Unión Europea- de 23 de diciembre de 1999. En parecidos términos se ha pronunciado la UE en otro documento *Directrices de actividad física de la UE. Actuaciones recomendadas para apoyar la actividad física que promueve la salud*, aprobado por el Grupo de Trabajo de la UE “Deporte y Salud”, en su reunión de 25 de septiembre de 2008. También se pronuncia en igual sentido el *Libro Blanco sobre el Deporte en la UE*, aprobado por el Parlamento Europeo, con fecha 8 de mayo de 2008, publicado en el Diario Oficial de la UE, de 12 de noviembre de 2009.

Los Ayuntamientos pueden colaborar con la Junta de Andalucía o con otras entidades, de conformidad con lo prevenido en el artículo 6. v) de la LDA, en la organización de eventos deportivos que impliquen beneficios a la Comunidad Autónoma de Andalucía y a su ciudad¹⁶⁴, pero no pueden detraer recursos públicos de los servicios deportivos obligatorios para destinarlos a aquellos, toda vez que no tienen obligación de prestar aquellos servicios o dicho de otra forma no tienen competencias sobre el deporte profesional, aunque si puedan tener un interés legítimo por tener un equipo o deportistas compitiendo en las máximas categorías, tal como sostiene REAL FERRER¹⁶⁵. Es más, a nuestro juicio, le corresponde a la Junta de Andalucía realizar las inversiones y los desembolsos económicos para atraer los grandes eventos a la comunidad, siendo el papel de los Ayuntamientos secundario, de mera colaboración¹⁶⁶ y en la medida en que son los Ayuntamientos andaluces los que, con excepción del Estadio Olímpico de Sevilla en cuya gestión participa la Junta de Andalucía, gestionan y mantienen los grandes recintos deportivos en los que se celebran aquellos, ceder aquellos para la celebración de los eventos.

1.2.2.5. El acotamiento de la actividad deportiva municipal a través de las ordenanzas municipales: su consideración en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Financiera de la Administración Local y en la Ley de Autonomía Local de Andalucía

La reforma del régimen local producida en 2013 ha reducido las competencias municipales propias. Según CUESTA REVILLA¹⁶⁷ en el apartado núm. 5 del artículo 25 de la LRBRL, en su nueva redacción, ya no se dice que el municipio podrá «promover *toda clase* de actividades y prestar *cuantos* servicios [...] contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal». La nueva redacción es más escueta, sólo se usan los términos “promover actividades” y “prestar los servicios”. Una indicación en el mismo sentido se contiene en el Dictamen del Consejo

¹⁶⁴ Los estudios económicos y sociales para poner de manifiesto los beneficios que un evento le reporta a la ciudad donde se organizan y a la Comunidad Autónoma a la que pertenece, han sido tardíos con relación a la fecha en la que entró en vigor la LDA. Los esfuerzos de la Junta de Andalucía por establecer un observatorio que evaluase el impacto económico del deporte en Andalucía y especialmente de los grandes eventos deportivos, no han tenido la continuidad deseada por los cambios en los equipos de gobierno. De otra parte, la Junta de Andalucía ha colaborado financieramente en la realización de grandes eventos en Andalucía, sin exigir que se acreditara previamente, mediante un informe, los potenciales beneficios para la comunidad y la ciudad donde se celebrarían. Tampoco se ha exigido, a la finalización del evento deportivo, un informe-memoria para verificar si la decisión de invertir recursos públicos había sido acertada o no y los beneficios, que en su caso, había reportado a la Comunidad Autónoma. Debería haberse establecido por medio de un reglamento el contenido mínimo de los estudios a realizar para evaluar los beneficios antes de la celebración y su constatación después de aquella, considerándolos preceptivos en ambos casos, para el supuesto de recibir una subvención u otro tipo de aportación de la Junta de Andalucía.

¹⁶⁵ REAL FERRER, G: «Las competencias de los entes locales en materia de deporte», cit., p. 1768.

¹⁶⁶ Para el diccionario de la Real Academia el término colaborar significa «ayudar, contribuir voluntariamente con algo que ayuda a la consecución de un fin». Cuando la colaboración es obligada se convierte en un deber. Los Ayuntamiento tienen el deber de promocionar la práctica deportiva, especialmente el deporte base y el deporte para todos, pero no tienen el deber de promocionar el deporte espectáculo, aunque si pueden colaborar, porque también le beneficia a los Ayuntamientos al igual que a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la organización y celebración de grandes eventos deportivos. Esto último se desprende de la lectura del artículo 6 v) LDA.

¹⁶⁷ CUESTA REVILLA, J.: «Las competencias municipales: una aproximación a un nuevo régimen jurídico», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 98-126, en particular p. 98-125

de Estado al anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad Financiera de la Administración Local¹⁶⁸. En él, tras reconocer que se lleva a cabo una reducción del ámbito de las llamadas «competencias propias», se afirma que esta resulta no solo de la eliminación de diversas materias o ámbitos de actuación que antes correspondían al municipio, «sino también de la nueva redacción dada al art. 25.1 en unos términos más estrictos que los que hasta ahora recogía la LRBRL [...]». También da cuenta de ello MARCOS ALMEIDA¹⁶⁹. Pero, la novedad más importante, como acertadamente señala JIMÉNEZ SOTO, lo constituye el hecho de que se disponga de forma preceptiva que el ejercicio de las competencias municipales propias se realizará «en los términos previstos en este artículo» (art. 25.1 *in fine*). Es decir, que los Ayuntamientos sólo podrán actuar en los ámbitos competenciales que se establezcan por el legislador estatal y/o autonómico y sólo podrán establecer servicios públicos en los referidos ámbitos, cuando el legislador estatal y/o autonómico así lo establezca. Será el legislador estatal o autonómico el que valore «la *conveniencia* de la implantación de servicios locales». Y todo ello, conforme a los principios de “descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera” (art. 25.3). Principios estos, como señala CUESTA REVILLA, que son de funcionamiento y de claro corte economicista, planteados desde la fijación del legislador por una adecuada política de gasto o incluso por una pretendida reducción de costes, y echa en falta este investigador una mención expresa al principio de eficacia, recogido en los artículos 103.1 de la CE y 3.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), que para este autor debería ser también una preocupación del legislador en un ámbito como el local.

El acotamiento que la LRSAL realiza en las competencias municipales ha alcanzado también, según el profesor JIMENEZ SOTO, a la actividad deportiva municipal. En ese acotamiento dice el citado autor «van a tener un papel muy importante las ordenanzas municipales, en función de la legislación autonómica respectiva, como sucede con la LAULA, pues con la denominación de servicios locales de interés general, que son aquellos que se presentan o regulan y garantizan las Entidades Locales en el ámbito de sus competencias (art 26.1), éstos se pueden prestar en régimen de servicio público cuando la propia Entidad Local realiza de forma directa o mediante contrato la actividad (art. 28.2); o bien, en régimen de servicio reglamentado cuando la actividad que es objeto de prestación se realiza por particulares conforme a una ordenanza local (art. 28.3)¹⁷⁰; lo que supone que, independientemente del carácter de servicio público o reglamentado que se adopte, será determinante la ordenanza por la que se regule la actividad municipal deportiva. Así pues, estos planteamientos no quieren decir que los Ayuntamientos no puedan realizar más actividades que las de la promoción deportiva; lo que quiere decir, es que, como competencias propias, serán sólo éstas: deporte salud, deporte para todos, deporte en edad escolar, construcción y

¹⁶⁸ Véase el dictamen del Consejo de Estado, núm. 567, del año 2013, pp. 23, 26 y 27.

¹⁶⁹ ALMEIDA CERREDA, M.: «La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración Local», *La planta del Gobierno local*, Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo y Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid/Barcelona, 2013, p. 106.

¹⁷⁰ Véase sobre el particular, el trabajo de RIVERO ORTEGA, R.: «Potestad normativa y servicio público Local. Los servicios reglamentados», MERINO ESTRADA, V. (coord.), *La potestad normativa Local auto organización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales*, CEMCI, Colección de Temas de Administración Local, núm. 82, Granada, 2008, pp. 95-126.

gestión de instalaciones, etc., el resto, si quiere hacerlas, podrá, pero ya en el ámbito de las distintas de las propias y de las atribuidas por delegación; es decir, en el ámbito y con las exigencias del artículo 7.4[de la LRBRL]».

1.2.2.6. La promoción municipal del deporte espectáculo tras la reforma de la Administración Local de 2013

La obligación constitucional que el artículo 43 impone a los poderes públicos de fomentar el deporte se refiere al deporte práctica o deporte para todos y no al deporte pasivo o deporte espectáculo, tal como así se ha interpretado por el Tribunal Supremo¹⁷¹, y también por la doctrina, entre otros CAZORLA PRIETO¹⁷² y JIMÉNEZ SOTO¹⁷³. La legislación que ha desarrollado el mandato constitucional ha confirmado esta interpretación y por ello no ha dado cobertura competencial a los Ayuntamientos para la promoción del deporte espectáculo.

En la práctica, los Ayuntamientos han promocionado el deporte espectáculo, particularmente los equipos profesionales locales. En la lista de prestaciones de los servicios deportivos municipales han tenido cabida desde acciones para promocionar la práctica deportiva entre los mayores o lo más jóvenes hasta la cesión gratuita de instalaciones deportivas a los grandes clubes deportivos, incluidos los profesionales, además de la concesión directa de cuantiosas subvenciones al deporte espectáculo y profesional. Esto último ha mermado los recursos financieros de los ayuntamientos y, en algunos casos, les ha impedido ejercer con eficacia competencias obligatorias en ámbitos básicos para la convivencia social, dentro de los que hay que considerar los servicios básicos deportivos para fomentar la práctica deportiva entre los ciudadanos y ciudadanas.

La reforma de la LRBRL llevada a cabo por la LRSAL ha realizado un acotamiento de las competencias municipales en materia deportiva y, como acertadamente sostiene JIMENEZ SOTO¹⁷⁴, «cierra, de una vez por todas, el campo a otras manifestaciones de carácter deportivo como el deporte de alta competición, el espectáculo deportivo, el alto nivel, etc., que se escapan del ámbito municipal, al ser competencia de las Comunidades Autónomas y del Estado». Por tanto, en los servicios deportivos municipales no tiene cabida la promoción del deporte espectáculo.

El deporte espectáculo constituye hoy día, por un lado un auténtico factor de ocio¹⁷⁵ del ciudadano y, por otro, un factor de producción económica en clara expansión¹⁷⁶. Se trata de una actividad económica creciente que moviliza cada año

¹⁷¹ Véase al efecto la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 23 de marzo de 1988. Para el Tribunal, el fenómeno deportivo que ha de ser objeto de fomento por parte de los poderes públicos es el deporte activo o deporte popular que contribuye a mejorar la salud o a prevenir aquella.

¹⁷² Véase CAZORLA PRIETO, L.M.: *Derecho del deporte*, cit., pp. 13-17.

¹⁷³ Véase JIMÉNEZ SOTO, I.: «Evolución y configuración de los servicios deportivos locales. Un acotamiento a propósito de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», cit., pp. 1-17.

¹⁷⁴ Véase JIMÉNEZ SOTO, I.: «Evolución y configuración de los servicios deportivos locales. Un acotamiento a propósito de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», cit., p. 5.

¹⁷⁵ Para GARCÍA FERRANDO constituye uno de los medios más asequibles y económicos de entretenimiento de la sociedad de masas Véase GARCÍA FERRANDO, M.: *Los españoles y el deporte (1980-1990). Un análisis sociológico*, Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid, 1991.

¹⁷⁶ El deporte se ha visto favorecido por la enorme incidencia de los medios de comunicación audiovisuales, que han creado nuevos mercados para la venta del producto-deporte, aumentando así de

cantidades mayores de recursos humanos, financieros y materiales y que contribuye al desarrollo económico de las ciudades y comunidades donde se desarrollan grandes eventos deportivos¹⁷⁷, siendo el impacto económico de los grandes acontecimientos deportivos muy importante para el desarrollo turístico por el volumen de turista que se desplazan para asistir como espectadores¹⁷⁸.

La celebración de grandes eventos deportivos se ha convertido en toda una fuente generadora de beneficios directos, y también inducidos, allá donde se celebran. Por esta razón, los poderes públicos y económicos pugnan por la organización de este tipo de eventos en sus ámbitos geográficos¹⁷⁹. Una de las características del desarrollo económico y social del llamado “primer mundo” es la producción de excedente de tiempo libre de los ciudadanos, entendido este como un síntoma de calidad de vida¹⁸⁰.

El desarrollo del deporte espectáculo que ahora nos ocupa ha sufrido un notable despegue en los últimos años con la llegada de grandes inversiones¹⁸¹ provenientes de las administraciones públicas que han visto en la organización y celebración de grandes eventos deportivos la oportunidad para mejorar las infraestructuras públicas y publicitar su ciudad, incrementando a su vez el turismo hacia aquellas.

La Junta de Andalucía, a través de la Empresa Pública de Deporte¹⁸² ha comercializado los grandes eventos e infraestructuras deportivas de Andalucía a nivel

manera increíble la importancia económica del mismo y consolidando tanto la tendencia a la profesionalización como su consideración de espectáculo.

¹⁷⁷ Los grandes eventos deportivos celebrados en Andalucía han generado beneficios económicos y sociales para las ciudades donde se han celebrado y por ende para la comunidad. Así lo atestiguan, entre otros, los estudios de impacto económico y social del deporte en Andalucía realizados por Otero Moreno, los estudios llevados a cabo por CETURSA SA para medir el impacto económico de la estación de esquí de Sierra Nevada en Andalucía, el estudio sobre “El impacto económico y social del deporte en Andalucía” promovido por la Fundación Andalucía Olímpica y los estudios realizados por el Observatorio del Deporte del Instituto Municipal del Deporte de Sevilla sobre el impacto económico y social de los grandes eventos celebrados en la ciudad desde el año 2005.

¹⁷⁸ La celebración de la Ryder Cup generó en Andalucía más de doce mil millones de pesetas, de los cuales más de ocho mil millones correspondían al llamado impacto directo. El Campeonato del Mundo de Esquí de Sierra Nevada en 1996, supuso una serie de inversiones estimadas en una cantidad superior a los ciento cincuenta mil millones de pesetas. En torno a las pruebas automovilísticas, se ha creado en Jerez de la Frontera una economía estable.

¹⁷⁹ Un estudio económico realizado sobre el Campeonato de Tenis femenino de la ITF celebrado en Sevilla en 2006 puso de manifiesto que los beneficios obtenidos a nivel local fueron casi diez veces mayores que los costes estimados. Véase al efecto, RAMÍREZ HURTADO, J.M. y otros: «Evaluación del impacto económico y social de la celebración de grandes eventos deportivos a nivel local: el caso del Campeonato de Tenis femenino de la ITF en Sevilla en 2006», *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa*, núm. 3, 2007, pp. 20–39.

¹⁸⁰ En este sentido, el deporte ha sabido ocupar buena parte del ocio de los ciudadanos en primer lugar con estructuras que permiten la práctica activa del deporte y en segundo plano con la organización de eventos deportivos que convierten al ciudadano en espectador.

¹⁸¹ Tanto en la construcción de los grandes recintos deportivos (palacios de deportes, circuitos de carreras y estadios) como en el sostenimiento de los gastos de mantenimientos de aquellos y en la financiación de parte o de la totalidad de los costes de producción.

¹⁸² En el año 2010, la Junta de Andalucía puso en marcha un plan de reordenación del sector público empresarial mediante procesos de transformación, absorción, fusión o extinción, para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en el conjunto del sistema. Como consecuencia del plan referido las empresas públicas de Turismo Andaluz, Infraestructuras Turísticas de Andalucía y Deporte Andaluz, se fusionaron mediante la concentración societaria en una sociedad mercantil de Turismo y Deporte andaluz, denominada “Empresa pública para la gestión del turismo y del deporte de Andalucía”. Véase la

internacional. Además ha colaborado financieramente con los Ayuntamientos en la organización de grandes eventos deportivos¹⁸³.

Hemos pasado, por tanto, de un deporte, entendido casi en exclusiva como una actividad participativa, a situarlo en una atractiva opción de ocio, para llegar a convertir el deporte en un negocio que produce, además de una gran variedad de sensaciones personales, retornos económicos que hasta hace muy pocos años eran difícilmente imaginables. El deporte espectáculo se nos presenta como un dinamizador económico y una fuente de riqueza y producción de empleo cada vez más importante¹⁸⁴.

El interés que el deporte espectáculo suscita en los Ayuntamientos andaluces les ha llevado a muchas Corporaciones a conceder subvenciones y además prestar servicios de forma gratuita, incluso cesiones gratuitas o semigratuitas de instalaciones deportivas y locales a los equipos locales de la máxima categoría, preferentemente de baloncesto y fútbol, y a las Federaciones Deportivas y empresas privadas para la organización y celebración de eventos deportivos, tanto de competición oficial como no oficial, con el consiguiente coste y repercusión para las arcas municipales. Ello ha supuesto una gran dependencia de clubes y sociedades anónimas deportivas así como de Federaciones y empresas privadas del presupuesto municipal, lo que a nuestro juicio ha impedido el desarrollo de un tejido asociativo deportivo y en su caso empresarial autosuficiente desde el punto de vista financiero¹⁸⁵.

Pero si está clara la incidencia del deporte espectáculo y de alta competición, en el desarrollo económico de las ciudades y de las Comunidad Autónoma de Andalucía, donde tiene un peso importante en el turismo, como se puso de manifiesto en el estudio “Actividad económica del deporte en Andalucía 2008”¹⁸⁶, no es menos cierto que la acción de fomento del deporte espectáculo ha de llevarse a cabo de forma diferenciada,

noticia en la siguiente dirección web: <http://www.lavozdigital.es/cadiz/20100623/mas-actualidad/andalucia/junta-transforma-absorbe-fusiona-201006232217.html>, [Con acceso el 01.02.2015].

¹⁸³ Resulta de interés el estudio *Actividad económica del deporte en Andalucía 2008*, en el que se analiza el impacto económico de los principales eventos deportivos celebrados en Andalucía desde 1997 hasta el año 2002, disponible en la siguiente dirección web: [url//www.deporteandaluz.com/web/deporteandaluz.com/objetos/2073.pdf](http://www.deporteandaluz.com/web/deporteandaluz.com/objetos/2073.pdf), [Con acceso el 01.02.2013].

¹⁸⁴ La nueva visión del deporte nos obliga a contemplar el hecho deportivo como un vehículo de difusión de gran potencia que ha contribuido a reactivar el sector turístico de nuestro país y especialmente de nuestra comunidad autónoma, como lo testimonian los estudios económicos ya citados. Hay claros ejemplos del incremento del turismo deportivo, algunos tan próximos a la realidad andaluza, como el despegue de Sierra Nevada gracias a sus condiciones para la práctica de los deportes de invierno o la aportación que el golf realiza al desarrollo del turismo en la Costa del Sol malagueña.

¹⁸⁵ Es fácil constatar pues que los municipios ayudan a los equipos profesionales o a las federaciones en la organización de grandes eventos deportivos y en otros casos a promotores privados, ya sea a través de subvenciones y/o mediante la cesión gratuita o semi gratuita de instalaciones deportivas, la gestión de patrocinios o la compra de publicidad, además de la prestación de todo tipo servicios de forma gratuita (alojamiento, transporte, etc.) y aunque, como se ha dicho, es esta una tarea que no les corresponde según el marco competencial establecido en la Ley del Deporte de Andalucía, que trae su causa en el mandato constitucional de fomentar el deporte, lo hacen porque existe una demanda social y porque además están convencidos de que así contribuyen a difundir el nombre de su ciudad y en algunos casos a aumentar el número de turistas que visitan la ciudad en cuestión y a atraer inversiones en la ciudad lo que es beneficioso para la misma, que así ve aumentada la riqueza que se genera y el empleo. Con relación al impacto económico de los grandes eventos en las ciudades, véase nuestro trabajo LUNA QUESADA, J. Y ROCA CRUZ, A.: «El impacto económico y social del XVIII campeonato de Europa de Gimnasia Rítmica», *Andalucía Turismo Deportivo y Desarrollo*, IV Congreso AGESPORT Granada, abril de 2006.

¹⁸⁶ Véase la referencia en nota a pie de página núm. 178 de este trabajo de investigación

tanto en la financiación como en la gestión, con relación a otros ámbitos deportivos de interés municipal. Así se está haciendo en la Comunidad Autónoma de Andalucía y en los ayuntamientos que cuentan con instalaciones deportivas de deporte espectáculo o de alta competición, cómo es el caso de Málaga, Vitoria, Barcelona o Granada. Y es que de no hacerlo así, se estaría perjudicando la obligada promoción de la práctica deportiva, pues se detraerían en muchos casos recursos financieros, que son siempre insuficientes, sobre todo en los municipios que presentan sus cuentas con déficit, en perjuicio de aquella, tal como ya puso de manifiesto un informe de expertos de la Federación Española de Municipios y Provincias al analizar la situación financiera de los Ayuntamientos en España¹⁸⁷. Y además no se cumpliría con la sostenibilidad financiera, con las consecuencias negativas que se pueden derivar para la Corporación y para los directivos, de conformidad con lo prevenido en el Título II de la LT.

El deporte espectáculo puede ser objeto de promoción por parte de los Ayuntamientos, pero no desde los servicios de deportes sino desde otras estructuras en las que se garantice que no se detraen recursos del servicio municipal de deportes y por supuesto como competencia impropia, como acertadamente señala JIMENEZ SOTO¹⁸⁸ cuando afirma « otro tipo de competencias que no estén en el listado del artículo 25.2 se regirán por el artículo 7.4; es decir, las competencias distintas de las propias y de la atribuidas por delegación cuando se cumplan los términos bien definidos, esto es: no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera, de acuerdo con la legislación de estabilidad presupuestaria». Y además tiene que acreditarse que no se pone en peligro la sostenibilidad financiera de la Corporación “en su conjunto” como nos recuerda VILLAR ROJAS¹⁸⁹. De lo contrario operarían las consecuencias negativas (cese inhabilitación y responsabilidad personal económica por el daño ocasionado a la

¹⁸⁷ Los Ayuntamientos vienen realizando servicios no obligatorios o de suplencia, es decir que corresponde a otras administraciones sin disponer del marco competencial correspondiente ni de la financiación suficiente, por lo que se estima que los Ayuntamientos destinan un 35% de su presupuesto a la realización de actividades y servicios impropios o de suplencia, lo que redundaría negativamente en los servicios obligatorios. Esto es lo que acontece en el ámbito municipal con relación al deporte espectáculo, en el que algunos ayuntamientos dedican grandes cantidades de su presupuesto, desatendiendo en parte sus obligaciones para el fomento del deporte para todos. *La situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*. Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, 2006.

¹⁸⁸ Véase JIMÉNEZ SOTO, I.: «Evolución y configuración de los servicios deportivos locales. Un acotamiento a propósito de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», cit., p. 15.

¹⁸⁹ La sostenibilidad financiera se predica de la Entidad Local en su conjunto y no de un servicio público concreto sin perjuicio de que pueda ser la causa de la pérdida de la sostenibilidad financiera o que no siendo sostenible financieramente y de forma aislada, la sostenibilidad de la Corporación en su conjunto no se vea afectada y por tanto no estaríamos ante un caso de falta de sostenibilidad financiera. Para apoyar esta interpretación traemos a colación las palabras de VILLAR ROJAS: «Para el ejercicio de la iniciativa pública económica se impone un conjunto de exigencias nuevas: expediente acreditativo de conveniencia y oportunidad, memoria justificativa de no riesgo para la sostenibilidad financiera de la hacienda en su conjunto y análisis de mercado sobre oferta y demanda, rentabilidad de la iniciativa y posibles efectos sobre la concurrencia empresarial (artículo 86.1 LBRL)». Véase VILLAR ROJAS, F.J.: «Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», pp.7-8. Disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503637>, [Con acceso el 01.07.2015].

Hacienda local) que se derivan para los cargos electos y cargos directivos, de conformidad con lo prevenido en el Título II¹⁹⁰ de la LT.

La habilitación para actuar en la promoción y gestión del deporte espectáculo no debe sustentarse sólo en la legislación deportiva sino especialmente en la legislación de régimen local, concretamente en la LAULA, que regula en los artículos 45 a 49 el ejercicio de la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas en el marco de sus políticas propias¹⁹¹. En este sentido, MERINO ESTRADA¹⁹² nos recuerda que las actividades de “iniciativa” serán aquéllas «que cada municipio quiera desarrollar, siempre que cumpla los requisitos establecidos en el artículo 7.4 de la LRRL sobre sostenibilidad financiera y no duplicidad de competencias. En el mismo sentido se pronuncia DEL GUAYO CASTIELLA¹⁹³ para el que las Entidades Locales «pueden ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, con el límite siguiente: la garantía del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias».

Queda claro que los Ayuntamientos como operadores privados pueden promocionar la celebración de eventos de deporte espectáculo, como una vía de generación de riqueza; es decir, como una actividad económica que genera beneficios a la ciudad y es ésta la condición que le impone la LDA, es decir, que los eventos supongan unos beneficios para Andalucía y por extensión al Ayuntamiento en el que se celebre. En este sentido debe tomarse el deber de colaboración a los Ayuntamientos andaluces con la Comunidad Autónoma Andaluza, que se establece en el artículo 6 v) de la LDA, en la organización de eventos deportivos que impliquen beneficios a la Comunidad Autónoma de Andalucía y a su ciudad¹⁹⁴, pero no pueden detraer recursos

¹⁹⁰ El Título dedicado al Buen Gobierno, ya en vigor, regula la responsabilidad de los miembros del gobierno y altos cargos del Estado, autonómicos y locales, por infracciones tales como los compromisos de gastos sin crédito, la omisión del control económico-financiero, la no rendición de cuentas o, en otra línea, el incumplimiento de sus funciones, o la obtención de beneficios derivados de su cargo. Se asocia por primera vez en nuestro ordenamiento de un modo claro y global responsabilidades al ejercicio del poder político, más allá de tradicional de las urnas, y de las penales. En cuanto al ámbito subjetivo, será de aplicación a los altos cargos o asimilados que, de acuerdo con la normativa autonómica o local que sea de aplicación, tengan tal consideración, incluidos los miembros de las Juntas de Gobierno de las Entidades Locales. Véase la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, publicada en el BOE de 13 de diciembre de 2015.

¹⁹¹ El artículo 45. 1 de la LAULA previene que «en los términos del artículo 18.2 de la Constitución Española, las Entidades Locales andaluzas podrán ejercer la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas en el marco de sus políticas propias, en régimen de libre competencia».

¹⁹² MERINO ESTRADA, V.: «Reordenación de las competencias y cambios en los servicios públicos locales», pp. 19-20, *Jornada sobre la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, Palma de Mallorca, 6 de junio de 2014.

¹⁹³ Véase DEL GUAYO CASTIELLA, I.: «Nuevo régimen jurídico de los servicios públicos locales, tras la reforma de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5, 2014, pp. 490-494, en particular p. 491.

¹⁹⁴ Los estudios económicos y sociales para poner de manifiesto los beneficios que un evento le reporta a la ciudad donde se organizan y a la comunidad autónoma a la que pertenecen han sido tardíos con relación a la fecha en la que entró en vigor la Ley del Deporte de Andalucía. Los esfuerzos de la Junta de Andalucía por establecer un observatorio que evaluase el impacto económico del deporte en Andalucía y especialmente de los grandes eventos deportivos, no han tenido la continuidad deseada por los cambios en los equipos de gobierno. De otra parte, la Junta de Andalucía ha colaborado financieramente en la realización de grandes eventos en Andalucía, sin exigir que se acreditara previamente mediante un informe los potenciales beneficios para la comunidad y la ciudad donde se celebrarían y sin exigir a la

públicos de los servicios deportivos obligatorios para destinarlos a aquellos, toda vez que no tienen obligación de prestar aquellos servicios o dicho de otra forma no tienen competencias sobre el deporte profesional, aunque si puedan tener un interés legítimo por tener un equipo o deportistas compitiendo en las máximas categorías¹⁹⁵. Es más, le corresponde a la Junta de Andalucía realizar las inversiones y los desembolsos económicos para atraer los grandes eventos a la comunidad, siendo el papel de los Ayuntamientos secundario, de mera colaboración¹⁹⁶ y en la medida en que son los Ayuntamientos andaluces los que, con excepción del Estadio Olímpico de Sevilla en cuya gestión participa la Junta de Andalucía, gestionan y mantienen los grandes recintos deportivos en los que se celebran aquellos, ceder aquellos para la celebración de los eventos.

1.3. LA CONFIGURACIÓN DE LOS LLAMADOS “SERVICIOS DEPORTIVOS MUNICIPALES” COMO SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL DE DEPORTES

1.3.1. Hacia un servicio público municipal participativo, como respuesta a los nuevos tiempos

La gestión de una parte considerable del deporte en el ámbito local se ha realizado como si de un servicio público se tratará, sin que la falta de “publicatio” en la LDA o a través de un reglamento o una ordenanza de servicio público, haya sido obstáculo para acercar las actividades deportivas a los ciudadanos de forma prestacional que es lo que verdaderamente importa; es decir, que las escuelas deportivas, el uso de las instalaciones, los servicios de medicina deportiva municipal, etc., pueden ser utilizados por los ciudadanos, y en este sentido se han percibido por los usuarios y también por gestores y políticos como un auténtico servicio público.

El servicio público es una de las formas clásicas en que se manifiesta la actividad administrativa, según la clasificación tripartita (policía, fomento y servicio público) realizada por JORDANA DE POZAS¹⁹⁷. Su conceptualización es una tarea que desborda el objetivo de esta tesis. Nos limitaremos a apuntar una serie de consideraciones generales sobre esta cuestión, que son de interés en relación a la defensa que hacemos sobre la regulación de los servicios deportivos municipales como

finalización del evento el informe-memoria correspondiente, para verificar si la decisión de invertir recursos públicos había sido acertada o no, desde el punto de vista de los beneficios a la comunidad. Debería haberse establecido por medio de un reglamento el contenido mínimo de los estudios a realizar para evaluar los beneficios antes de la celebración y su constatación después de aquella, considerándolos preceptivos en ambos casos para el supuesto de recibir una subvención u otro tipo de aportación de la Junta de Andalucía.

¹⁹⁵ Real Ferrer, G: « Las competencias de los entes locales en materia de deporte», MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 2003, p. 1768.

¹⁹⁶ Para el diccionario de la Real Academia el término “colaborar” significa ayudar, contribuir *voluntariamente* con algo que ayuda a la consecución de un fin. Cuando la colaboración es obligada se convierte en un deber. Los Ayuntamiento tienen el deber de promocionar la práctica deportiva, especialmente el deporte base y el deporte para todos, pero no tienen el deber de promocionar el deporte espectáculo, aunque si tienen el deber de colaborar, porque también le beneficia a los ayuntamientos al igual que a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la organización y celebración de grandes eventos deportivos.

¹⁹⁷ JORDANA DE POZAS, L.: «Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho Administrativo», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 48, pp. 1-17. Véase también ARIÑO ORTIZ, G.: «El servicio público como alternativa», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 23, 1979, pp. 537-560.

servicios públicos, mediante la correspondiente ordenanza de servicio público, opción que como hemos podido comprobar en el epígrafe anterior está contemplada en la LAULA.

Evidentemente la mayoría de las prestaciones que conforman los servicios deportivos municipales tal como en la actualidad se organizan por los Ayuntamientos pueden ser prestadas por el sector privado, si bien muchas de ellas carecen del atractivo económico, siendo claramente deficitarias y por tanto poco atractivas para la iniciativa privada. El razonamiento anterior viene a colación de que no nos encontramos ante servicios que se presten en régimen de monopolio o de exclusividad sino al contrario que se prestan en “un mercado abierto”. No nos cabe ninguna duda de que los servicios deportivos municipales se han ganado por “derecho propio” el ser protagonistas indiscutibles y de la oferta de servicios que ha conllevado el aumento espectacular del número de ciudadanos que practica deporte en España, en los últimos treinta años. Así lo reconoce también JIMENEZ SOTO¹⁹⁸, cuando afirma: «la intensidad y el volumen de actividades deportivas, así como la construcción y gestión de equipamientos deportivos, sí ha provocado, al menos, que éstos se perciban en los ciudadanos y en los responsables políticos como auténticos servicios públicos». No obstante, este autor manifiesta sus dudas sobre tal consideración desde el punto de vista formar «por la dificultad técnico-jurídica que tiene la construcción de una teoría de los servicios deportivos municipales como servicios públicos en sentido estricto». Considera, pues, «que lo más correcto sería hablar de servicios deportivos municipales o locales, sin más».

La consideración de los servicios deportivos municipales de deportes en Andalucía como servicio público, se planteó en el Parlamento andaluz, el 16 de noviembre de 1995¹⁹⁹, tal como nos recuerda DE LA PLATA CABALLERO²⁰⁰ a propósito de una Proposición de Ley que presentó el grupo parlamento de Izquierda Unida “Los Verdes”. La referida Proposición hace un planteamiento de servicio público deportivo municipal, según el citado autor, «semejante a la Ley de Madrid [del Deporte de la Comunidad de Madrid], si bien incorpora algunos matices nuevos». Efectivamente, siguiendo el comentario que realiza este autor, en el texto de la misma se detallan con mayor profusión las prestaciones deportiva municipales, se prevé una asistencia técnica por parte de la Administración autonómica a los Ayuntamientos y se exige que los programas de “Deporte para todos” se adecúen a todos los grupos de población.

No existe una doctrina sustantiva sobre el concepto de servicio de servicio público, pese a ser este una cuestión nuclear en el desarrollo del Derecho Administrativo. Así lo observaba GARCÍA DE ENTERRÍA, cuando, en una de sus primeras obras, destacaba «la ausencia de una doctrina sustantiva del servicio público»²⁰¹. Para VILLAR EZCURRA, «El servicio público es [...] objeto de

¹⁹⁸ JIMENEZ SOTO, I.: «Evolución y configuración de los servicios deportivos locales. Un acotamiento a propósito de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», cit., p. 7.

¹⁹⁹ Se publicó en el BOPA, núm. 135, de 12 de diciembre de 1995.

²⁰⁰ DE LA PLATA CABALLERO, N.: *Los servicios públicos deportivos*, Universidad Europea de Madrid- CEES-IAD, Madrid, 2001, pp. 250-251.

²⁰¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Problemas actuales de régimen local*, Instituto García Oviedo-Universidad de Sevilla, Sevilla, 1958, p. 51.

construcciones científicas *a priori*. No se trata, por tanto, de una institución o de una técnica administrativa construida, sino por el contrario de una construcción permanente, inacabable, nunca pacífica»²⁰². Es decir que se trata de una institución dinámica²⁰³ que se adapta a los continuos cambios y que como veremos más adelante, con ese nombre o con otro cumple la misión de facilitar la realización material de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas y con ello contribuye de forma determinante a la cohesión social.

La definición de servicio público es una de las más polémicas dentro del Derecho Administrativo, que ha llegado incluso a identificarse y confundirse, como nos recuerda SOSA WAGNER²⁰⁴, con el concepto mismo de esta disciplina. En este sentido, el Derecho Administrativo se definía antaño como el derecho de los servicios públicos, pues el grueso de la acción del Estado lo constituían las actividades prestacionales, con las que la Administración Pública satisfacía las necesidades públicas mediante la prestación de servicios públicos a los ciudadanos. Según este autor, estamos ante una de intervención que identifica a Europa como el continente más solidario, estando ligada la idea de servicio público a la prestación por el Estado de bienes y servicios destinados a proporcionar utilidades concretas a los ciudadanos y a hacer realidad sus derechos.

Aunque no ha existido, tal como sostiene DOMINGUEZ BERRUETA DE JUAN²⁰⁵, una noción aceptada por toda la doctrina, ello, según este autor, no le ha restado importancia a esta técnica de intervención administrativa que tiene como finalidad proveer de servicios a la comunidad y a los ciudadanos. Y así se concibe, según QUINTANA LÓPEZ²⁰⁶ «como un conjunto de actividades prestacionales que realizan las Administraciones Públicas a favor de los ciudadanos de una forma regular y continua, con sus propios medios o a través de terceros, de manera que con esa actividad de prestación se contribuya, de forma determinante, a que exista la vida en comunidad».

El hecho de que el Derecho Comunitario Europeo no utilice la denominación «servicio público» no quiere decir que esta técnica esté en desuso por su obsolescencia sino que sencillamente se utilizan otros términos como «servicios de interés general»²⁰⁷

202 VILLAR EZCURRA, J.L.: *Servicio público y técnicas de conexión*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, p. 73.

203 Como prueba del dinamismo de la técnica de servicio público y de su permanente adaptabilidad, véase el trabajo de MARTIN REBOLLO, L.: «De nuevo sobre el servicio público: planteamientos ideológicos y funcionalidad técnica», *Revista de Administración Pública*, núm. 100, 1983, pp. 24-71.

204 SOSA WAGNER, F.: *La gestión de los servicios públicos Locales*, Thomson- Civitas, Madrid, 2008.

205 DOMINGUEZ BERRUETA-DE JUAN, M.: «Prologo» a la obra de SENDIN GARCÍA, M.A.: *Hacia un servicio público europeo: el nuevo derecho de los servicios públicos*, Comares, Granada, 2003.

206 QUINTANA LÓPEZ, T.: «Derecho de los vecinos a la prestación de los servicios públicos», cit., p. 8. Véase también FAMILIAR SÁNCHEZ, A.: «El derecho a la creación y mantenimiento de los servicios públicos en el Derecho local», *Revista de Estudios Locales*, núm. 93, 2006, pp.49-53.

207 El origen de la expresión «servicios de interés general» lo encontramos en el Derecho Comunitario Europeo, que los define como actividades de servicio, comerciales o no, consideradas como de interés general por las autoridades públicas, sometidas por dicha razón a las obligaciones específicas de servicio público. Se trata de un concepto novedoso que ha sido trasvasado al ámbito local, por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico a través de la LAULA. Según el Libro Verde de la Comisión de 2003, sobre los servicios de interés general, estos incluyen servicios de naturaleza tanto económica como no económica, constituyendo una realidad compleja y en constante evolución, abarcando un amplio espectro de actividades de diverso tipo. Desde ciertas actividades propias de las grandes industrias de redes

y «servicio universal», que constituyen, particularmente este último, como acertadamente señala SOSA WAGNER²⁰⁸ «una versión moderna del servicio público, porque en la prestación del servicio universal y de acuerdo a las normas que lo regulan en algunos sectores, se obliga a respetar principios como la igualdad, la transparencia, la no discriminación, la continuidad y la adaptabilidad, principios que concuerdan con los que rigen en el servicio público». Al final –dice el citado autor– nos encontramos con que «el viejo servicio público, como ocurre con la materia, ni se crea ni destruye, simplemente se transforma». Este autor destaca el papel que ha desempeñado en Europa la técnica de servicio público, gracia a la cual existen en ella «unos servicios públicos potentes» que a su juicio «constituyen una de las características de la historia europea en el siglo XX y justifican el hecho de que Europa sea el continente más solidario».

El origen de la expresión «servicios de interés general» lo encontramos en el Derecho Comunitario Europeo²⁰⁹. Se trata de un concepto novedoso de origen comunitario que ha sido trasvasado al ámbito local por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico a través de la LAULA. El Libro Verde de la Comisión, de 21 de mayo de 2003, sobre los servicios de interés general establece en su punto décimo que estos servicios «incluyen servicios de naturaleza tanto económica como no económica, constituyen una realidad compleja y en constante evolución», abarcando «un amplio espectro de actividades de diverso tipo –desde ciertas actividades propias de las grandes industrias de redes (energía, servicios postales, transporte y telecomunicaciones) hasta la sanidad, la educación y los servicios sociales– de dimensiones diversas –unas de ámbito europeo, incluso mundial, otras de ámbito simplemente local–, y de diferente naturaleza, sometidas o no a la disciplina de mercado».

Y en el punto décimo sexto señala: «El término «servicios de interés general» no figura en el Tratado. En la práctica comunitaria, deriva de la expresión «servicio de interés económico general», que sí recoge el Tratado. Más amplio que este último, abarca los servicios, sometidos o no a la disciplina de mercado, que las autoridades públicas consideran de interés general y están sometidos a obligaciones específicas de servicio público». La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones titulada «Los servicios de interés general, incluidos los servicios sociales de interés general: un nuevo compromiso europeo», de 20 de noviembre de 2007 [COM (2007) 725 final] brinda la definición actual: «Los servicios de interés general pueden ser definidos como los servicios, tanto económicos como no económicos, que las autoridades públicas clasifiquen como de interés general y sometan a las obligaciones específicas de servicio público».

(energía, servicios postales, transporte y telecomunicaciones) hasta la sanidad, la educación y los servicios sociales. Este concepto fue ratificado por el Libro Blanco sobre los servicios de interés general, en el año 2004. Sobre las obligaciones de servicio público, véase VILLAR ROJAS, F.J.: «Las técnicas administrativas de garantía de las obligaciones de servicio público», *REDETI*, núm. 11, 2001, pp. 35-54.

²⁰⁸ SOSA WAGNER, F.: «La actual encrucijada de los servicios y las empresas públicas locales», *Revista de Estudios Locales*, núm. extraordinario, Julio de 2007, p. 13.

²⁰⁹ El primer empleo oficial de la noción que nos ocupa se realizó en el título de la Comunicación de la Comisión, de 26 de septiembre de 1996 *Los servicios de interés general en Europa* que, posteriormente, fue reiterado en el Informe de la Comisión sobre el Consejo Europeo de Laeken, de 21 de mayo de 2001 *Servicios de interés general* [COM (2001) 598 final].

Así el Estado, según RODRÍGUEZ-ARANA²¹⁰ ya no es un mero prestador de servicios públicos, sino que sobre todo y ante todo es garantizador de derechos y libertades ciudadanas, para lo cual goza de un conjunto de nuevas técnicas jurídicas, entre las se encuentran los servicios de interés general.

SOSA WAGNER²¹¹ se refiere a las obligaciones de servicio público en los términos que siguen: «más allá de esta convencional y algo confusa terminología, la singularidad llamativa, al menos aparentemente, son las nuevas obligaciones de servicio público». Para este autor, se trata de incluir en una actividad privada una “publicatio” fraccionada o limitada a algunas concretas y específicas funciones de servicio público. A través de esta modalidad se generalizan una serie de prestaciones básicas, algunas no rentables y a precios accesibles, con calidad y respetando los derechos de todos los usuarios. Si partimos de este concepto y añadimos –continúa este autor– que en esta actividad privada habrán de respetarse los principios de igualdad, transparencia, no discriminación, continuidad²¹², adaptabilidad y disponibilidad, se advertirá claramente, concluye el mismo, que estamos ante el servicio público clásico.

Para VILLALBA PÉREZ²¹³ lo importante en la evolución del concepto de servicio público, que en el Derecho europeo comunitario recibe un nombre nuevo, como ya se ha apuntado, acertadamente, por SOSA WAGNER, es «que frente a concepciones orgánicas y subjetivas sea la perspectiva funcional la realmente importante, en la que prima el contenido de la actividad frente al sujeto prestador». Por ello ARIÑO ORTIZ, DE LA CUÉTARA MARTINEZ y MARTINEZ LÓPEZ-MUÑIZ²¹⁴, se referían ya en 1997 a un nuevo servicio público en el que lo que importa es la calidad de los servicios que se prestan, que el precio sea asequible y que sean universales, es decir que lleguen a todos los ciudadanos, sea cual sea su condición económica y social.

²¹⁰ RODRIGUEZ-ARANA, J.: «El derecho fundamental a la buena Administración de instituciones públicas y el Derecho administrativo», AVILA ROFDIRGUEZ, C, y GUTIERRREZ RODRÍGUEZ, F. (coords.), *El Derecho a una buena Administración y la ética pública*, Diputación de Málaga-Tiran lo Blanch, Valencia, 2011, p. 80.

²¹¹ SOSA WAGNER, F.: «Servicio público y papel de la nueva Administración y sus entes reguladores», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm.7, 2004, pp. 125-149, en particular p.6.

²¹² Véase el trabajo de SALAS ARQUET, J. M.: *El principio de continuidad de los servicios públicos*, INAP, Madrid, 1997.

²¹³ VILLALBA PÉREZ, F.: «Adaptación de los servicios públicos locales al contexto jurídico y social», *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, núm. 1, 2010. pp. 169-196, en especial p. 180. En este trabajo se analizan los cambios que han sufrido los servicios públicos, derivados de las transformaciones económicas y sociales, y como una parte de la doctrina europea ha tomado conciencia de la necesidad de su revisión y actualización. La autora denuncia que no se haya abordado en el ámbito local la regulación de los servicios públicos en un mercado libre y competitivo, por lo que reclama la necesidad de un marco regulador estable y seguro. En el ámbito andaluz la LAULA ha sido la primera norma en incorporar una regulación de los servicios de interés general, estableciendo el marco en el que podrán regularlos los Ayuntamientos andaluces. Hemos de hacer notar que la última reforma de la LRBRL llevada a cabo a través de la LRSAL tampoco ha abordado esta cuestión, lo que a nuestro juicio constituye una omisión injustificable.

²¹⁴ Véase, ARIÑO ORTIZ, G.; DE LA CUÉTARA MARTINEZ, J.M. y MARTINEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L.: *El nuevo servicio público*, Marcial Pons, Madrid, 1997. Sobre la importancia de la calidad en los servicios públicos y la responsabilidad patrimonial que a las Administraciones Públicas se le puede exigir por no tener las prestaciones calidad, véase la tesis doctoral de CARAZA CRISTÍN, M^a.M.: *Los estándares de calidad en la prestación de los servicios públicos y su incidencia en la responsabilidad de la administración*. Se puede consultar de forma resumida en la siguiente dirección web: <https://idus.us.es/xmlui/handle/11441/27026>, [Con acceso el 01.02.2015].

La transformación que ha vivido la institución no debe quedarse sólo en la dimensión financiera y organizativa, pese a reconocer que ha sido clave la implantación de nuevas formas de organizar los servicios públicos, con la irrupción del sector privado, para conseguir que fuesen más eficientes y costasen menos al “erario público”. También hay que tener en cuenta, desde el punto de vista prestacional, según GARCIA SOLANA y PASTOR ALBALADEJO²¹⁵ que el modelo clásico de servicio público no tenía en cuenta las opiniones y valoraciones de los usuarios, y propiciaba para estos «una relación de servidumbre que se asentaba en un concepto de ciudadano pasivo (administrado y usuario), al que se le anulaban sus posibilidades de elección y selección». Para solucionar esta falta de participación ha surgido una corriente denominada “Nuevo Servicio Público”²¹⁶ que concibe al ciudadano-usuario como un agente activo en la determinación de las condiciones de prestación de los servicios públicos y de las estructuras de gestión, superando una visión asistencial de los mismos apostando además por diseños organizativos sustentados en procesos de colaboración y participación directa de los beneficiarios..

Por ello se apuesta en este trabajo por la coproducción de determinados servicios, dentro del servicio público local de deportes, con las entidades deportivas y las asociaciones de vecinos. Si queremos ser eficaces hay que ir más allá de la acción gestora burocrática para aprovechar los recursos y apoyos de los ciudadanos a través de las entidades deportivas especialmente, en lo que IGLESIAS ALONSO²¹⁷ denomina “gestión participada”.

1.3.2. El servicio público deportivo local tras la aprobación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Financiera de la Administración Local

El concepto de servicio público local nació vinculado a la asunción de responsabilidades de los Entes locales frente a sus vecinos, como nos recuerda MUÑOZ MACHADO²¹⁸, y tendió a confundirse con la idea de competencia local²¹⁹. El artículo

²¹⁵ GARCÍA SOLANA, M.J. y PASTOR ALBALADEJO, G.: «El Nuevo Servicio Público. Estudio de algunas experiencias colaborativas en los servicios sociales de la Comunidad de Madrid», *El camino hacia la Administración compartida. El nuevo servicio público*, Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA) Murcia, 2011, p. 8. Disponible en la siguiente dirección web <http://www.aecpa.es/congresos/10/ponencias/138/>, [Con acceso el 01.02.2015].

²¹⁶ Véase el trabajo de ROMÁN MASEDO, L.: «De la Nueva Gestión Pública al Nuevo Servicio Público: de ciudadano a cliente y vuelta a empezar», *X Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración*, Murcia, 7-9 septiembre de 2011, p. 12. Disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/10/papers/191.pdf>, [Con acceso el 01.02.2015].

²¹⁷ Véase IGLESIAS ALONSO, A.: «La gestión de equipamientos de proximidad», pp. 1-2. Disponible en formato digital en la siguiente dirección web: http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_09/grupos-trabajo/area05/GT01/04.pdf, [Con acceso el 01.02.2015].

²¹⁸ Véase MUÑOZ MACHADO, S.: *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*, Tomo I, editorial Civitas, Madrid 2004, p. 923.

²¹⁹ PARRA MUÑOZ define la competencia como la medida de la capacidad de cada órgano o ente público, tal como así lo considera el art. 2.4 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, cuando dice que las potestades y competencias administrativas que, en cada momento, tengan atribuidas la Administración General del Estado y sus Organismos públicos por el ordenamiento jurídico, determinan la capacidad de obrar de una y otros. Ahora bien, al ser la Administración Pública persona jurídica, necesariamente ha de actuar a través de órganos; por esto la competencia puede predicarse tanto de los distintos órganos de una misma Administración como de la propia Administración. Así, las competencias recogidas en el art. 25 LRBRL

85 de la LRBRL, en su redacción inicial, establecía: «son servicios públicos cuantos tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia de las Entidades Locales», y en la redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (en adelante LMMGL) «son servicios públicos locales los que prestan las Entidades Locales en el ámbito de sus competencias».

MONTOYA MARTIN²²⁰ cree que urge un aggiornamento del concepto de servicio público local que maneja la LRBRL, dado que el concepto clásico subjetivo de servicio público en la era privatizadora y liberalizadora en la que nos encontramos se ha transformado por la noción de servicio universal y por las obligaciones de servicio público, tal como ya hemos podido comprobar²²¹. La aparición del concepto de servicio universal ha supuesto un cambio en el papel de la Administración en general y particularmente de la local, su consideración como gobierno local con competencias propias que ha de tener potestades ordenadoras y de control sobre tales actividades, cuya satisfacción ha de garantizar en niveles de universalidad, regularidad y calidad²²², en consonancia con la Carta Europa de la Autonomía local.

La legislación local acoge un concepto amplio de servicio público, en cuanto se trate de una actividad prestacional pública ejercida en el ámbito propio de las competencias locales. Para MONTOYA MARTIN²²³ la prestación de servicios públicos, de actividades y servicios en general constituye el principal valor que las Entidades Locales aportan a la vida cotidiana de los ciudadanos. Se trata, como acertadamente dice DE LOS MOZOS TOUYA²²⁴, «de servicios dirigidos al público que se relacionan con cualquiera de las materias sobre las que cada Municipio ejerce sus competencias (excepto las que supongan ejercicio de autoridad) en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, con arreglo a lo dispuesto por el artículo 25 de la LRBRL. La amplitud del concepto explica que los servicios públicos locales puedan referirse tanto a actividades libres, como a actividades publicadas o reservadas a la titularidad pública». En todo caso, junto a este concepto amplio de

corresponden al municipio como ente, no a sus diversos órganos, cuya clase y competencia regula la LRBRL en sus arts. 20 y siguientes. Las competencias de los municipios son, pues, las diversas materias o sectores sobre los que estos pueden actuar, actuación cuya extensión, contenido y límites vendrá determinado por la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas (art. 25.2 párrafo primero); y la enumeración de las competencias de los municipios cumple la misma función que la enumeración de las competencias de las Comunidades Autónomas que hace la Constitución, obviamente con distinto alcance y naturaleza. PARRA MUÑOZ, J.F.: «Naturaleza de los ingresos percibidos por empresas concesionarias y por empresas mixtas prestadoras de los servicios municipales de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas y legalidad del cobro o recaudación por parte de dichas entidades», cit., pp. 2- 5.

²²⁰ MONTOYA MARTIN, E.: «Los modos de gestión de los servicios públicos en la legislación local», *Serie Claves del Gobierno Local*, núm.9, 2009, pp. 133-198, en particular, p. 133.

²²¹ Sobre las obligaciones de servicio público resulta de interés la lectura del trabajo de VILLAR ROJAS, F.J.: «Las técnicas administrativas de garantía de las obligaciones de servicio público», *REDETI*, núm. 11, 2001, pp. 35-54.

²²² Véanse algunas propuestas para hacer realidad la calidad en la Administración Pública, en SÁNCHEZ BLANCO, A. «Marcos de mejoras de calidad de las Administraciones Públicas», AVILA RODRÍGUEZ, C.M. y GUTIERREZ RODRÍGUEZ, F. (coords.) *El derecho a una buena administración y la ética pública*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 107-130.

²²⁴ DE LOS MOZOS TOUYA, I. M^a. : «La gestión indirecta de los servicios públicos», *Revista de Estudios de Administración Local*, núm. 291, 2003, pp. 721-768, en particular p. 754.

servicio público, o servicio al público —en el que encajan desde las prestaciones culturales y deportivas, hasta los servicios funerarios, pasando por los transportes urbanos, el abastecimiento de agua potable o la extinción de incendios—, la legislación local ha acogido también un concepto algo más preciso de servicio público, que es el de servicio esencial».

Según PARRA MUÑOZ,²²⁵ en la legislación de régimen local, tanto estatal como autonómica, no existe un concepto abstracto de lo que se considera servicio público local, aunque aparentemente aquella nos ofrezca una definición, sino que realmente nos encontramos con un acotamiento de actividades sobre las que el Ayuntamiento podrá prestar un servicio público. Por ello afirma que «no sirve porque [la definición que ofrece el artículo 85 de la LRBRL] reenvía los servicios públicos locales a una objetivación de la competencia, remitiendo, por tanto, a la competencia de los Entes Locales, por lo que es una definición tautológica, falsa, en cuanto que viene a decir que son servicios públicos locales todas aquellas actividades que integran las competencias locales». La expresión utilizada por el legislador, según este autor, puede inducir al «error consistente en confundir e identificar los servicios públicos locales con las competencias municipales, o al menos con su concreción»²²⁶. Las competencias de los municipios son, pues, las diversas materias o sectores sobre los que estos pueden actuar, actuación cuya extensión, contenido y límites vendrá determinado por la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas (art. 25.2 párrafo primero).

²²⁵ Véase PARRA MUÑOZ, J.F.: «Naturaleza de los ingresos percibidos por empresas concesionarias y por empresas mixtas prestadoras de los servicios municipales de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas y legalidad del cobro o recaudación por parte de dichas entidades», *Revista digital CEMCI*, núm. 24, 2014, pp. 2-18. Para apoyar su postura cita la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 1997 (recurso de apelación 6813/1991) en la que el Tribunal considera la definición del servicio público local que nos ofrece la LRBRL como objetivación de la competencia, mediante el reenvío al listado de las competencias de los entes locales, y la triple identidad entre servicio público local, competencia local y aspiraciones de la comunidad vecinal. En este sentido se dice: «[...]en el ámbito local existe una noción de servicio público vinculada a la idea de competencia en sintonía con el reiterado art. 85 de la LRBRL, que consideran servicios públicos a cuantos tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia de los entes locales. Este concepto atiende no tanto a la idea de titularidad como a la de competencia, de manera que la calificación de una determinada actividad prestacional como de servicio público local, no convierte al correspondiente ente local en titular de dicha actividad, ni excluye una eventual prestación a iniciativa de otras Administraciones Públicas o a iniciativa de los particulares. Así, cabe distinguir entre servicios de titularidad municipal y servicios públicos municipales caracterizados por la declaración formal o publicatio, la naturaleza prestacional, la necesidad de utilizar un procedimiento o forma de gestión de Derecho público y por el criterio teleológico de servir a fines señalados como de la competencia de los entes locales. De esta manera, pueden considerarse servicios públicos locales los que los Entes Locales declaren como tales, siempre que cumplan los requisitos del art. 85 de la LRBRL, aunque no puedan considerarse de titularidad local».

²²⁶ «Porque, si el art. 85.1 nos dice que son servicios públicos los que prestan las Entidades Locales en el ámbito de sus competencias y acudimos a la fuente en donde se concretan estas competencias locales, que es el art. 25 LRBRL, su número 2 establece un listado de competencias locales sobre materias muy diversas con lo que podemos llegar a la conclusión de que todas ellas constituyen servicios públicos, en sentido técnico; así, por ejemplo, el apartado a) de dicho número, atribuye a los municipios, entre otras competencias, las de disciplina urbanística, la de promoción y gestión de vivienda de protección pública y sobre esta competencia el Ayuntamiento ha de ejercer competencias. Pues bien, la disciplina urbanística nunca puede constituir un servicio público, entendido éste en su sentido material o técnico, en cuanto que constituye una manifestación del *ius imperium*, cuya ubicación correcta corresponde a la categoría de actividad de policía».

Para LLISSET BORRELL²²⁷ el concepto de servicio público local engloba un conjunto de actividades de los Entes Locales muy heterogéneas, que van desde las funciones administrativas que implican ejercicio de autoridad, como la regulación del tráfico rodado, pasando por los servicios públicos no económicos, como, por ejemplo, los educativos, asistenciales, culturales, etc. hasta los servicios públicos económicos, tales como el suministro de agua, saneamiento, etc. La satisfacción de las necesidades de la comunidad vecinal o, dicho de otra forma, el ejercicio de muchas de las competencias que ostentan los municipios habilita e, incluso, exige a estos la creación de servicios públicos y, una vez establecidos, la realización de las prestaciones inherentes a los mismos.

El artículo 7 de la LRBRL (en la nueva redacción dada por la LRSAL) clasifica las competencias de las Entidades Locales en tres tipos: las competencias propias, las competencias delegadas y las competencias que no son propias ni delegadas.

Las competencias propias de los municipios, las provincias, las islas y demás Entidades Locales territoriales sólo podrán ser determinadas por Ley y se ejercerán en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas. Son competencias propias de los municipios, las referidas en el artículo 25 de la LRBRL, conforme a la redacción dada por la LRSAL. Son competencias propias de las Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes las referidas en el artículo 36 de la LRBRL, según la redacción dada por la LRSAL.

Las competencias delegadas son las que con tal carácter les atribuyen el Estado y las Comunidades Autónomas mediante una disposición normativa (no necesariamente con rango de Ley) o un acuerdo y se ejercen en los términos establecidos en esa disposición o acuerdo de delegación y con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27 de la LRBRL, en la redacción de la LRSAL, y prevén técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia. Los acuerdos o convenios de delegación deberán formularse teniendo en cuenta las garantías de pago establecidas en el artículo 57 bis de la LRBRL, en la redacción de la LRSAL.

Las competencias distintas de las propias y de las delegadas no precisan de ser atribuidas ni por el Estado ni por las Comunidades Autónomas y solo pueden ejercerse por las Entidades Locales cuando concurren los siguientes requisitos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.4 de la LRBRL, en la redacción de la LRSAL:

- Cuando no ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal, cumpliendo los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- No se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

A estos efectos, el Ayuntamiento precisará como vinculantes, dos informes previos: uno de la Administración competente por razón de materia en el que se señale la inexistencia de duplicidades y otro de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias .

²²⁷ LLISSET BORRELL, F.: *Manual de Derecho Local*, El Consultor, Madrid, 2001.

Tras la modificación operada en el texto del artículo 25.1 de la LRBRL por la LRSFAL, el servicio público local ha pasado de *numerus apertus* a *numerus clausus*²²⁸. Así, que a partir de la referida modificación de la LRBRL, el sistema que mantiene nuestra legislación de régimen local sobre este punto queda sintetizado en la siguiente clasificación, en función de la «mayor a menor intensidad de la indispensabilidad social que cumplen las actividades prestacionales objeto de los mismos»²²⁹:

A) Servicios públicos prestados por los Entes Locales en el ejercicio de sus competencias propias (art. 7.2 LRBRL):

a) Servicios que pueden prestarse en régimen de monopolio según el listado del artículo 86.2 de la LRBRL.

b) Servicios mínimos obligatorios, según el listado del art. 26 de la LRBRL.

De todos los servicios públicos de prestación municipal, tradicionalmente nuestro ordenamiento jurídico ha considerado necesario garantizar la prestación de aquellos que se consideren en cada momento que contribuyen a asegurar un adecuado nivel de existencia digna, de manera que las sucesivas leyes de régimen local dictadas en España han venido estableciendo que determinados servicios públicos sean de inexcusable prestación. Se trata de los llamados «servicios mínimos municipales o servicios obligatorios».

Esta categoría de servicios municipales también está contemplada en la vigente LRBRL, cuyo artículo 26.1, establece distintos listados de servicios de prestación municipal obligatoria en función de la población del municipio, criterio que, en apariencia excesivamente simplista, no oculta la función garantista que ha tenido y sigue desempeñando la figura de los servicios mínimos para el conjunto de la población. El referido precepto dispone que los municipios con una población superior a 20.000 habitantes deben prestar además de los servicios de alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas, parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos, protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios el de «instalaciones deportivas de uso público».

c) Servicios no obligatorios, recogidos en listado del art. 25.2 en relación con el 25.1 de la LRBRL.

El artículo 25. 2 de la LRBRL dispone que el municipio ejercerá en todo caso, como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las

²²⁸ La redacción original del referido artículo decía lo siguiente: «El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal». Y en su redacción actual previene: «El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo». El número 2 del mismo artículo establece un listado cerrado de actividades de servicio que pueden prestar los municipios, entre los que se encuentra el deporte.

²²⁹ PARRA MUÑOZ, J.F.: «Naturaleza de los ingresos percibidos por empresas concesionarias y por empresas mixtas prestadoras de los servicios municipales de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas y legalidad del cobro o recaudación por parte de dichas entidades», cit., p. 5

Comunidades Autónomas en materia de «promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre», disponiendo que las competencias municipales se determinarán por Ley, debiendo evaluar esta norma la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

B) Servicios públicos, distintos de los indicados en la letra A), prestados por los entes locales en ejercicio de competencias delegadas por el Estado y las Comunidades Autónomas.

El artículo 7 de la LRSAL dispone que a fin de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos materiales, humanos y económicos, la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas podrán delegar, siguiendo criterios homogéneos sus competencias en la gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo.

El legislador condiciona el ejercicio de aquellas a que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. La delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Esta habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesario la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación. El incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante facultará a la Entidad Local delegada para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que esta tenga con aquélla. Cumplidos los requisitos antes expuestos los Ayuntamientos podrán establecer los correspondientes servicios públicos en las materias objeto de delegación.

El artículo 116 bis de la LRBRL, que se incorpora al texto por la LRSAL, prevé que en el supuesto de que la Corporación no cumpla con la regla de gasto, el objetivo de estabilidad presupuestaria o el objetivo de deuda pública, la corporación habrá de redactar un plan económico financiero en el que habrá de incluir, entre otras medidas, la de suprimir las competencias que ejerza la Entidad Local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación²³⁰.

²³⁰ El artículo 116 bis, que se incorpora como precepto nuevo a la LRBRL por la LRSAL dispone: «1. Cuando por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, las Corporaciones Locales incumplidoras formulen su plan económico-financiero lo harán de conformidad con los requisitos formales que determine el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

2. Adicionalmente a lo previsto en el artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el mencionado plan incluirá al menos las siguientes medidas:

a) Supresión de las competencias que ejerza la Entidad Local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación.
b) Gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la Entidad Local para reducir sus costes.

C) Servicios públicos, distintos de los indicados en las letras A) y B), ejercidos como competencias impropias, en los términos previstos en el apartado 4 del artículo 7 de la LRBRL²³¹.

El apartado 1 del artículo 26 de la LAULA dispone: «Son servicios locales de interés general los que prestan o regulan y garantizan las Entidades Locales en el ámbito de sus competencias y bajo su responsabilidad, así como las actividades y prestaciones que realizan a favor de la ciudadanía orientadas a hacer efectivos los principios rectores de las políticas públicas contenidos en el Estatuto de Autonomía para Andalucía». Estos servicios representan, por tanto, el conjunto de actividades a través de las cuales ejercen sus competencias las Entidades Locales, en el marco de su autonomía y de conformidad con las leyes. Es, sin duda, un concepto más amplio que el de servicio público local, al comprender no sólo éstos sino también las actividades que son objeto de prestación por particulares conforme a una ordenanza local del servicio, como veremos a continuación en el siguiente epígrafe al tratar de la clasificación de los servicios.

La exposición de motivos de la LAULA remite en su apartado VIII a «la capacidad de autoorganización²³² para la creación, organización, modificación y supresión de actividades y servicios de interés general, sin más límites que la preservación de los de carácter básico enumerados en el artículo 92.2.d del Estatuto de Autonomía». De esta forma, y como enuncia el artículo 26.2 de la citada Ley, las Entidades Locales tienen reconocida plena libertad para constituir, regular, modificar y suprimir los servicios locales de interés general de su competencia, excepción hecha de los servicios enumerados en el artículo 92.2.d del EAA, cuya prestación es preceptiva por todos los municipios.

Los servicios locales de interés general pueden clasificarse, en atención a la forma en que son configurados por la Entidad Local, como servicio público y servicio reglamentado, tal como así lo reconoce el artículo 28 de la LAULA.

Los servicios locales de interés general se prestan en régimen de servicio público cuando la propia Entidad Local realiza la actividad objeto de la prestación, de forma

c) Incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la Entidad Local.

d) Racionalización organizativa.

e) Supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el período medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.

f) Una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia.

3. La Diputación provincial o entidad equivalente asistirá al resto de Corporaciones Locales y colaborará con la Administración que ejerza la tutela financiera, según corresponda, en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económicos-financiero. La Diputación o entidad equivalente propondrá y coordinará las medidas recogidas en el apartado anterior cuando tengan carácter supramunicipal, que serán valoradas antes de distintas que se hubieran previsto, incluido el seguimiento de la fusión de Entidades Locales que se hubiera acordado».

²³¹ Según reza en la exposición de motivos de la LRSAL «la delegación de competencias estatales o autonómicas en los Municipios debe ir acompañada de la correspondiente dotación presupuestaria, su duración no será inferior a los cinco años y la Administración que delega se reservará los mecanismos de control precisos para asegurar la adecuada prestación del servicio delegado».

²³² Este criterio es el que sigue la LRSAL, de tal forma que cuando los Ayuntamientos no tengan capacidad para gestionar un servicio, será la Diputación Provincial la que lo gestione.

directa o indirecta mediante contrato administrativo. Estos servicios pueden a su vez clasificarse en atención a dos parámetros; la obligatoriedad de su prestación y la posibilidad de prestar el servicio en régimen de monopolio. En atención al primer criterio nos encontramos con servicios básicos y no básicos; siguiendo el segundo, en servicios reservados y no reservados.

Los servicios públicos deportivos municipales no forman parte de los servicios públicos básicos o esenciales para la comunidad, que se caracterizan porque su prestación es preceptiva en todos los municipios. En opinión de MONTOYA MARTÍN la noción de servicios básicos como competencia propia de los Ayuntamientos andaluces constituye «una mixtura, una especie de híbrido de los servicios mínimos obligatorios y de algún servicio reservado en los artículos 26 y 86.3 de la LRBRL»²³³. El apartado 2 del artículo 31 de la LAULA especifica que tendrán en todo caso la consideración de básicos los servicios enumerados en el artículo 92.2.d) del EAA²³⁴.

Por su parte, los servicios locales de interés general se prestan en régimen de servicio reglamentado cuando son los particulares quienes realizan la actividad siguiendo las normas de una ordenanza del servicio público que les impone obligaciones específicas de servicio público en virtud de un criterio de interés general.

Los servicios locales de interés general se inspiran y fundamentan en los principios de universalidad, igualdad y no discriminación, continuidad y regularidad, precio adecuado a los costes del servicio, economía, suficiencia y adecuación de medios, objetividad y transparencia en la actuación administrativa, prevención y responsabilidad por la gestión pública, transparencia financiera y en la gestión, calidad en la prestación de actividades y servicio, calidad medioambiental y desarrollo sostenible y adecuación entre la forma jurídica y el fin de la actividad encomendada como límite de la discrecionalidad administrativa.

Aunque pueda parecer que son nuevos en nuestro ordenamiento, algunos estaban implícitos en principios constitucionales, como, por ejemplo el principio de eficacia o el principio de igualdad y en prescripciones dispersas en la legislación sectorial y general. Conforman estos principios una manera distinta de actuar por parte de la Administración Pública en sus relaciones con los ciudadanos y con la sociedad. Sirven de guía a los redactores de las ordenanzas de servicios locales, que deberán tenerlos en cuenta a la hora de definir los servicios locales en la correspondiente ordenanza.

La Ley solo reconoce a los ciudadanos el derecho de exigir el servicio en los términos en que se haya establecido en la correspondiente ordenanza, pero si no existe está no podrá hacer reclamación alguna. En el último caso, tendremos que acudir al artículo 18, apartado g) de la LRBRL que le reconoce el derecho a los vecinos a exigir

²³³ MONTOYA MARIN, E.: «Los servicios locales de interés general y la iniciativa económica local en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía», *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, p. 141.

²³⁴ Esos servicios son los siguientes: Abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales (1); Alumbrado público (2); Recogida y tratamiento de residuos (3); Limpieza viaria (4); Prevención y extinción de incendios (5) y Transporte público de viajeros (6). Al margen de los anteriores, cualquier otro servicio esencial para la comunidad debe considerarse como servicio público básico. En este sentido, de conformidad con el artículo 26.1 de la LRBRL, cabe concluir que son servicios básicos los de pavimentación de las vías públicas, accesos a los núcleos de población, cementerio, control de alimentos y bebidas, etc.

la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.

De lo expuesto queda claro que en los municipios con una población superior a 20.000 habitantes existirá un servicio obligatorio de uso de instalaciones deportivas, conforme así lo previene el artículo 26 de la LRBRL. Con relación al ejercicio de competencias propias, éstas, como ya se ha dicho, vendrán establecidas en la legislación estatal y/o autonómica y será en esta ley donde se valore la conveniencia de establecer o no su servicio público. Como la referida Ley de reforma no establece un régimen transitorio, la referida prevención sólo será aplicable a las nuevas competencias que puedan establecerse en el futuro, por lo que las competencias que ya se vienen ejerciendo podrán hacerse en régimen de servicio público.

1.3.3. La posible consideración de los servicios deportivos municipales como servicio público en la Ley de Autonomía Local de Andalucía

Hasta la publicación de la vigente LDA, los Ayuntamientos andaluces han sustentado la creación de las estructuras organizativas para la gestión del deporte municipal y de los servicios deportivos ofrecidos en el mandato constitucional de fomentar el deporte y en las determinaciones contenidas en la LRBRL (artículos 25 y 26). Esta norma consagró el servicio obligatorio de instalaciones deportivas en municipios con población superior a veinte mil habitantes, uno de los grandes logros de nuestro ordenamiento jurídico en pro del deporte. La LDA asigna a los Ayuntamientos y Diputaciones competencias sobre una serie de materias (art. 7) pero no obliga a los Ayuntamientos, como si lo hacen otras leyes autonómicas como ya hemos podido comprobar, a prestar un servicio público deportivo, fijando las prestaciones y la forma de financiarlas, como hubiera sido deseable.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 30 del RSCL los Ayuntamientos andaluces tenían plena potestad para constituir, organizar, modificar y suprimir los servicios de su competencia, disponiendo el citado texto en el artículo 31 que aquellos prestarán los servicios adecuados con el fin de atender las necesidades de los vecinos, cuya prestación dispone el artículo 32 del mismo texto se atemperará a las normas que rijan. Por ello el artículo 33 del referido texto disponía que en la reglamentación del servicio se establezcan las modalidades de prestación, situación, deberes y derechos de los usuarios y, si no se hubieren de desarrollar íntegramente, de quien asumiere la prestación en vez de la Administración. Es decir, que los Ayuntamientos debieran de haber aprobado las correspondientes reglamentaciones, pasando a formar parte del ordenamiento jurídico local.

El Proyecto de la LDA no asigna competencias a los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, como si lo hace la actual Ley, mencionando sólo las competencias que en materia de deporte les asigna a los Ayuntamientos la LAULA (art. 9.18). Ello se contrapone a lo previsto en la referida Ley, en su artículo 6, en el que se prevé que el legislado sectorial, en nuestro caso la actual LDA, puede asignar otras competencias, sin menoscabo de las reconocidas por la referida LAULA, que las considera como propias y mínimas y podrán ser ampliadas por las leyes sectoriales, en nuestro caso a través de la LDA, como así ocurre. Además la LRBRL, en su artículo 25, con la nueva redacción dada por la LRSAL, tras reconocer la promoción deportiva como competencia propia de los Ayuntamientos, en el apartado tercero de dicho precepto dispone que las competencias municipales en las materias enunciadas en este

artículo se determinarán por Ley, que puede ser estatal o autonómica, según el reparto de competencias, debiéndose evaluar en la referida ley sectorial la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

Por todo lo expuesto sostenemos que debe enmendarse el Proyecto de LDA, que está tramitándose, en la actualidad, en el Parlamento andaluz, y recogerse en su texto como competencias municipales las que actualmente figuran en la LDA, añadiéndose la de prestar un servicio público deportivo con las prestaciones y el alcance que más adelante se indican. Se debe establecer un servicio público mínimo, como así lo hacen las Comunidades Autónomas de Madrid y Valencia en sus respectivas leyes sobre deporte. La Ley del Deporte de Madrid²³⁵, en su artículo 2, dispone que el servicio público deportivo municipal garantice el uso público de infraestructuras deportivas con al menos las siguientes prestaciones: dirección y asesoramiento técnico por personal cualificado y un equipamiento deportivo indispensable». Por su parte, la Ley del Deporte de la Comunidad Autónoma de Valencia, en su artículo 7. 3. obliga a los municipios con más de 5.000 habitantes a garantizar, por sí o mancomunadamente, la prestación del servicio público deportivo municipal, con al menos las siguientes prestaciones: organización técnica dirigida por titulados oficiales en actividad física y deporte; instalaciones y equipamientos deportivos básicos y programas de promoción deportiva, principalmente dirigidos a la población en edad escolar y a la población con mayores necesidades sociales.

Tras la aprobación de la LAULA²³⁶, a los Ayuntamientos andaluces se les reconoce como competencias propias y mínimas (art. 6), la promoción del deporte y gestión de equipamientos deportivos de uso público, que incluye la planificación, ordenación, gestión y promoción del deporte de base y del deporte para todos; la construcción, gestión y el mantenimiento de las instalaciones y equipamientos deportivos de titularidad propia; la organización y, en su caso, autorización de

²³⁵ En su exposición de motivos se afirma que con la regulación del servicio público deportivo municipal «se realiza el aconsejable y sectorial desarrollo normativo de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, adicionando a los servicios ya obligatorios un nuevo servicio público deportivo, cuyo contenido se define en la Ley, en aquellos Municipios que se estima con capacidad técnica y económica suficiente, estableciendo, al efecto, el umbral poblacional oportuno».

²³⁶ Para ZAFRA VICTOR, la LAULA supone un punto de inflexión en la regulación de la Autonomía local, dentro del ordenamiento jurídico español «en tanto que concreta y da contenido a la más lograda definición de Autonomía local, la recogida en el artículo 3 de la Carta Europea de la Autonomía Local, «ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos bajo la propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes». Es decir, funciones, como ordenar y gestionar, sobre una parte importante de los asuntos públicos. La calidad de las competencias no radica tanto en las materias cuanto en las funciones, el elemento cualitativo de las competencias es la función. En este sentido el artículo 9 ofrece repetidos ejemplos de funciones claras: aprobación de los proyectos de actuación para actuaciones en suelo no urbanizable; control preventivo, vigilancia y disciplina en las actividades públicas y privadas, que directa o indirectamente puedan suponer riesgo inminente y extraordinario para la salud; adjudicación de las viviendas protegidas o la autorización de condiciones específicas de admisión de personas en los establecimientos de espectáculos públicos y actividades recreativas». Véase ZAFRA VICTOR, M.: «La Ley de Autonomía Local de Andalucía», *Revista de Estudios Regionales*, núm. 88, 2010, pp. 253-258. Según MONTOYA MARTIN, con esta ley la Comunidad autónoma andaluza se sitúa a la cabeza en el desarrollo estatutario del régimen local en concordancia con lo establecido en la Carta europea de la Autonomía Local. Véase MONTOYA MARTÍN, E.: «Algunas notas sobre la Ley de Autonomía Local de Andalucía: los servicios públicos y la iniciativa económica local», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 24, 2010, pp. 144-162.

manifestaciones y competiciones deportivas que transcurran exclusivamente por su territorio, especialmente las de carácter popular y las destinadas a participantes en edad escolar y a grupos de atención especial y la formulación de la planificación deportiva local (art. 9.18).

La referida norma define los servicios locales de interés general «como los que prestan o regulan y garantizan las Entidades Locales en el ámbito de sus competencias y bajo su responsabilidad, así como las actividades y prestaciones que realizan a favor de la ciudadanía orientadas a hacer efectivos los principios rectores de las políticas públicas contenidos en el EAA» (art. 26). Asimismo esta Ley establece los principios por los que deben regirse los servicios locales, a saber: universalidad, igualdad y no discriminación; continuidad y regularidad; precio adecuado a los costes del servicio; economía, suficiencia y adecuación de medios; objetividad y transparencia en la actuación administrativa; prevención y responsabilidad por la gestión pública; transparencia financiera en la gestión y calidad en la prestación de actividades y servicios, disponiendo que los Ayuntamientos decidirán si los prestan en régimen de servicio público o mediante servicios reglamentados (arts. 27).

Esta norma dispone que cuando los Ayuntamientos decidan prestar los servicios locales deportivos mediante servicio público habrán de aprobar una ordenanza con el siguiente contenido mínimo: a) alcance, carácter, contenido y regularidad de las prestaciones que incluya; b) forma de financiación del servicio, especificando, cuando estén previstas aportaciones de los usuarios, si se establecen o no diferencias económicas en beneficio de las personas o los grupos sociales de menor capacidad económica o merecedoras de especial protección; c) modalidades de gestión y sanciones que se puedan imponer al prestador; d) estándares de calidad del servicio; e) derechos y deberes de los usuarios; f) régimen de inspección y de valoración de calidad de cada servicio» (art. 30.3). La norma reconoce a los ciudadanos y ciudadanas el derecho «a exigir en la vía administrativa, o en el orden jurisdiccional correspondiente, la prestación del servicio público en los estrictos términos regulados en la correspondiente ordenanza» (art. 30.4).

No conocemos el caso de ningún Ayuntamiento andaluz que haya aprobado una ordenanza de servicio público deportivo, al amparo de las determinaciones que se contienen en la citada LAULA, y que no son sino una reiteración más elaborada, al ampliar los contenidos mínimos, que la regulación establecida en el artículo 33 del RSCL. Con esta Ley queda en manos de los Ayuntamientos la decisión de prestar o no un servicio público, pero si se presta entendemos que debe formalizarse a través de la correspondiente reglamentación municipal; es decir, a través de una ordenanza de servicio público.

Con la reforma de la LRBRL surge el conflicto en torno a si es necesario o no que el legislador sectorial habilite a los Ayuntamientos a prestar o no un servicio obligatorio. Si seguimos por este camino, el Proyecto de LDA debiera resolver esta cuestión a la manera de como lo hacen las leyes sobre deporte de Madrid o Valencia, tal como se ha expuesto ya en este capítulo.

La calificación de los servicios deportivos como servicio público no conlleva la imposición de reserva alguna a favor del Ayuntamiento, tal como ya se ha indicado. Con su declaración como servicio público sólo se pretende delimitar el ámbito prestacional que la Administración asume como responsabilidad propia. La

Administración define su campo de actuación y deberá organizar sus servicios (o buscar formas de gestión indirectas) de forma tal que se pueda dar cobertura de forma eficaz y con unas mínimas condiciones de calidad²³⁷ a las demandas de prestaciones concretas que planteen los usuarios.

Por tanto, entendemos que los servicios deportivos son servicios públicos cuando se trata de las actividades prestacionales que la Administración se compromete a organizar y a prestar de forma directa o indirecta, incluyéndolas dentro de una ordenanza o reglamento y que los ciudadanos pueden exigir ante los tribunales. Los servicios deportivos como servicio público no responden por tanto a la concepción tradicional de esta figura que implicaba una reserva a favor del Estado, lo que se pone de manifiesto al examinar la problemática específica de estos servicios públicos, a la que nos referiremos a continuación.

La LAULA define en el artículo 31 los servicios públicos básicos como aquellos que son esenciales para la comunidad. Su prestación es obligatoria en todos los municipios de Andalucía. La Ley no define lo que son servicios esenciales, si bien considera esenciales los servicios públicos básicos enumerados en el artículo 92.2.d) del EAA, que a continuación se relacionan: abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales; alumbrado público; recogida y tratamiento de residuos; limpieza viaria; prevención y extinción de incendios y transporte público de viajeros.

Como ya se ha apuntado, la regulación que de esta materia ha hecho la LAULA se aparta de la LRBRL, pero aunque no hay ninguna determinación que se refiera a la citada Ley y pueda servirnos para conocer cómo se produce el encaje entre una y otra, resulta de interés la mención que el artículo 93.3²³⁸ de la LAULA, a propósito de la alteración de los términos municipales mediante segregación-agregación, realiza sobre la existencia de determinados servicios públicos locales en función de la población. De donde queda claro, a nuestro juicio, que para determinar otros servicios públicos básicos, hemos de acudir al artículo 26 de la LRBRL que fija aquellos en función del número de habitantes.

Los servicios deportivos no se encuentran dentro de la relación de servicios básicos que se contienen en el EAA, pero en el caso de municipios con población superior a 20.000 habitantes, conforme al artículo 26 de la LRBRL si están obligados a prestar el servicio obligatorio de uso de instalaciones deportivas.

²³⁷ Para VILLALBA PÉREZ el nuevo escenario en el que actúan las Entidades Locales, caracterizado por una superación del modelo burocrático, tal como se viene exigiendo desde hace algún tiempo y desde distintos ámbitos sectoriales, les obliga a una gestión eficaz y eficiente de los recursos humanos y económicos, basada en estándares de calidad y al uso de técnicas de gestión que les permitan una mayor concreción de objetivos y evaluación de sus resultados junto a un marco normativo preciso que proporcione seguridad al servicio público que se preste. Véase VILLALBA PÉREZ, F.: «Nuevo marco jurídico para la gestión pública local», pp. 159-206, en particular p. 175. Disponible en formato digital (online) en la siguiente dirección: http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Organismos/InstitutoAragonesAdministracionPublica/Documentos/docs/Instituto%20Aragon%C3%A9s%20Adm%20P%C3%BAblica/Revista%20Aragonesa%20Adm%20P%C3%BAblica/Revista%20completa%2032%20jun%202008+/Monografico_XII/08_Villalba.pdf. [Con acceso el 01.02.2015].

²³⁸ El artículo 93.3 de la LAULA dispone: «La alteración de términos municipales, mediante segregación-agregación, no podrá suponer para ninguno de los municipios afectados, ni la privación de los recursos necesarios para prestar los servicios básicos establecidos legalmente, ni la reducción de los servicios a los que viniesen obligados en función de su población».

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS²³⁹ entiende que en la prestación del servicio obligatorio por razón de la población, deben considerarse también las previsiones que la Comunidad Autónoma haya realizado en su legislación sectorial, por lo que en el ámbito deportivo a nivel local pueden distinguirse dos grandes grupos de prestaciones:

- ✓ El vinculado a las instalaciones deportivas que, en su configuración servicial, vendría referido a la actividad de asegurar y optimizar su funcionamiento.
- ✓ El bloque de prestaciones que resulta de la implementación de programas de promoción y prácticas deportivas.

Por ello, hemos de acudir a la LDA para determinar el alcance del servicio en cuestión, en función de las competencias que la misma les asigna a los Ayuntamientos.

Para GUTIÉRREZ ALONSO²⁴⁰ la competencias asignadas a los Ayuntamientos andaluces por la LDA, con relación a la promoción del deporte, especialmente el deporte de base y el deporte para todos, deben reputarse como una competencia obligatoria, dado que «derivan del mandato constitucional dirigido a todos los poderes públicos contenido en el ya comentado art. 43.3 CE» y sin que estén condicionados aquellos al factor de población, como hace la citada LRBRL. En este sentido, la citada Ley no realiza distingo alguno en función del número de habitantes del municipio en cuestión. Esta interpretación tiene sentido con la actual LDA, pero si se aprueba por el Parlamento de Andalucía el Proyecto de LDA en los términos actuales, será preciso hacer esta misma interpretación, pero a la luz de las determinaciones que se contienen en la LAULA, dado que el referido Proyecto remite a las competencias allí establecidas para los Ayuntamientos en materia de deporte, no regulando competencia alguna, pese a que la LRSAL dispone que será la legislación sectorial la que determine las competencias, los medios financieros y, en su caso, la conveniencia de implantar el servicio público correspondiente. De aprobarse el texto actual del Proyecto que se tramita en el Parlamento andaluz, se perderá la oportunidad de establecer, el alcance y contenido mínimo de los servicios públicos municipales de deportes en Andalucía.

La interpretación anterior, que nosotros defendemos, tiene detractores. Así, los hermanos BALLESTEROS FERNÁNDEZ,²⁴¹ sostienen que los Ayuntamientos no tienen la obligación de prestar servicios públicos en todos los ámbitos en los que el legislador les reconoce competencias, pues a su entender la competencia como tal sólo les habilita a intervenir en un ámbito material determinado. Pero esa intervención – sostienen estos autores– no necesariamente y en todos los casos exige el establecimiento de un servicio público; sino que el fin asignado a la competencia local puede conseguirse con medidas de policía y/o fomento o –añadimos nosotros– mediante servicios reglamentados, como así lo prevé la LAULA en el artículo 28. 1, cuando dispone que los servicios de interés general puedan prestarse mediante servicio público o mediante servicio reglamentado²⁴².

²³⁹ Véase MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J.L.: *Los servicios públicos locales: concepto, configuración y análisis aplicado*, BAYER HERMANOS, Madrid, 2007, pp. 131-134.

²⁴⁰ GUTIÉRREZ ALONSO, J.: «Las competencias deportivas de los entes locales en la Comunidad Autónoma de Andalucía», cit., p 58.

²⁴¹ BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A y BALLESTEROS FERNÁNDEZ, M.: *Manual de Gestión de Servicios Públicos Locales*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2005, p. 28.

²⁴² Conforme a lo dispuesto en el artículo 29.1 LAULA «1. Las ordenanzas locales de servicios reglamentados deben contemplar, entre otros, los siguientes aspectos: a) En relación al servicio, las

El artículo 85 de la LRBRL, según la redacción dada por la LRSAL dispone que sólo cuando la norma que asigne la competencia así lo explicita, podrá el municipio establecer la organización prestadora de los mismos mediante un servicio público, haciéndolo de la forma más eficiente y sostenible. La reforma operada en este precepto por la LRSAL ha venido a dar la razón a los hermanos BALLESTEROS FERNÁNDEZ en tanto que se dice expresamente que el legislador cuando atribuya competencias a los Ayuntamientos evaluará la conveniencia de que estos establezcan servicios públicos. Por ello reiteramos nuestra crítica al texto de la futura nueva Ley del Deporte de Andalucía, al considerar que se pierde la oportunidad de establecer los contenidos y el rango poblacional de los servicios públicos deportivos municipales en Andalucía. En este sentido tanto la legislación deportiva de la Comunidad Autónoma Valenciana como de la Comunidad Autónoma Madrileña establecen un servicio público deportivo en el ámbito local²⁴³.

condiciones técnicas de su prestación, las obligaciones específicas de servicio público que se les impone en virtud del criterio de interés general, así como los niveles mínimos de calidad, en su caso. Igualmente determinará, en función del servicio de que se trate, las tarifas o precios aplicables para toda o parte de la actividad, así como los supuestos en que la actividad puede ser subvencionada por la Entidad Local. b) En relación a los usuarios, los derechos y deberes. c) En relación con el prestatario del servicio, la regulación de su situación jurídica respecto de la Administración, en la que se debe concretar si, por necesidades imperiosas de interés general, procede que el inicio, las modificaciones y el cese de la prestación del servicio quedan sometidos a autorización administrativa, comunicación o declaración responsable previas, las sanciones aplicables por las infracciones en que puedan incurrir y los supuestos de revocación de la autorización o clausura de la actividad. 2. Los posibles controles administrativos preventivos sobre las actividades de servicio se regirán por las normas de derecho interno y europeo relativas a la competencia. 3. Los ciudadanos podrán exigir de la Entidad Local, en vía administrativa o contencioso-administrativa, la vigilancia y cumplimiento de la reglamentación establecida en la ordenanza de cada servicio reglamentado. Las demás condiciones de prestación del servicio serán exigibles ante el orden jurisdiccional competente».

²⁴³ El artículo 7 de la Ley del Deporte de la Comunidad Valenciana, bajo el enunciado «Competencias de los municipios» dice con relación al servicio público de deportes: «Los municipios con más de 5.000 habitantes garantizarán, por sí o mancomunadamente, la prestación del servicio público deportivo municipal, que deberá incluir entre sus prestaciones, como mínimo, las siguientes: a) Organización técnica dirigida por titulados oficiales en actividad física y deporte. b) Instalaciones y equipamientos deportivos básicos y c) Programas de promoción deportiva, principalmente dirigidos a la población en edad escolar y a la población con mayores necesidades sociales». En el mismo precepto el legislador valenciano nos aclara cómo se propicia la participación e integración y la cohesión social. Por su parte, la Ley del Deporte de la Comunidad de Madrid establece un servicio municipal obligatorio en materia deportiva. Con ello, se dice en su exposición de motivos, «se realiza el aconsejable y sectorial desarrollo normativo de la LRBRL adicionando a los servicios ya obligatorios en aquella establecidos – artículo 26 de la Ley- un nuevo servicio público deportivo, cuyo contenido se define en la Ley, en aquellos Municipios que el legislador estima con capacidad técnica y económica suficiente». El artículo 23 de la Ley referida, bajo el título, “funciones y competencias” dispone que los Ayuntamientos de la comunidad autónoma de Madrid ejercerán, entre otras, las siguientes competencias y funciones: « g) Prestar, en su caso, el servicio público deportivo municipal». El artículo 24 previene que el servicio público deportivo municipal consistirá en el establecimiento de infraestructuras deportivas de uso público, garantizando, como mínimo, las siguientes prestaciones: a) La dirección y asesoramiento técnico por personal cualificado y b) El equipamiento deportivo indispensable. La Comunidad Autónoma asistirá técnicamente a los Municipios para el establecimiento y la adecuada prestación del servicio público deportivo municipal. El servicio público deportivo municipal podrá prestarse en cualquiera de los regímenes de gestión propios de las Corporaciones Locales. Las tarifas que puedan recibirse por la prestación del servicio público deportivo municipal tenderán a cubrir los costes reales, sin perjuicio del establecimiento de regímenes especiales para colectivos específicos cuyas condiciones económicas dificulten su acceso a las instalaciones con el fin de que ningún madrileño quede excluido del acceso al citado servicio en función de su situación económica.

La creación de un servicio público local deberá ser acordada por la Entidad Local a través de la oportuna ordenanza, iniciándose la prestación del servicio a la entrada en vigor de la referida norma, según determina el artículo 30 de la LAULA. Sólo se excluyen de esta obligación las actuaciones esporádicas o discontinuas en el tiempo, como cursos o talleres efectuados en el ámbito de la cultura, el deporte, la enseñanza, el turismo y similares, que en la medida en que vayan de la mano del cobro de precios públicos exigirán el oportuno acuerdo para la imposición y ordenación.

La LAULA establece en el artículo 9.18 las competencias propias y mínimas de los Ayuntamientos en materia deportiva y deja la decisión de establecer o no un servicio público a los Ayuntamientos, que caso de hacerlo, deberán aprobar una ordenanza de servicio público, con los contenidos que se disponen en el artículo 30.3 de la meritada Ley. Esta solución va en contra de lo establecido en la LRSAL, si bien consideramos que al tratarse de competencias que ya se venían ejerciendo y que lo son por atribución de una ley sectorial, cual es el caso de la LDA el Ayuntamiento en cuestión sólo tendrá una limitación, la de no poner en peligro la estabilidad presupuestaria. En este sentido se pronuncia DE DIEGO GÓMEZ²⁴⁴ y citamos literalmente sus palabras: «las [competencias] que se determinen a partir de la entrada en vigor de la LRSAL habrán de serlo por Ley que evalúe la conveniencia de su implantación, conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, y que prevea, además, la dotación de los recursos necesarios y garantice, asimismo, que no se produce una atribución simultánea a otra Administración Pública, tal y como preceptúan los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 de la LRBRL. En cuanto a las competencias propias que se venían ejerciendo con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL éstas podrán seguir ejerciéndose, en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad de la Entidad Local, atendiendo a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas (art. 7,2 LRBRL), sin más limitaciones que la aplicación aquí de lo que después se dirá sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, a la hora de prestar todas estas competencias o solamente aquellas a las que pueda hacer frente, y sobre el coste efectivo de los servicios».

Entre los contenidos obligatorios de la ordenanza interesan, para nuestro estudio, el alcance, carácter, contenido y regularidad de las prestaciones y la financiación de las prestaciones que conforma el servicio. Con relación al primero de los contenidos deben describirse con precisión las prestaciones que conforman el servicio y dentro de estas incluirse la orientación e información en las actividades y eventos deportivos que se oferten sobre los efectos saludables y los valores educativos²⁴⁵, como el juego limpio, por ejemplo. También deben programarse actividades y eventos deportivos dirigidos a los grupos de población especial y en tal sentido deben describirse en la oferta de actividades. La metodología de enseñanza debe cuidar los aspectos saludables y

²⁴⁴ Véase DE DIEGO GÓMEZ, A.: «Las competencias municipales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, con especial referencia a las competencias propias», p. 11. Disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503524>, [Con acceso el 01.02.2015].

²⁴⁵ La estrecha y provechosa relación entre el Derecho deportivo y el Derecho educativo la comprobamos en el trabajo de BLANCO PEREIRA, E.: J.: «Derecho deportivo y Derecho educativo», JIMENEZ SOTO, I. y ARANA GARCÍA, E. (dir.), *El Derecho Deportivo en España: 1975-2005*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2005, pp. 273-316.

educativos de la actividad y el evento para que estos contribuyan a la educación integral de la persona en los términos que se exponen en el capítulo II de esta investigación.

Un aspecto importante en la ordenanza de servicio público, que no aparece recogido como contenido mínimo y obligatorio lo constituye el de procurar la coordinación y cooperación con otras áreas municipales relacionadas con la salud, la educación, la juventud o el bienestar social, articulándose en la ordenanza una comisión en la que estén representadas las áreas referidas y que permita una visión transversal de la práctica deportiva con la salud, el bienestar social, la juventud o la educación, a fin de que se consiga una mejor gestión de los escasos y limitados recursos y los mayores beneficios posibles para los usuarios. En este sentido, JIMÉNEZ SOTO²⁴⁶ denuncia la falta de coordinación adecuada entre la Junta de Andalucía, los Ayuntamientos y las Diputaciones provinciales «dada la falta de sintonía que ha presidido las relaciones interadministrativas entre las diferentes Administraciones como podemos apreciar en varios ejemplos, como así ha sucedido con las piscinas municipales, con la correspondiente saturación en algunas zonas y escasez en otras o pistas sintéticas de atletismo concentradas en lugares próximos y ausencia de ellas en otros lugares, y así en piscinas cubiertas, pabellones de usos múltiples, etc., donde, en todos estos casos, ha podido más, a la hora de planificar la construcción de estos equipamientos, la autonomía municipal que la función de coordinación, sobre todo para impedir la saturación en unas zonas y la ausencia en otras». Todos los municipios quieren piscinas, pistas de atletismo, pabellones cubiertos, etc., y los alcaldes con sus equipos de gobierno, olvidan la planificación, accediendo a infraestructuras y equipamientos que difícilmente se hubieran realizado atendiendo a los criterios de los instrumentos de coordinación, apareciendo entre las debilidades del deporte municipal lo que define CORREAL NARANJO²⁴⁷ como un «sistema deportivo supeditado al vaivén político y no a la planificación y racionalidad».

La situación descrita, con claridad meridiana por los dos autores referidos anteriormente, nos obliga a establecer mecanismos de cooperación y de coordinación tanto dentro del propio Ayuntamiento, que eviten, por ejemplo, que en el Área de Bienestar social de un Ayuntamiento se organicen campamentos de verano y en el Área de deportes también con precios diferentes o que se impartan clases de mantenimiento de adultos, taichí o pilates en los centros municipales de día para mayores sin la dirección y supervisión de los técnicos del área de deportes, o que a “sensu contrario” se desarrollen programas de fomento del deporte en barrios desfavorecidos para facilitar la integración de jóvenes en riesgo de exclusión social, sin la participación de los técnicos del Área de participación social.

También resulta conveniente la creación de comisiones sectoriales en ámbitos como la salud, la educación o la integración social, compuestas por representantes autonómicos y municipales que sirvan como medio de coordinación para conseguir la mayor eficacia posible en las políticas deportivas con fines educativos, salubres e

²⁴⁶ Véase JIMENEZ SOTO, I.: «Evolución y configuración de los servicios deportivos locales. Un acotamiento a propósito de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», cit., p. 10.

²⁴⁷ CORREAL NARANJO, J.: «30 años de Deporte Municipal»..... cit., p.202

integradoras. Sin duda alguna el Plan Director de Instalaciones Deportivas²⁴⁸ y los obligados planes locales de instalaciones deportivas constituyen dos medios muy importantes de coordinación para evitar la duplicidad en la construcción de instalaciones deportivas o emplazamientos inadecuados que propician un nivel muy bajo de utilización, lo que VERA RÍOS²⁴⁹ denomina «subactividad».

Deben pues los Ayuntamientos andaluces aprobar una ordenanza de servicio público deportivo en la que se establezcan las prestaciones que conforman el servicio deportivo, garantizando que la oferta de servicios deportivos llega a todos los colectivos y grupos, sea cual sean su condición, con el compromiso de que en todas ellas se asesore e informe a los usuarios de los servicios sobre la forma de conseguir que las actividades sean saludables, educativas e integradoras.

La ordenanza reguladora de la prestación del servicio público deportivo deberá incluir, además del régimen de funcionamiento del servicio, especificando, al menos, el alcance, contenido y regularidad de las prestaciones que incluya, la forma de financiación, las modalidades de gestión y sanciones que puedan imponerse, los estándares de calidad, los derechos y deberes de los usuarios y el régimen de inspección y de valoración de calidad. Este contenido vinculará a la Entidad Local, dado que el apartado 4 del artículo 30 que estamos analizando reconoce el derecho de todo ciudadano a exigir en la vía administrativa, o en el orden jurisdiccional correspondiente, la prestación del servicio en los estrictos términos regulados en la ordenanza.

1.3.4. El contenido prestacional del servicio público deportivo local

A) El servicio obligatorio de uso de instalaciones deportivas.

A la hora de abordar el contenido de los servicios públicos deportivos locales hemos de partir de la obligatoriedad del servicio de uso de instalaciones deportivas en los municipios de más de 20.000 habitantes. Como ya se ha dicho, los Ayuntamientos hoy gestionan dos de cada tres instalaciones deportivas, por lo que el balance con relación a este servicio obligatorio, de manera global, hemos de calificarlo de positivo, máxime cuando hace treinta años no existían instalaciones deportivas de titularidad municipal.

Para conocer el alcance de este servicio, es obligado realizar un análisis sobre el contenido de este servicio y ello lo haremos siguiendo los comentarios y observaciones de REAL FERRER²⁵⁰, para el que no se trata de una «prestación pasiva consistente en la construcción de instalaciones deportivas» sino que el usuario debe encontrar en la instalación «una serie de prestaciones que le faciliten su actividad deportiva de forma óptima», a lo que añadimos nosotros que sea segura y saludable. Para ello la instalación debe disponer de personal cualificado. Recordemos en este punto que la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte (en adelante LD), en su artículo 72 exige que en las instalaciones deportivas de uso público en que se presten servicios de carácter

²⁴⁸ Véase ESCRIBANO COLLADO, P.: «La planificación de instalaciones deportivas en la legislación del deporte de la Comunidad Autónoma de Andalucía», *Revista Andaluza de Derecho del Deporte*, núm. 2, 2007, pp. 31-48.

²⁴⁹ Véase VERA RÍOS, S.: «La incidencia de la sub actividad en la determinación del coste y la fijación del precio de los servicios públicos: análisis de un caso», *Cruzando fronteras: tendencias de contabilidad directiva para el siglo XXI*. León, 2001, p. 10.

²⁵⁰ REAL FERRER, G.: «Las competencias de los entes locales en materia de deporte», cit., pp. 1808-1813.

deportivo, cualquiera que sea la entidad titular, deberá ofrecerse una información, en lugar perfectamente visible y accesible, de los datos técnicos de la instalación, así como de su equipamiento y el nombre y titulación respectiva de las personas que presten servicios profesionales en los niveles de dirección técnica, enseñanza o animación. Por su parte, la Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva (en adelante LOPSLD), en sus artículos 2 y 3 exige a los Poderes públicos el establecimiento, en el ámbito de sus respectivas competencias de un conjunto de acciones, para conseguir que la práctica deportiva se realice en las mejores condiciones para la salud de los deportistas, así como para que se prevengan las consecuencias perjudiciales que puedan provenir de la actividad deportiva, especialmente, en el deporte de alta competición, teniendo en cuenta el tipo de práctica deportiva de que se trate y de las personas que participen en la misma y las consecuencias perjudiciales para la salud que se deriven de una práctica deportiva realizada en condiciones no idóneas. En el ordenamiento jurídico andaluz, la LSPA reconoce a los ciudadanos el derecho a recibir información sobre la práctica deportiva más adecuada y más beneficiosa para su salud. Queda claro que no se trata como apuntaba antes REAL FERRER, con gran acierto, de una prestación pasiva sino que los Ayuntamientos están obligados a prestar un servicio que les permita a los usuarios realizar una práctica deportiva segura. En este sentido, la meritada Ley orgánica dispone en su artículo 42 que la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte, en colaboración con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, definirán los elementos, medios, material y personal necesario para contribuir a una práctica deportiva más segura en todas las instalaciones deportivas, en función de sus respectivas características.

Tanto la Ley del Deporte de la Comunidad de Madrid como la Ley del Deporte de la Comunidad Valenciana han regulado el servicio público local de deportes, estableciendo las prestaciones mínimas, entre las que encontramos con relación al uso de instalaciones deportivas la obligación de contar con dirección y asesoramiento técnico por personal cualificado y el equipamiento deportivo indispensable. Dice REAL FERRER²⁵¹ que «el fundamental valor de la legislación madrileña es, precisamente, el de la enunciación del servicio público. A nuestro juicio, en sí mismo no amplía las obligaciones de los municipios pues la correcta gestión de las instalaciones deportivas era ya parte del servicio obligatorio establecido por la LRBRL y la misma incluye, cuando menos, las dos prestaciones contenidas en los apartados a) y b) del artículo 25.1. No obstante lo anterior, la Ley madrileña merece un lugar destacado en el panorama legislativo autonómico pues se atreve a romper con el uniformismo imperante, llamando a las cosas por su nombre y estableciendo algunos criterios, como el relacionado con las tarifas, que servirán para dotar de homogeneidad al sistema».

Desde otro punto de vista, la existencia de instalaciones deportivas está íntimamente ligada a la planificación en su construcción y/o remodelación, su tipología y la ubicación dentro del término municipal junto con el acceso a las mismas. Se trata de cuestiones que deben ser objeto de una debida planificación y, en algunos casos, de una debida coordinación con otros municipios limítrofes, siendo esta última técnica,

²⁵¹ REAL FERRER, G: «Las competencias de los entes locales en materia de deporte», cit., p. 1797.

según JIMENEZ SOTO, «difícil de aplicar y de conciliar, incluso con instrumentos propios de coordinación como son la aprobación de planes y programas»²⁵².

B) Otras prestaciones deportivas.

Junto al uso de instalaciones deportivas que tiene carácter obligatorio como ya hemos podido comprobar, REAL FERRER²⁵³ propone la inclusión de las siguientes prestaciones:

a) Las prestaciones deportivas a colectivos desfavorecidos.

Muchas normas autonómicas se refieren a esta tarea como propias de los municipios. Para este autor no hay que acudir a la legislación sectorial para sostener que esta prestación debe formar parte del servicio. Y como prueba de ello se refiere a la obligación de los Ayuntamientos de prestar servicios sociales. La ligazón establece entre tipo de actividades y los servicios sociales nos parece muy acertada y nosotros comulgamos con ello. Ocurre que en la actualidad, la reforma del régimen local de diciembre de 2013 nos deja sin este argumento, pero ciertamente sigue teniendo vigencia en el ámbito andaluz, en el que la LDA se refiere de manera expresa en su artículo tercero a los grupos especiales y a la obligación de los poderes públicos de fomentar la práctica deportiva de los denominados grupos de atención especial. También encontramos referencias de manera expresa a la importancia de la práctica deportiva para los mayores, personas con discapacidad o menores en situación de riesgo en la legislación sectorial andaluza, a la que hacemos referencia expresa en el capítulo II de este trabajo. En el referido capítulo damos cuenta de interesantes iniciativas llevadas a cabo en España y, particularmente en Andalucía.

b) La asistencia a la trama asociativa local.

Dice REAL FERRER que puede parecer menos evidente el componente de servicio público que pueda tener la asistencia de todo tipo al asociacionismo deportivo local, pero el mandato constitucional justifica por sí solo esta prestación. Nosotros añadimos a esta breve reflexión que se trata de una competencia prevista en la LDA, «fomentar el asociacionismo deportivo» y que por tanto tiene plena cabida dentro del servicio el asesoramiento. Pero añadimos también que el modelo de servicio público participativo que defendemos en este trabajo requiere de la colaboración de las Entidades Locales por lo que ya está sola circunstancia estaría justificando la referida prestación.

c) El apoyo al deporte en edad escolar

Sin perjuicio de que la LDA contempla como competencia el fomento del deporte escolar, REAL FERRER recuerda que el fomento de la práctica deportiva conlleva ya el del deporte escolar y que de manera práctica el fomento se puede llevar a cabo a través de las escuelas deportivas municipales, como veremos a continuación.

d) Las escuelas deportivas municipales

²⁵² Véase JIMENEZ SOTO, I.: «Evolución y configuración de los servicios deportivos locales. Un acotamiento a propósito de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», cit., p. 10.

²⁵³ REAL FERRER, G.: «Las competencias de los entes locales en materia de deporte», cit., pp. 1757-1820, en particular, pp. 1808-1813.

Nos recuerda REAL FERRER como autores de la talla de ALONSO o DE LA PLATA CABALLERO²⁵⁴ vienen considerando a las Escuelas deportivas municipales como uno de los principales servicios que deben prestar los Ayuntamientos, tanto para la iniciación como para el perfeccionamiento en la práctica de un determinado deporte. Deben concebirse como centros educativos en los que primen los aspectos lúdicos y recreativos. La LDA no se refiere a las Escuelas deportivas como tampoco lo hace el Proyecto de LDA, lo que creemos es un error, pues participamos de la opinión de los autores referidos de que deben constituir el centro de atención en los servicios públicos deportivos locales y que además deben ser centros de formación, como se conciben por ejemplo en el Instituto Municipal de Deportes de Sevilla, que cuenta incluso con una escuela de padres, madres y entrenadores para que aspectos tan importantes como los hábitos saludables o la capacidad demostrada de la práctica deportiva para educar en valores, formen parte del ideario de estas escuelas, en las que sus participantes no sólo aprendan una disciplina deportiva sino que también aprendan a ser mejores ciudadanos y mejores personas.

C) Otras actividades de interés

Junto a las prestaciones referidas en los apartados precedentes hemos considerado oportuno abrir un tercer epígrafe en el que podamos incluir dos servicios que en la actualidad muchos Ayuntamientos ofrecen ya a sus vecinos y vecinas. Se trata de un servicio de asesoramiento integral médico-deportivo y un servicio de orientación a los ciudadanos y ciudadanas que practican deporte por libre en áreas biosaludables, del que damos cuenta en el capítulo III de nuestro trabajo.

1.3.5. El establecimiento del servicio público municipal de deportes, una cuestión a resolver de “lege ferenda” mediante la reforma del Proyecto de Ley del Deporte de Andalucía

La viabilidad futura de los «servicios deportivos municipales»²⁵⁵ pasa, desde nuestro punto de vista, por la resolución de cuatro cuestiones básicas: (1ª) la consideración de los servicios deportivos municipales como servicio público, a través de la correspondiente ordenanza de servicio público; (2ª) la clarificación de las competencias que le corresponden en materia deportiva y cuáles de ellas se ejercerán mediante la creación de un servicio público; (3ª) el establecimiento de un modelo de financiación en el que se establezcan los criterios y requisitos que han de cumplir los usuarios para beneficiarse de tarifas reducidas, y la forma en que se financian las tarifas reducidas por los Ayuntamientos y (4ª) una mayor participación del sector privado y del sector asociativo, con diferente intensidad según los casos, en la provisión servicios deportivos a la ciudadanía.

Por ello, debemos plantearnos si las cuestiones referidas encuentran la debida respuesta en el ordenamiento jurídico autonómico, debidamente imbricado con el ordenamiento jurídico estatal, o si es preciso su modificación y, en su caso, qué capacidad tienen los Ayuntamientos para resolver todas o parte de las cuestiones planteadas a través de su propio derecho (reglamentos y ordenanzas municipales como

²⁵⁴ DE LA PLATA CABALLERO, N.: *Los servicios públicos deportivos*, Universidad Europea de Madrid-CEES-IAD, Madrid, 2001, p. 306.

²⁵⁵ Véase el trabajo de LUNA QUESADA, J. y JIMÉNEZ SOTO, I.: «Una reflexión desde el ordenamiento jurídico», VAZQUEZ PÉREZ, J.C. (coord.), *El deporte andaluz visto por sus gestores*, AGESPORT, Granada, 2015, pp. 25-42.

fruto de su potestad reglamentaria) y con qué extensión, sin necesidad de que exista una norma de rango autonómico o estatal que le dé cobertura o si por el contrario es necesario que exista esa norma.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 30 del RSCL –texto que se aprobó en 1955–, los Ayuntamientos y por ende los andaluces también tienen plena potestad para constituir, organizar, modificar y suprimir los servicios de su competencia, disponiendo el citado texto, en el artículo 31, que aquellos prestarán los servicios adecuados con el fin de atender las necesidades de los vecinos, cuya prestación dispone el artículo 32 del mismo texto se atemperará a las normas que rijan aquellos. Por ello el artículo 33 del referido texto dispone que en la reglamentación del servicio se establezcan las modalidades de prestación, situación, deberes y derechos de los usuarios y, si no se hubieren desarrollado íntegramente, de quien asumirá la prestación en vez de la Administración. Es decir, que los Ayuntamientos cuando crearon los servicios deportivos municipales debieron aprobar correspondientes reglamentaciones, pasando a formar parte del ordenamiento jurídico local.

A nuestro juicio, la futura nueva Ley del Deporte debiera establecer como competencia de los Ayuntamientos la obligación de garantizar la prestación del servicio público deportivo municipal²⁵⁶ en municipios de más de 10.000 habitantes con las siguientes prestaciones mínimas:

- a) Dirección técnica deportiva y equipo técnico con las titulaciones establecidas en la Ley del Deporte de Andalucía.
- b) Una red básica de instalaciones deportivas y equipamientos deportivos conforme a las determinaciones del Plan Director territorial de Instalaciones Deportivas y al plan local de instalaciones deportivas aprobado por la Corporación Local correspondiente.
- c) Programas de promoción deportiva dirigida a todos los grupos de población, con especial atención a los grupos de población especial, como menores en situación de riesgo de exclusión social, escolares, mayores, personas con discapacidad.

Si no se acogiese esta competencia dentro de la nueva Ley del Deporte, los Ayuntamientos andaluces deben regular los servicios deportivos municipales conforme a las previsiones que se contienen en el artículo 30 de la LAULA, con la particularidad de que aquellos que tienen una población superior a veinte mil habitantes están obligados a prestar un servicio de uso de instalaciones deportivas, según resulta del artículo 26 de la LRBRL.

²⁵⁶ Entre las conclusiones del seminario celebrado en Madrid, en 1979, bajo los auspicios del Comité para el Desarrollo del Deporte del Consejo de Europa se dice: «El deporte debe considerarse un servicio público para la comunidad». En este sentido, nuestra propuesta de que se consideren los servicios deportivos municipales como servicio público es coherente con la citada declaración.

CAPÍTULO II: LA FUNCIÓN EDUCATIVA E INTEGRADORA DEL DEPORTE MUNICIPAL. SU CONSIDERACIÓN EN EL ORDENAMIENTO DEPORTIVO Y SECTORIAL ANDALUZ

2.1. INTRODUCCIÓN. LA FUNCIÓN EDUCATIVA E INTEGRADORA DE LA PRÁCTICA DEPORTIVA

Cada día son más los investigadores y expertos que apuestan por potenciar la práctica deportiva entre los ciudadanos, en la consideración de que aquella constituye un buen vehículo para educar a los ciudadanos en general, especialmente a los más jóvenes, en la adquisición de valores y hábitos sociales y saludables, aportándoles importantes beneficios físicos, psicológicos y sociales. Ello exige una concepción transversal²⁵⁷ de la gestión del deporte por parte de los poderes públicos –tanto en el ámbito estrictamente deportivo, como en el educativo y en el social– y la obligación de aquellos de coordinarse para conseguir que se maximicen dichos efectos, en beneficio de la sociedad y de los ciudadanos.

En muchos países las autoridades han tomado conciencia de la función integradora y educativa²⁵⁸ del deporte y han introducido esta doble perspectiva en la programación de actividades, competiciones y eventos deportivos, como lo demuestran las experiencias que recogemos en este capítulo²⁵⁹.

La literatura especializada, los estudios e informes realizados en Europa y Australia, así como las declaraciones de la UE y el Consejo de Europa, sobre la dimensión social del deporte y sus beneficiosos efectos, avalan y justifican el compromiso de los poderes públicos en el fomento de la práctica deportiva entre sus ciudadanos y el empleo de medios públicos, que en nuestro caso tiene rango constitucional y se ha plasmado en un prolijo ordenamiento deportivo, tanto a nivel estatal como autonómico. Nos ocupamos en este trabajo de investigación de dar cuenta de la legislación andaluza presente y futura. Para ello analizaremos la forma en la que se ha reflejado la visión integradora y educativa del deporte en la normativa andaluza vigente; su consideración en el Proyecto de LDA y cómo debe trasladarse aquella a la gestión de los servicios públicos deportivos municipales.

Dado que la dimensión integradora del deporte abarca muchos y variados campos (discapacidad, igualdad de género, inmigrantes, etc.), centramos nuestro estudio en la capacidad que puede tener para facilitar la integración social de jóvenes en situación de riesgo de exclusión social²⁶⁰ que residen en barrios castigados por la crisis económica,

²⁵⁷ El diccionario de la RAE, en el avance de su vigésima tercera edición, define el adjetivo «transversalidad», en su acepción quinta de la siguiente manera: «Que atañe a distintos ámbitos o disciplinas en lugar de a un problema concreto», disponible en la URL: <http://lema.rae.es/drae/?val=transversal>, [Con acceso el 01.02.2015].

²⁵⁸ Sobre la relación que se ha establecido entre el deporte y la educación, véase el trabajo de CHAMERO MUÑOZ, M. y FRAILE GARCÍA, J.: «Educación y Deporte: relaciones, construcciones e influencias mutuas», *Revista digital del centro del profesorado Cuevas-Olula (Almería)*, núm. 9, 2012, pp. 55-67.

²⁵⁹ Véase nuestro trabajo LUNA QUESADA, J. «La transversalidad del deporte con la educación, la salud y la integración social de las personas marginadas: su consideración en la legislación andaluza y sus traslación a los servicios deportivos municipales en Andalucía», *Revista Intercontinental de Gestión Deportiva*, núm. 4, 2014, pp. 65-105.

²⁶⁰ Sobre el papel que le corresponde a la Administración Pública en la prevención y lucha contra la marginación y la pobreza, véase el trabajo de BARRANCO VELA, R.: «Derechos, principios y objetivos relacionados con el acceso a las prestaciones sociales, la cohesión social y la lucha contra la marginación

con altas tasas de desempleo y de pobreza. Desde el inicio de la crisis económica en el año 2008, ha aumentado la “brecha social”²⁶¹ agrandando la exclusión severa entre las personas casi cuatro puntos entre 2007 y 2013. No abordamos en este capítulo el binomio «deporte y salud», que constituye una de las razones que justifican la intervención pública sobre el deporte para expansionar su práctica, dado que es objeto de un capítulo específico en esta investigación.

2.1.1. El valor educativo del deporte

Aunque la actividad física y el deporte, por sí mismos, no son generadores de valores sociales y personales, según GUTIÉRREZ SANMARTÍN²⁶² «sí constituyen un espacio inestimable para desarrollar acciones de promoción y desarrollo de tales valores». Para RAMÍREZ PERDIGUERO²⁶³ la actividad física y deportiva puede ser positiva si se hace un uso adecuado y negativa si no se programa de forma acertada.

y la pobreza», BALAGUER CALLEJÓN, F. (Dir.), *Reformas Estatutarias y Declaraciones de Derechos*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008.

²⁶¹ Véase LAPARRA LAPARRA, M.: «La fractura social se ensancha. Intensificación de los procesos de exclusión en España durante siete años», *Congreso sobre exclusión y desarrollo social en España 2004*, Fundación FOESSA-Cátedra de Investigación para la Igualdad y la Integración Social- Universidad Pública de Navarra, Madrid, 2014. El Fondo Monetario Internacional considera a España como el país europeo donde el impacto de la crisis se ha repartido de forma más desigual. Apenas se han reducido los ingresos del 10% de la población más rica, mientras que los del 10% más pobre han caído un 14% anual. Esta información está disponible en la siguiente dirección web: http://elpais.com/elpais/2014/03/18/opinion/1395175576_674049.html, [Con acceso el 01.02.2015]. El Informe 2013 de la Fundación FOESSA, sobre “Desigualdad y derechos sociales Análisis y perspectivas”, muestra de manera contundente la dimensión de los efectos sociales de la crisis en las personas más pobres. Los datos de este informe indican que ese proceso de empobrecimiento se ha incrementado de forma severa, lo que nos muestra una sociedad fracturada. La fractura social se ha instalado en España y con el tiempo cada vez será más difícil que las personas empobrecidas puedan salir de la exclusión. En términos absolutos, el informe indica que se ha pasado de 380.000 hogares en situación de pobreza antes de la crisis a más de 1.800.000 a finales de 2012. Todo ello explica, según sus redactores que los indicadores de desigualdad en España arrojen los niveles más altos de la UE. Y de cara al futuro existe un riesgo notable de que el ensanchamiento de las diferencias de renta entre los hogares españoles se enquisten en la estructura social, por lo que necesitamos de mecanismos redistributivos para frenar la fractura social. Los datos del Informe FOESSA indican asimismo que asistimos a un proceso de empobrecimiento que eclipsa a los más pobres, que los hace invisibles ante la sociedad y ante la Administración Pública. Por ello es preciso impulsar políticas sociales que frenen este proceso. Dentro de estas políticas sociales los Ayuntamientos dentro de sus políticas de promoción del deporte deben prestar una especial atención a los grupos y colectivos más desfavorecidos, destinando para ello recursos materiales, humanos y técnicos y haciendo realidad la función social del deporte. No pueden ni deben los servicios deportivos municipales actuar de espaldas a esta realidad, porque más allá de razones sociales y solidarias, de convivencia en paz, de cohesión social, el análisis jurídico de nuestra legislación obliga a la Administración Pública y dentro de esta a los Ayuntamientos, por ejemplo, en el artículo 3 LDA a que promuevan el deporte entre los grupos de atención especial, como menores en situación de riesgo, personas en situación o en riesgo de exclusión social, entre otros. El valor normativo que reconocemos a la Constitución que proclama nuestro Estado como Social, obliga a la Administración Pública a desarrollar programas que fomenten la cohesión social e impide la inactividad de los gobiernos. Es por ello que se exige una acción positiva en favor de los más desfavorecidos. No podemos abandonar a los más pobres, pues sin derechos sociales no existe una auténtica democracia. Este informe se puede consultar en formato digital en la siguiente dirección web: http://www.caritas.es/noticias_tags_noticiaInfo.aspx?Id=6475, [Con acceso el 01.02.2015].

²⁶² GUTIÉRREZ SANMARTÍN, M.: «El valor del deporte en la educación integral del ser humano» , *Revista de Educación*, núm. 335, 2004, pp. 105-126, en particular p. 106.

²⁶³ Véanse estas y otras consideraciones de interés en RAMÍREZ PERDIGUERO, F. J. y otros: *Los valores del deporte en la Educación*, Consejo Superior de Deportes, Madrid, 2004.

La UE en el “Informe sobre la función del deporte en la educación”²⁶⁴ declara que «el deporte puede y debe constituir un instrumento que debe emplearse en la educación formal e informal». En el meritado informe, se dice que los estudios han demostrado que el ejercicio físico sistemático mejora la salud psíquica y física y, al mismo tiempo, contribuye de modo positivo al proceso de aprendizaje. También se constata y reafirma el legítimo interés de la UE por el deporte, en particular en sus aspectos sociales y culturales, así como por los valores sociales y educativos que transmite, como son la autodisciplina, la superación de las limitaciones personales, la solidaridad, la sana competencia, el respeto del adversario, la integración social y la lucha contra la discriminación de cualquier índole, el espíritu de equipo, la tolerancia y el juego limpio²⁶⁵. En parecidos términos se pronuncia PEJENAUTE²⁶⁶, que considera la actividad deportiva como una práctica y un aprendizaje que se debe propiciar a lo largo de la vida, como parte integrante de la calidad de vida y de la educación integral de la persona.

GUTIERREZ SANMARTIN²⁶⁷ nos recuerda que el deporte se considera hoy «una excelente herramienta para la educación integral de las personas», considerando a la persona desde la perspectiva del ciclo vital, no sólo en la etapa de formación sino durante toda su existencia. Los investigadores y expertos –apunta el citado autor-, en sus cada vez más numerosos estudios, abogan por la potencialidad y la capacidad para la educación integral de las personas, que la práctica deportiva tiene como vehículo, si se utiliza adecuadamente, para producir en quienes lo practican beneficios físicos, psicológicos y sociales. Cuatro son las dimensiones deportivas, que según VELÁSQUEZ BUENDÍA,²⁶⁸ favorecen la educación integral de las personas:

1ª. La educación *como practicante*, que mejora la competencia cognitivo-motriz, a través del aprendizaje de unas habilidades y destrezas técnico

²⁶⁴ Informe sobre la función del deporte en la educación [2007/2086], disponible en la siguiente dirección web: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0415+0+DOC+PDF+V0/ES>, [Con acceso el 01.02.2015].

²⁶⁵ Sobre la capacidad del deporte para inculcar valores en los más jóvenes, resulta de interés el proyecto de investigación dirigido por los profesores de la Universidad de Valencia, PASCUAL, ESCARTI, GUTIERREZ, MARIN, MONTESÓ y TORNO sobre un programa de intervención para la enseñanza de la responsabilidad a través de la actividad física y el deporte. Este programa se basa en el modelo de responsabilidad de HELLISON con el propósito de enseñar a niños y jóvenes responsabilidad personal y social, a través de la actividad física y el deporte. Véase también PASCUAL, C.; ESCARTI, A.; GUTIERREZ, M.; MARIN, D.; MONTESÓ, J. y TORNO, E.: «Un programa de intervención para la enseñanza de la responsabilidad a través de la actividad física y el Deporte», *serie ICD*, núm. 48, Consejo Superior de Deportes, Madrid, 2006, pp. 107-119. También resulta de gran interés para nuestro trabajo la investigación llevada a cabo por un grupo de profesores de la Universidad Autónoma de Barcelona para promover la capacidad crítica de los adolescentes, utilizando el deporte como instrumento, dada la ingente presencia del deporte y la actividad física en los medios de comunicación, así como su gran influencia sobre los jóvenes en cuestiones que van desde el culto al cuerpo hasta las actitudes violentas en los estadios. Véase PRAT GAU, M.; SOLER PRAT, S.; VENTURA VALL-LLOVERA, C. y TIRADO RAMOS, M.: «El deporte como instrumento para el desarrollo de la capacidad crítica de los adolescentes», *Serie ICD*, núm. 48, 2006, Consejo Superior de Deportes, Madrid, pp. 129-160.

²⁶⁶ PEJENAUTE, P.: «La Universidad, la formación permanente y el deporte», *El Deporte del siglo XXI: Un reto para todos*, Instituto Navarro de Deporte y Juventud, Pamplona, 2001, pp. 96-103.

²⁶⁷ GUTIERREZ SANMARTIN, M.: «El valor del deporte en la educación integral», cit., p. 106.

²⁶⁸ VELASQUEZ BUENDÍA, R.: «Deporte y Educación Física: la necesidad de una re conceptualización de la enseñanza deportiva escolar (de un ‘deporte educativo’ a una ‘educación deportiva’)», LÓPEZ PASTOR, V.; MONJAS AGUADO, R. y FRAILE ARANDA, A. (coords.), *Los últimos diez años de la Educación Física escolar*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2004.

deportivas, que constituye una fuente de placer y bienestar social para ocupar el tiempo libre y el ocio.

2ª. La educación *como espectador* debe orientarse a conseguir que el espectador disfrute contemplando los espectáculos y eventos deportivos, potenciando el desarrollo de una actitud crítica ante los desmanes deportivos, las influencias negativas de determinados colectivos, los intereses extradeportivos de determinadas entidades o instituciones, etc.

3ª. En la educación *como consumidor*, la práctica deportiva ayuda a los alumnos a enjuiciar el consumismo deportivo. Todo ello, a través de fomentar en ellos la autonomía y responsabilidad en el mercado deportivo, valoración de los productos por su calidad al margen de las campañas publicitarias, reclamación de adecuados servicios y espacios públicos deportivos como usuarios de una demanda-oferta deportiva ciudadana.

4ª. La educación *como ciudadano* en la que la práctica deportiva debe contribuir a la formación de futuros ciudadanos que desarrollen la cultura deportiva del tiempo y sociedad que le ha tocado vivir; ya sea manifestándose públicamente ante acciones y conductas antideportivas, o colaborando en la organización de actividades deportivas en su entorno más cercano, como voluntarios²⁶⁹.

El Consejo de Europa también se ha interesado por la dimensión social y educativa del deporte, al considerar que se puede utilizar para luchar contra la exclusión, las desigualdades, la xenofobia y el racismo en Europa²⁷⁰. En la Declaración de Niza sobre el deporte,²⁷¹ del año 2000, se reconocieron los valores educativos del deporte, así como la necesidad de preservarlos y que todos los países los tuvieran presentes en sus políticas.

²⁶⁹ Aunque no constituye el objeto de este trabajo el estudio del voluntariado deportivo, resulta de interés destacar que Andalucía es la única comunidad autónoma que ha regulado de forma completa el voluntariado deportivo. Puede consultarse la legislación deportiva en la siguiente dirección web: <http://www.derechodeportivo.org/legislacionDA.html>, [Con acceso el 01.02.2015]. Véase sobre el voluntariado los trabajos de LAZUÉN ALCÓN, P. y LÓPEZ MUÑOZ, R.: «Derecho deportivo y Derecho social: el voluntariado deportivo, la integración social de los marginados, la mujer y los discapacitados en el ámbito del deporte», JIMENEZ SOTO, I. y ARANA GARCÍA, E. (dirs.), *El Derecho Deportivo en España: 1975-2005*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2005, pp. 235-272; PRADOS PRADOS, S.: «Unión Europea y voluntariado deportivo en Andalucía» BALAGUER CALLEJÓN, F. y ARANA GARCÍA, E. (coords.), *Libro homenaje al profesor Rafael Barranco Vela*, Thomson Reuters, Pamplona, 2014, pp. 2083-2098 y TORRES LÓPEZ, Mª.A.: «Régimen jurídico del voluntario en España: del voluntariado social al voluntariado para la sociedad», *Actualidad Administrativa*, núm. 19, 2000, pp. 613-627.

²⁷⁰ Véase el Informe de la Comisión al Consejo Europeo con la perspectiva de la salvaguardia de las estructuras deportivas actuales y del mantenimiento de la función social del deporte, en el marco comunitario de 1999 (conocido con el nombre de “Informe Helsinki”). Disponible en la siguiente dirección web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1999:0644:FIN:ES:PDF>, [Con acceso el 01.02.2015].

²⁷¹ La declaración adoptada en Niza es la respuesta del Consejo Europeo al informe presentado por la Comisión, en Helsinki, en diciembre de 1999. Los jefes de Estado y de Gobierno aprobaron las orientaciones contenidas en este informe, sobre todo en lo concerniente a la importancia de la dimensión social y cultural de la actividad deportiva. Se puede consultar en la siguiente dirección web: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-00-1439_es.htm, [Con acceso el 01.02.2015].

El deporte escolar, según CANAL DOMINGUEZ, MUÑIZ PÉREZ Y SUAREZ PANDIELLO,²⁷² tiene un gran potencial socializador y de desarrollo personal, en tanto que no sólo le permite a nuestros jóvenes adquirir competencias motrices para que disfruten con su práctica a lo largo de toda la vida, sino también, hábitos saludables frente a los perjuicios que se derivan de la cada vez mayor oferta de ocio pasivo (ordenadores, videojuegos etc.) y valores como la responsabilidad, el respeto, la justicia, la dignidad o la solidaridad que, entre otros, constituyen la base sobre la que se edifica y consolida una auténtica democracia. Estos autores han comprobado como el aumento del tiempo de la práctica de deporte entre los estudiantes mejora los resultados académicos haciendo realidad el paradigma “mens sana in corpore sano”. DURÁN GONZÁLEZ²⁷³ se pregunta si el deporte puede considerarse un medio adecuado para la transmisión de valores, concluyendo que la mera exposición de los niños y jóvenes a la práctica deportiva y a las interacciones propias del juego no son generadores de valores sociales, sino que se requiere de una verdadera intervención educativa-deportiva con una finalidad ética y moral; es decir, que el proceso de enseñanza deportiva se oriente específicamente en tal sentido. En este sentido, el entrenador deportivo es un elemento fundamental no sólo en la iniciación deportiva sino en la gran influencia que puede este ejercer, especialmente en los más jóvenes y como afirma GIMÉNEZ FUENTES-GUERRA²⁷⁴, «la actuación de los entrenadores de jugadores jóvenes debe asemejarse a la de un maestro, un pedagogo que les orienta y guía en los entrenamientos y competiciones».

Los trabajos de RAMIREZ SILVA; VINANCIA ALPI y RAMON SUAREZ²⁷⁵ evidencian la positiva relación que existe entre la educación deportiva y el rendimiento académico del alumnado e incluso la capacidad que tiene el deporte en múltiples aspectos, incluso a largo plazo, desde lo cognitivo a lo personal y a lo social.

Está ampliamente referenciada en la investigación²⁷⁶ la multiplicidad de efectos positivos que la educación deportiva formal y no formal puede ofrecer para la salud del individuo. Y también como una determinada cultura deportiva adquirida por los deportistas es clave para la prevención o restauración de un buen estado de salud; por ejemplo, reduciendo hábitos perjudiciales, mejorando su conocimiento de las mejores

²⁷² CANAL DOMÍNGUEZ, J.F.; MUÑIZ PÉREZ, M.A. Y SUÁREZ PANDIELLO, J.: «La influencia de la práctica deportiva en la educación en valores y comportamientos sociales», *XX Encuentro de Economía Pública*, celebrado en Sevilla, los días 31 de enero y 1 de febrero de 2013.

²⁷³ DURAN GONZALEZ, J. «*La actividad física y el deporte: una oportunidad para transmitir valores*», *Serie ICD*, núm. 48, Consejo Superior de Deportes 2006, pp. 11-22.

²⁷⁴ GIMÉNEZ FUENTES-GUERRA, J.: «El entrenador como educador en la iniciación deportiva», *Serie ICD*, núm. 48, Consejo Superior de Deportes, 2006, pp. 86-99.

²⁷⁵ RAMIREZ SILVA, W VINANCIA ALPI, S.; RAMON SUAREZ, G. «El impacto de la actividad física y el deporte sobre la salud, la cognición, la socialización y el rendimiento académico», *Revista de estudios sociales*, núm. 18, 2004, pp. 67-76.

²⁷⁶ Véase el trabajo de investigación de DELGADO FERNANDEZ, M; MEDINA CASAUBON, J.: «Efecto de un programa de intervención basado en la expresión corporal sobre la mejora conceptual de hábitos saludables en niños de sexto curso», *Apunts: educación física y deportes*, vol. 90, 2007 pp. 12-19. Disponible en formato digital en la siguiente dirección web:<http://articulos.revista-apunts.com/90/es/090_012-019ES.pdf>. También resulta de interés para esta materia CHILLON GARZON, P.: *Efectos de un programa de intervención de educación física para la salud en adolescentes de 3º de ESO*. Granada: Universidad de Granada, Tesis doctoral. <http://hera.ugr.es/tesisugr/15379425.pdf>, [Con acceso el 01.02.2015].

condiciones de práctica en ese deporte o asimilando valores compatibles con la mejor salud de la persona.

En el *Manual de Buenas Prácticas Deportivas*,²⁷⁷ editado por la Junta de Andalucía, se declara que la actividad física y deportiva representa para los educadores uno de los mejores instrumentos de socialización y desarrollo de capacidades de la formación integral de los escolares. El deporte se concibe en este manual como un medio para la formación integral y no un fin para conseguir el éxito o la victoria; la derrota no es un fracaso y la recompensa viene dada por la satisfacción de la entrega y el juego limpio. Este manual se basa en el modelo de desarrollo de competencias personales y sociales o competencias esenciales (auto-concepto, autocontrol, toma de decisiones, etc.), que pueden ser transferidas a otros dominios y que deben ser mantenidas en el tiempo.

2.1.2. La actividad física y el deporte como instrumentos educativos y de integración social de los jóvenes socialmente desfavorecidos

En la actualidad, la actividad física y el deporte, son consideradas herramientas imprescindibles para trabajar con colectivos desfavorecidos. Cada vez son más los jóvenes que residen en los llamados «barrios desfavorecidos»²⁷⁸, que requieren una atención e intervención especial por parte de las autoridades. PEDRO CASAS²⁷⁹ describe, con gran acierto, la situación en la que se desenvuelven los jóvenes socialmente desfavorecidos, por lo que reproducimos a continuación literalmente sus palabras: «En la periferia de las grandes ciudades se asientan los más importantes núcleos de población marginal derivada de situaciones de desempleo, inmigración, incultura, etc. Esta situación desigual produce unos mayores índices de fracaso escolar y abandono prematuro, que son alarmantes en estas barriadas, condenando a un futuro de marginación a no pocos “chavales”, como demuestran estudios recientes. Un niño que tuvo la desgracia de nacer en una familia desestructurada, en condiciones sociales adversas, requiere una mayor atención que otro que a los seis años ya sabe leer porque tuvo la suerte, nunca por méritos propios, de tener unos padres cultos y con recursos económicos. Si en el futuro, uno y otro tendrán diferentes oportunidades para ascender en la escala social, es dramático e intolerable que el propio sistema educativo en lugar de paliar esas diferencias las amplíe. Los chicos y chicas con acusados problemas sociales necesitan de los mejores profesionales, y una atención preferente en programas educativos y sociales».

²⁷⁷ Manual de Buenas Prácticas Deportivas. Junta de Andalucía, 2008. Se puede consultar en la siguiente dirección web: <http://es.scribd.com/doc/6445550/Manual-Buenas-Practicas-Deportivas>, [Con acceso el 01.02.2015].

²⁷⁸ El origen del término, según SANTOS ORTEGA, se encuentra en un programa de intervención que llevó a cabo el Gobierno francés en 1981, tras los desordenes en el barrio, *Les Minguettes*. Se trata de un barrio en la periferia de Lyon, que vivió en el verano de 1981 una ola de desórdenes, provocado por sus jóvenes habitantes. Los rodeos con coches robados y después quemados, junto a otras manifestaciones más o menos violentas, inauguraron lo que en años posteriores se identificaría con la eufemística etiqueta de jóvenes de barrios desfavorecidos, en el que destacaba el uso del deporte y de actividades físicas para ocupar el tiempo de estos jóvenes. Estas actividades deportivas cubrían durante el verano el vacío que se producía durante las vacaciones de los educadores sociales. Véase SANTOS ORTEGA, A.: «Exclusión social y deporte. La pobreza que viene», *Revista de Información y Pensamientos Urbanos*, enero – marzo 2011, pp. 56-60. Disponible en soporte digital en la siguiente dirección web: <http://w2.bcn.cat/bcnmetropolis/wp-content/uploads/2012/07/81-La-pobreza-que-viene.pdf>, [Con acceso el 01.02.2015].

²⁷⁹ PEDRO CASAS, «Compensar las desigualdades», *El País*, 08.04.97, p. 34.

WRIGHT y KALLUSK²⁸⁰ defienden que la educación física y deportiva constituye un vehículo muy potente para el desarrollo positivo de muchos niños y jóvenes que viven en riesgo de pobreza, fracaso escolar, violencia, drogas, embarazo en la adolescencia o tienen problemas de salud, ya que además de brindar esparcimiento, transmite valores imprescindibles para el ser humano como son la solidaridad, el trabajo en equipo y la convivencia pacífica. Para estos autores, lo importante es “aprender a vivir siendo responsable a nivel personal y social” y el deporte bien organizado puede ayudar a su consecución. HEINEMANN²⁸¹ le reconoce al deporte una gran capacidad para integrar a los colectivos inmigrantes.

Para el “Grupo de investigación e innovación sobre Deporte y sociedad” de la Universidad Ramón Llull,²⁸² el deporte puede jugar un importante rol como factor de inclusión social debido a sus múltiples funciones socializadoras ya que consideran que es un «eficaz trasmisor de valores». Con esta filosofía, la organización no gubernamental Centro de Iniciativas para la Cooperación BATÁ²⁸³ viene desarrollando, desde junio de 1998, un programa de dinamización deportiva en los centros penitenciarios de Andalucía, desarrollando un conjunto de actividades focalizadas en la promoción deportiva, la formación, la competición entre equipos y la celebración de encuentros inter modulares, así como la realización de actividades deportivas fuera de estos centros. Estas actividades han favorecido un cambio positivo de actitudes y comportamientos entre la población reclusa. Para obtener una evidencia empírica un

²⁸⁰ PAUL M. WRIGH y JAMES KALLUSK: «Intervenciones con jóvenes en situación de riesgo», V Congreso Internacional de Educación Física, celebrado en Barcelona, en febrero de 2010. Se puede consultar en la siguiente dirección web: <http://www.ub.edu/Vcongresinternacionaleducacionfísica/userfiles/file/MesasRedondas/MR6PaulWright.pdf>, [Con acceso el 01.02.2015].

²⁸¹ HEINEMANN, K.: «Esport per a inmigrants: instrument d'integració?», en *Apunts, Educació Física i Esports*, núm. 68, 2002, pp. 24-35.

²⁸² Véase AUGÉ BAILAC, A; BASTIDA PUCHE, N; XAVIER MEDINA, F.; RIOS SUBIRÁS, G.: «La evaluación en los proyectos de inclusión social a través del deporte: el caso de “Esportistes Solidaris”», *Responsabilidad social ética y deporte. XII Congreso AEISAD 2012*, Ibersaf Industrial, Madrid, 2013, pp. 175-183, en particular p. 181.

²⁸³ La organización no gubernamental “Centro de Iniciativas para la Cooperación, BATÁ” viene desarrollando, desde junio de 1998 un programa de dinamización deportiva en los Centros Penitenciarios de Andalucía. A lo largo de los años, el programa ha conseguido consolidarse en todos los centros penitenciarios, desarrollando un conjunto global e integral de actividades focalizadas en la promoción deportiva, la formación, la competición entre equipos y la celebración de encuentros inter modulares, así como la realización de actividades deportivas fuera de estos centros. Muchos de los técnicos comparten la creencia de que las actividades deportivas desarrolladas en los centros penitenciarios pueden favorecer un cambio positivo de actitudes y comportamientos entre la población. Para obtener una evidencia empírica un grupo de investigadores de la Universidad Pablo de Olavide y del Instituto de Estudios Sociales Avanzados llevaron a cabo un conjunto de entrevistas individuales, en profundidad, a informantes cualificados y micro relatos de vida entre reclusos de los centros penitenciarios de Andalucía, confirmando los resultados la importancia del deporte en la rehabilitación social de la población reclusa, así como su influencia sobre la salud física, psíquica y emocional. Se trata de una actividad, afirman los autores del estudio, que se entiende como un revulsivo para la generación de nuevos hábitos saludables y ofrece un contexto para el cambio de actitudes. Al tratarse de una actividad motivadora que mejora la salud psíquica de los internos, estos se valoran más a sí mismos y adoptan hábitos saludables, adquiriendo nuevas habilidades sociales y modificando sus actitudes en un sentido positivo. El deporte se convierte en un factor muy importante para el desarrollo de sus estrategias de integración. Véase al efecto MOSCOSO, D.; FLORES A.; MUÑOZ, V. y RODRIGUEZ-MORCILLO, L.: «Deporte y Reinserción Social en la Población Reclusa Andaluza», *Responsabilidad social ética y deporte. XII Congreso AEISAD 2012*, Ibersaf Industrial, Madrid, 2013, pp.503-510, en particular pp. 504-508.

grupo de investigadores de la Universidad Pablo de Olavide y del Instituto de Estudios Sociales Avanzados llevaron a cabo un conjunto de entrevistas individuales en profundidad a informantes cualificados y micro relatos de vida entre internos de los centros penitenciarios de Andalucía, confirmando los resultados la importancia del deporte en la rehabilitación social de la población reclusa, así como su influencia sobre la salud física, psíquica y emocional de los reclusos y reclusas.

GÓMEZ LECUMBERRI, MAZA GUTIERREZ Y PUIG BARATA²⁸⁴ condicionan los beneficiosos efectos de la práctica del deporte, como una herramienta de socialización para jóvenes y niños en situación de exclusión social, al hecho de que se tengan en consideración los ámbitos emocionales, madurativos y sociales de la persona que lo practica, y la formación, sensibilidad y objetivos pedagógicos de quien lo usa para educar. Para estos autores no se puede aplicar la práctica deportiva «como si fuera una varita mágica, redentora de todas las dificultades sociales y personales de los que están en situación de vulnerabilidad». Por ello consideran muy importante que los profesionales de la educación deportiva indaguen sobre las causas de la exclusión social para decidir qué deporte practicar y cuándo iniciarse en el mismo.

Según ADOLF OGI²⁸⁵, «el deporte representa la mejor escuela de la vida que enseña a la juventud los valores y destreza necesarios para ser buenos ciudadanos» y es además un medio para «enseñar responsabilidad a jóvenes en riesgo de exclusión social». En este mismo sentido, MARTÍNEZ²⁸⁶ sostiene que «el deporte es una magnífica herramienta para la prevención y tratamiento de las drogodependencias».

SANTOS ORTEGA y BALIBREA MELERO²⁸⁷ han comprobado a través de sus investigaciones, como durante los últimos veinte años las políticas sociales y urbanas de los países con sistemas de bienestar social más avanzados han comenzado a incorporar el deporte para intervenir sobre problemas tradicionales de la acción social o sobre manifestaciones más recientes de la exclusión social. En ambos casos, el deporte, para estos autores, «contribuye a complementar y renovar las herramientas clásicas de los profesionales de lo social y permite acercarse a los jóvenes, reforzar la identidad de un barrio o potenciar la autoestima de grupos vulnerables». MAZA GUTIÉRREZ²⁸⁸ en su tesis doctoral afirma: «el papel más interesante de las actividades deportivas está en ayudar a facilitar el intercambio aprovechando su aceptación por parte de grupos muy diferentes». Sostiene este autor que el deporte ayuda también a romper en cierta medida la reproducción social y a iniciar procesos de desarrollo, de incorporación “paso a paso” de determinados individuos y grupos con problemas importantes de exclusión social. En

²⁸⁴ Véase GÓMEZ LECUMBERRI, C.; MAZA GUTIÉRREZ, G y PUIG BARATA, N.: *Deporte e integración social. Guía de intervención educativa a través del deporte*, INDE, Madrid, 2009.

²⁸⁵ ADOLF OGI es Asesor Especial del Secretario General de las Naciones Unidas dentro del programa en Deporte para el Desarrollo y la Paz http://www.unodc.org/pdf/youthnet/coachesguide_S.pdf, [Con acceso el 01.02.2015].

²⁸⁶ MARTÍNEZ, I.: «El departamento de educación física en un programa libre de drogas. Proyecto Hombre Galicia, 1994- 1998», *Aplicacions i fonaments de les activitats físico-esportives*, Lleida, INEFC, 1999, pp. 137-152, en particular p. 139.

²⁸⁷ SANTOS ORTEGA, A. Y BALIBREA MELERO, E.: «Barrios desfavorecidos y prácticas deportivas: integrar el deporte en la política urbana», *Arxius de Ciències Socials*, núm. 10, 2004, pp. 137-158, en particular p. 140.

²⁸⁸ MAZA GUTIÉRREZ, G.: *Producción, reproducción y cambios en la marginación urbana. La juventud del barrio del Raval de Barcelona 1.986-1998*. Tesis doctoral. Universidad Rovira i Virgili, Tarragona, 1999.

parecidos términos se pronuncia JIMÉNEZ MARTIN²⁸⁹, cuando afirma que el deporte puede ayudar a los «jóvenes que viven en un entorno negativo de pobreza y marginación social bajo una circunstancias personales desfavorables que pueden conducirles a caer en múltiples conductas perjudiciales y antisociales». Propone para ello el diseño de programas de intervención para educar en valores a jóvenes en situación de riesgo de exclusión social a través de la actividad física y el deporte. Un programa, en palabras de este investigador «donde los valores se convierten en el fin y la actividad física y el deporte se utilizan como medio para conseguir dicho objetivo». Una de las grandes aportaciones de este investigador está referida a la metodología que se debe utilizarse en el diseño de programas de intervención social que utilizan el deporte frente a lo que denomina «jóvenes resistentes». Este investigador los define como «jóvenes que dentro de la población desfavorecida tienen la capacidad de superar y remontar con éxito las dificultades que afectan a sus vidas, mostrando un gran valor de autocontrol y responsabilidad». Se trata de jóvenes que apoyan a los otros compañeros, como voluntarios, que les motivan para realizar una actividad. Son, afirma el citado autor, «modelos positivos que pueden convertirse en referencias muy valiosas para los demás al ver que alguien que está en su misma situación ha optado por otros valores y que, por tanto, también pueden hacerlo». Pero para llevar a cabo esta labor es preciso contar con un determinado perfil de educador, que debe considerarse en la elaboración de los programas deportivos que conforman la oferta de servicios públicos deportivos desde un municipio y a cuyas prestaciones nos referiremos en el último apartado de este capítulo. GAMERO CASADO, CASTILLO ALGARRA, RUIZ GARCÍA, DÍAZ TRILLO, GIMÉNEZ FUENTES-GUERRA y SÁENZ-LÓPEZ BUÑUEL²⁹⁰ insisten también en la necesidad de contar con un alto grado de conocimiento por parte de los responsables de la acción deportiva y así afirman: «las acciones que se realicen, especialmente en contextos difíciles, exigen un alto nivel de preparación técnica por parte de los responsables, tanto en los aspectos técnico-deportivos, como en la acción social en los barrios. Es esencial que las experiencias fomenten y cuenten con la participación de los propios jóvenes. De esta manera, se podrán conocer sus demandas y sus gustos deportivos y contextualizar el programa». En el trabajo de tesis doctoral de GÓMEZ LECUMBERRI,²⁹¹ dedicado al seguimiento de un grupo de jóvenes en un centro de educación especial, se comprueba cómo junto al deporte, adecuadamente organizado, hay que considerar también otras perspectivas, y por ello para este investigador «la práctica física y deportiva sólo cumplirá plenamente esta función –la de favorecer la integración social de los jóvenes en situación de riesgo– si se combina con otros factores prioritarios, como vivienda, empleo y educación, adecuándolos de manera coherente, por ser elementos necesarios en el proceso de

²⁸⁹ JIMÉNEZ MARTIN, J.: «Actividad física, deporte y jóvenes en riesgo: reflexiones para la mejora de los programas de intervención» *Serie ICL, Consejo Superior de Deportes*, núm. 48, 2006, pp. 24-44, en particular pp. 26, 29 y 30.

²⁹⁰ GAMERO CASADO, E.; CASTILLO ALGARRA, J.; RUIZ GARCÍA, M.; DÍAZ TRILLO, M.; GIMÉNEZ FUENTES-GUERRA, J. y SÁENZ-LÓPEZ BUÑUEL, P.: «Deporte y reinserción social en zonas de acción preferente. Diseño de un plan de dinamización deportiva en la barriada "Pérez Cubillas" de Huelva». <http://www.efdeportes.com/>, *Revista Digital*, núm. 121, 2008, p. 1.

²⁹¹ GOMEZ LECUMBERRI C.: *Esport, intervenció educativa i exclusió social. Un estudi de casos*. Tesis doctoral. INEFC Catalunya. Barcelona. 2008.

integración social». SANTOS ORTEGA²⁹² opina al igual que el autor referido, que «el deporte no conseguirá por sí mismo la inserción de los colectivos socialmente excluidos». Para este autor, «pensar que el deporte lo puede todo y que conseguirá la inserción de los colectivos excluidos casi automáticamente» constituye una falsa creencia en tanto que «no tiene en cuenta que las desigualdades que sufren los colectivos excluidos son muy profundas y no se resolverán por el hecho de poner en marcha algunas intervenciones deportivas. No es la dificultad de acceso al deporte lo que lleva a los colectivos desfavorecidos a la exclusión y no es el acceso al deporte lo que les llevará a la inclusión. Las desigualdades que crean las situaciones de exclusión son estructurales y esto significa que para resolverlas será necesario pensar en reformas a ese nivel. En todo caso, la práctica deportiva de los jóvenes o de cualquier otro colectivo desfavorecido puede durar un par de horas al día, pero, ¿qué hacemos con las veintidós restantes?». No niega este investigador que «las políticas deportivas puedan cumplir una función complementaria, digna y eficaz en el marco de la política social, y que permitan mejorar en un nivel modesto las condiciones de vida de los grupos excluidos». En suma, con los trabajos e investigaciones referidas se constata que aunque el deporte por sí solo no resuelve los problemas relacionados con la exclusión social y la intolerancia, debe considerarse como uno de los elementos dinámicos para contribuir a su desaparición y en ello radica justamente su importancia.

2.2. DECLARACIONES, INFORMES Y ACTUACIONES A NIVEL EUROPEO E INTERNACIONAL

2.2.1. Declaraciones e informes

✓ Informe de Helsinki sobre la dimensión social del deporte

El *Informe de Helsinki sobre la dimensión social del deporte de 1999*²⁹³, aborda la dimensión popular, educativa, social y cultural del deporte. En este informe se concibe el deporte no sólo como un instrumento de educación basado en la ética de *fair play*, la igualdad de oportunidades y la recompensa del mérito deportivo sino también como un medio que facilita la integración de los grupos desfavorecidos y la lucha contra el racismo y la xenofobia.

✓ Declaración de Niza sobre el Deporte

La Declaración de Niza sobre el Deporte²⁹⁴, dada en el año 2000, considera que la actividad deportiva es una actividad humana basada en valores sociales, educativos y culturales esenciales, que debe ponerse al alcance de todas las personas, respetando las aspiraciones y capacidades de cada uno y con toda la diversidad de prácticas competitivas o de ocio, organizadas o individuales, siendo además un factor de inserción y de participación en la vida social así como de tolerancia y aceptación de las diferencias y de respeto de las normas.

²⁹²SANTOS ORTEGA, A.: «Exclusión social y deporte. La pobreza que viene», cit., pp. 56-60. Disponible en soporte digital en la siguiente dirección web: <http://w2.bcn.cat/bcnmetropolis/wp-content/uploads/2012/07/81-La-pobreza-que-viene.pdf>, [Con acceso el 01.02.2015].

²⁹³ Se puede consultar en la siguiente dirección web: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-99-918_es.htm, [Con acceso el 01.02.2015].

²⁹⁴ Disponible en la siguiente dirección web: http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_es.htm, [Con acceso el 01.02.2015].

✓ Año europeo de la educación a través del deporte

La Unión Europea ha reconocido en varias ocasiones el importante papel social y educativo del deporte. Así, la declaración anexa al Tratado de Ámsterdam define el deporte²⁹⁵ como «forjador de la identidad de los pueblos». El Consejo Europeo de Niza subrayó, en diciembre de 2000²⁹⁶, las funciones sociales del deporte en Europa, que deben tenerse en cuenta en la aplicación de las políticas comunitarias. Con esta perspectiva, el Año Europeo de la Educación a través del Deporte²⁹⁷ se planteó los objetivos siguientes: sensibilizar a las instituciones y las organizaciones deportivas sobre la necesidad de la cooperación, con el objetivo de desarrollar la educación a través del deporte y su dimensión europea (1); aprovechar los valores transmitidos por el deporte para el desarrollo de conocimientos y competencias educativas de base que permitan a los jóvenes mejorar sus capacidades físicas y sociales, en el marco escolar -trabajo en equipo, solidaridad y juego limpio²⁹⁸ en un marco multicultural- (2); sensibilizar sobre la contribución positiva que las actividades voluntarias aportan a la educación no formal de los jóvenes (3); alentar el intercambio de buenas prácticas sobre la función que puede desempeñar el deporte en los sistemas educativos para fomentar la integración social de los grupos desfavorecidos (4) y tomar en consideración los problemas relacionados con la educación de los jóvenes deportistas de uno y otro sexo que practiquen el deporte de competición (5).

✓ Libro Blanco sobre el Deporte

El *Libro Blanco sobre el Deporte*²⁹⁹ constituye la primera iniciativa importante sobre el deporte a escala europea y su papel en la vida cotidiana de los ciudadanos europeos. Ofrece orientaciones estratégicas sobre el papel del deporte en la Unión Europea; en particular, a nivel social y económico. Constituye la principal contribución de la Comisión Europea al tema del deporte. Se considera que el deporte, como fenómeno social y económico en expansión, contribuye a los objetivos estratégicos de solidaridad y prosperidad de la Unión Europea, en tanto que éste transmite ideas de paz, tolerancia, comprensión mutua y educación, acordes con el ideal europeo.

En el libro se plantean acciones concretas referentes a la dimensión social y económica del deporte, como la salud, la inserción social, el voluntariado o la educación ofreciendo a los estados orientaciones estratégicas. En este sentido, se propone la creación de una red europea de promoción del deporte como factor beneficioso para la

²⁹⁵ Puede consultarse en la siguiente dirección web: http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/sport/135008_es.htm, [Con acceso el 01.02.2015]. La Conferencia pone de relieve la importancia social del deporte y, en particular, su función a la hora de forjar una identidad y de unir a las personas.

²⁹⁶ Disponible en la siguiente dirección web: http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_es.htm [Con acceso el 01.02.2015].

²⁹⁷ Puede consultarse más información en la siguiente dirección web: http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/sport/135008_es.htm, [Con acceso el 01.02.2015].

²⁹⁸ Véase sobre la importancia del juego limpio el trabajo de LAMONEDA PRIETO, J.; CÓRDOBA CARO, L. G.; HUERTAS DELGADO, F.J. VENTURA GARCÍA PRECIADO, V.: «Efectos de un programa de juego limpio en los factores personales de la deportividad de jugadores de fútbol alevín en Cádiz», *Cultura, Ciencia, Deporte*, núm. 29/2015, pp. 113-124.

²⁹⁹ Se puede consultar el Libro Blanco del Deporte en Europa en la siguiente dirección web: http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/sport/135010_es.htm, [Con acceso el 01.02.2015].

salud y la mejora de la inclusión social y de la integración mediante programas y fondos europeos.

✓ **Informe del Instituto Criminológico de Australia sobre “Deporte, actividad física y comportamiento antisocial en la juventud**

Dentro de los estudios realizados para analizar cómo incide la práctica deportiva en las conductas de riesgo de los menores, hemos de destacar la publicación por el Instituto de Criminología de Australia, en el año 2000, de un informe sobre la potencialidad de la práctica deportiva para la prevención de determinados delitos por jóvenes en riesgo o en situación de exclusión social. Tal es la importancia que han alcanzado las actividades deportivas de integración social en este país, que en el año 2000 se publicó por el Instituto Criminológico de Australia un informe sobre “Deporte, actividad física y comportamiento antisocial en la juventud”³⁰⁰ en el que se pone de manifiesto cómo los programas de actividad física y deportiva constituyen un medio a través del cual el desarrollo personal y social de los jóvenes puede verse afectado positivamente. En este estudio se aborda cómo el deporte y la actividad física inciden en el comportamiento antisocial de los jóvenes. El estudio identificó programas que utilizaban actividades deportivas para reducir la conducta insociable de algunos jóvenes en Australia. Ciento setenta y cinco organizaciones respondieron a un cuestionario para recabar información sobre sus programas. Alrededor de un tercio de estos programas fueron creados con el objetivo de disminuir la actuación antisocial. Más del ochenta por ciento de los programas analizados en este informe se centraron en jóvenes en situación de riesgo de consumo de drogas o comportamiento criminal, o jóvenes que ya tenían comportamientos de este tipo. Se pudo comprobar cómo el mantenimiento de los beneficios positivos depende de la integración de los servicios de apoyo a la comunidad en el diseño de los programas deportivos. Las evidencias obtenidas en el estudio referido sugieren que estos programas por sí solos no van a tener un impacto directo en la reducción de la conducta antisocial. Más bien, deben ser considerados como un componente de una estrategia más amplia para reducir y/o prevenir el comportamiento antisocial. Por ello una implementación exitosa requiere de un modelo de multiagencia, donde el gobierno y otras agencias trabajen juntas para financiar y apoyar los programas de actividades deportivas y físicas. Es importante que existan vínculos con los servicios de salud, bienestar, educación, empleo y ocio. Con ello las agencias pueden beneficiarse de este tipo de programas.

✓ **Declaración de Guadalajara sobre «Deporte, políticas públicas y ciudadanía. Retos de una ciudad educadora**

El XI Congreso Internacional de Ciudades Educadoras, celebrado en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, México, los días 22, 23 y 24 de abril de 2010 con la temática «Deporte, Políticas Públicas y Ciudadanía. Retos de una Ciudad Educadora», reunió a representantes de sesenta y ocho “Ciudades Educadoras”, para refrendar el valor del deporte, la actividad física y el esparcimiento en la construcción de una ciudad educadora.

En el citado congreso se reconoció el papel que el deporte desempeña en el proceso de fortalecimiento de la democracia, dado que se trata de una actividad

³⁰⁰ Este estudio puede consultarse en la siguiente dirección web: <http://www.leeds.ac.uk/educol/documents/00003304.htm>, [Con acceso el 01.02.2015].

estrechamente asociada al ejercicio de la ciudadanía, que ayuda en la construcción del vínculo comunitario, a través de procesos de inclusión social y competencias en la interacción, que promueven a su vez la educación en valores como son la equidad, la solidaridad, el trabajo en equipo, el compañerismo o el esfuerzo, entre otros. Para su consecución las ciudades educadoras se comprometen a:

- Motivar la práctica de la educación física en escuelas públicas y particulares, en todos sus niveles. Para ello se asegurará la infraestructura adecuada y el personal capacitado;
- Promover formas de comunicación social a través de las dependencias de salud gubernamentales orientadas al fomento de la actividad física- deportiva, con personal calificado como medida de prevención de enfermedades y como opción terapéutica para ciertas enfermedades crónicas. Asimismo, se deberá promover la transversalidad en las políticas públicas;
- Desarrollar políticas públicas que garanticen espacios para practicar deporte, que a su vez se constituyan en lugares de socialización, así como para peatones, bicicletas y toda forma de movilidad urbana no motorizada, con la debida seguridad y protección contra accidentes de tránsito provocados por vehículos;
- Sensibilizar a las empresas de la importancia del deporte y la actividad física, garantizando que sus trabajadores dispongan de las condiciones necesarias para realizarlo, en armonía con el artículo 24 de la Carta de Derechos Humanos, que considera la recreación como derecho individual inalienable y una necesidad básica del ser humano;
- Considerar el deporte parte integrante de la cultura en la que viven los habitantes de las ciudades; para ello, se promoverán los mecanismos conducentes a promover la práctica del deporte tomando en consideración las aptitudes y las preferencias de diferentes sectores de la población en función de sus gustos y posibilidades, su adscripción laboral y familiar, y de todo tipo de agentes que inciden en hacer del deporte una actividad placentera, constitutiva de sus vidas cotidianas.
- Prestar especial atención a grupos vulnerables, tales como niños, inmigrantes, desempleados, personas con capacidades diferentes o de la tercera edad, a modo de encontrar las vías posibles para que sean integrados en actividades deportivas de forma regular y rutinaria, que permita a la vez su integración social.
- Fomentar el asociacionismo a través de redes deportivas, que sirvan a la vez como fuentes generadoras de capital humano y fortalezcan por esta vía el tejido social.

2.2.2. Algunas experiencias de interés en Europa y América Latina

Durante los últimos veinte años, las políticas sociales y urbanas de los países con sistemas de bienestar social más avanzados han comenzado a incorporar el deporte como medio para luchar contra la exclusión social de los más jóvenes. En la órbita europea, Francia, Italia, Alemania y Reino Unido destacan por sus actividades deportivas en pro de la integración social. En estos países se vienen desarrollando, con gran éxito, programas para reforzar la cohesión social en zonas urbanas desfavorecidas; para mejorar las relaciones interétnicas o inter generacionales; para combatir situaciones

de drogodependencias, para reinsertar a reclusos, para prevenir la violencia de los jóvenes o para intensificar la participación social de otros colectivos con discapacidad, probando así que el deporte es útil en la recuperación social de los barrios marginales y que la práctica física y deportiva constituye un importante medio para alcanzar objetivos de integración en poblaciones que sufren determinadas discriminaciones por razones sociales, de sexo, religión, raza o discapacidad.

✓ **Francia**

Francia es pionera en la lucha contra la exclusión social de los más jóvenes, a través del deporte. Tras los desórdenes de algunos barrios de las grandes ciudades, al comienzo de la década de los 80, se puso en marcha con la iniciativa del Ministerio de Deportes y Juventud una política de contención de este tipo de disturbios a través de actividades deportivas programadas en los periodos de vacaciones. Poco a poco se fueron asentando estas iniciativas y ganando complejidad. Desde la década de los ochenta, se ha acumulado un valioso aprendizaje en torno a los vínculos entre la actividad física y las políticas de inserción dirigidas a colectivos de jóvenes desfavorecidos.

En Francia, la frecuencia con que se han producido las conexiones entre la participación de los jóvenes en las iniciativas y su posterior implicación en posibles salidas profesionales, ha inspirado la reciente creación de programas de inserción profesional para la juventud *-emplois-jeunes-*, en los cuales ocupan un lugar central las actividades de animación sociocultural y socio deportivo en los barrios. Todas estas experiencias de formación, empleo y colaboración social han ido acompañadas del surgimiento de diversos títulos y cursos de especialización para estos campos. Estas nuevas dinámicas profesionales, que aportan a los jóvenes resultados concretos para su inserción, ofrecen muy buenas expectativas, pero hay que señalar que comienzan a producirse problemas ligados a la perennización de estos empleos y a la consiguiente necesidad de acrecentar el apoyo público si se quiere dar continuidad a estas intervenciones de gran rentabilidad social.

En la ciudad de Bruaysis (Francia) se desarrolló un proyecto por instituciones locales en colaboración con empresas. En una primera fase de esta experiencia, un equipo de técnicos y animadores deportivos trabajan en el barrio con jóvenes entre 16 y 25 años en entrenamientos semanales que engloban gran variedad de deportes y otras actividades como conciertos, cine o artes plásticas. Después, en una segunda fase, los técnicos, junto con algunos de los jóvenes más participativos, salen del barrio e imparten de forma cuasi profesional las actividades deportivas a los empleados de las empresas colaboradoras. En muchas ocasiones, estas valoran positivamente esas prácticas físicas para sus trabajadores y les dan continuidad a través de contratos laborales de fomento de empleo. Veintidós empresas han firmado convenios con las instituciones impulsoras de esta iniciativa entre 1994 y 1996.

Otra experiencia de interés es el proyecto denominado «Project de lutte pour l'integration social: Team Lessines-Las 12 h. de la Chinelle» que se llevó a cabo en la ciudad francesa de Lessines. Se basa en la programación de pruebas de motociclismo orientadas a jóvenes «enganchados» a prácticas ilícitas o peligrosas de conducción. Esta experiencia persigue moderar esta propensión a conducir sin normas a través de una carrera regulada. Complementariamente, la motivación de los jóvenes se aviva proporcionando conocimientos de mecánica que, junto con los contactos que se crean

con las entidades patrocinadoras, facilitan la integración laboral de los jóvenes. Esta iniciativa resulta de gran interés pues las motos ocupan un lugar central en su vida.

La ciudad francesa de Estrasburgo puso en marcha en 2003 una iniciativa consistente en implicar a jóvenes procedentes de los barrios desfavorecidos de la ciudad en un proyecto de solidaridad internacional. El objetivo era recoger y enviar material deportivo a la ciudad de Bankass, en Mali. Este material se consiguió en diferentes manifestaciones deportivas y festivas realizadas a lo largo de 2003. Los jóvenes se involucraron en un proyecto que duró un año, en el que recibieron formación y que culminó en un viaje a Bankass. Allí, durante 15 días, se ocuparon en el montaje del equipamiento deportivo recogido y en la organización de torneos entre los jóvenes africanos. La experiencia cumplió con un doble objetivo: los jóvenes franceses se comprometieron en un proyecto largo, en el que los servicios sociales han podido aumentar su integración social mediante una experiencia de deporte educativo y, por otro lado, los jóvenes africanos vieron cómo mejoró su equipamiento deportivo y consiguientemente su práctica.

En la actualidad, existe en Francia un tejido asociativo consolidado que utiliza el deporte para actuar en los grupos con desventaja social. Existen igualmente organizaciones públicas y privadas que velan por la difusión de estas ideas, lo que ha dado lugar a cientos de pequeñas iniciativas aplicadas, muchas veces integradas en consistentes programas públicos. En este sentido, merece una atención especial el trabajo desarrollado por *L'Agence pour l'Education par le sport* (APELS)³⁰¹. Esta asociación utiliza los beneficios del deporte para el desarrollo personal y profesional de los individuos. Se creó en el año 1996 con el nombre de *Fâis-nous Rêver* y pasó a tener su denominación actual en el año 2004. Su finalidad principal es colaborar en el desarrollo de proyectos de inserción y educación de personas a través del deporte. Tiene un papel fundamental en la investigación y el impulso de la idea del deporte educativo y en la producción de materiales para divulgar y facilitar la puesta en marcha de proyectos por parte de las Administraciones Públicas o del mundo asociativo. Para ello ha puesto en marcha diferentes programas entre los que destaca una convocatoria anual de proyectos de educación por el deporte, destinada a asociaciones y a Administraciones Públicas. La convocatoria selecciona y premia diferentes categorías entre las que se encuentran: la prevención-educación, la solidaridad internacional, la lucha contra la discriminación y las minusvalías, entre otras. APELS reúne el apoyo de numerosas instituciones públicas y empresas de primera línea en el panorama francés. En su página puede encontrarse una exhaustiva base de datos con más de dos mil experiencias en el terreno del deporte educativo, fruto de su trabajo de más de una década en el sector. Igualmente, APELS organiza un foro cada dos años en el que se reúnen los principales responsables y expertos. Todas estas actividades han convertido a APELS en el principal referente francés en el terreno del deporte y la educación. En 2010, APELS lanzó su iniciativa «*Experimentación nacional para una política de educación a través del deporte en los barrios populares (2010-2013)*». Con ella se planteó como objetivo prioritario contribuir al desarrollo del deporte educativo en las denominadas *Zones*

³⁰¹ Más información sobre las actividades que desarrolla la agencia podemos encontrarla en la dirección web de la misma: www.apels.org. [Con acceso el 01.02.2015].

Urbaines Sensibles, calificativo con el que la Administración Pública francesa denomina a los barrios desfavorecidos³⁰².

Para finalizar este recorrido por algunas de las experiencias y actuaciones llevadas a cabo en Francia, se describe una experiencia a nivel municipal que mereció el reconocimiento del Senado francés. Ermont es un pequeño municipio de unos treinta mil habitantes, situado en las afueras de París. En 2007, puso en marcha un programa de deporte ciudadano para agrupar a los vecinos, darles una identidad colectiva, mejorar su implicación comunitaria a través del voluntariado y desarrollar actitudes de solidaridad. Los dirigentes municipales firmaron la «Convención por el Deporte Ciudadano» con las principales asociaciones deportivas de la ciudad, con cuatro líneas de actuación, que reflejan un planteamiento integral del deporte:

- Una política de subvenciones a asociaciones basada en el desarrollo humano y en el deporte educativo.
- Una política de formación (UniversCité Sport) mediante la cual los responsables de asociaciones, animadores y árbitros acceden a contenidos formativos en cursos coorganizados por el Ayuntamiento de Ermont y las Administraciones regionales.
- Una política de difusión del deporte para los jóvenes con bajos ingresos cuyas familias perciben el subsidio de escolarización —*Pass 'port*—. A través de este “pase”, los jóvenes pueden acceder a actividades deportivas de los clubs con una considerable reducción de precios.
- Una política de reinserción a través del deporte y la cultura. Esta medida consiste en un acuerdo entre el municipio y la prisión de Osny para poner en marcha el programa «*Una segunda oportunidad para los reclusos*». Los internos participan en torneos de tenis de mesa, bádminton y baloncesto organizados en la prisión por las asociaciones deportivas. En paralelo, un grupo de reclusos recibe un curso oficial —«*Reinserción a golpe de silbato*»— sobre arbitraje de fútbol, organizado por el Comité Departamental Olímpico y Deportivo. Finalmente, esta intervención pública incluye, también, la contratación de algunos de los reclusos tras el cumplimiento de la pena en contratos de fomento de empleo para el cuidado de equipamientos deportivos. Estas medidas laborales se aplican a reclusos con penas menores de seis meses de prisión.

✓ **Reino Unido**

En Gran Bretaña³⁰³, el uso del deporte para potenciar la cohesión social cuenta también con una larga tradición, que se expresa mediante un modelo más

³⁰²Casos cuatro millones y medio de personas viven en "zonas sensibles urbanas" (en adelante ZUS), un poco menos del 7% de la población francesa, según los últimos datos disponibles, que datan de 2006. Los habitantes de las ZUS viven con ingresos muy inferiores a la media nacional, están desempleados y menos cualificados, por lo que les afecta más la crisis económica. Con un 23,2%, la tasa de desempleo en estas áreas es 2,5 veces mayor que en las áreas fuera de las ZUS. La tasa de desempleo alcanzó el 42,1% en promedio frente al paro en el resto del país que es del 22,6%, casi el doble. Los jóvenes sin cualificación en estos barrios sufren el desempleo o la precariedad. Puede encontrarse más información en la siguiente dirección web: anovaspport.apels.eu/PDF/4072.pdf, [Con acceso el 01.02.2015].

³⁰³ Puede ampliarse la información sobre la actividad deportiva como medio de inclusión social en la siguiente dirección web:

multiculturalista, donde la acción se dirige a las comunidades étnicas que se consideran en situación de desventaja y no tanto a individuos con déficit de integración -como en el caso francés-. La legislación inglesa prevé programas nacionales y locales de lucha contra el racismo en el deporte y programas de «multiculturalismo deportivo» dirigidos a los jóvenes de origen indo-pakistaní o africano.

Sport England³⁰⁴ financia una línea de actuación sobre igualdad y diversidad que engloba interesantes actividades deportivas, como por ejemplo los programas deportivos que tienen como finalidad integrar a las minorías étnicas, en los que la formación del personal que participa sobre las necesidades de las minorías étnicas y la formación de mediadores deportivos para acceder a las personas, resultan claves para conseguir la participación de aquellos en las actividades deportivas. Para el periodo de 2012 a 2017 se propone conseguir que al menos dos mil jóvenes en situación de exclusión social practiquen deporte para ayudarles así a obtener nuevas habilidades para la vida³⁰⁵.

✓ **Alemania**

Con la llegada masiva de emigrantes a Alemania en los años setenta y ochenta del siglo pasado, el Ministerio del Interior y la Oficina Federal de Migraciones y Refugiados pusieron en marcha programas nacionales de deporte con la finalidad de mejorar su integración en la sociedad alemana, lo que provocó el nacimiento del deporte-integración en Alemania. Los *Länder*³⁰⁶ desarrollan una intensa actuación que ha movilizó a cientos de asociaciones deportivas en la organización y desarrollo de actividades y eventos deportivos dirigidos a las poblaciones procedentes del extranjero.

Merece una especial atención para el propósito de nuestro trabajo, analizar la tarea llevada a cabo por la organización no gubernamental, *Streetfootballworld*³⁰⁷, radicada en Berlín, cuya finalidad es unir a los actores relevantes en el ámbito de la integración y el desarrollo social a través del fútbol³⁰⁸. La red *Streetfootballworld* abarca más de ochenta iniciativas en todo el mundo que parten de Administraciones Públicas y organizaciones no gubernamentales, que utilizan el poder del fútbol para cambiar el mundo. El fútbol es para esta entidad algo más que un juego, es una

<http://www.planamasd.es/sites/default/files/programas/medidas/actuaciones/WEB-GUIA+I.pdf>, [Con acceso el 01.02.2015].

³⁰⁴ *Sport England* se centra en ayudar a las personas y comunidades de todo tipo, para crear un hábito deportivo para toda la vida. Pueden consultarse los diferentes proyectos deportivos que esta entidad lleva a cabo en Inglaterra, especialmente los que tienen como finalidad facilitar la inclusión social, en la siguiente dirección web: <http://www.sportengland.org/research/encouraging-take-up/key-influences/ethnicity/>, [Con acceso el 01.02.2015].

³⁰⁵ Para el periodo 2012 a 2017, *Sport England* se ha propuesto aumentar el número de personas que practican deporte, invirtiendo 500 millones de libras.

³⁰⁶ Alemania es una república federal compuesta por dieciséis estados, llamados *Länder*.

³⁰⁷ Se fundó en 2002, como un proyecto de *German Youth Football Foundation*. Puede obtenerse más información sobre los objetivos y actividades que desarrolla en la siguiente dirección web: <http://www.streetfootballworld.org/>, [Con acceso el 01.02.2015].

³⁰⁸ Mientras trabajaba en Medellín, Colombia, Jürgen Griesbeck tuvo conocimiento del asesinato de Andrés Escobar, un jugador del equipo nacional de Colombia, cuya muerte fue vinculada a un gol en propia puerta que había marcado, en la Copa del Mundo de 1994. El asesinato sin sentido de Escobar le llevó a preguntarse cómo el fútbol, un juego basado en el espíritu de equipo y la justicia, podría dar lugar a este tipo de violencia extrema y cómo la pasión que inspiró el fútbol podría ser utilizada para promover actitudes positivas en su lugar. Y así, desarrolló un proyecto juvenil, *FÚTBOL POR LA PAZ*, que utiliza el fútbol para combatir la violencia y la violencia de las pandillas en las calles de Medellín. Basándose en esa exitosa iniciativa en Colombia fundó STREETFOOTBALLWORLD, en abril de 2002.

herramienta de cambio social que puede usarse para promover la educación, la integración social, la salud y la paz³⁰⁹. Siendo el deporte más popular del mundo, las organizaciones de base que forman parte de la red creada por la entidad alemana utilizan el “poder” del *deporte rey* para crear un cambio social sostenible en sus respectivas comunidades. Utilizan el fútbol para hacer frente a una serie de cuestiones sociales como el sida, la educación, la construcción de la paz, la empleabilidad y la igualdad de género. A medida que el papel del deporte en las iniciativas internacionales de desarrollo se vuelve cada vez más importante, el cambio social a través del sector del fútbol está ganando impulso. Pero, ¿cómo funciona exactamente? Para esta organización no gubernamental, ningún otro deporte genera tanta pasión y emoción como el fútbol. Este puede unir a los jóvenes desfavorecidos en programas de desarrollo social y mantenerlos allí. Una vez que están en el campo, es fácil transformar su pasión por el juego en habilidades para la vida significativas, impulsando la empleabilidad, la enseñanza acerca de los riesgos de salud y fomentar la reconciliación pacífica entre grupos rivales. Para la financiación de los proyectos de la red, la entidad ha buscado el apoyo de algunas de las empresas y entidades más importantes a escala internacional. Igualmente, ha fomentado la relación con las organizaciones internacionales y nacionales de fútbol. Estos vínculos están dirigidos a conseguir la sostenibilidad de los proyectos. La red permite a los miembros compartir las mejores prácticas, crear nuevas asociaciones y enriquecer sus propios programas basándose en las experiencias de los demás. Cuenta con un centro de conocimiento para realizar esta labor de asesoramiento e investigación y difunde la información mediante un boletín electrónico y una página web que recoge amplia información escrita y audiovisual de los proyectos desarrollados.

✓ Italia

En Italia, la asociación *Unione Italiana de Sport per Tutti*³¹⁰, que representa al deporte amateur y con finalidades sociales, es el medio de articulación de las iniciativas del deporte-integración. Es la asociación del deporte para todos, quien pretende universalizar el derecho al deporte para todos los ciudadanos, con fines de salud, calidad de vida, educación y como medio para la socialización. Aunque las políticas deportivas públicas italianas no destacan por contar con un programa fuerte en deporte social, la UISP cubre este vacío desde el movimiento asociativo con numerosas actividades a escala local, que pueden servir como ejemplo para la activación del sector público, centrando su atención en los colectivos inmigrantes y en jóvenes escolares residentes en barrios desfavorecidos.

Las principales iniciativas comenzaron a principios de los años ochenta, a los se cuales se le denomina *sportforall uisp*³¹¹, destacando en los inicios el programa “deporte

³⁰⁹ Con ocasión de la celebración de la Copa Mundial del 2006 en Alemania, la FIFA, asociación compuesta por doscientas ocho asociaciones futbolísticas, se asoció con UNICEF para lanzar una campaña de paz y tolerancia llamada “Unámonos para los niños, para la paz”. Esta campaña buscaba promover los valores de la paz a todos los niveles. Se trataba de comunicar sobre la importancia del deporte como medio para desarrollar, por un lado, la autoestima, la confianza y la seguridad y por otro lado, un medio sin violencia, coacción, ni explotación.

³¹⁰ Puede consultarse la web de la asociación en la siguiente dirección: <http://www.uisp.it/bergamo/index.php?idArea=2&contentId=2>, [Con acceso el 01.02.2015].

³¹¹ Como reza en su página web, el término *sportforall uisp* lo eligieron –no tiene reconocimiento alguno en el diccionario– como identidad que expresa el compromiso de la Asociación de poner en el centro de todos sus proyectos deportivos a los ciudadanos, mujeres y hombres de todas las edades, cada uno con sus propios derechos, sus motivaciones y sus diferencias, para que sean reconocidas y valoradas.

en las plazas”. Con sus iniciativa tratan de implica a decenas de ciudades italianas conjuntamente con importantes organizaciones como UNICEF o Amnistía Internacional. A través de sus acciones, buscan profundizar y dar a conocer las diferentes caras de “deporte para todos” y su “valor social”³¹². Temas como la solidaridad, la inclusión social y la socialización se convierten en la columna vertebral de uno de los muchos proyectos que la asociación vine desarrollando. Muchos de sus proyectos deportivos se dirigen a los inmigrantes, tomando en cuenta el valor socio-cultural del deporte, el lenguaje no verbal que el deporte conlleva, llegando a ser un lugar de encuentro entre las diferentes lenguas, culturas e ideologías. Su objetivo último es llegar a una convivencia pacífica entre personas de diferentes culturas a través de la utilización del deporte como herramienta de socialización.

✓ México

El ordenamiento jurídico-deportivo mexicano apuesta por un modelo intervencionista, en el que el deporte se concibe como un medio para la adquisición de hábitos saludables y como instrumento formativo y medio de integración social de las personas y de los grupos de atención especial. Ello se constata en la Ley General de la Cultura Física y el Deporte³¹³ cuando, en su artículo 2, establece las finalidades de la misma, entre las que destaca la de «impulsar la práctica de actividades de cultura física deportiva, recreativo-deportivas, de deporte de rehabilitación y deporte entre la población en general como medio importante para la prevención del delito» o cuando dispone que hay que fomentar el desarrollo de la activación física, la cultura física y el deporte de cara a la preservación de la salud y prevención de enfermedades. En algunas leyes estatales, como por ejemplo, la Ley Estatal del Deporte y la Cultura Física para el Estado de Baja California³¹⁴, se define el deporte popular, en su artículo 30, como «la herramienta que propicia la organización social en la comunidad, crea hábitos de salud física y social, favorece la recepción, corrige desviaciones sociales, estimula la identidad comunitaria y encauza las tensiones y la hiperactividad de la juventud».

También se aprecia este modelo intervencionista avanzado en normas de ámbito municipal como, por ejemplo, el Reglamento del Sistema de Cultura Física y Deporte del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez³¹⁵, que en su artículo 2 previene que el sistema municipal de cultura física y deporte se establece para organizar la actividad física, el deporte y la recreación y «lograr que sean instrumentos de formación cívica, educación humana y de salud en todos los niveles de la sociedad y se coordine la participación de los organismos y organizaciones públicas o privadas de la materia». En el referido reglamento, en su artículo 23, se define el deporte social «como toda

³¹² Sobre el valor social del Deportes, véase el trabajo de MERINO MADNLY, A.: «El Servicio Deportivo Municipal: equilibrio, condiciones económicas y valor social», disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <http://www.agesport.org/agesport/wp-content/uploads/2009/11/elserviciodeportivomunicipal.pdf>, [Con acceso el 01.02.2015].

³¹³ Disponible en formato digital en la siguiente dirección web: http://www.conade.gob.mx/pot/fraccion_XIV/Leyes_Marco_Normativo/LEY_GENERAL_DE_CULTURA_FISICA_Y_DEPORTE_07062013.pdf, [Con acceso el 01.02.2015].

³¹⁴ Se puede consultar el texto en la siguiente dirección web: <http://www.tijuana.gob.mx/Leyes/pdf2011/leyes/Leydepor.pdf>, [Con acceso el 01.02.2015].

³¹⁵ Disponible en la siguiente dirección web: <http://ordenjuridicodemo.segob.gob.mx/Estatal/ESTADO%20DE%20MEXICO/Municipios/Naucalpan%20de%20Juarez/Reg55.pdf>, [Con acceso el 01.02.2015].

actividad deportiva que tenga como objetivo final la salud, la educación y el bienestar individual y comunitario».

✓ Colombia

Una de las iniciativas más importante en Colombia la encontramos en la ciudad de Medellín. El INDER³¹⁶ es el instituto municipal de que se vale el Ayuntamiento de esta ciudad para gestionar el deporte a nivel municipal. El deporte se concibe desde el instituto como una herramienta para el desarrollo humano y la promoción de la paz. Es un modelo en la región gracias a su exitosa implementación de programas deportivos, recreativos y de actividad física con carácter social, que benefician de manera gratuita a toda la población.

Las *Escuelas Populares del Deporte*, en Medellín,³¹⁷ constituyen una buena experiencia³¹⁸ que contribuye a la educación de niños y de adolescentes (tanto chicos como chicas) de la ciudad y suponen una vía para que ejerciten la ciudadanía, e implica reconocerles como sujetos de derecho y con capacidad para participar y tomar decisiones, fomentando así su desarrollo personal y su bienestar. Se trata de promover, no sólo la apropiación del espacio público, sino el conocimiento y la práctica de deportes y actividades recreativas, como un derecho fundamental de las comunidades y como una herramienta para el fortalecimiento personal y la construcción del tejido social.

Con su puesta en funcionamiento se han percibido mejoras significativas respecto al aprovechamiento del tiempo libre por parte de niños y jóvenes. La comunidad participa activamente a través de los observadores de los procesos y como soporte constante para que las actividades se desarrollen correctamente. De esta forma, la población se identifica y forma parte del proyecto. Se busca que tanto los deportes como las actividades recreativas se constituyan en herramientas para la construcción del sentimiento de ciudadanía, del crecimiento personal y de la vida de la comunidad. Se aprecia un reconocimiento por parte de la comunidad de las gestiones públicas y de las instituciones como constructores de los espacios para la participación y como garantes de los derechos, legitimando al poder público.

A través de las actividades de refuerzo social se han apreciado mejoras en la autoestima de los participantes, al tiempo que se han modificado considerablemente actitudes violentas o agresivas por parte de los niños y jóvenes. Además, la proyección de cara al futuro y las posibilidades de crecimiento personal parecen positivas en diferentes escenarios; se percibe claramente respecto a la educación, con una tendencia en aumento a permanecer en instituciones educativas y a continuar los estudios técnicos y universitarios, y también se percibe en una mejora de las relaciones familiares e interpersonales de los menores.

Las prioridades de las “Escuelas Populares” se establecieron mediante un estudio participativo dentro del marco del programa “Vida en Comunidad”, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y en marcha desde 1994. Las escuelas tienen como finalidad fomentar la práctica deportiva y la recreación, desde la inclusión y la

³¹⁶ El INDER es el Instituto de Deportes y Recreación de Medellín (Colombia).

³¹⁷ Se puede obtener más información en la siguiente dirección web: <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu06/bp1352.html>, [Con acceso el 01.02.2015].

³¹⁸ Seleccionada en el “Concurso de Buenas Prácticas”, patrocinado por Dubai, en 2006.

participación ciudadana, centrándose en los niños y jóvenes. También contribuyen al fortalecimiento de los procesos de la vida social comunitaria, con especial atención a las comunidades con altos niveles de “insatisfacción” de las necesidades básicas.

✓ **Portugal**

El proyecto “El deporte me inspira”, dirigido por el Departamento de Deportes del Ayuntamiento de Lisboa,³¹⁹ se desarrolla en los barrios desfavorecidos de la ciudad con el objetivo de promover la inclusión social de niños y jóvenes en situación de riesgo social a través de actividades deportivas regulares. Se trata de garantizar el derecho constitucional sobre la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos en la práctica de deportes.

A partir de un diagnóstico social, se eligió uno de los barrios más desfavorecidos y problemáticos de la ciudad para iniciar la experiencia piloto. Se definió una metodología de intervención dinámica basada en la colaboración entre la Administración Local y entidades sociales no gubernamentales. Cada una eligió la persona o personas de contacto para integrar un equipo multidisciplinar compuesto básicamente por personal técnico con una larga experiencia y conocimiento de la comunidad, especialmente de los niños, jóvenes y sus familias y también de las dinámicas sociales existentes.

El programa de actividades se estructura en torno a tres ejes: actividades deportivas regulares para promover la participación de niños y jóvenes; actividades de educación no formal, que tienen como objetivo construir nuevos referentes, aprovechando la influencia de los técnicos en la vecindad y actividades que promueven la ciudadanía para crear un sentimiento de identidad y pertenencia o vinculación a la comunidad, con actividades tales como sesiones de reflexión para definir las reglas o festivales deportivos para mostrar el trabajo que se ha realizado a la comunidad.

El proyecto tiene los siguientes objetivos: promover la inclusión social de niños y jóvenes en situación de riesgo social; garantizar a niños y jóvenes el acceso a actividades deportivas realizadas en las instalaciones municipales; desarrollar valores cívicos en el ámbito del deporte, como son el sentimiento de pertenencia, la cooperación, la solidaridad y el juego limpio; dar importancia a las actividades realizadas por las entidades colaboradoras; promover una forma saludable de ocupación del tiempo libre; permitir a los habitantes de los barrios incluir y desarrollar sus propias actividades deportivas regulares y construir un proyecto de vida alternativo en el área del deporte y estimular la participación de las familias en el proceso educativo de sus hijos, desarrollando habilidades parentales.

Mediante el seguimiento y evaluación del proyecto por parte del personal técnico se ha constatado que las tensiones han disminuido, las barreras se han roto, se han reducido los comportamientos de riesgo y se ha potenciado el desarrollo de valores cívicos relacionados con el deporte, como el sentido de pertenencia, la cooperación, la solidaridad y el juego limpio.

✓ **España**

³¹⁹ Un dossier detallado sobre el programa con direcciones de interés puede consultarse en la siguiente dirección web: <http://w10.bcn.es/APPS/edubidce/pubExperienciasAc.do?idexp=20465&accio=veure&idioma=2&pubididi=2>, [Con acceso el 01.06.2015].

- **Programa Delfos de educación en valores a través del deporte en jóvenes escolares**³²⁰

Los antecedentes del “Programa Delfos de Educación en Valores a través del Deporte” se encuentran en un trabajo de investigación subvencionado por el CSD, cuya finalidad era diseñar y validar un programa de intervención para erradicar los comportamientos violentos de los jóvenes en los grupos de hinchas de los equipos de fútbol. A partir de esta experiencia se examinaron las repercusiones de referido programa sobre los comportamientos de *fair play* y el autocontrol en jóvenes escolares. Los resultados mostraron, en el grupo experimental, mejoras significativas en la retroalimentación personal, el retraso de la recompensa, el autocontrol de criterio, y las opiniones relacionadas con la diversión. Esta investigación apunta a factores que son clave en la relación entre participación en deporte y moralidad ya que sugiere que no es el deporte *per se* sino el contexto en el que se desarrolla, lo que verdaderamente explica los efectos de la implicación en ciertos deportes sobre el funcionamiento moral de los atletas.

- **Programa experimental de integración socioeducativa a través del judo para jóvenes del barrio de Ruzafa de la ciudad de Valencia**³²¹

Durante el curso escolar 2008-2009 se llevó a cabo el «Programa experimental de integración socioeducativa a través del judo para jóvenes del barrio de Ruzafa». Este programa, pionero en España, se financió por la Fundación de la Solidaridad y el Voluntariado de la comunidad Valenciana, que depende de la Consejería de Inmigración

³²⁰ CECCHINI ESTRADA, J.A.; FERNÁNDEZ LOSA, J.L.; GONZÁLEZ GONZALEZ DE MESA, C. y ARRUZA, J.A.: «Repercusiones del Programa Delfos de educación en valores a través del deporte en jóvenes escolares», *Revista de Educación*, núm. 346, 2008, pp. 167-186. También relacionado con la capacidad del deporte y la actividad física como medio para educar en valores a jóvenes en situación de riesgo de exclusión social, resultan de gran interés las investigaciones llevadas a cabo por JIMENEZ MARTIN, P.J. y DURAN GONZALEZ, L.J.: «Actividad física y deporte en jóvenes en riesgo: educación en valores», *Apunts Educación Física y Deportes*, núm. 80, 2005, pp. 13-19. En este trabajo se presentan los principales estudios y líneas de trabajo que se vienen realizando para educar en valores a jóvenes en riesgo de exclusión social, a través de la actividad física y el deporte. Se analizan los aspectos más importantes a trabajar en valores, los errores más comunes que se han cometido en los programas de intervención, proponiendo soluciones, y la necesidad de trabajar desde su entorno y la “cultura de los jóvenes en riesgo” y a partir de la noción de modelos multidisciplinares (educativo, sanitario, social, deportivo, etc.) integrados. Para conocer cómo influye el entorno social, familiar y urbano en la práctica deportiva de nuestros jóvenes es de gran utilidad el trabajo de SALAZAR, C.M.; FEUZ, S.; VIZUETE CARRISOZA, M. y DE LA CRUZ SÁNCHEZ, E.: «Entorno social afectivo y entorno urbano como determinantes del patrón de actividad física de los universitarios de Colima», *CCD*, núm. 23, 2013, pp. 103-112. Para estos investigadores el grado de asociación entre el contexto social (familia y amigos) y las características del entorno urbano donde se reside, influyen positiva o negativamente en la práctica deportiva de los jóvenes, especialmente niños y adolescentes. El contexto social y el entorno urbano condicionan el patrón de actividad física. Por su claridad reproducimos literalmente los textos que siguen: «en adolescentes y jóvenes, la actividad física durante el tiempo libre, ajena a la educación física escolar y el contexto académico, se asocia positivamente a un entorno afectivo próximo en el que predomine un estilo de vida activo, así como con el apoyo percibido y el refuerzo social para la misma que proporciona la familia y los amigos [...] Los entornos con acerados adecuados, iluminados y seguros favorecen que las personas hagan actividad física en su tiempo libre y que puedan hacer más desplazamientos caminando y en bicicleta».

³²¹ GÓMEZ-FERRER CAYROLS, R. y RODRÍGUEZ VICTORIANO, J.M.: «Práctica deportiva, convivencia intercultural y ciudadanía: integración socio-educativa a través del judo». Disponible en la siguiente dirección web: <file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Dialnet-PracticaDeportivaConvivenciaInterculturalYCiudadan-4249766.pdf>, [Con acceso el 01.02.2015].

y Ciudadanía. En 2008, la citada entidad promovió la iniciativa experimental “Deporte, Escuela de Vida”, que se concretó en el programa de judo. En el programa colaboraron el club Judokan, la Universidad de Valencia y el centro educativo Escuela Artesanos. La acción se llevó a cabo con carácter experimental con alumnos de la *Escuela de Artesanos de Valencia*, un centro educativo laico y concertado que cuenta con un porcentaje significativo de estudiantes procedentes de países latinoamericanos y que está vinculado espacialmente al barrio de Ruzafa. El objetivo principal del programa es utilizar la práctica del judo como herramienta para la socialización en el deporte y a través del deporte, el desarrollo de hábitos deportivos, la educación en valores y la convivencia intercultural.

- **La promoción del Deporte en el barrio de La Coma de la villa de Paterna (Valencia)**

La degradación de determinados barrios en las grandes ciudades ha ido acrecentándose a lo largo de los últimos años y los procesos de exclusión han empeorado las condiciones de vida de los jóvenes que los habitan. Estos hechos, según BALIBREA, SANTOS y LERMA³²² obligan a buscar nuevos enfoques en torno a los mecanismos de inserción juvenil. Estos autores, partiendo de la consideración de que las prácticas deportivas pueden abrir un espacio de innovación en las políticas de inserción, han centrado sus investigaciones en los «barrios de acción preferente» de la Comunidad Valenciana, realizando entrevistas a responsables de los servicios sociales en contacto con la problemática de los jóvenes. La información recogida le ha permitido conocer sus actitudes al respecto y caracterizar las primeras experiencias de deporte e inserción social.

El barrio de “La Coma” de la villa de Paterna está considerado de “acción prioritaria” por la Generalitat Valenciana, dado el nivel de paro y desestructuración social y marginalidad que padece, con un importante movimiento asociativo y vecinal y una presencia destacada de actividades infantiles y juveniles, libres y organizadas, que adoptan en muchas ocasiones las formas de juegos y deportes. En este barrio se ha llevado a cabo una investigación por parte de un grupo de profesores de la Universidad de Valencia para comprobar la capacidad que el deporte puede tener en el proceso de integración social de las personas, especialmente de los más jóvenes, cuando se encuentran expuestos a situaciones de riesgo de exclusión social, y lo más importante, estableciendo pautas para el diseño de programas deportivos que favorezcan la inserción de sus participantes. Los programas deportivos en el barrio van desde las actividades más informales hasta los programas propuestos por las instituciones públicas y privadas.

La investigación puso de manifiesto la necesidad de contar, junto a la práctica deportiva, con un acompañamiento socioeducativo permanente, centrado en las relaciones de comunicación formadas entre los educadores y los jóvenes, alrededor tanto de la práctica deportiva como del propio individuo y su contexto. Por ello evidencian la importancia de una metodología activa, crítica y reflexiva desarrollada por y con los jóvenes donde la escucha, la comprensión y la toma en cuenta de la singularidad y de la ambivalencia del joven serán la base del acto educativo. Casi todos los autores coinciden en la importancia de articular la práctica y la palabra en las

³²² BALIBREA, E.; SANTOS, A. y LERMA, I.: «Un estudio exploratorio: actividad física, deporte e inserción social de jóvenes en barrios desfavorecidos», *Revista Apunts Educación Física y Deportes*, núm. 69 2002, pp. 106-111.

intervenciones en estos contextos con el fin de hacer emerger los afectos y emociones del practicante, generando situaciones para la intervención. Al pie del terreno, la puesta en marcha de forma participada de las normativas de funcionamiento resulta esencial, siempre que aquellas sean fácilmente comprensibles y no sean excesivas. En concreto, las pautas se deben establecer sobre la edad, las recompensas, las sanciones disciplinarias y la organización de encuentros. Para la mejor gestión de las “tensiones” que se puedan producir entre los participantes se aconseja definir actividades que propicien la participación del conjunto de los jóvenes deportistas, la composición de los equipos deportivos de forma intencional, contar con la implicación de los líderes naturales de las pandillas y desarrollar situaciones que permitan a los jóvenes ocupar temporalmente roles de autoridad para potenciar la empatía con figuras como el árbitro, el entrenador o el educador. También se recomienda prestar atención a todos los momentos que rodean la propia práctica deportiva como los momentos en los vestuarios por ejemplo, para conocer más a los jóvenes, observar situaciones más próximas a la vida cotidiana y contribuir a la gestión de las desestabilizaciones que pudieran existir, las cuales se encontrarán en este momento al servicio de la intervención educativa.

- **El deporte escolar como medio de integración social en el barrio de Otxarkoaga de Bilbao**³²³

La Asociación Tendel³²⁴, formada por educadores profesionales locales, nace 1999 en el barrio de Otxarkoaga de Bilbao con el objetivo de ayudar a crecer como personas a los chicos y chicas de la zona, invirtiendo en su calidad de vida y potenciando su implicación en la marcha del barrio. La asociación tiene como finalidad enseñar valores sociales a los niños y niñas y a los jóvenes mediante actividades relacionadas con el ocio y el tiempo libre, herramientas muy útiles para este propósito.

Dentro de todas las actividades extraescolares (cursos, talleres, juegos, etc.) de la asociación, una de las más exitosas es el proyecto denominado «El deporte escolar como medio de integración social», que se puso en marcha en 2002, con dos equipos de fútbol sala compuestos por 20 jóvenes y ha crecido de manera espectacular hasta contar con más de 120 jugadores. Una de las claves de este proyecto consiste en garantizar la asistencia de los jóvenes que participan en el proyecto a la escuela, dado que el requisito indispensable para entrenar y jugar es ir a clase.

- **Programa de integración social a través del deporte en la localidad de Cañada Real (Madrid)**

La Fundación Red Deporte y Cooperación³²⁵, junto con Cáritas³²⁶, desarrollan un programa de integración de población en riesgo de exclusión social, que reside en la

³²³En la siguiente dirección web se puede obtener más información sobre este interesante proyecto, <http://www.vidasolidaria.com/noticias/2012-04-25/deporte-como-herramienta-integracion-social-1503.html>, [Con acceso el 01.02.2015].

³²⁴ La asociación TENDEL es un colectivo formado por un equipo de educadores profesionales del barrio de Otxarkoaga, que ha trabaja para conseguir la mejora de la calidad de vida de los jóvenes, en el barrio de OTXARKOAGA. Más información sobre las actividades de la Asociación puede obtenerse en su página web: <http://asociaciontendel.org/actividades/>, [Con acceso el 01.02.2015].

³²⁵ La Fundación Red Deporte y Cooperación es una asociación cuyo objetivo es favorecer la educación, la salud básica y la integración social de los jóvenes en situación vulnerable, en países pobres por medio del deporte y la educación física. Desde su fundación en 1999, Red Deporte y Cooperación ha ofrecido a grupos y personas relacionadas con el mundo deportivo la posibilidad de utilizar esta actividad como medio para construir un mundo mejor. Sus proyectos tienen lugar principalmente en países afectados por

localidad de Cañada Real, ubicada en la periferia de Madrid. Esta población se caracteriza por una altísima tasa de desempleo y una gran marginalidad, donde se ubica el conocido “supermercado de la droga”³²⁷. Esta colaboración con Cáritas tiene lugar mediante la puesta en marcha de programas de uso constructivo del tiempo libre dirigido a jóvenes de origen gitano y población inmigrante marginal. Muchos de estos jóvenes están expuestos a ambientes marginales, donde la droga o el alcohol suponen un riesgo elevado para su desarrollo integral como personas.

Las actividades con los más jóvenes tienen al deporte como protagonista, siendo el fútbol es que tiene una mayor aceptación. Además se llevan a cabo dinámicas con baile, canto y juegos, todo en un ambiente de interesante y enriquecedor intercambio cultural.

- “Deporte en red en los barrios de Reus”

El programa “Deporte en red en los barrios de Reus”³²⁸ se inició en el año 2000, en el barrio de San José Obrero y posteriormente se ha ido ampliando a otros barrios de la ciudad, debido a las crecientes necesidades sociales. Es un proyecto de ciudad, comunitario y en red, que utiliza el deporte como herramienta educativa y de inclusión social de niños y jóvenes, desarrollado conjuntamente entre diversas concejalías del Ayuntamiento de Reus y entidades asociativas y deportivas. Entre sus objetivos específicos destacamos los siguientes: detectar necesidades en niños y jóvenes, de distintas procedencias y en riesgo de exclusión, a través de un trabajo de campo y en coordinación con agentes sociales del entorno; diseñar un proyecto consensuado entre todos los agentes participantes en cada distrito o territorio; integrar progresivamente niños/as y jóvenes de distintas procedencias en riesgo de exclusión social en las actividades y entidades deportivas del entorno y fomentar el trabajo en red entre las entidades de cada zona y establecer un plan de formación junto con material.

Las actividades deportivas que se ofertan (fútbol, fútbol sala, baloncesto, bádminton, bailes y ritmos) se realizan en los equipamientos existente en los barrios, con la colaboración de las entidades vecinales y deportivas de la ciudad. Junto a las

la pobreza y también en España, donde trabajan por la integración de los inmigrantes y la sensibilización de la sociedad española en temas relacionados con la justicia en el mundo y el intercambio ente culturas. La experiencia en la ejecución de proyectos en África, América Latina y otras zonas en desarrollo, les ha demostrado que el deporte es un excelente medio para que todos, especialmente los jóvenes, superen traumas en lugares en conflicto, las personas se reconcilien, las mujeres consigan más igualdad, los más desfavorecidos tengan acceso a la educación y personas que padecen situaciones injustas recuperen la confianza en ellos mismos. Más información sobre esta asociación puede obtenerse en la siguiente dirección web: www.redeporte.org, [Con acceso el 01.02.2015].

³²⁶ CARITAS es una entidad sin ánimo de lucro, creada por la iglesia católica en España. Desarrolla una importante labor de apoyo y promoción social a diversos grupos sociales en situación de precariedad y/o exclusión social. Se puede obtener más información en la siguiente dirección web: <http://www.caritas.es/cCaritas.aspx>, [Con acceso el 01.02.2015].

³²⁷ Ubicada a veinte minutos del centro de Madrid se encuentra la Cañada Real Galiana, un lugar marginal y peligroso. Es conocido como uno de los mayores “supermercados de la droga” que existen en España. Más información sobre este lugar se puede obtener en la siguiente dirección web: <http://www.abc.es/madrid/20131215/abci-droga-supermercado-201312150859.html>, [Con acceso el 01.02.2015].

³²⁸ Se puede obtener más información sobre este programa en banco internacional de experiencias de “ciudades educadoras, en la siguiente dirección web: <http://w10.bcn.es/APPS/edubidce/pubExperienciasAc.do?idexp=28465&accio=veure&idioma=2&pubidi=2>, [Con acceso el 01.02.2015].

actividades deportivas se realizan acciones formativas y de prevención sobre temas de sexualidad y drogas.

La metodología seguida tiene muy en cuenta la transversalidad y por ello participan las Concejalías de Bienestar Social, Convivencia e Inmigración, Deportes, Educación, Plan Local de Inclusión Social, Planes Comunitarios, Plan Educativo de Entorno y Guardia Urbana, todas ellas pertenecientes al Ayuntamiento de Reus, actuando en estrecha colaboración con las entidades que actúan en los barrios de referencia.

Para poder ejecutar el proyecto se han establecido dos grupos de trabajo: por un lado, un grupo impulsor de ciudad integrado por personal técnico y responsables de las diferentes concejalías y de los planes y, por otro lado, un grupo impulsor de distritos, formado por técnicos y personas representantes de las entidades de cada zona.

A nivel metodológico se trabajan en tres fases las acciones deportivas y educativas: adherencia a las actividades; asunción de competencias básicas, tales como habilidades sociales, respetar las normas y prevención de la violencia y transferencia de lo asimilado a otros entornos.

En las actividades, de forma gradual y a través de distintas técnicas, se trabaja un repertorio de competencias personales y de relación. Se pretende promover la adaptación activa de los niños y jóvenes a las actividades, resolver situaciones conflictivas de forma dialogada, fomentar el respeto y el cumplimiento de las normas, el trabajo en equipo y conseguir unos hábitos de higiene básicos.

En todo el proyecto se realiza un seguimiento educativo y social entre todos los técnicos y agentes implicados, sobre todo en lo referente al desarrollo personal y a la integración en el entorno de los participantes. Por ejemplo, se controla que no se produzca absentismo escolar, laboral, etc. En las situaciones que así lo demandan se implica también a los padres para trabajar con ellos de forma coordinada. Una vez asumidas estas competencias o simultáneamente, se realizan itinerarios individuales o grupales socio laborales para facilitar la inclusión social.

- **El Deporte como instrumento educativo y de integración social en jóvenes socialmente desfavorecidos en el programa de aulas-taller y garantía social de la Comunidad de Madrid**³²⁹

³²⁹ JIMÉNEZ MARTIN, P.; DURÁN GONZÁLEZ, L.; GÓMEZ ENCINAS, V. y RODRIGUEZ PÉREZ, J.: «La actividad física y el deporte como instrumentos educativos y de integración social con jóvenes socialmente desfavorecidos: una experiencia en el programa de Aulas-Taller y Garantía Social de la Comunidad de Madrid», *Serie ICD Consejo Superior de Deportes*, núm. 45, 2006, pp. 26-44. También debe consultarse, DURAN GONZALES, J. GÓMEZ ENCINAS, RODRIGUEZ PÉREZ, V.; JIMÉNEZ MARTÍN, J.L. y PEDRO JESÚS: «La actividad física y el deporte como medio de integración social y de prevención de violencia: un programa educativo con jóvenes socialmente desfavorecidos», *I Congreso de la Asociación Española de Ciencias del Deporte*, Instituto Nacional de Educación Física, Universidad Politécnica de Madrid, 2000. Sus autores dan a conocer con este trabajo un programa educativo para la integración social y la prevención de la violencia, en jóvenes socialmente desfavorecidos, a través de la actividad física y el deporte. Se trata de la experiencia acumulada, a lo largo de tres años de intervención en doce centros y con un número aproximado de trescientos alumnos, en el marco de un proyecto de colaboración entre un grupo de investigación y el Programa de Garantía Social de la Comunidad Autónoma de Madrid. Por su interés transcribimos a continuación algunas de las consideraciones que realizan: «el aprendizaje deportivo no es el fin esencial de su intervención sino una excusa, un medio, una herramienta privilegiada para transmitir a estos jóvenes una serie de valores y actitudes. La promoción de

En enero de 1997, un grupo de profesores y alumnos del Instituto Nacional de Educación Física de Madrid, interesados en potenciar la actividad física y el deporte como instrumento integrador y transmisor de valores sociales y personales en toda la población, pero muy especialmente en aquellos grupos o segmentos más desfavorecidos socialmente y con menores oportunidades en este ámbito, iniciaron un proyecto de colaboración con el Programa de Aulas-Taller y Garantía Social de la Comunidad de Madrid. El referido programa estaba dirigido a jóvenes entre 14 y 18 años que, por pertenecer a colectivos en situación de desventaja por motivos de origen social, económico y/o cultural, tenía dificultades de inserción socio-laboral, dado que no fueron escolarizados o abandonaron la escuela de forma temprana y por ello no poseen titulación profesional alguna que les permita incorporarse al mundo laboral o proseguir sus estudios. Este programa tenía como finalidad facilitar un proceso de socialización y desarrollo de habilidades sociales y personales que favorecieran dicha integración.

La actividad física y el deporte no se consideraron dentro del referido programa como una materia obligatoria, sino integrada dentro del área de actividades complementarias. El proyecto deportivo se planteó dos objetivos: en primer lugar, diseñar e impartir un curso sobre actividad física, deporte y valores sociales dirigido a los coordinadores y directores de centros y, en segundo lugar, la elaboración y puesta en práctica de un modelo específico de intervención para educar en valores a jóvenes en riesgo.

2.3. EL TRINOMIO DEPORTE, EDUCACIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL EN EL ORDENAMIENTO DEPORTIVO Y SECTORIAL ANDALUZ

2.3.1. Regulación actual

La regulación actual gira en torno a la LDA y su posterior y prolijo desarrollo reglamentario operado, hasta la actualidad, por la Junta de Andalucía. También se exponen diferentes leyes sectoriales sobre educación, salud, personas mayores, personas con discapacidad o menores en situación de riesgo, en las que se obliga a los poderes públicos a fomentar el deporte como instrumento para conseguir los propósitos de cada una de estas leyes, como se comprobará a continuación.

✓ La Ley del Deporte de Andalucía

La LDA se hace eco de una opinión generalizada entre los expertos, tal como así nos recuerdan BALIBREA MELERO, CASTILLO ALGARRA y SANTOS

valores sociales y personales sin duda puede ser abordada desde diferentes ámbitos educativos, sin embargo la actividad física y el deporte, por su popularidad y atractivo entre los jóvenes, y por las estrechas e intensas relaciones humanas que se establecen con su práctica, ofrece oportunidades únicas para el desarrollo de los mismos. Ahora bien, dicho objetivo no viene “caído del cielo”, la simple práctica deportiva no conlleva estas consecuencias integradoras. Se requiere un compromiso explícito para lograrlas, una metodología específica. Puede ser muy útil en *Programas de Servicios Sociales*, en ámbitos de *Educación No Formal*, en *Asociaciones Deportivas de Barrio*, pero también en el *ámbito escolar* utilizando el desarrollo normal de las clases de Educación Física. Para lograr avances en la integración social y en la prevención de conductas violentas a través de estas modalidades deportivas se hace necesario introducir adaptaciones reglamentarias así como diversas estrategias que favorezcan explícitamente dichos objetivos. Por ejemplo, preparando a conciencia la composición de los equipos con el fin de generar nuevas relaciones entre los alumnos/as y evitar ahondar en las segmentaciones ya existentes en estos grupos, o introducir “tiempos muertos de reflexión” para afrontar los conflictos que puedan aparecer durante su práctica».

ORTEGA³³⁰ sobre la creencia de las virtudes de la actividad física y deportiva como vehículo para la integración social, que se fundan en la concepción del deporte como cultura, es decir, como generador de sentido y de creatividad para quien lo practica. La actividad deportiva sería, según los referidos autores, un medio que permitiría reforzar los procesos de socialización, de integración o reintegración de colectivos amenazados por dinámicas de marginación. En este sentido el artículo 3³³¹ de la LDA obliga a los poderes públicos y especialmente a la Consejería competente en materia de deporte a que establezca mecanismos que permitan desarrollar las actividades para hacer realidad la integración e inserción social entre los grupos de atención especial, dentro de los cuales da cabida a los niños, jóvenes, mujeres, personas mayores, a los discapacitados, así como a los sectores sociales más desfavorecidos, como medio para favorecer su integración.

El mandato consistente en prestar especial atención a los grupos de atención especial por parte de los poderes públicos en la tarea de fomentar el deporte exige también, aunque no se diga expresamente, de una acción adecuada por parte de los Ayuntamientos y diputaciones provinciales, de un «resultado» como diría JIMENEZ SOTO³³².

Para hacer efectivo este mandato es preciso que los Ayuntamientos incorporen al catálogo de prestaciones que conforman los servicios públicos deportivos, que hemos analizado en el capítulo I de este trabajo acciones específicas dirigidas a los grupos de población especial. Pero no basta sólo con incluir las referidas prestaciones sino que también es necesario que los planes locales de instalaciones tengan en cuenta tanto en la tipología como en su emplazamiento a los grupos de atención especial a los que se refiere la LDA. Así, por ejemplo, la red local de instalaciones deportivas básicas debe contar con instalaciones accesibles para personas con discapacidad y movilidad reducida y ubicarse estratégicamente para que todos los vecinos de los barrios puedan acceder a ellas. De lo contrario se producirían situaciones discriminatorias con barrios bien dotados de instalaciones deportivas y otros sin instalaciones o con equipamientos muy básicos, lo que claramente atentaría contra el principio de igualdad.

✓ **Ley de Atención y Protección a las Personas Mayores**

El artículo 37 de este texto obliga a los poderes públicos a fomentar las actividades deportivas de las personas mayores adecuándolas a las necesidades de estas, favoreciendo el uso y disfrute de las instalaciones deportivas existentes en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Asimismo en el texto de la ley se obliga la Junta de Andalucía a recoger en el Plan de Actuación Integral para las Personas Mayores medidas en el ámbito deportivo con el fin de facilitar la práctica deportiva de aquellos.

³³⁰ BALIBREA MELERO, CASTILLO ALGARRA y SANTOS ORTEGA.: «Actividad física, deporte y necesidades especiales: mejorar la cohesión social en poblaciones desfavorecidas», disponible en soporte digital en la siguiente dirección web: http://www.uv.es/dis/sumario_csd.htm, [Con acceso el 01.02.2015].

³³¹ El artículo 3 LDA dispone: «El fomento del deporte prestará especial atención a los niños, jóvenes, mujeres, personas mayores, a los discapacitados, así como a los sectores sociales más desfavorecidos, teniendo especialmente en cuenta aquellas zonas o grupos a los que la ayuda en estas actividades pueda suponer un mecanismo de integración social o una mejora de su bienestar social. Para ello la Consejería competente en materia de deporte establecerá mecanismos que permitan desarrollar las actividades para hacer realidad su integración e inserción social»

³³² JIMÉNEZ SOTO, I.: «La educación física y el Deporte en la Constitución», cit., p. 1579.

En este capítulo se dan cuenta de las actuaciones llevadas a cabo por los Ayuntamientos para cumplir con el mandato contenido en la norma analizada, haciendo especial referencia a lo que se ha dado en denominar “envejecimiento activo”.

La adecuación de la actividad física de los mayores a la que se refiere la Ley andaluza en el referido artículo 37, es objeto de especial consideración en la Ley Orgánica 3/2013 de Protección de la Salud del Deportista y Lucha contra el Dopaje en la Actividad Deportiva (en adelante LOPSDLD). Esta norma, en su artículo 2, obliga a los poderes públicos a establecer medidas sanitarias tendentes a prevenir el deterioro de la salud con ocasión de la práctica deportiva, la prevención de lesiones y las consecuencias perjudiciales para la salud que se deriven de una práctica deportiva realizada en condiciones no idóneas.

La LOPSDLD encomienda a la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte, la determinación de los elementos, medios, material y personal necesario para contribuir a una práctica deportiva más segura en todas las instalaciones deportivas, en función de sus respectivas características, tarea que ha de llevar a cabo en colaboración con las Comunidades Autónomas y las Entidades locales (art. 42).

✓ **Ley de Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía**³³³

La Ley de Atención a Personas con Discapacidad en Andalucía obliga en su artículo 44 a las Administraciones Públicas y a las entidades privadas a que las iniciativas relacionadas con las actividades del ocio, la cultura y el deporte de las personas con discapacidad se lleven a cabo atendiendo a sus características individuales, procurando su integración en las actuaciones destinadas a toda la población. En este sentido, dispone la referida Ley, en el artículo 45, que las Administraciones Públicas y entre ellas la Administración Local andaluza, han de establecer los cauces normativos y las medidas de fomento adecuadas para facilitar el acceso de las personas con discapacidad a las actividades de ocio, culturales y deportivas, tanto las desarrolladas por la iniciativa pública como por la privada.

Obliga la referida Ley a las entidades responsables de la oferta de ocio, cultura y actividades físico deportivas a incorporar a los profesionales adecuados en las actuaciones que desarrollen y estén destinadas a las personas con discapacidad. Así mismo – se dice en el texto-, las Administraciones Públicas prestarán especial atención a la incorporación de las nuevas tecnologías a la oferta de ocio, cultura y deporte que permitan y mejoren el uso y disfrute de estos recursos a este colectivo.

Como novedad, el Proyecto de LDA dedica el artículo 8 al deporte para personas con discapacidad, disponiendo que las Administraciones deportivas de Andalucía (Junta de Andalucía, Ayuntamientos y Diputaciones), en sus respectivos ámbitos competenciales, promuevan y fomenten la práctica de la actividad física y el deporte de las personas con discapacidades físicas, psíquicas, sensoriales o mixtas, con el compromiso de impulsar medidas adecuadas por las Administración deportivas de Andalucía para favorecer la capacitación específica de las personas encargadas de la preparación deportiva de las personas con discapacidad.

✓ **Ley de los Derechos y la Atención al Menor**

³³³ Véase el trabajo de CANO REMESAL, C.: «Derecho deportivo y discapacidad», JIMENEZ SOTO, I. y ARANA GARCÍA, E. (dirs.) *El Derecho Deportivo en España: 1975-2005*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2005, pp. 409-432.

Dispone el texto de la Ley de los Derechos y la Atención al Menor, en su artículo 11 que los centros educativos contarán con las instalaciones docentes y deportivas adecuadas al desarrollo integral de los menores que les garanticen una educación en condiciones de calidad y seguridad³³⁴.

Asimismo se obliga a las Administraciones Públicas andaluzas, entre las que se encuentra la Administración Local, en el artículo 12 de la meritada Ley, para que a iniciativa propia o en colaboración con otras entidades públicas o privadas, fomenten la realización de actividades culturales, deportivas y recreativas, especialmente se fomentarán entre los menores a fin de evitar situaciones de desprotección y riesgo para los menores.

✓ **Normativa andaluza sobre Deporte Escolar**

En consonancia con la línea marcada por la Carta Europea del Deporte, el DDEA³³⁵ identifica el deporte en edad escolar con toda actividad físico-deportiva desarrollada en horario no lectivo y realizada por niños en edad escolar, orientada hacia su educación integral, así como al desarrollo armónico de su personalidad, procurando que la práctica deportiva no sea exclusivamente concebida como competición, sino que dicha práctica promueva objetivos formativos y de mejora de la convivencia, fomentado el espíritu deportivo de participación limpia y noble, el respeto a la norma y a los compañeros y compañeras de juego juntamente con el lícito deseo de mejorar técnicamente. Dada la trascendencia del deporte en el desarrollo integral de las personas, el referido Decreto tiene como finalidad principal conseguir la creación de hábitos de práctica deportiva desde edades tempranas, siguiendo así la estrategia definida por el lema «de la escuela al deporte para siempre». El Decreto por el que se regula el deporte en edad escolar en Andalucía obliga a que toda práctica deportiva realizada por un deportista en edad escolar³³⁶ se desarrolle bajo la dirección técnica de una persona titulada en este campo³³⁷.

La Orden por la que se regula el Plan de Deporte en Edad Escolar de Andalucía³³⁸ establece –en su artículo 6– que la misión del mismo es atender a las

³³⁴ Véase el trabajo de CHILLON GARZON, P.: *Efectos de un programa de intervención de educación física para la salud en adolescentes de 3º de ESO*, Universidad de Granada, Tesis doctoral. <http://hera.ugr.es/tesisugr/15379425.pdf>, [Con acceso el 10.01.2014].

³³⁵ Decreto 6/2008, de 15 de enero, por el que se regula el deporte en edad escolar en Andalucía, publicado en el BOJA, núm. 21, de 30 de enero de 2008.

³³⁶ En el ámbito del deporte en edad escolar, es imprescindible la consulta de la monografía de DE LA IGLESIA PRADOS, G.: *Régimen jurídico del deporte en edad escolar*, Bosch, Barcelona, 2004. También es interesante la lectura del capítulo de TEROL GÓMEZ, R.: «Deporte en edad escolar y deporte universitario», en ESPARTERO CASADO, J. (coord.), *Introducción al derecho del deporte*, Dykinson, Madrid, 2009, pp. 479-506.

³³⁷ El Decreto exige, en su artículo 7, estar en posesión de una de las siguientes titulaciones oficiales: Licenciatura en Ciencias de la Actividad Física y el Deporte, Maestro especialista en Educación Física, Técnico Superior en Animación de Actividades Físicas y Deportivas, Técnico en Conducción de Actividades Físico Deportivas en el Medio Natural y Técnico Deportivo Superior en cada una de las modalidades y especialidades deportivas.

³³⁸ Orden de 11 de enero de 2011, conjunta de las Consejerías de Educación, Salud, y Turismo, Comercio y Deporte, por la que se regula el Plan de Deporte en Edad Escolar de Andalucía, y se aprueban los programas que lo integran en el curso 2010-2011, publicado en el BOJA, núm. 53, de 16 de marzo de 2011. Este plan tiene entre sus ejes estratégicos la práctica deportiva impulsora de hábitos de ocio saludables desde la edad escolar y para siempre; planteándose, para ello, en su artículo 11, incrementar la

necesidades deportivas de la población en edad escolar en Andalucía y potenciar el ocio activo y saludable a través de la práctica deportiva, mediante una oferta ordenada y coordinada, entre las Administraciones con competencias en materia de educación, salud y deporte, las Entidades Locales y las Entidades deportivas andaluzas³³⁹; proporcionando a toda la población andaluza en edad escolar³⁴⁰ la oportunidad de practicar el deporte que más se adapte a sus necesidades³⁴¹, intereses y capacidades.

Dentro del Plan de Deporte Escolar, como señala ROMERO³⁴², se distinguen los siguientes programas:

1) El programa «*Deporte Escolar en Andalucía*» también denominado «*Deporte en la Escuela*»³⁴³ (y hoy Programa Escuelas Deportivas de Centros Educativos), bajo el lema *Educación en valores a través del deporte*. La filosofía del programa es eminentemente participativa teniendo como meta la universalización del deporte en edad escolar entre los niños y niñas de Andalucía mediante un deporte no discriminatorio cargado de valores. A través de este programa se fomenta en el alumnado hábitos de vida activa y saludable, se facilita la inclusión del alumnado con necesidades educativas especiales, influyendo positivamente en el clima del centro, ayudando a colectivos desfavorecidos, haciendo de la práctica de actividad física un vehículo para la adquisición de valores como la solidaridad, el diálogo, la igualdad de género, el respeto, la superación, el esfuerzo, etc.

Dentro de este programa tienen lugar dos tipos de actividades: por un lado, las actividades deportivas internas dentro de los centros escolares donde se organizan un abanico de actividades que posibilitan la iniciación deportiva de los escolares del centro educativo y por otro lado las actividades deportivas externas que tienen por objetivo preparar equipos y deportistas para participar en otros programas del Plan,

oferta de práctica deportiva adaptada a las necesidades de la población en edad escolar y orientada a la consolidación de hábitos saludables y de vida activa.

³³⁹ Téngase en cuenta también a este respecto, el análisis de DE LA PLATA CABALLERO, N.: «La competición en edad escolar: aspectos competenciales entre el Estado y las CC.AA», CARRETERO LESTÓN, J. L. (coord.), *La Constitución y el deporte: X Jornadas Unisport sobre Derecho deportivo*, UNISPORT, 1994, pp. 63-69.

³⁴⁰ Específicamente, en relación con la situación del deporte en edad escolar en Andalucía, nos remitimos al estudio de ROMERO GRANADOS, S.: «El deporte escolar en Andalucía», FRAILE ARANDA, A. (coord.), *El deporte escolar en el siglo XXI: análisis y debate desde una perspectiva europea*, Graó, Barcelona, 2004, pp. 117-132.

³⁴¹ En relación con la protección del deportista en edad escolar, el artículo 16 de la Orden referida dispone que la Comisión de Seguimiento y las Comisiones Provinciales de Seguimiento del Plan de Deporte en Edad Escolar de Andalucía, adoptarán las medidas necesarias para garantizar, en sus respectivos ámbitos territoriales, la coordinación entre la Administración de la Junta de Andalucía con las Entidades Locales andaluzas, a fin de que tanto los deportistas participantes en los programas, como sus representantes legales dispongan de información sobre las características y modalidades de las actividades deportivas, su repercusión sobre la salud, así como su adecuación a las necesidades de los grupos escolares, especialmente en el caso de menores que presenten algún problema o situación que pueda suponer limitación o riesgo para su salud.

³⁴² ROMERO RAMOS, M^a.J.: «El Plan del Deporte en edad escolar de Andalucía», *II Congreso de Deporte en Edad Escolar*. Valencia, 26 de octubre de 2011. Se puede consultar en la siguiente dirección web: http://www.deporteescolarvalencia.com/uploads/editor/pps_romero_ramos_plan_deporte_escolar_andalucia.pdf. [Con acceso el 01.02.2015].

³⁴³ Se pone en marcha mediante la Orden de 6 de Abril de 2006, por la que se regula la organización y el funcionamiento de los centros docentes públicos autorizados para participar en el programa "El Deporte en la Escuela", publicado en el BOJA, núm. 84, de cinco de mayo de 2006.

preferentemente en los Juegos Deportivos Municipales dirigidos a la edad escolar. El programa se completa con los Encuentros Deportivos Escolares de Andalucía (EDEA) y los Encuentros Deportivos de Residencias Escolares (EDREA), ambos con periodicidad anual.

Los EDEA constituyen, según RUIZ JUAN, GARCÍA LÓPEZ y CASIMIRO ANDUJAR CASIMIRO³⁴⁴ un referente nacional en la filosofía del deporte participativo, en la vía del deporte para todos y todas, siendo lo más importante de estos encuentros, que no campeonatos, la convivencia entre niños y niñas de todas las provincias andaluzas que se reúnen para participar y jugar a los deportes que les gustan sin pretensiones de obtener altas cotas en el rendimiento deportivo. Teniendo la excusa del deporte, buscan, fundamentalmente, la educación en valores, la recreación, y se educa a pequeños y mayores en la filosofía de que lo importante es participar; de ahí que solo existe un trofeo, el de «juega limpio».

Los EDREA, en los que participa todo el alumnado que se encuentra en las Residencias Escolares de Andalucía, son encuentros para la multiculturalidad, donde se convive a través del deporte. Son una oportunidad única para que los alumnos y alumnas que se encuentran en las Residencias Escolares de Andalucía puedan relacionarse y convivir con amigos a través del deporte.

Unos y otros tienen como objetivos los siguientes:

- Practicar el deporte como recreación, diversión y complemento fundamental de la formación integral de los alumnos.
- Fomentar en el alumnado la adquisición de hábitos permanentes de actividad física y deportiva.
- Hacer de la práctica deportiva un instrumento para la adquisición de valores tales como la solidaridad, la colaboración, el diálogo, la tolerancia, la no discriminación, la igualdad entre sexos, la deportividad y el juego limpio.

2) El programa «Campeonatos de Andalucía» orienta e introduce a los escolares en el rendimiento deportivo. Tiene como objetivo introducir a los deportistas en edad escolar más dotados para la práctica de una concreta modalidad o especialidad deportiva, en el rendimiento deportivo a través del entrenamiento y la competición. Aunque responde más a la filosofía del deporte rendimiento, debe cumplir con las características del deporte educativo.

3) El programa «Semanas Deportivas» para alumnos/as de la ESO, tiene como objetivo iniciar a los escolares en la práctica de modalidades deportivas en entornos naturales de la comunidad andaluza.

4) El programa «Detección, perfeccionamiento y seguimiento de talentos deportivos» para alumnos desde infantil a juvenil, tiene como objetivo facilitar el óptimo desarrollo de su potencial de rendimiento. Este programa se identifica con los Centros de Tecnificación Deportiva.

2.3.2. Regulación de futuro: el Proyecto de Ley del Deporte de Andalucía

³⁴⁴ RUIZ JUAN, F.; GARCÍA LÓPEZ, A. y CASIMIRO ANDUJAR, A.: *La iniciación deportiva basada en los deportes colectivos*, Gymnos S.L., Madrid, pp. 31-56.

En la actualidad se encuentra en trámite parlamentario el Proyecto de LDA. En su exposición de motivos se dice que la futura nueva ley pretende adaptar el marco legal andaluz a la realidad deportiva de la comunidad, incidiendo y facilitando la búsqueda de la calidad y la excelencia. Siguiendo dicha finalidad e inspirada en los principios de igualdad y seguridad de la práctica deportiva, el Proyecto tiene la ambiciosa pretensión de extender la cultura del deporte a toda la ciudadanía andaluza con posibilidades de practicarlo, garantizando el efectivo aprovechamiento de sus valores intrínsecos y, especialmente, de los beneficios que reporta la práctica deportiva para la salud³⁴⁵ y la educación. Del examen del articulado del Proyecto de LDA, deben destacarse en relación a nuestro estudio los siguientes preceptos que pasamos a comentar.

En la exposición de motivos se impone a todas las Administraciones Públicas el deber de garantizar el acceso de la ciudadanía a la práctica del deporte en igualdad de condiciones y de oportunidades. En este sentido, se regula, por primera vez, en la legislación deportiva andaluza, el deporte de ocio o de recreación como todo tipo de actividad física que se realice al margen de una organización y esté dirigida a conseguir objetivos relacionados con la mejora de la salud, adquisición de hábitos deportivos, así como la ocupación activa del tiempo libre. A efectos de concordancia el deporte de ocio regulado en este Proyecto coincide en esencia con el concepto de deporte para todos acuñado en el artículo 9.18 de la LAULA.

- El artículo 2 donde se reconoce una concepción universal³⁴⁶ del derecho al deporte en los términos que siguen: «Todas las personas físicas, en el ámbito territorial de Andalucía, tienen derecho a la práctica del deporte de forma libre y voluntaria, de conformidad con lo establecido en la presente Ley y las disposiciones que la desarrollen. Las Administraciones, en el ámbito de sus competencias, dirigirán su acción de gobierno de modo que el acceso de la ciudadanía a la práctica del deporte se realice en igualdad de condiciones y de oportunidades».

- El artículo 3, tras declarar que el deporte en Andalucía tiene la consideración de actividad de interés general que cumple funciones sociales, culturales y económicas,

³⁴⁵ Esta futura norma se marca como objetivo que la práctica deportiva se realice en las mejores condiciones de seguridad y salubridad, en armonía con lo establecido por la LOSDL. En este sentido, se introducen importantes novedades en este texto, regulando un completo catálogo de derechos y deberes de los deportistas, considerados en un sentido muy amplio, e incidiendo en los diferentes niveles de rendimiento y práctica deportiva, prestando una especial atención al ámbito de la protección de la salud del deportista. En relación con la protección de la salud del deportista por el ordenamiento jurídico andaluz, recomendamos la lectura de GAMERO CASADO, E.: «Régimen jurídico de los reconocimientos médicos previos a la práctica deportiva», *MD. Revista científica de medicina del deporte* (Ejemplar dedicado a: Muerte súbita en el deporte (II)), núm. 2, 2005, pp. 33-38. En cuanto al papel en este campo de los seguros deportivos, nos remitimos a GAMERO CASADO, E.: *Los seguros deportivos obligatorios: régimen público vigente y perspectivas, con especial referencia al ámbito andaluz*, Bosch, Barcelona, 2004; JIMÉNEZ SOTO, I.: «Naturaleza y contenido de los seguros previstos en la Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del deporte. Los seguros de responsabilidad civil», *Revista Española de Seguros*, núm. 102, 2000, pp. 333-368; y a FERNÁNDEZ LUQUE, J.M.: «Los seguros obligatorios previstos en el artículo 37 de la Ley del Deporte de Andalucía», *Anuario Andaluz de Derecho Deportivo*, núm. 5, 2005, pp. 77-98.

³⁴⁶ La futura Ley no define el término «deporte para todos» que sólo menciona en la exposición de motivos, pero sí define el término «deporte ocio» – en parecidos términos a como se viene definiendo el «deporte para todos»– como «todo tipo de actividad física que se realice al margen de una organización y esté dirigida a conseguir objetivos relacionados con la mejora de la salud, adquisición de hábitos deportivos, así como la ocupación activa del tiempo de ocio».

ordena que la práctica del deporte se dirija a la consecución de los siguientes valores: desarrollo completo y armónico del ser humano (1); adquisición de hábitos saludables y su importancia como activo en salud en la comunidad de Andalucía (2); su aportación a la generación de actitudes y compromisos cívicos y solidarios, de respeto y de sociabilidad para conseguir mayor cohesión e integración social (3); la importancia del deporte como motor de desarrollo económico y del bienestar colectivo (4); su importancia como factor de conservación y realización de actividades en condiciones de sostenibilidad, con respeto al medio natural y al entorno en el que se realiza la actividad deportiva (5).

- En los principios rectores se formula la práctica deportiva como un factor esencial para la salud, el aumento de la calidad de vida, el bienestar social y el desarrollo integral de la persona. Esto implica la obligación de los poderes públicos de informar y asesorar a los usuarios deportivos para que la práctica deportiva se ajuste a su situación y sea la adecuada a sus necesidades. Es decir, que sea saludable, factible y atractiva, como acertadamente exige el artículo 10 de la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía (en adelante LSPA), al que nos referiremos en el capítulo III de este trabajo.

- Por otro lado, como no podía ser de otro modo, se mantiene en este texto la obligación de los poderes públicos andaluces de fomentar, especialmente, el deporte entre los grupos de atención especial, en parecidos términos a los del actual artículo 3 de la LDA³⁴⁷. De este modo, el artículo 7 del citado Proyecto de LDA, tras enunciar en el artículo precedente el principio de igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres, dispone que: « el fomento del deporte como factor de integración social prestará especial atención a aquellos grupos sociales más desfavorecidos o en situación de riesgo de exclusión social. [...] Para ello, la Consejería competente en materia de deporte establecerá mecanismos que permitan desarrollar las actuaciones que contribuyan a su integración y a una mejora de su bienestar social».

- Como novedad, el Proyecto de LDA dedica el artículo 8 al deporte para personas con discapacidad, abogando por que las administraciones deportivas de Andalucía (Junta de Andalucía, Ayuntamientos y Diputaciones), en sus respectivos ámbitos competenciales, promuevan y fomenten la práctica de la actividad física y el deporte de las personas con discapacidades³⁴⁸ físicas, psíquicas³⁴⁹, sensoriales o mixtas, con el

³⁴⁷ Nos remitimos, de nuevo, a algunos de los trabajos en este ámbito de DURÁN RUIZ, F.J. «El fomento de la actividad deportiva de grupos con necesidades especiales en Andalucía», *Anuario Andaluz de Derecho Deportivo*, núm. 4, 2004, pp. 137-162; LUNA QUESADA, J. y DE LA PLATA CABALLERO, N.: «Aproximación al marco jurídico de las relaciones entre las personas mayores y el deporte», *Derecho Deportivo*, núms. 3-4, 2003, pp. 139-151 o BOMBILLAR SÁENZ, M.: «La actividad de fomento a favor de la mujer en el ámbito del deporte y el ocio, con especial referencia a la Comunidad Autónoma andaluza», *Anuario Andaluz de Derecho Deportivo*, núm. 5, 2005, pp. 17-47.

³⁴⁸ En este campo, son de destacar dos artículos doctrinales: MOLINA FERNÁNDEZ, C.: «Deporte, turismo y discapacidad», *Revista Andaluza de Derecho del Deporte*, núm. 7, 2009, pp. 369-392; y GÓMEZ VALLECILLO, J.: «El deportista con discapacidad en el proceso de integración del deporte adaptado», *Revista Española de Derecho Deportivo*, núm. 27, 2011, pp. 69-76. También resulta de interés el trabajo de CORREA PRADA, R. F.: «Deportistas discapacitados: barreras arquitectónicas vs. barreras sociales», *Revista Española de Derecho Deportivo*, núm. 27, 2011, pp. 63-68.

³⁴⁹ Véase BURGOS-GARRIDO, E.; GURPEGUI, M. y JURADO, D.: «Personality traits and adherence to physical activity in patients attending a primary health centre», *Clinical and Health Psychology*, vol. 11, n. 3, 2011, pp. 539-547; así como BURGOS GARRIDO, E.: *Estilo de vida y salud en pacientes con esquizofrenia y en población no psiquiátrica*. Tesis Doctoral. Universidad de Granada. Granada, 2011.

compromiso de impulsar medidas adecuadas por las Administraciones deportivas de Andalucía para favorecer la capacitación específica de las personas encargadas de la preparación deportiva de las personas con discapacidad³⁵⁰.

- Otra novedad a destacar en el Proyecto de LDA lo constituye la regulación que se hace del deporte escolar, que en la LDA sólo se menciona y que en este Proyecto se define como la práctica deportiva voluntaria realizada en horario no lectivo, orientada a la formación integral de la persona y dirigida a la población en edad escolar. Establece como competencia de la Junta de Andalucía la ordenación, organización y planificación del deporte en edad escolar en Andalucía, así como el fomento de su práctica en coordinación y cooperación con las Entidades Locales, los centros escolares y las entidades deportivas andaluzas, con la perspectiva de la promoción de estilos de vida saludables, y en el marco de la LAULA.

Mención especial merecen los principios rectores³⁵¹ en los que debe inspirarse el deporte en edad escolar en Andalucía en los que se materializa el compromiso de los poderes públicos con la educación, la salud y la integración social a través de la práctica deportiva de los escolares, a los que nos referimos a continuación.

- Por su especial transcendencia desde la acción transversal de los poderes públicos el Proyecto obliga a la coordinación y colaboración en el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas las Administraciones Públicas competentes en materia de promoción del deporte en edad escolar y el resto de los agentes implicados en la materia.

- Para que pueda acceder a la práctica deportiva toda la población en edad escolar se exige la implantación de una oferta polideportiva y unificada de actividades a través de la cual se busca la formación integral del deportista en edad escolar a través de la adquisición de los valores inherentes a la práctica deportiva, la promoción de la sana utilización del ocio y la creación de hábitos estables y saludables.

- Para conseguir los objetivos antes expuestos, el Proyecto precisa de un personal con cualificación técnica en la preparación de los deportistas en edad escolar.

- El Proyecto considera al deporte en edad escolar como un instrumento para la integración social de los grupos de atención especial y como instrumento de la prevención del sobrepeso y de la obesidad infantil.

- El respeto a los valores del juego limpio, erradicando cualquier forma de violencia, racismo, xenofobia o intolerancia en la práctica del deporte.

Entre los derechos de los deportista, en el artículo 33 del referido Proyecto, se consigna el de «acceso a la información y orientación adecuada acerca de los requisitos

³⁵⁰ Esto último resulta de gran importancia, pues, en la práctica, muchos servicios municipales de deportes en Andalucía, entre ellos, el servicio municipal de deportes del Ayuntamiento de Granada, vienen realizando cursos internos para capacitar al personal que presta sus servicios profesionales a estos colectivos. Por otra parte, lo previsto en este artículo sobre capacitación forma parte, además, de las prioridades del Instituto Andaluz del Deporte, quien ha publicado varias guías de ayuda al personal que imparte enseñanzas en este ámbito deportivo e, incluso, ha organizado cursos de monitores deportivos para trabajar con mayores. Estas guías, así como los cursos programados dentro del Plan de formación anual, pueden consultarse *on line*, en la web institucional del IAD: www.iad.es, [Con acceso el 01.02.2015].

³⁵¹ Véase el artículo 28 del Proyecto de la LDA.

exigibles y recomendables para la práctica del deporte en sus diversos ámbitos y modalidades», lo que sin duda alguna, como ya se ha apuntado, contribuye a que la práctica deportiva sea educativa, saludable y no perjudique al usuario, en tanto que la actividad física realizada es la adecuada a las circunstancias personales de cada practicante. Finalmente, resulta también muy novedoso el deber de los deportistas, recogido en el artículo 34 del Proyecto de la LDA, de dirigir la práctica deportiva a la adquisición de valores sociales, el aumento de la calidad de vida³⁵² y el desarrollo integral de la persona y especialmente resulta muy novedoso el de practicar el deporte de forma saludable, cumpliendo con los protocolos mínimos que se establecerán reglamentariamente, para garantizar la protección de la salud durante la práctica de la actividad física. Esto obliga a las Administraciones Públicas, especialmente a los Ayuntamientos, a introducir en su programación la perspectiva educadora e integradora y a establecer un servicio de asesoramiento para orientar a los ciudadanos en la práctica deportiva más adecuada a sus circunstancias y necesidades personales.

2.4. EL FOMENTO DE LAS PRÁCTICAS DEPORTIVAS CON FINES INTEGRADORES Y EDUCATIVOS EN LOS AYUNTAMIENTOS ANDALUCES

2.4.1. Punto de partida

Como acertadamente nos recuerdan GAMERO CASADO, CASTILLO ALGARRA, RUIZ GARCIA, DIAZ TRILLO, GIMENEZ FUENTES-GUERRA y SAENZ-LÓPEZ BUÑUEL,³⁵³ son numerosos los trabajos y las investigaciones que describen la potencialidad del deporte como transmisor de importantes valores educativos. Pero para poder transmitir esos valores debe velarse por el juego limpio y la erradicación de la violencia en las competiciones deportivas y además debe tenerse en cuenta que la simple práctica deportiva no favorece el desarrollo de valores, sino que es necesaria siempre la intervención de un educador³⁵⁴.

2.4.2. Principales actuaciones llevadas a cabo por los Ayuntamientos andaluces.

Pese a disponer Andalucía de un marco jurídico bien definido, tal como se desprende de la legislación autonómica analizada, en la práctica han sido escasas y esporádicas las actuaciones realizadas por las Administraciones públicas andaluzas, en la que se ha utilizado el deporte como medio educativo e integrador. Vemos algunas de las actuaciones llevadas a cabo.

✓ Plan de dinamización deportiva en la barriada «Pérez Cubillas» de Huelva

³⁵² Sobre la importancia que tiene la calidad de vida para el Derecho administrativo, véase el trabajo de MARTIN MATEO, R.: «La calidad de vida como valor jurídico», *Estudios sobre la constitución española, homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, tomo II, Civitas, Madrid, 1991.

³⁵³ GAMERO CASADO, E.; CASTILLO ALGARRA, J.; RUIZ GARCIA, M.; DIAZ TRILLO, M.; GIMENEZ FUENTES-GUERRA, J. y SAENZ-LÓPEZ BUÑUEL, P.: «Deporte y reinserción social en zonas de acción preferente. Diseño de un plan de dinamización deportiva en la barriada "Pérez Cubillas" de Huelva», *http://www.efdeportes.com/Revista Digital*, núm. 121, 2008, disponible en la siguiente dirección web: <http://www.efdeportes.com/efd121/deporte-y-reinsercion-social-en-zonas-de-accion-preferente.htm>, [Con acceso el 01.02.2015].

³⁵⁴ Véase GUTIÉRREZ, M.: *Valores sociales y deporte. La actividad física y el deporte como transmisores de valores sociales y personales*, Gymnos. Madrid, 1995,

Se trata de un proyecto de excelencia SEJ-365, titulado «Violencia, deporte y reinserción social», concedido por la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía, en la convocatoria del Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación de 2005. La idea principal de la que se parte en este proyecto de investigación es el empleo del deporte como medio de reinserción social; es decir, del deporte como instrumento para apartar a los jóvenes de la droga y de la delincuencia.

En este proyecto tras estudiar como la práctica deportiva puede servir como medio de reinserción social, y de esta forma apartar a los jóvenes de la droga y de la delincuencia, se han analizado las características socio demográficas de una zona de exclusión social previamente seleccionada; se han detectado las necesidades y demandas de la población juvenil de dicha zona con respecto a la práctica e instalaciones deportivas, y por último se ha diseñado un Plan de Dinamización Deportiva que pueda ayudar a los jóvenes en su proceso de formación

✓ **Oferta y demanda deportiva de los jóvenes de la zona sur de Sevilla**

En el año 2013, se publicó el resultado de un proyecto de investigación realizado por un grupo de profesores de Departamento de Educación Física de la Universidad de Sevilla³⁵⁵ cuyo objetivo consistió en averiguar el tipo de práctica deportiva que tenían los jóvenes del Polígono Sur de Sevilla así como el determinar en qué medida la mayor o menor oferta deportiva institucional determinaba sus hábitos deportivos. Se buscaba conocer y entender mejor la realidad socio-deportiva que rodeaba a un barrio marginal, en la zona sur de Sevilla.

En el proyecto de investigación se describe la realidad social y deportiva que viven los jóvenes que habitan las barriadas de Las Letanías, Murillo, La Oliva, Paz y Amistad, Antonio Machado y Martínez Montañés todas ellas pertenecientes al «Polígono Sur de Sevilla». Para ello se utilizaron como herramientas de investigación, el análisis de documentos, la observación directa y las entrevistas cerrada y estructurada a 36 jóvenes y la abierta a 20 sujetos con discurso relevante sobre la temática. A partir de la información disponible en los archivos municipales (Instituto Municipal de Deportes) y autonómicos (Consejería de Educación y Consejería de Cultura y Deporte), se hizo un mapa de las distintas instalaciones deportivas que se encuentran a disposición de los usuarios del Polígono Sur de Sevilla, así como su uso y estado de conservación.

Entre las conclusiones del referido trabajo de investigación destaca la de que el deporte no es más que una de las herramientas a utilizar para integrar a los jóvenes excluidos socialmente, aunque no la única. Como dicen sus autores «hay que ser realistas pues el resto de problemas (ausencia de trabajo, aislamiento social, etc.) siguen existiendo».

✓ **Programa “Deportintegra”**

Para KENNETT, autor del estudio “Deporte e Inmigración en España: el papel del deporte en la integración de los ciudadanos”³⁵⁶ la inmigración constituye uno de los

³⁵⁵ Véase el trabajo realizado por FERNÁNDEZ GAVIRA J.; PIEDRA DE LA CUADRA, J.; y PIRES VEGA, F.; «Deporte e integración social: oferta y demanda deportiva de los jóvenes de la zona sur de Sevilla», *Revista Digital de Educación Física*, núm. 24, 2013, pp. 31-34.

³⁵⁶ KENNETT, C y otros. *Deporte e inmigración en España: el papel del deporte en la integración de ciudadanos*, UAB, 2006. Disponible en la siguiente dirección web: http://olympicstudies.uab.es/pdf/deporteinmigracion_informe06.pdf, [Con acceso el 01.02.2015]. Para los

retos más importantes a los que se han tenido que enfrentar la mayoría de los países que integran la UE³⁵⁷. En esta investigación este destaca el riesgo de exclusión que sufren los grupos étnicos y de inmigrantes en la práctica deportiva, considerada clave en las sociedades multiculturales. El deporte se identifica como una herramienta que facilita la integración de los inmigrantes y la conservación de sus raíces culturales, aunque también puede ser terreno de conflicto y confrontación.

En las políticas públicas de los países europeos se utiliza cada vez más el deporte como “herramienta” para conseguir la integración de estos nuevos ciudadanos. Siguiendo esta tendencia, el gobierno andaluz desarrolló desde el año 2004 al año 2008 el programa “Deporintegra” con la colaboración de los municipios andaluces que se adscribieron de manera voluntaria, para ayudar a la integración de las personas inmigrantes.

✓ Programa de actuación integral en barrios desfavorecidos del Ayuntamiento de Córdoba

El Ayuntamiento de Córdoba, en el año 2013, puso en marcha un programa de intervención deportiva integral³⁵⁸ con un gasto de más de 270.000 € anuales, con la finalidad de llevar a cabo un programa deportivo dirigido a niños y jóvenes con riesgo de exclusión social y, también, de formación para la inserción laboral a través del deporte de jóvenes residentes en zonas con riesgo de exclusión social de la ciudad de Córdoba. Con la implantación del referido programa en zonas con especiales necesidades de transformación social se abordó, a través de la actividad deportiva, el proceso de integración de la población juvenil, suponiendo una alternativa a la falta de incentivos, a la pasividad o a conductas marginales como la delincuencia o la drogadicción. El deporte sirve de marco de referencia donde los niños y los jóvenes adquieren hábitos relacionados con la salud, el desarrollo motor, la relación social, estando alejados de los que cotidianamente viven en la calle. Con la identificación y pertenencia a un grupo cuya actividad impulsa unos logros comunes, invirtiéndose aunque sea mínimamente el proceso de marginación. Por ello se justifica la importancia de estas actividades destinadas a una población que socialmente son más desfavorecidos al estar marcados por el fracaso escolar, carecer de cualquier tipo de formación y correr el riesgo de perpetuar las condiciones de vida que han heredado. A este diagnóstico se

autores de este informe «una combinación de intervención directa e indirecta, así como la no intervención, parece la opción más adecuada. La intervención directa puede ser necesaria como intento para incluir grupos de inmigrantes que han sido excluidos de la sociedad, particularmente si esos grupos sufren una situación de pobreza y/o tienen derechos civiles restringidos. La intervención indirecta puede ser más apropiada para aquellos grupos que buscan un intercambio intercultural, requiriendo apoyo para hacer posible la participación conjunta de diferentes grupos, por ejemplo mediante ayudas. Otros grupos pueden querer mantener su propia autonomía y jugar sus propios deportes sin interferencia externa, requiriendo una aproximación no intervencionista o de pluralismo del mercado. Esta opción puede ser particularmente apropiada para grupos de inmigrantes bien establecidos que hayan creado sus propias asociaciones que representan los intereses de sus grupos culturales»

³⁵⁷ Situación que se ha agudizado, según nuestra perspectiva, como consecuencia del éxodo masivo de ciudadanos, mayoritariamente sirios, que se dirigen en la actualidad a Europa para solicitar asilo, huyendo de la guerra en su país.

³⁵⁸ Pueden consultarse los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas en la siguiente dirección web: <http://perfildelcontratante.cordoba.es/pdc/ContractNoticeDetail.action?code=2013-0000000222&pkCegr=&seeAll=Y&lite=N&searchParams.seeAll=Y&sortCriteria=&order=desc>, [Con acceso el 01.02.2015].

junta la necesidad de intervenir ante la falta de demanda deportiva estable y el bajo o ausente nivel de asociacionismo en los jóvenes de las zonas designadas para la actuación.

En este programa se plantea como objetivos generales y específicos los siguientes:

- ✓ Facilitar formación técnica especializada en gestión deportiva y docente a jóvenes en las zonas de intervención con el objetivo de que a medio-largo plazo puedan asumir la gestión de programas deportivos y/o ser ellos monitores de las actividades
- ✓ Fomentar e incentivar el asociacionismo específico para que éste pueda asumir a medio plazo la gestión de los programas de forma normalizada
- ✓ Posibilitar el acceso en igualdad de condiciones que el resto de la población cordobesa a programas deportivos variados y adaptados a las preferencias del grupo
- ✓ La utilización de las aficiones o intereses deportivos de población menor o juvenil con riesgo de marginalidad para la modificación de conductas de riesgo y adquisición de hábitos saludables. Realizar actividad física de manera estable y continuada a lo largo de todo el año
- ✓ Iniciar a la población infantil y juvenil de las zonas donde se lleva a cabo este.
- ✓ Hacer partícipe a la población a la que se dirige este programa de los beneficios que para la mejora de la salud y, por lo tanto, de la calidad de vida de cada persona conlleva la práctica de actividad física
- ✓ Conocer y fomentar el respeto a la reglamentación y normativa de juego de las modalidades practicadas como medio para la educación en el respeto a las normas básicas de convivencia social
- ✓ Desarrollar las capacidades de cooperación entre las diferentes personas que componen los grupos de actuación de manera que a través del deporte se mejoren las relaciones y la integración en la sociedad.

El programa va dirigido a menores a partir de 5 años y jóvenes residentes en la zona de influencia del programa, prestando especial atención a niños y jóvenes con fuertes rasgos de marginalidad o deterioro social.

✓ **Escuela de “padres y madres” y de entrenadores del Instituto Municipal de Deportes del Ayuntamiento de Sevilla**

El Instituto Municipal de Deporte del Ayuntamiento de Sevilla mediante la creación de la escuela de padres y la escuela de técnicos y entrenadores³⁵⁹, constituye un buen ejemplo de lo que debe ser el “servicio de información y orientación” que los Ayuntamientos deben ofrecer tanto a los deportistas como especialmente a los padres y madres, así como a los técnicos y entrenadores, formándolos para que sepan utilizar y

³⁵⁹ El texto con orientaciones a padres y madres está disponible en la siguiente dirección web: http://imd.sevilla.org/ftp/libro_padre.pdf. También disponen de otro texto con orientaciones y recomendaciones a técnicos. Este se puede consultar en la siguiente dirección web: http://www.deporteyescuela.com.ar/sitio/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=245&Itemid=17, [Con acceso el 01.02.2015].

programar las actividades y eventos deportivos con fines educativos, aprovechando la actividad o el evento para educar de manera integral a los menores y también a los adultos.

✓ **Programa de actuación deportiva en zonas urbanas de actuación especial del Ayuntamiento de Granada³⁶⁰**

La Concejalía de Deportes del Ayuntamiento de Granada presta especial atención a los niños y jóvenes que viven en barrios desfavorecidos y por ello lleva desarrollando desde hace más de diez años un programa específico denominado “Zona de Actuación Preferente: Distrito Norte”, que tiene como misión ofertar actividades físicas y deportivas como vehículo para la integración social de aquellos colectivos en situación de riesgo de exclusión y marginación social que eviten hábitos considerados perjudiciales en la población del distrito, contribuyendo a través del deporte y sus valores a la formación integral de las personas, especialmente de los más jóvenes para que ocupen adecuadamente su tiempo de ocio.

El distrito norte de la ciudad de Granada se caracteriza por ser un territorio con una gran desestructuración social y económica, que genera un sentimiento de rechazo e insatisfacción por parte de la población a la par que un rechazo social del resto de la población de Granada con la consiguiente estigmatización. Una característica que define a gran parte del colectivo que reside en este distrito son las elevadas tasas de analfabetismo y los bajos niveles formativos, así como también las dificultades para encontrar empleo, los elevados índices de jóvenes embarazadas, la actitud incívica con relación al uso de espacios públicos, la conducción temeraria, el deterioro de la vivienda, etc.

El distrito sufre principalmente tres problemas: el absentismo escolar de los jóvenes, la poca implicación familiar en la educación de los menores, que dificulta el trabajo de los educadores, y la existencia de una oferta formativa postobligatoria, poco adaptada a las necesidades de los jóvenes y adultos. Estos tres problemas están estrechamente relacionados y pueden ser causas, problemas y consecuencias a la vez. Uno de los problemas preocupantes que se manifiesta en una parte de la población del distrito son los elevados índices de fracaso escolar y el absentismo y abandono escolar a temprana edad (12 a 16 años). Estos problemas vienen causados en gran parte por las características propias de algunos colectivos (casamientos a temprana edad, escala de valores distinta, etc.), los elevados índices de desestructuración familiar y la elevada concentración de población excluida en algunos centros. El papel de algunas familias en la educación de sus menores es a menudo perjudicial para los jóvenes, ya que existe complicidad de los padres en los malos hábitos de los hijos (abandono temprano de la escuela, permisividad en el absentismo escolar, etc.), así como poca implicación en su educación.

El Programa deportivo persigue los objetivos siguientes:

- ✓ Practicar actividades físicas que les permitan satisfacer sus propias necesidades y así desarrollar sus habilidades motrices y capacidades físicas básicas

³⁶⁰ En este programa se ofrece más de nueve mil plazas. Se puede obtener más información en la siguientes dirección web: <http://www.pmdgranada.es/?seccion=zonanorte><http://www.pmdgranada.es/secciones/zonanorte/descargas/ZONA%20NORTE%202014%202015.pdf>, [Con acceso el 01.02.2015].

- ✓ Utilizar las diversas actividades físico-deportivas como medio de interacción de los niños y jóvenes para aprender a resolver conflictos provocados por la acción del juego.
- ✓ Participar en actividades físico-deportivas estableciendo relaciones constructivas y equilibradas con los demás y desarrollando actitudes de cooperación y respeto.
- ✓ Reconocer los efectos de la práctica de la actividad físico-deportiva para la conformación de la persona, como medio de integración social y la mejora de la calidad de vida y la salud.
- ✓ Implicar a los padres con el cumplimiento de los compromisos adquiridos por sus hijos.
- ✓ Facilitar a los escolares una motivación extra a través del deporte para mejorar su rendimiento escolar. Además, se les educa en hábitos de vida saludable y también se les muestran los valores del deporte y la necesidad de respetar las reglas de juego para poder divertirse con el deporte.

La paradójica situación andaluza con un marco jurídico claro y comprometido con la función social del deporte, pero con escasas actuaciones por parte de los poderes públicos, encuentra una explicación para CALIBREA MELERO y SANTOS ORTEGA³⁶¹ en el hecho de que «es más fuerte la representación de la idea de deporte-integración que su realidad práctica». Conclusión a la que llegan estos autores tras estudiar las experiencias habidas en toda España que califican de «aisladas, erráticas, con pocos apoyos y sin una investigación que asentase los descubrimientos». Para estos autores no ha existido una política pública que las agregase; mecanismos de financiación que las fomentasen y una línea de estudio y valoración de sus logros.

2.4.3. La consideración de las prácticas deportivas educadoras e integradoras en el servicio público municipal de deportes, a la luz de las determinaciones del Proyecto de Ley del Deporte de Andalucía

Los Ayuntamientos andaluces tienen la obligación legal de fomentar la práctica deportiva, tal como así lo determina la CE, en su artículo 43 y luego la LDA en los artículos 3 y 7. En parecidos términos lo hace la LAULA, en el artículo 9, apartado 19 o las diferentes leyes sectoriales aprobadas en Andalucía, relacionadas con la salud, los menores, la integración social, las personas con discapacidad o los mayores vigentes en nuestro ordenamiento jurídico, que hemos examinado en este capítulo.

El fomento de la práctica deportiva a nivel municipal debe organizarse y programarse no sólo con fines saludables sino también con fines educativos y de integración social, como ya ha quedado expuesto. En este sentido, el Proyecto de LDA obliga a las Administraciones Públicas andaluzas a promover el deporte bajo esa perspectiva e impone a los deportistas, como hemos podido comprobar en este capítulo, el deber de dirigir la práctica deportiva a la adquisición de valores sociales, el aumento de la calidad y el desarrollo integral de la persona.

³⁶¹ Véase CALIBREA MELERO, E, y SANTOS ORTEGA, A.: *Deporte en los barrios: ¿integración o control social*, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, 2010. En este libro se reseñan las experiencias más importantes que en esta materia se han llevado a cabo en los últimos tiempos.

El planteamiento anterior es acorde con el pensamiento de SOLAR CUBILLAS³⁶² cuando dice: «el deporte que debe promoverse a nivel municipal es el que contribuye a la formación de la persona, a la generación de hábitos saludables o a la implantación de hábitos de ocio civilizado, es decir portador de diversión, descanso y desarrollo personal». Este autor defiende la promoción pública del deporte que educa de forma integral a la persona a lo largo de toda su vida y ahí reside, justamente, para éste, el auténtico valor del deporte desde la óptica municipal. En este sentido, el gran maestro CAGIGAL³⁶³ ya se postuló a favor de fomentar la práctica deportiva «nutrida de valores humanos, alejada de la imagen del deporte espectáculo», que las Administraciones Públicas deben posibilitar con la creación de equipamientos, porque si se promueve el deporte espectáculo desde los Ayuntamientos se corre el riesgo de que se detraigan recursos públicos de lo que son los servicios deportivos municipales, lo que irá en detrimento de la cantidad y calidad de las prestaciones y de las políticas de equidad, que obligan a establecer precios por debajo de su coste para aquellos ciudadanos con escasos recursos económicos, sin los que no podrán disfrutar de su derecho a practicar deporte. Y lo que sería aún más grave, se pondría en entredicho la sostenibilidad de los servicios deportivos municipales³⁶⁴ y podrían estos desaparecer, tal como los

³⁶² Véase SOLAR CUBILLAS, L.: «La necesidad de una percepción ética del deporte y su gestión. El marco conceptual en la responsabilidad social corporativa», *Libro de actas del XII congreso Aeisad Responsabilidad social, ética y deporte*, Madrid 2012, pp. 13-25, en particular pp. 15 y 17. Para este autor la función de un Ayuntamiento no consiste en gestionar sólo instalaciones deportivas sino que el deporte debe considerarse como una actividad que contribuye al progreso humano y mejora de la condición de las personas y que debe prestarse desde los Ayuntamientos a los ciudadanos un servicio que favorezca el crecimiento de valores, virtudes y capacidades humanas, y además que ello sea percibido como tal por sus destinatarios. Reproducimos a continuación la reflexión que realiza este autor, con la que coincidimos plenamente, para corroborar el papel de los Ayuntamientos frente al hecho deportivo: «El dopaje, la violencia, el mercantilismo, la vigorexia, sus efectos de anestesia o de representatividad social impuesta, sus tendencias globalizadores, su capacidad para producir efectos alienantes, o su permanente adscripción a la desmesura, colocan al deporte en la línea fronteriza que separa aquello que pudiese tener interés general de lo que debiera ser objeto de rechazo, desde la educación o desde la acción de la administración pública.

Las posibilidades del deporte para favorecer el desarrollo de las capacidades individuales relacionadas con el liderazgo, lo situaron en el ámbito de la educación inglesa a finales de la primera mitad del siglo XIX, y a partir de ahí, en la del mundo desarrollado o en vías de serlo. Su capacidad para la celebración lúdico-festiva lo ha ubicado un consolidado en manifestaciones culturales de todos los pueblos.

La condición de lenguaje motriz consensuado, le ha dado el carácter de lenguaje universal y en consecuencia ha optado desde hace más de 100 años a ser en punto de encuentro más ecuménico que existe, entre naciones y culturas, que esto y no otra cosa son los Juegos Olímpicos.

Su carácter de lucha, de enfrentamiento, su condicionante consustancial: el “agón”, le ha encumbrado en la representación de países, logrando con ciertos niveles de éxito, sustituir, en determinadas concepciones populares, a la guerra. La exigencia de la motricidad como soporte, han hecho del deporte una herramienta contra los efectos del sedentarismo, por tanto un instrumento de los sistemas sanitarios.

Ambas orillas de las posibilidades de la acción deportiva se separan tan solo por la percepción individual u social del “hecho deportivo”. En consecuencia lo que como individuos opinemos del deporte, o el concepto que como grupo social asumamos sobre el mismo, confiere la clave de lo que debe conformar un servicio público, por los valores que se le suponen, o un peligro público por la facilidad para la distorsión, por los efectos perversos, o la desviación de tales valores».

³⁶³ CAGIGAL, J.M.: *El Deporte en la Sociedad Actual*, Prensa Española, Madrid, 1975, p. 26. Sobre el sentido humanista de CAGIGAL, se recomienda el trabajo de OLIVERA BETRÁN, J.: *Jose María Cagigal. El humanismo deportivo: una teoría sobre el hombre*, Instituto Andaluz del Deporte, Málaga, 2003.

³⁶⁴ Véase al efecto LUNA QUESADA, J.: «Algunas reflexiones sobre las condiciones y exigencias que impone el principio de sostenibilidad financiera, para la viabilidad futura de los servicios deportivos

conocemos en la actualidad, dado que los Ayuntamientos andaluces no tienen la obligación de crear o mantener unos determinados servicios públicos en materia deportiva, como si ocurre en la Comunidad autónoma Valenciana o en la Comunidad autónoma de Madrid³⁶⁵, como ya se ha expuesto en el capítulo I de este trabajo de investigación.

municipales en Andalucía», BALAGUER CALLEJÓN, F. y ARANA GARCÍA, E. (coords), *Libro homenaje al profesor Rafael Barranco Vela*, Civitas-Thomson-Reuters, Madrid, Pamplona, 2014, pp. 2023-2052.

³⁶⁵ La Ley del Deporte de la Comunidad autónoma Valenciana prevé en su artículo siete que los municipios con más de 5.000 habitantes garantizarán, por sí o mancomunadamente, la prestación del servicio público deportivo municipal, que deberá incluir entre sus prestaciones, como mínimo, las siguientes: a) organización técnica dirigida por titulados oficiales en actividad física y deporte; b) instalaciones y equipamientos deportivos básicos; c) programas de promoción deportiva, principalmente dirigidos a la población en edad escolar y a la población con mayores necesidades sociales (DOCV núm. 6487 de 24.03.2011)

CAPÍTULO III: EL DEBER DE FOMENTO DE LAS PRÁCTICAS DEPORTIVAS SALUDABLES POR LOS AYUNTAMIENTOS EN ANDALUCÍA

3.1. A MODO DE INTRODUCCIÓN. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y PRÁCTICAS DEPORTIVAS SALUDABLES

La actividad deportiva se concibe como un elemento determinante en la calidad de vida³⁶⁶, que incide decisivamente sobre la salud física y mental de quienes la practican³⁶⁷. Según REAL FERRER³⁶⁸ es a partir de la segunda guerra mundial cuando «el deporte comienza a ser considerado, desde los poderes públicos como una práctica saludable que conviene difundir entre la ciudadanía. Se extiende por Europa la filosofía del “deporte para todos” como paradigma de higiene individual y colectiva digna de aliento y protección». Se consuma así, según este autor, «la distinción, que tendrá sus trasuntos normativos, entre la faceta de espectáculo del deporte, progresivamente profesionalizada, y la de práctica cotidiana, individual o colectiva, de una parte creciente de la población».

No le cabe ninguna duda al TS³⁶⁹ de la especial promoción a la que obliga nuestro texto constitucional, en su artículo 43.3³⁷⁰, de la práctica deportiva con fines educativos

³⁶⁶ En la sociedad moderna resulta incuestionable el papel de la práctica deportiva como estrategia para mantener la salud física y compensar las nocivas consecuencias que se derivan del sedentarismo y la desnaturalización de la vida social. Véase esta y otras consideraciones de interés sobre la función del deporte en la sociedad moderna en ACUÑA DELGADO, A: «El deporte como objeto de estudio socio-antropológico», *Kronos: la revista científica de actividad física y deporte*, núm.4, Julio/Diciembre 2003, disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <http://www.revistakronos.com/kronos/index.php?articulo=24&print=1>, [Con acceso el 01.02.2015].

³⁶⁷ En esta dirección, confirmando nuestra posición, se pronuncia la exposición de motivos de la LD: «El deporte se constituye como un elemento fundamental del sistema educativo y su práctica es importante en el mantenimiento de la salud y, por tanto, es un factor corrector de desequilibrios sociales que contribuye al desarrollo de la igualdad entre los ciudadanos, crea hábitos favorecedores de la inserción social y, asimismo, su práctica en equipo fomenta la solidaridad. Todo esto conforma el deporte como elemento determinante de la calidad de vida y la utilización activa y participativa del tiempo de ocio en la sociedad contemporánea». En parecidos términos lo hace la vigente LDA: «La práctica deportiva constituye hoy un fenómeno social de especial trascendencia; por una parte, se ha confirmado su importancia como elemento coadyuvante a la salud física y mental de quienes lo practican, por otra parte, se ha revelado como un gran factor de corrección de desequilibrios sociales, crea hábitos favorecedores de la inserción social, canaliza el cada vez más creciente tiempo de ocio y fomenta la solidaridad mediante su práctica en grupo o en equipo».

³⁶⁸ Véase REAL FERRER, G.: «Las competencias de los entes locales en materia de deporte», cit.; pp. 1757-1820, en particular p. 1759. El deporte para este especialista mejora nuestro bienestar físico, contribuye a desarrollar habilidades personales útiles para la vida diaria, como la resistencia o el trabajo en equipo. En todo el mundo los poderes públicos intervienen, de un modo u otro, en el sector deportivo. El deporte es hoy unánimemente considerado como una actividad digna de estímulo y protección por los poderes públicos.

³⁶⁹ Véase al efecto la ya referida Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 23 de marzo de 1988, Fundamento Jurídico 7º: «la circunstancia de que la disposición que establece el deber de fomento del deporte es un apartado del precepto donde se reconoce el derecho de todo ciudadano a la protección de su salud y, en buena medida el apartado que alude al «fenómeno deportivo» está imbuido del espíritu de todo el artículo 43, la protección a la salud, lo cual sólo se puede lograr mediante el deporte activo y cuanto más extendido mejor, es decir, mediante el deporte popular».

³⁷⁰ El art. 43.1 CE «reconoce el derecho a la protección de la salud». El art. 43.2 CE señala que «compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública [...]». Mientras que el art. 43.3 CE recoge que «Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte [...]».

y, en especial, de salud, entendiendo este concepto en un sentido amplio, como bienestar físico, mental y social, de acuerdo con los postulados de la OMS³⁷¹.

El deporte representa, pues, un bien jurídico querido por la CE, que está íntimamente relacionado con otros bienes jurídicos como la salud, tan defendido por BARRANCO VELA, que debe ser fomentado por los poderes públicos con el objetivo primordial de aumentar su conocimiento y ejercicio³⁷². De modo que los poderes públicos –en especial, los Ayuntamientos– han de promover la práctica deportiva del ciudadano de a pie, como actividad espontánea, desinteresada y lúdica, con fines educativos y sanitarios³⁷³.

La protección del derecho a la salud exige un deporte activo y cuanto más extendido mejor. Por ello, todos los programas públicos de desarrollo del deporte han de incorporar la efectiva consideración del principio de igualdad real y efectiva entre mujeres³⁷⁴ y hombres en su diseño y ejecución³⁷⁵; y prestar una especial atención a los

³⁷¹ El concepto “salud” es un concepto muy amplio en el que cabe incluir, conforme a los parámetros empleados por la OMS, «no sólo la ausencia de dolencias o enfermedades, su tratamiento o la realización de actividades paliativas, sino también el bienestar físico, mental y social». En este mismo sentido se pronuncian los redactores del *Manifiesto de Toronto por la actividad física: un llamamiento global a la acción*. Para quienes «La actividad física genera bienestar, salud física y mental, previene enfermedades, mejora la cohesión social y la calidad de vida». Puede consultarse este Manifiesto en la URL: <http://www.globalpa.org.uk/pdf/torontocharter-spanish-castilian-20may2010.pdf>, [Con acceso el 01.09.2014].

³⁷² Véanse estas consideraciones y otras adicionales en BARRANCO VELA, R.: «El papel de la legislación autonómica en la promoción del deporte», DE LA PLATA CABALLERO, N (dir.), *Las Leyes del Deporte de la Democracia: Bases para una Ley del Siglo XXI*, Dykinson, Madrid, 2002, pp. 101-121.

³⁷³ El “Informe Cronos”, elaborado por la prestigiosa consultora The Boston Consulting Group, es tajante en sus conclusiones: «El cáncer, la diabetes, las enfermedades cardíacas y respiratorias suponen el 75% del gasto sanitario en España. Estas dolencias consideradas crónicas son, además, responsables del 90% de las muertes en nuestro país. La prevención podría ahorrar al Servicio Nacional de Salud entre ocho y doce mil millones de euros al año». Pero esta situación puede ser aún peor. Según los autores del estudio, si no se toman medidas, con otro tipo de atención a los pacientes (más de 19 millones en la actualidad) y teniendo en cuenta las predicciones sobre envejecimiento de la población y malos hábitos de vida, los costes de la cronicidad para las arcas públicas en 2020 podrían ascender a 98.000 millones de euros anuales. Ese enorme gasto no va ligado sólo a las hospitalizaciones (uno de los factores principales), sino a otros costes indirectos como las pérdidas de productividad laboral de hasta el 40% por bajas e incapacidades. Estas cifras son muy similares en el resto países europeos, cuyos responsables empiezan a ser conscientes de la dimensión del problema. Por primera vez, la UE tiene competencias no solo en la alta competición, sino también en el fomento de la actividad física. Y uno de los más prestigiosos cardiólogos del mundo, Presidente del Observatorio contra la Obesidad del Ministerio de Sanidad, VALENTÍN FUSTER, repite machaconamente lo mismo en cada una de sus conferencias magistrales: «Los sistemas sanitarios actuales son insostenibles y lo serán mucho más si no se actúa con urgencia». FUSTER pide que se articulen campañas y acciones preventivas a través de hábitos de vida saludables, sobre todo la actividad física. Sin embargo, los que tienen la potestad de adoptar estas medidas, los políticos, no terminan de hacerlo. Se obvia que la prevención no solo sería rentable desde el punto de vista económico, sino que también contribuiría a mejorar la salud y, por tanto, la calidad de vida de los ciudadanos. Precisamente éste es el objetivo de “España se Mueve”.

³⁷⁴ La LD es, en este campo, mucho más escueta que nuestra norma autonómica: en su artículo 4, apartado 1, atiende a la promoción de la práctica deportiva realizada por los jóvenes, y en su apartado 2, a la realizada por las personas con minusvalías, olvidándose, así, de la mujer y de las personas mayores. La Administración del Estado, por otra parte, sí procurará los medios necesarios que posibiliten a los deportistas residentes en los territorios insulares y de Ceuta y Melilla la participación en competiciones deportivas no profesionales de ámbito estatal en condiciones de igualdad.

³⁷⁵ Ha sido muy tardía la incorporación de la mujer al mundo del deporte y de la actividad física. El acceso a la práctica deportiva tiene que ser un derecho universal del que la mujer no puede verse privada.

niños, jóvenes, personas mayores³⁷⁶, a los discapacitados (físicos, psíquicos, sensoriales o mixtos)³⁷⁷, así como a los sectores sociales más desfavorecidos, teniendo especialmente en cuenta aquellas zonas o grupos³⁷⁸ a los que la ayuda en estas actividades pueda suponer un mecanismo de integración social o una mejora de su bienestar social³⁷⁹.

Le corresponde al poder autonómico y, en particular aquí, al andaluz, que tiene competencia “exclusiva” tanto en materia de deporte como de salud³⁸⁰ desarrollar, completar y, en su caso, crear normas para la promoción de la actividad física y el deporte, incluyendo en sus textos normativos todos aquellos aspectos que se estimen necesarios para incentivar el desarrollo por la población de actividades asociadas al deporte de ocio saludable y que faciliten, por ello, la incorporación del conjunto de la población a una práctica deportiva real, cotidiana y, por ende, saludable.

Los poderes públicos, especialmente las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos³⁸¹, están llamados a promover una colaboración más estrecha entre los sectores sanitario, educativo y deportivo³⁸², al objeto de definir e implementar

Muchos han sido los factores que han generado esta situación, principalmente, por un lado, la falta de tiempo libre, al haber ocupado esta la mayor parte de su tiempo en hacer posible el de otras personas, y, por otro, las rígidas estructuras que tradicionalmente han caracterizado al mundo del deporte y que han discriminado el acceso y participación de la mujer en todos los niveles deportivos. Por ello, es más que necesaria la integración del objetivo de la igualdad real también en el diseño y en la aplicación de las políticas deportivas y de ocio (*mainstreaming*). A este respecto véase el trabajo de BOMBILLAR SÁENZ, F.M.: «La actividad de fomento a favor de la mujer en el ámbito del deporte y el ocio, con especial referencia a la Comunidad Autónoma andaluza», *Anuario Andaluz de Derecho Deportivo*, núm. 5, 2005, pp. 17-48.

³⁷⁶ Véase LUNA QUESADA, J. y DE LA PLATA CABALLERO, N.: «Aproximación al marco jurídico de las relaciones entre las personas mayores y el deporte», cit., pp. 139-151.

³⁷⁷ En este campo son de destacar dos artículos doctrinales: MOLINA FERNÁNDEZ, C.: «Deporte, turismo y discapacidad», cit., pp. 369-392; y GÓMEZ VALLECILLO, J.: «El deportista con discapacidad en el proceso de integración del deporte adaptado», cit., pp. 69-76.

³⁷⁸ Piénsese en aquellas áreas (municipios pequeños, zonas de difícil acceso o barrios marginales) o aquellos grupos para los que el deporte puede suponer un mecanismo de integración social o una mejora de su bienestar social (tales como inmigrantes, toxicómanos, reclusos...). En relación con los extranjeros, véase DURÁN RUIZ, F.J.: «El derecho al deporte de los extranjeros: una oportunidad para la integración (con especial referencia a la Comunidad Autónoma andaluza)», cit., pp. 39-75.

³⁷⁹ Para un análisis de conjunto de todos estos colectivos objeto de especial atención, véase DURÁN RUIZ, F.J.: «El fomento de la actividad deportiva de grupos con necesidades especiales en Andalucía», cit., pp. 137-162.

³⁸⁰ El artículo 72 del EAA asigna, de forma exclusiva, a esta Comunidad Autónoma la ordenación de las materias relacionadas con el deporte. Por su parte, el artículo 55.1 le otorga a esta competencia exclusiva sobre organización, funcionamiento interno, evaluación, inspección y control de centros y servicios sanitarios, sin perjuicio de las competencias estatales en este campo; mientras que el artículo 55.2 establece la competencia compartida con el Estado de esta Comunidad en materia de sanidad interior y, en particular, sobre la ordenación y ejecución de las medidas destinadas a preservar, proteger y promover la salud pública en todos los ámbitos.

³⁸¹ A este respecto, queremos destacar iniciativas como la Red Española de Ciudades Saludables, sección de la FEMP dedicada a la promoción y protección de la salud y al bienestar de los ciudadanos, en consonancia con los principios de actuación correspondientes al proyecto *Healthy Cities* de la OMS.

³⁸² En el plano estatal, con el fin de impulsar para el conjunto de la población el acceso universal a una práctica deportiva de calidad, que mejore la salud individual y colectiva y posibilite su incremento sustancial, el CSD ha elaborado un *Plan Integral para la Actividad Física y el Deporte*, a ejecutar en el período de 2010 a 2020, en estrecha relación con las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales, las Universidades y otros organismos ministeriales. Disponible en la URL: <http://www.csd.gob.es/csd/estaticos/plan-integral/PlanIntegralAD1.pdf> [Con acceso el 01.09.2014].

estrategias coherentes para reducir el sobrepeso, la obesidad³⁸³ y otros riesgos para la salud que asolan a nuestra ciudadanía, así como para promover un estilo de vida activo³⁸⁴. En esta línea, precisamente, se mueve también la LSPA.

Esto explica que el deporte de ocio o de recreación, regulado por primera vez en Andalucía en el Proyecto de LDA, «como todo tipo de actividad física dirigida a conseguir objetivos no competitivos, relacionados con la mejora de la salud, adquisición de hábitos deportivos, así como la ocupación activa del tiempo libre» (art. 4.d) del Proyecto de LDA), coincida en esencia con el concepto de “deporte para todos” acuñado en el artículo 9.18 de la LAULA.

Este enfoque justifica, del mismo modo, que entronque aquí también la regulación del deporte en edad escolar. El Proyecto de la LDA apuesta por el fomento de la práctica deportiva entre los escolares, entendiendo incluido aquí el concepto de deporte base. En este sentido, destaca el hecho de que se regule en el citado proyecto la promoción del deporte en los centros escolares de Andalucía en horario no lectivo, buscando inculcar los valores educativos y el hábito saludable de la práctica deportiva desde la infancia, en conexión con la Estrategia para la Nutrición, Actividad Física y Prevención de la Obesidad (en adelante NAOS)³⁸⁵, puesta en marcha en 2005 desde el Ministerio de Sanidad, a través de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (en adelante AESAN)³⁸⁶.

³⁸³ En este trabajo compartimos las ideas expuestas por RECUERDA GIRELA, M.A.: «La protección de la salud a través del Derecho administrativo social: Derecho deportivo y otros sectores del ordenamiento», *Anuario Iberoamericano de Derecho Deportivo*, núm. 1, 2009, pp. 37-69, en especial, pp. 43 y ss. La relación entre salud y actividad física se conoce desde la antigüedad, identificándose la actividad física y la alimentación como dos factores claves que inciden en nuestro estado de salud. En este sentido, es famosa la máxima de Juvenal «*mens sana in corpore sano*» y la concepción que la escuela hipocrática griega tenía del concepto “*diaita*”, origen etimológico de nuestra palabra “dieta”, que entronca con la idea de recta ordenación del régimen –integral– de vida, que comprende todos sus aspectos básicos, y donde se incluye la alimentación y el ejercicio físico. Véase también el trabajo de RECUERDA GIRELA, M.A.: «El derecho deportivo y su relación con el Derecho sanitario y el Derecho alimentario», JIMENEZ SOTO, I. y ARANA GARCÍA, E. (dirs), *Derecho Deportivo en España: 1975-2005*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2005, pp. 379-408.

³⁸⁴ JERRY MORRIS, epidemiólogo escocés, conocido como “el hombre que descubrió el ejercicio”, demostró, ya en 1949, con su *London Bus Study*, la relación causal directa entre la práctica regular de ejercicio físico y la menor mortalidad por enfermedades cardiovasculares. Véase ARACIL MARCO, A. y MOYA RAMÓN, M.: «Jeremy Noah Morris: el hombre que descubrió el ejercicio», *Revista Internacional de Ciencias del Deporte*, núm. 22, 2011, pp. 72-73.

³⁸⁵ La Estrategia NAOS tiene como objetivo sensibilizar a la población del problema que la obesidad representa para la salud, así como impulsar iniciativas que contribuyan a lograr que los ciudadanos, y especialmente los niños y los jóvenes, adopten hábitos de vida saludables, principalmente a través de una alimentación saludable y la práctica regular de actividad física y deporte.

³⁸⁶ Por ejemplo, también se encuentran mandatos a este respecto en el campo del Derecho Audiovisual. Por su actualidad, queremos reseñar aquí, en conexión con la Estrategia NAOS y el Código de autorregulación de la publicidad de alimentos dirigida a menores, prevención de la obesidad y salud (PAOS), el Plan HAVISA, puesto en marcha por la *Fundación Alimentum*, que integra a 24 empresas del sector de alimentación y bebidas, y la AESAN, por el que el 76% de la publicidad de alimentos y el 56% de bebidas incluyen desde hace un año en sus *spots* mensajes sobre hábitos saludables. Una vez más, se persigue, así, sensibilizar e informar a la población del impacto positivo que tienen para la salud una alimentación equilibrada y moderada y la práctica regular de actividad física. Estas cuestiones son objeto de estudio en BOMBILLAR SÁENZ, F.M.: «Protección de los derechos del menor frente a los medios de comunicación», DURÁN RUIZ, F.J (dir.), *La Sociedad Digital: Oportunidades y Retos para menores y jóvenes*, Comares, Granada, 2014, pp. 35-60.

No en vano, en los últimos años se ha vivido en España un aumento alarmante de las denominadas enfermedades hipocinéticas³⁸⁷ o “de la civilización” (cardiopatías coronarias, hipertensión, diabetes y osteoporosis) y de la obesidad³⁸⁸. Nuestra sociedad es profundamente sedentaria. La inactividad física asociada a nuestro actual estilo de vida se ha erigido en uno de los principales problemas de salud pública de este siglo. Contra este escenario se posiciona el Reglamento (UE) núm. 282/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, relativo a la creación de un tercer Programa de acción de la Unión en el ámbito de la salud para el período 2014-2020 y por el que se deroga la Decisión núm. 1350/2007. Desde instancias comunitarias hace años que se propugna la puesta en marcha de políticas destinadas a atajar factores de riesgo como el consumo de tabaco, el tabaquismo pasivo, el consumo nocivo del alcohol³⁸⁹, la obesidad, los hábitos alimentarios poco saludables o la falta de actividad física, en el marco de políticas de salud pública que incorporan la adopción de medidas rentables de promoción de la salud y prevención de enfermedades a lo largo de toda la vida de los ciudadanos, con el fin de aumentar el número de «años de vida sana» de una sociedad especialmente envejecida³⁹⁰.

Para ITURRIOZ, MIRANDA Y VILLAVERDE³⁹¹ «la iniciativa municipal debería enfocarse ya a la acción sobre los determinantes de la actividad física. Debería intervenir directamente sobre los factores que inciden en esas importantes bolsas de población que muestran una actitud, un interés o una intención favorable a incorporar la

³⁸⁷ En este trabajo se estudian estrategias para captar desde los Ayuntamientos a las personas inactivas, dado que esta es el primer factor de riesgo de muchas enfermedades. Véase ITURRIOZ, I.: «Claves para la gestión deportiva orientada a las personas inactivas», BORJA, A. et al, XVII Congresos de Estudios Vascos: Innovación para el progreso social sostenible, Eusko Ikaskuntza, Donostia, 2012, pp. 207-217.

³⁸⁸ Junto a lo ya apuntado, en el marco de la lucha contra la obesidad en el ámbito escolar, en 2011 se aprobó la Ley 17/2011, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria y Nutrición, en cuyos artículos 36 y siguientes se vela porque, además de impulsar la actividad física, la comida que se sirva o se pueda adquirir en los centros educativos responda a criterios de equilibrio nutricional. Sanidad quiso desterrar de estos centros refrescos, caramelos, golosinas, polos y sorbetes, chocolates y aperitivos salados, por su elevada densidad energética, gran cantidad de sal y, al mismo tiempo, bajo aporte de fibra, proteínas, vitaminas o minerales.

³⁸⁹ El Proyecto de LDA, en su artículo 80.2, establece que el patrocinio deportivo tendrá como límite la prohibición de publicidad de bebidas alcohólicas y del tabaco en las instalaciones y actividades deportivas con el fin de promover hábitos saludables.

³⁹⁰ Encontramos especialmente interesante destacar el dictado del Considerando número 14 de este Reglamento de la Unión Europea: «En el contexto del envejecimiento de la sociedad, una inversión bien orientada hacia la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades puede aumentar el número de «años de vida sana» y, en consecuencia, permitir que las personas de edad avanzada disfruten de una vida activa y saludable a medida que se hacen mayores. Las enfermedades crónicas son responsables de más del 80 % de las muertes prematuras en la Unión. El Programa debe identificar, difundir y promover la adopción de buenas prácticas y de prácticas probadas en lo que respecta a medidas rentables de promoción de la salud y prevención de enfermedades centradas, en particular, en los principales factores de riesgo, a saber, el consumo de tabaco, el consumo de drogas, el consumo nocivo de alcohol y los hábitos alimentarios poco saludables, la obesidad y la falta de actividad física, así como el VIH/ SIDA, la tuberculosis y la hepatitis. Una prevención eficaz contribuiría a aumentar la viabilidad financiera de los sistemas sanitarios. Dentro de un marco que integre consideraciones de género, el Programa debe contribuir a prevenir las enfermedades en todos sus aspectos (prevención primaria, secundaria y terciaria) y a lo largo de toda la vida de los ciudadanos de la Unión, a promover la salud, y a fomentar entornos que propicien estilos de vida saludables, teniendo en cuenta factores subyacentes de índole social y medioambiental, así como las consecuencias para la salud de determinadas discapacidades».

³⁹¹ Véase ITURRIOZ, I.; MIRANDA, M^a.A. y VILLAVERDE, E.: «¿Quo vadis, deporte municipal», cit., pp. 215-224, en particular p. 218.

actividad física en su vida, pero no es capaz de transferir esa voluntad favorable a comportamiento [...]. Lo que se nos pide ahora es adoptar un papel facilitador, movilizandolos todos los recursos y oportunidades de actividad física existentes en la comunidad».

En conexión con todo esto, hay que recordar que en los últimos años se han puesto en marcha interesantes políticas en pro de un envejecimiento activo. Es más, 2012 fue declarado el Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Interregional. En el marco de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública (en adelante LGSP), por la que se insta a las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, a desarrollar programas de prevención de los problemas de salud y sus determinantes dirigidos a todas las etapas de la vida de las personas, con especial énfasis en la infancia y, en lo que aquí nos atañe, en la vejez (art. 19.2.d) LGSP), en la Comunidad Autónoma andaluza, la LSPA, en su artículo 7, compele a las Administraciones Públicas de Andalucía a promover el interés por la salud de los mayores a través de políticas de envejecimiento activo³⁹².

No sólo hemos de ver el deporte como un instrumento de ocio para ocupar el tiempo libre, sino también como un hábito saludable, que ayuda a las personas a encontrarse en forma y prevenir enfermedades asociadas a la inactividad. Los poderes públicos han de percibir la utilidad que entraña el deporte como medio para *construir*³⁹³ salud, fomentando este hábito saludable entre la población. En este sentido, se erige en un ejemplo paradigmático de cómo es posible envejecer con salud, la experiencia emprendida en La Algaba³⁹⁴, municipio de la provincia de Sevilla, donde se ha puesto en marcha un proyecto de prescripción médica de actividad física en un centro de atención primaria a un seleccionado grupo de pacientes adultos crónicos. Esta iniciativa ha llevado a un notable descenso del número de visitas de estos pacientes a urgencias. Los pacientes participantes en este proyecto, todos ellos enfermos crónicos estables y autónomos para desenvolverse por sus propios medios, fueron seleccionados, por un equipo multidisciplinar (constituido por un médico de familia, un facultativo especializado en medicina deportiva y un monitor deportivo), siguiendo unos protocolos médicos donde se detallaban unos criterios cerrados de inclusión y exclusión, atendiendo siempre a su historial y circunstancias médicas. Cada uno de estos pacientes se ha beneficiado en su justa medida –y de acuerdo con su situación médica,

³⁹² No es posible aquí un abordaje exhaustivo de las diferentes políticas desarrolladas por la Administración Pública en este ámbito (encuadradas en campos tan heterogéneos como los que siguen: educación a lo largo de la vida, imagen y medios de comunicación o vivienda) pero sí trasladar, en suma, (1) que las políticas en materia de envejecimiento activo han de estar marcadas, necesariamente, por la idea de transversalidad (lo que supone integrar estas directrices en todos los procedimientos de adopción de instrumentos normativos); así como (2) que una buena implementación de estas puede ayudar a las personas mayores a “envejecer con salud”. Piénsese en iniciativas tan relevantes como las impulsadas en esta materia a nivel estatal por el IMSERSO (Instituto de Mayores y Servicios Sociales), con sus populares programas de vacaciones y termalismo social, o por el CSD, con el día de los 10.000 pasos. Nos remitimos a BOMBILLAR SÁENZ, F.M. y LUNA QUESADA, J.: «Envejecimiento activo y salud pública», *Derecho y Salud*, vol. 22, extraordinario, pp. 190-200.

³⁹³ RUBBI, P. y BOTTARI, C.: *Progettare il benessere. Una storia che viene da lontano: dall'Istituto per l'educazione fisica alla facoltà di scienze motorie*, Bononia University Press, Bolonia, 2010.

³⁹⁴ Se puede encontrar más información en torno a esta interesante experiencia en la página web del Colegio Profesional de Licenciados en Educación Física del Principado de Asturias, en la URL: <https://www.colefasturias.es/Documentos/Articulos/2009/EstudioMunideporte-PrescripciondeActFca.pdf>, [Con acceso el 01.09.2014].

convenientemente evaluada– de las ventajas que trae consigo, por regla general, la práctica de una actividad física moderada, que pasó a quedar incorporada a su propio tratamiento médico.

A lo largo de estas líneas vamos a defender, y no es la primera vez, a la luz de los beneficiosos efectos que los hábitos saludables generan para nuestra salud y más en una sociedad tan sedentaria como la nuestra, que se cumpla la obligación constitucional de los poderes públicos de fomentar la práctica del deporte con fines saludables³⁹⁵ promovándose y defendiéndose a través de la actividad física y el deporte. Ello justifica la puesta a disposición de la ciudadanía de equipamientos e infraestructuras deportivas suficientes para garantizar de manera efectiva su derecho a la práctica deportiva con fines saludables o la promoción de competiciones y eventos, como las carreras populares, que no tienen la consideración de competiciones oficiales y cuyo fin principal es el recreativo, por el que se pretende que la población en su conjunto, incluidos menores y mayores, esté más sana, disfrutando de su tiempo libre practicando actividades deportivas saludables.

Nos alegramos, por ello, de que el Proyecto de LDA vaya en esta línea, como no podía ser de otro modo, de acuerdo con lo previsto en el ordenamiento jurídico – europeo, estatal y andaluz (con un acervo normativo a este respecto que traspasa el campo del Derecho deportivo) y lo que es ya una incuestionable práctica habitual de los diferentes servicios deportivos municipales andaluces, erigiéndose en un importante respaldo normativo a las políticas públicas en pro de las prácticas deportivas saludables.

La UE, tras constatar que los ciudadanos cada vez se mueven menos y consumen más, lo que produce un aumento agudo en el sobrepeso y la obesidad, especialmente grave en los niños y adolescentes, produciendo un acortamiento de la vida a la par que tiene un coste económico para los poderes públicos cada vez mayor, se propone a través de la “Plataforma Europea de Acción sobre Alimentación, Actividad Física y Salud”³⁹⁶ crear un foro para organizaciones europeas, que van desde la industria alimentaria a las organizaciones de protección de los consumidores, dispuestas a hacer frente a la pandemia del sedentarismo y la sobre alimentación a través de la dieta y de la actividad física. La idea es que, bajo la coordinación de la Comisión Europea, la Plataforma sirva de modelo para las medidas coordinadas sobre esta cuestión entre los distintos segmentos de la sociedad y fomenten iniciativas locales, regionales o nacionales en toda Europa.

Desde su creación en el año 2005, los miembros de la Plataforma han acordado compartir entre sí sus planes de acción, lo que pretenden lograr y por qué medios. Según se desprende del informe de actividades de la Plataforma correspondiente al año

³⁹⁵ Ello ha “calado” en las autoridades sanitarias, como lo prueba que el Ministro de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad, Alfonso Alonso, en la inauguración del III congreso FADGE “El Deporte: una cuestión de Estado”, celebrado en mayo de 2015, destacase el papel que desempeñan en la actualidad los gestores deportivos como “agentes de salud pública”. Para el ministro, España se enfrenta al reto de reducir el alto índice de personas que no realizan actividad física suficiente, que en la actualidad es del 77 por ciento de la población. Se puede consultar en la siguiente dirección web: <http://www.eldiariomontanes.es/agencias/cantabria/201505/07/alonso-destaca-papel-gestores-383136.html>, [Con acceso el 01.06.2015].

³⁹⁶ Puede obtenerse más información en la siguiente dirección web: http://ec.europa.eu/health/nutrition_physical_activity/platform/index_es.htm, [Con acceso el 30.01.2014].

2013³⁹⁷, la educación y la modificación del estilo de vida sigue siendo el área con el mayor número de compromisos, un 32 % del total. En las conclusiones del citado informe se destaca que ciento veinticuatro de los compromisos descritos en el mismo demuestran que la epidemia de la obesidad en Europa se está abordando, aunque se reconoce que existe todavía un largo camino por recorrer y que las actividades de la plataforma deberían considerarse como ejemplos de buenas prácticas para estimular y motivar el desarrollo y la implementación de más acciones y la participación de más organizaciones para promover las dietas saludables, aumentar la tasa de actividad física y reducir el riesgo de obesidad.

También se analiza en este capítulo la normativa vigente en Andalucía sobre promoción de la actividad física y el deporte con fines de salud así como las determinaciones que se contienen en el Proyecto de LDA.

Desde la aprobación y posterior entrada en vigor, en 1998, de la LDA, los poderes públicos en Andalucía, especialmente los Ayuntamientos, han trabajado con la idea de generalizar la práctica deportiva entre la ciudadanía, especialmente por los efectos saludables que la actividad física y el deporte, practicados de forma adecuada, producen.

Los Ayuntamientos andaluces han puesto en marcha a lo largo de los últimos veinte años diversos programas de deporte y salud. Por ello, el propósito de la LSPA de promover una práctica deportiva adecuada según las circunstancias personales y sociales hoy es ya, como comprobaremos más adelante, una realidad, a cuya consolidación contribuyó la entrada en vigor de la referida LSPA. En este sentido, resulta de particular interés el servicio de información y asesoramiento del Instituto Municipal de Deportes del Ayuntamiento de Sevilla sobre la práctica deportiva más adecuada, recogido ahora como un derecho en el artículo 10 de la LSPA.

En las últimas décadas, se ha producido un cambio profundo en la sociedad andaluza, en tanto que los ciudadanos han asumido, casi en su totalidad, la práctica de ejercicios físicos y de actividades deportivas como un hábito saludable³⁹⁸, generalizable a la mayoría de los individuos, independientemente de su edad, sexo o situación socio-económica, siendo así que el deporte ha dejado de ser patrimonio exclusivo de una minoría, representada casi exclusivamente por los niños en edad escolar y los

³⁹⁷ El Informe de actuaciones realizadas, durante el año 2013, de la plataforma europea sobre dieta, actividad física y salud puede consultarse en la siguiente dirección web: http://ec.europa.eu/health/nutrition_physical_activity/docs/eu_platform_2013rep_enúm.pdf [Con acceso el 30.01.2014].

³⁹⁸ La encuesta de hábitos y actitudes de la población andaluza ante el deporte, publicada en el año 2009, pone de manifiesto que casi el 43% de los andaluces prefiere instalaciones públicas frente al 32,45% que prefiere practicar deporte en lugares públicos al aire libre. Comparando estos valores con los obtenidos en 2002 se advierte que la práctica en instalaciones públicas ha bajado, pasando del 50,2% en el año 2002 al 42,91% en el año 2007; por el contrario, la práctica en lugares públicos ha pasado del 26,9% en 2002 hasta un 32,45% en 2007. Según la encuesta de hábitos deportivos en Andalucía, antes referida, la ciudad de Granada es la capital andaluza donde un mayor número de deportistas realiza su práctica deportiva sin competir, siendo además la segunda ciudad andaluza con mayor número de deportistas que realizan su práctica de forma no organizada. Mantener y/o mejorar la salud y la línea es el motivo que más ha aumentado en los últimos años para hacer ejercicio físico entre los andaluces y andaluzas, pasando del 26,5% en el año 1999 al 42% en el año 2007, siendo las mujeres las que otorgan mayor importancia a los motivos relacionados con la salud y el físico.

deportistas de competición, para llegar a los más diversos grupos de población (mayores, discapacitados, inmigrantes, presos, etc.).

Pese a ello, paradójicamente, la Comunidad Andaluza se encuentra entre las cuatro Comunidades Autónomas del Estado con una mayor incidencia de sobrepeso y de obesidad, a la par que es la comunidad con una mayor tasa de inactividad física³⁹⁹.

La actividad física y la práctica deportiva son unos elementos directamente asociados y relacionados con la salud de la población⁴⁰⁰. La evidencia científica de los beneficios de la práctica de la actividad física y su impacto en la salud individual y colectiva de la población es incuestionable⁴⁰¹.

La práctica de la actividad física y deportiva en España ha sufrido un cierto retroceso o paralización en la presente década y presenta valores todavía muy por debajo de la mayor parte de los países europeos. Así, por ejemplo, la práctica de la educación física escolar ha disminuido y la de la población infantil se ha estancado⁴⁰².

Con el fin de impulsar, para el conjunto de la población, el acceso universal a una práctica deportiva de calidad, que mejore las salud individual y colectiva, y posibilite su incremento sustancial, el CSD, como ya se dijo, ha elaborado un *Plan Integral para la Actividad Física y el Deporte*, a ejecutar en el período de 2010 a 2020, en estrecha relación con las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales, las Universidades y otros organismos ministeriales⁴⁰³.

Les compete a los poderes públicos, especialmente a las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, promover una colaboración más estrecha entre los sectores sanitario, educativo y deportivo, al objeto de definir e implementar estrategias coherentes para reducir el sobrepeso, la obesidad y otros riesgos para la salud que asolan a nuestra ciudadanía, así como para promover un estilo de vida activo. Y al poder autonómico –y, en particular, al andaluz, que tiene competencia exclusiva tanto en materia de deporte como de salud⁴⁰⁴, ámbito al que se ciñe este estudio– le corresponde

³⁹⁹ Véase, a este respecto, el *Plan Integral para la Actividad Física y el Deporte*, pudiéndose consultar (on line) en la web del Consejo Superior de Deportes: www.csd.es, [Con acceso el 01.02.2015].

⁴⁰⁰ Así lo perciben la mayoría de los encuestados en el Estudio sobre los hábitos de los andaluces ante el deporte, elaborado por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, a través de la Empresa Pública de Deporte Andaluz. Puede consultarse *on line* en la web del Consejo General de los Ilustres Colegios Oficiales de Licenciados en Educación Física y en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte de España: http://www.consejo-colef.es/descargas/2010habitos_deportivos_andalucia.pdf, [Con acceso el 01.02.2015].

⁴⁰¹ Diversos estudios epidemiológicos han mostrado, de forma consistente, la relación entre actividad física y reducción del riesgo coronario. Otras enfermedades también se han asociado a la inactividad física como son, por su importancia, la diabetes mellitus, la hipertensión arterial o la osteoporosis. Véase al efecto *Sistema Nacional de Salud de España 2010*, monografía publicada en formato digital, elaborada por el Instituto de Información Sanitaria del Ministerio de Sanidad y Política Social, disponible *on line* en: <http://www.msps.es/organizacion/sns/librosSNS.htm>, [Con acceso el 01.02.2015].

⁴⁰² Así se constata en el mencionado *Plan Integral para la Actividad Física y el Deporte* aprobado por el Consejo Superior de Deportes.

⁴⁰³ Conviene recordar que, con anterioridad a este Plan, el Ministerio de Sanidad y Consumo aprobó la *Estrategia Naos* para luchar contra la obesidad y el sedentarismo a través de la actividad física y el cambio en los hábitos de alimentación.

⁴⁰⁴ El artículo 72 del EAA asigna, de forma exclusiva, a la Comunidad Autónoma andaluza la ordenación de las materias relacionadas con el deporte. Por su parte, el artículo 55.1 otorga a Andalucía competencia exclusiva sobre organización, funcionamiento interno, evaluación, inspección y control de centros y servicios sanitarios, sin perjuicio de las competencias estatales en este campo, y el artículo 55.2., por su

desarrollar, completar y, en su caso, crear normas para la promoción de la actividad física y el deporte, incluyendo en sus textos normativos (deportivos y no deportivos) todos aquellos aspectos que se estimen necesarios para incentivar el desarrollo por la población de actividades asociadas al deporte de ocio saludable y que faciliten, por ello, la incorporación del conjunto de la población a una práctica deportiva real, cotidiana y, por ende, saludable.

3.2. LOS EFECTOS BENEFICIOSOS DE LA ACTIVIDAD FÍSICA PARA LA SALUD

La OMS⁴⁰⁵ considera la actividad física como «todos los movimientos que forman parte de la vida diaria, incluyendo el trabajo, la recreación, el ejercicio y las actividades deportivas». Se trata de un concepto sumamente amplio, que engloba cualquier movimiento corporal producido por el aparato locomotor, gracias a la contracción de la musculatura, que suponga consumo de energía. Cuando la actividad se estructura y sistematiza con el objetivo de mejorar alguna de las funciones orgánicas, la denominamos “ejercicio”, y cuando se somete a una serie de reglas preestablecidas, entraríamos en el mundo del «juego» o del «deporte».

En España se está produciendo, según FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ⁴⁰⁶, un aumento alarmante de las denominadas enfermedades hipocinéticas⁴⁰⁷, tales como las cardiopatías coronarias, la hipertensión, la diabetes y la osteoporosis, entre otras; así como un aumento espectacular de la obesidad. En este sentido, la tasa nacional de obesidad y sobrepeso ha rebasado ya la frontera del 40%⁴⁰⁸. España está entre los primeros Estados de la Unión Europea en este problema y nos vamos acercando a pasos agigantados al país paradigmático de la obesidad mundial, Estados Unidos. La tasa de obesidad está incrementándose en todas partes del mundo, lo que está provocando que el patrón epidemiológico en muchas áreas del mundo esté cambiando rápidamente hacia las enfermedades crónicas y no contagiosas⁴⁰⁹.

parte, establece la competencia compartida con el Estado de la Comunidad Autónoma andaluza en materia de sanidad interior y, en particular, sobre la ordenación y ejecución de las medidas destinadas a preservar, proteger y promover la salud pública en todos los ámbitos.

⁴⁰⁵ Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS). Véase el *Informe sobre la Salud en el Mundo 2002 “Reducir los Riesgos y Promover una Vida Sana”* de la OMS, *on line*, en: <http://www.who.int/whr/previous/es>, [Con acceso el 01.02.2015].

⁴⁰⁶ Véase FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, I.: *Actividad física y Salud, dos caras de una misma moneda* [online]. Disponible en la URL: <http://www.arenassport.com/descargas/Art%EDculo%20revista.pdf>, [Con acceso el 7.10.2011].

⁴⁰⁷ Dada la situación de los países desarrollados en la actualidad con respecto a la práctica de actividad física, los expertos americanos han descrito ya un conjunto de patologías conocidas como enfermedades hipocinéticas. En los EEUU, incluso se ha acuñado el término S.E.D.S. (*Sedentary death syndrome* o síndrome de la muerte sedentaria) para englobar todas aquellas enfermedades que se agravan por la falta de ejercicio físico. Ahora se engloban 35 procesos bajo esta denominación, por nombrar sólo algunos: la hipertensión, la hiperlipidemia, episodios de ansiedad y estrés, enfermedades vasculares periféricas, infartos, osteoporosis, apneas de sueño, cáncer de colon, etc.

⁴⁰⁸ Véase CRENDE MARTÍN, A. *Sedentarismo una amenaza en potencia*, trabajo publicado en formato digital en <http://www.saudeter.com/concurso/articulo-numero-1-sedentarismo/>, [Con acceso el 01.09.2014].

⁴⁰⁹ El sistema de Vigilancia de los Factores de Riesgo de Conducta es un estudio transversal estatal de encuestas telefónicas. Los resultados del año 2008 mostraron que más del 30% de encuestados en cinco estados eran obesos, de acuerdo a valores de IMC mayores a 30mg/kg², y 32 estados presentaron más de 25% de índices de obesidad. En comparación, en 1990 ningún estado tenía un índice superior al 15%, y

Son incuestionables, desde el punto de vista científico, los beneficios que comporta la práctica de la actividad física y su impacto en la salud individual y colectiva de la población. Por ello, cada vez son más las llamadas de las organizaciones profesionales y políticas de la salud, como la OMS, que reclaman la necesidad de un impulso decidido a la generalización de la actividad física en nuestra sociedad.

La OMS estima que la inactividad física causa, en conjunto, 1,9 millones de defunciones a nivel mundial y que está detrás de un 10% a un 16 % de los casos de cáncer de mama, cáncer colorrectal y diabetes mellitus y aproximadamente un 22% de los casos de cardiopatía isquémica⁴¹⁰. La falta de actividad física aumenta la incidencia del sobrepeso, la obesidad y una serie de enfermedades crónicas, como las cardiovasculares o la diabetes, que disminuyen la calidad de vida, ponen en riesgo la vida de las personas y constituyen una carga para los presupuestos sanitarios y la economía⁴¹¹. Andalucía ha sido pionera en el reconocimiento del valor que la práctica deportiva tiene para la salud de la población. Un estudio de la Fundación Andalucía Olímpica realizado en el año 2001 puso de manifiesto el menor gasto sanitario en contraposición al aumento de la práctica deportiva.

Por ello la OMS recomienda un mínimo de treinta minutos diarios de actividad física moderada para adultos y de sesenta minutos para niños (que incluye el deporte, pero no se limita sólo a él). Las autoridades públicas y las organizaciones privadas de los Estados miembros deberían contribuir a alcanzar este objetivo. Estudios recientes, como el mencionado Libro Blanco sobre el Deporte de la Comisión Europea, muestran que no se está progresando lo suficiente.

La Comisión Europea recomienda que se fomente en los Estados miembros, a nivel ministerial, una colaboración más estrecha entre los sectores sanitario, educativo y deportivo, al objeto de definir e implementar estrategias coherentes para reducir el sobrepeso, la obesidad y otros riesgos para la salud. En este contexto, la Comisión anima a los Estados miembros a estudiar la manera de promover el concepto de “vida activa” a través de los sistemas nacionales de educación y formación, incluida la formación del personal docente.

Pese a todo lo dicho anteriormente, las experiencias de promoción de la actividad física y el deporte en el ámbito sanitario andaluz son escasas, pero no así en el ámbito deportivo local, en el que, como podremos comprobar, existe una amplia oferta de servicios deportivos saludables e incluso se han llevado a cabo experiencias de sustitución de medicación por actividad física, como en el caso del Ayuntamiento de La

10 estados tenían menos de 10% de sus residentes clasificados como obesos. El estudio de la Encuesta Nacional de Examen de Salud y Nutrición, que ofrece exámenes físicos en unidades móviles por todo el país, documentó que el 66.2% de adultos estadounidenses tenían sobrepeso o eran obesos, según los criterios de IMC, en 2003-2004.

⁴¹⁰ Véase *Informe sobre salud en el mundo*. 2003. OMS. http://www.who.int/whr/2003/en/whr03_es.pdf, [Con acceso el 01.02.2015].

⁴¹¹ Véase el *Libro Blanco sobre el Deporte* elaborado por la Comisión de las Comunidades Europeas. (Bruselas, 11.07.2007). Diversas iniciativas a nivel de la UE han puesto de manifiesto la estrecha relación entre la actividad física y la buena o mala salud de la población. En este campo, resulta de especial interés la propuesta de la UE de que parte de los fondos que se obtienen por la comercialización de los grandes eventos deportivos se destine al fomento de la práctica deportiva con fines de salud. Al efecto, véase *Directrices de actividad física de la UE. Actuaciones recomendadas para apoyar la actividad física que promueve la salud*.

Algaba, en colaboración con el Servicio Andaluz de Salud, a la que nos referiremos en este capítulo por su especial interés.

3.3. LA OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS PODERES PÚBLICOS DE FOMENTAR LA PRÁCTICA DEL DEPORTE CON FINES DE SALUD Y SU DESARROLLO EN LA LEGISLACIÓN DEPORTIVA Y SANITARIA.

Desde este trabajo defendemos la obligación constitucional de los poderes públicos de fomentar la práctica del deporte con fines de salud, a la luz de la interpretación que del término “deporte” se ha realizado tanto por la jurisprudencia como por la doctrina, (REAL FERRER, DE LA PLATA CABALLERO o JIMÉNEZ SOTO⁴¹²). Todo ello, principalmente, en base a tres pilares: la propia ubicación sistemática del artículo 43.3 de nuestra Constitución⁴¹³, la postura a este respecto de los organismos internacionales⁴¹⁴ y el reconocimiento jurisprudencial propiciado por la Sentencia del TS de 23 de marzo de 1988.

De la lectura de estos documentos se desprende, claramente, que el deporte representa un bien jurídico querido por nuestro constituyente, que está íntimamente relacionado con otros bienes jurídicos como la salud, el ocio y la educación y que debe ser fomentado por los poderes públicos, según BARRANCO VELA⁴¹⁵ con el objetivo primordial de aumentar su conocimiento y ejercicio. Los poderes públicos –en especial, los Ayuntamientos– han de promover la práctica deportiva del ciudadano de a pié, como actividad espontánea, desinteresada y lúdica, con fines educativos y sanitarios. No toda práctica deportiva debe ser objeto de la misma promoción, los poderes públicos han de

⁴¹² Véase, por ejemplo, JIMÉNEZ SOTO, I.: «El derecho al deporte y al ocio», MOLINA NAVARRETE, C; MONEREO PÉREZ, J. L y MORENO VIDA, Mª N. (coord.), *Comentario a la constitución socio-económica de España*, Comares, Granada, 2002, pp. 1567-1606.

⁴¹³ Como es sabido, el artículo 43.3. de la Constitución dispone: «Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio». El deporte no es presentado en el art. 43.3 CE como un derecho, sino como un principio rector. Lo que implica, en virtud del art. 53.3 CE, que su reconocimiento, respeto y protección informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, y que sólo podrá ser alegado ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que lo desarrollen. No obstante, el propio TS (en Sentencia de 9 de mayo de 1986) dijo que este tipo de principios no eran meras normas programáticas. Su eficacia no se circunscribe al campo de la retórica política. Son principios vitales, vivos, que otorgan y limitan los poderes del Gobierno de nuestra Nación. No obstante, aunque no hay reconocido directamente un derecho al deporte en la Constitución, sí hay un reconocimiento indirecto o tangencial del mismo, en la medida en que hay una obligación de promoverlo por parte de los poderes públicos, tal como sostiene AGUIRREAZKUEÑAGA, en su trabajo, titulado *Intervención pública en el deporte*, Civitas, Madrid, 1988, p. 352. En este sentido, por ejemplo, se manifiesta el artículo 2, letra a), de la LDA, donde se contempla como uno de los principios rectores de los poderes públicos de Andalucía en su actividad de fomento del deporte y tutela de su ejercicio: «el derecho de todo ciudadano a conocer y practicar libre y voluntariamente el deporte en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna».

⁴¹⁴ Por ejemplo, téngase en cuenta la Carta Europea del Deporte para Todos, de 1976, donde se afirma que «Todo individuo tiene derecho a la práctica del deporte», siendo en su art. 2 donde se señala que «La promoción del deporte, como factor importante del desarrollo humano, debe ser favorecida y sostenida de forma apropiada por los fondos públicos» (art. 1); o la Carta Europea del Deporte, de 1992, donde se recoge, por su parte, que «Se tomarán medidas que permitan a todos los ciudadanos la posibilidad de que practiquen deporte y, si fuera necesario, medidas suplementarias que permitan a los individuos o a los jóvenes dotados, así como a las personas o grupos desfavorecidos o con minusvalías beneficiarse realmente de estas posibilidades» (art. 4.2).

⁴¹⁵ Ver estas consideraciones y otras adicionales en BARRANCO VELA, R.: «El papel de la legislación autonómica en la promoción del deporte», DE LA PLATA CABALLERO, N. (dir.), *Las Leyes del Deporte de la Democracia: Bases para una Ley del Siglo XXI*, Dykinson, Madrid, 2002.

prestar una especial atención a la actividad física realizada con objetivos fundamentales de ocupación del tiempo libre y mejora de la salud.

No le cabe ninguna duda a nuestro Tribunal Supremo de la especial promoción a la que obliga nuestro texto constitucional de la práctica deportiva con fines educativos y sanitarios. Para el TS es éste el sentido y significado que se le ha dado al término “deporte” en la Constitución. Para nuestro alto Tribunal, el fenómeno deportivo que ha de ser objeto de fomento por parte de los poderes públicos es el «deporte activo» o «deporte popular» el que contribuye a mejorar la salud o a prevenir aquella. Es sobre este deporte sobre el que obliga la CE a los poderes públicos a emplear todas las técnicas de intervención administrativa de que se dispongan, desde el fomento⁴¹⁶ hasta la prestación de servicios públicos, de forma directa o indirecta. En este sentido, en el fundamento jurídico 7º de la referida sentencia del TS de 23 de marzo de 1988, se dice: «la circunstancia de que la disposición que establece el deber de fomento del deporte es un apartado del precepto donde se reconoce el derecho de todo ciudadano a la protección de su salud y, en buena medida el apartado que alude al «fenómeno deportivo» está imbuido del espíritu de todo el artículo 43, la protección a la salud, lo cual sólo se puede lograr mediante el deporte activo y cuanto más extendido mejor, es decir, mediante el deporte popular» o «deporte para todos»⁴¹⁷.

El deporte se erige como un factor corrector de desequilibrios sociales, un elemento favorecedor de la inserción social y, por supuesto, un elemento determinante de la calidad de vida que incide decisivamente sobre la salud física y mental de quienes lo practican, en conexión con la definición amplia de salud propuesta por la OMS⁴¹⁸. Y por ello, toda la población, sin exclusiones, debe poder acceder a sus beneficios.

⁴¹⁶ La CE, en su artículo 43.3, obliga a los poderes públicos a fomentar el deporte. Para no entrar de nuevo en la polémica que se suscitó recién aprobada la Constitución sobre el alcance y significado del término fomento, que desde el punto de vista del Derecho Administrativo es una técnica de intervención administrativa, con gran acierto se utiliza la expresión “promocionar”, que es un término más amplio, que comprende el uso de todas las técnicas de intervención administrativa de que dispone la Administración Pública.

⁴¹⁷ El Deporte para Todos es un concepto diferenciado de otras prácticas más competitivas y agonísticas. Reivindica la esencia original del deporte moderno y tiene como meta inicial la preservación de los elementos constitutivos del ocio (ocupación voluntaria, descanso, diversión, formación, información, participación social, capacidad creadora, recuperación). Este deporte se desarrolla desde el placer por el movimiento, buscando valores higiénicos de salud física y mental, y como búsqueda de ocupación del ocio, independientemente de la edad, el sexo, la capacidad física. Véase “Plan General del Deporte de Andalucía”, en especial pp. 238 y ss., disponible en formato digital en la siguiente dirección web: http://www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte/ctcd-docs/planificacion/68_906_volumen_ii-corregido.pdf, [Con acceso el 01.09.2014].

⁴¹⁸ En esta dirección, confirmando nuestra posición, se pronuncian tanto la Exposición de Motivos de la LD: «El deporte se constituye como un elemento fundamental del sistema educativo y su práctica es importante en el mantenimiento de la salud y, por tanto, es un factor corrector de desequilibrios sociales que contribuye al desarrollo de la igualdad entre los ciudadanos, crea hábitos favorecedores de la inserción social y, asimismo, su práctica en equipo fomenta la solidaridad. Todo esto conforma el deporte como elemento determinante de la calidad de vida y la utilización activa y participativa del tiempo de ocio en la sociedad contemporánea»; como de la LDA: «La práctica deportiva constituye hoy un fenómeno social de especial trascendencia; por una parte, se ha confirmado su importancia como elemento coadyuvante a la salud física y mental de quienes lo practican, por otra parte, se ha revelado como un gran factor de corrección de desequilibrios sociales, crea hábitos favorecedores de la inserción social, canaliza el cada vez más creciente tiempo de ocio y fomenta la solidaridad mediante su práctica en grupo o en equipo».

3.4. DEPORTE Y SALUD EN LA PLANIFICACIÓN ESTATAL

3.4.1. El Plan A+D, Plan integral para la actividad física y el deporte

El Plan A+D es un instrumento creado por el CSD con el fin de garantizar al conjunto de la población española el acceso universal a la práctica deportiva de calidad, ayudando así a combatir el elevado nivel de sedentarismo y obesidad y a promover hábitos de vida activos y saludables. Es un plan que se ha elaborado teniendo en cuenta los criterios y orientaciones de organismos internacionales que han legislado o desarrollado normas sobre la materia. Así, el Plan tiene en cuenta, de modo riguroso y, a la vez, innovador, las directrices sobre actividad física y salud de la UE⁴¹⁹ y las recomendaciones de la OMS sobre deporte y salud⁴²⁰.

El presente Plan interpreta, desarrolla, adapta y complementa las directrices europeas en un intento por trasladar las recomendaciones y objetivos a acciones, proyectos y medidas susceptibles de ser llevados a cabo tanto desde las entidades públicas responsables del deporte como por el resto de los agentes deportivos del sector privado, así como por las autoridades de sectores relacionados: salud, educación,

⁴¹⁹ Las Directrices europeas son unas actuaciones recomendadas para apoyar la actividad física que promueve la salud. Han sido elaboradas por un grupo de expertos sobre «Deporte y Salud» de todos los países miembros de la Unión Europea y aprobadas en noviembre de 2008 por Ministros responsables de los Estados miembros. Las Directrices se dirigen a las autoridades nacionales de los Estados Miembros que tienen competencias e invierten presupuestos en promover la actividad física, especialmente en: Deporte, Salud, Educación, Transporte, Medio Ambiente, Planificación Urbana y Seguridad Pública, Entorno de trabajo y Servicios para ciudadanos mayores. Como las propias Directrices establecen en su introducción «están dirigidas principalmente a los responsables de las políticas de los Estados miembros, y están pensadas para servir de inspiración para la formulación y la adopción de las directrices nacionales de actividad física orientadas a la acción. Así mismo, las Directrices siguen las orientaciones marcadas en el Libro Blanco del Deporte, proponiendo «directrices para la acción más concretas, y relacionadas con las políticas [...] Las Directrices están dirigidas a los responsables de la toma de decisiones en todos los niveles (europeo, nacional, regional y local), tanto en el sector público como en el sector privado».

Las directrices pueden consultarse en la siguiente dirección web: http://www.csd.gob.es/csd/estaticos/depsalud/Directrices_Actividad_Fisica_UE_Espanol.pdf, [Con acceso el 01.09.2014].

⁴²⁰ En mayo de 2004, la 57ª Asamblea General de la OMS aprobó una resolución (57.17) en torno a la «Estrategia global sobre Alimentación, Actividad Física y Salud». En la misma se recomendaba a los Estados miembros la formulación de planes nacionales y políticas concretas para incrementar el nivel de práctica de actividad física de sus poblaciones. Así mismo, en 2008, la resolución 61.14 de la Asamblea General establece una «Estrategia Global y un Plan de acción contra las enfermedades no contagiosas» («la inactividad física es el 4º factor de riesgo de mortalidad, responsable directo del 6% de las muertes en el mundo, y con influencia en otros factores). El Plan de Acción urge a los Estados miembros a implementar y poner en marcha recomendaciones para la promoción de la actividad física asociada a la salud y específicamente a: desarrollar e implementar guías nacionales de actividad física asociada a la salud; introducir políticas activas y seguras de transporte para el acceso a los lugares de trabajo y centros educativos andando o en bicicleta y asegurar entornos saludables y seguros para la actividad física y crear espacios deportivos y recreacionales. Se insta además a los países a que generen medios y estructuras técnicas para disminuir la influencia de los factores que inciden en el desarrollo de «enfermedades no contagiosas». Un paso más en estas recomendaciones ha sido la publicación en 2012 de las recomendaciones globales para la actividad física, orientada a los tres grandes grupos de población: 5-17 años; 18-65 años; y más de 65 años. Son recomendaciones concretas y criterios que orientan también sobre su aplicación en el nivel nacional, territorial y local, incidiendo asimismo en la necesidad de comunicación y sensibilización, así como en el seguimiento y evaluación de las políticas. En el año 2012 ha publicado sus recomendaciones sobre Actividad Física y Salud (Global recommendations on physical activity for health). La información expuesta puede consultarse en la siguiente dirección web: <http://www.who.int/es/> [Con acceso el 01.09.2014].

cohesión social, igualdad. Por último hay que señalar que el Plan A+D para la Actividad Física y el Deporte recoge, en el desarrollo que ahora se presenta, el 80% de las Directrices y sub-directrices de la Unión Europea, incorporando además objetivos, estrategias, programas y medidas propios adaptados a nuestras características, especificidades y diagnóstico.

También incorpora muchos elementos de recomendaciones de la OMS, así como terminología básica, y desarrolla, en el ámbito nacional, tanto la citada estrategia como el Plan de Acción recomendado.

El Plan se configura como una propuesta simultánea y coordinada del Consejo Superior de Deportes y de las Comunidades Autónomas al conjunto los sistemas deportivo, sanitario, de salud, de cohesión social y de igualdad efectiva entre mujeres y hombres de nuestro país y de cada una de las Comunidades Autónomas. La actuación coordinada en la implantación del Plan debe hacer posible un incremento sustancial de la práctica de la actividad física y el deporte saludable en la población española. En un Estado descentralizado política y administrativamente como es el nuestro, esa tarea no es, ni mucho menos, fácil. Las competencias de gestión y promoción diaria de la actividad física y del deporte son, en el sector público, de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos –fundamentalmente, y en la práctica diaria, de estos últimos–. La Administración del Estado y las Comunidades Autónomas tienen asimismo diferentes competencias reguladoras, planificadoras o ejecutivas en el resto de las materias que aborda este plan, especialmente en salud y educación. Sólo desde la colaboración mutua, la coordinación, la confianza y la lealtad, es posible poner en marcha y desarrollar un Plan de esta naturaleza.

3.4.2. El programa «España se mueve»⁴²¹

La Campaña “Contamos Contigo”⁴²² es el mejor referente histórico para “España se Mueve” (en adelante “EsM”). Esta iniciativa fue la gran apuesta de Juan Antonio Samaranch a su llegada a la Delegación Nacional de Educación Física y Deportes (antiguo Consejo Superior de Deportes). Supuso el primer gran éxito institucional y mediático de Samaranch. Se inició en la primavera de 1967, con una duración de casi cuatro años. Fue la primera gran campaña de promoción del deporte en España. Contó con enorme apoyo por parte de TVE, la única cadena en aquella época, con significativos medios promocionales y una entusiasta colaboración de las autoridades locales y federaciones. Su lanzamiento permitió que se iniciase una discreta

⁴²¹ Puede consultarse en la siguiente dirección web: <http://xn--espaasemueve-dhb.es/el-proyecto.html>, [Con acceso el 01.09.2014].

⁴²² Véase VAZQUEZ PÉREZ, J.C.: *La política deportiva pública basada en la sociedad*, Delegación de Cultura y Deportes de la Diputación de Málaga, Málaga, 2015. Para este gestor e investigador la campaña “Contamos Contigo” fue el inicio de la generalización de la práctica deportiva en nuestro país. Reproducimos a continuación un párrafo que nos ilustra sobre el contexto en el que surge aquella campaña y su significado visto desde la perspectiva que nos da el tiempo transcurrido. «Hasta 1975, la práctica deportiva en nuestro país se centraba en la competición federada, de modesto nivel internacional, y en la competición escolar, que era la base de la federada y una prolongación –aunque obviamente selectiva- de la Educación Física “de identificación de talentos deportivos” que se impartía en aquellos tiempos. Lógicamente, como quiera que se practicaba casi exclusivamente deporte de rendimiento, la tasa de práctica deportiva debía de ser muy baja, aunque no tuvimos datos hasta 1975 (22%). Después del tiempo transcurrido, el “Contamos Contigo” de Samaranch se ha convertido, de alguna manera, en el punto de partida de la evolución del deporte español que, cuarenta años después, ha conseguido avanzar de una forma que no podíamos soñar en aquellos tiempos en *blanco y negro*».

política de construcciones deportivas, muy escasas en aquel momento. Tuvo una gran aceptación entre la población, que en 1968 votó de forma favorable en un sondeo sobre la continuidad de la campaña.

“España se Mueve” es el título de una ambiciosa campaña de promoción y divulgación para concienciar a los ciudadanos sobre la importancia de adquirir hábitos saludables como una alimentación adecuada y la práctica regular de actividad física. Esta iniciativa se enmarca dentro de las acciones que se llevan a cabo dentro del Plan Integral para la Actividad Física y el Deporte (Plan A+D) del CSD, con el que se pretende universalizar la práctica deportiva entre la población; de la Estrategia NAOS, promovida por la AESAN, y de las iniciativas que se impulsan desde las fundaciones Alimentum y Deporte Joven. Desde “EsM” se difundirán hábitos de vida que mejoren la salud de los ciudadanos, se incentivará a las instituciones públicas y privadas para que se incorporen al proyecto y se les asesorará sobre la mejor forma de orientar su colaboración.

España es uno de los países con mayor tasa de obesidad y sobrepeso entre la población en general y, en especial, entre los más pequeños. Además, según la última Encuesta de Hábitos Deportivos del Consejo Superior de Deportes, solo el 43% de la población realiza actividad física de manera regular. Según el “Informe Bernat Soria”⁴²³ el sistema sanitario español suspende en la puesta en marcha de programas de concienciación y de detección de hábitos no saludables. Dedicamos a la prevención un 1,4% del PIB, frente a la media de todos los países europeos, que se sitúa en el 3,1%. En este se recomienda puesta en marcha programas de concienciación y de detección de hábitos no saludables, como es el caso del programa “EsM”.

Se dice en el citado informe que el sistema sanitario español arrastra un déficit de 11.000 millones de euros, lo que hace indispensable la implantación de campañas y actividades que conciencien a las personas de la necesidad de mantener una dieta equilibrada y de realizar actividad física de manera regular para poder reducir el citado déficit.

El Gobierno a través del CSD con la colaboración de la Fundación Deporte Joven⁴²⁴ pretende a través del programa «España se Mueve» crear un gran movimiento por la salud, implicando a todos los sectores de la sociedad con el objetivo de promover hábitos de vida saludables en la sociedad española, a través del fomento del deporte y la actividad física para mantener una vida activa y dinámica desde la infancia y conseguir

⁴²³ Este informe está disponible en la siguiente dirección web: <http://www.coib.cat/uploads/BO/Generica/Documents/SANIFAX%20020211.PDF>, [Con acceso el 01.02.2015].

⁴²⁴ En el proyecto «España se Mueve» colaboran el CSD a través de la Fundación Deporte Joven, el COE, el Ministerio de Sanidad (a través de la AECOSAN), la Asociación Nacional de Informadores de Salud (ANIS), la Asociación de Deportistas, la Asociación Española de la Prensa Deportiva (AEPD), la Asociación de la Prensa Deportiva de Madrid, el Ayuntamiento de Madrid, el Círculo de Empresarios, el Colegio Profesional de Fisioterapeutas de la Comunidad de Madrid, el Consejo General del COLEF y CAFD, la Comunidad de Madrid, la Federación de Asociaciones de Gestores del Deporte de España (FAGDE), la Federación de Municipios de Madrid (FMM), la Federación Española de Medicina del Deporte (FEMEDE), la Federación Nacional de Empresarios de Instalaciones Deportivas (FNEID), la Fundación Deporte Integra, la Fundación Deporte Madrid, la Fundación Economía y Salud, la Fundación Empresa y Sociedad, la empresa Genetic, Life & Health, el INEF de Madrid, la empresa Madison, el diario MARCA, así como la Universidad Politécnica de Madrid, la Universidad Europea de Madrid y la Universidad Francisco de Vitoria.

así mejorar la salud, generando un estado de opinión sobre los beneficios de una vida sana a cualquier edad, asesorando e incentivando cualquier iniciativa, pública o privada, que contribuya a lograr este fin.

Para conseguir los objetivos expuestos se necesita llegar al mayor número de ciudadanos con mensajes claros, positivos y asumibles. Por ello la comunicación es una parte muy importante previéndose acciones en prensa, radio, internet, redes sociales y televisión. La campaña de comunicación se sirve de diversos soportes básicos para difundir sus mensajes:

- **Redes sociales.** Son un pilar fundamental de la comunicación actual. Contará con perfiles en varias redes (Twitter, Facebook, Youtube, etc.). En ellos se informará de las distintas actividades del proyecto, realizándose en algunos casos convocatorias multitudinarias, facilitando y promoviendo la participación de la población.
- **Programa de televisión.** Se implantará en una segunda fase y tiene el objetivo de concienciar a los espectadores sobre la importancia de la práctica de actividad física y el deporte para mejorar su salud. Se contarán historias, de forma atractiva y didáctica, de personas sencillas cuya relación con el deporte suponga un buen ejemplo para la ciudadanía. Se mostrarán también experiencias saludables de las instituciones. Su finalidad será trasladar a los espectadores la importancia de hacer ejercicio para mejorar su salud. Para ello se valdrá de los testimonios de personas anónimas (sobre todo), de expertos y de instituciones (públicas y privadas). También participarán caras reconocibles para la audiencia para captar la atención y el interés de los espectadores. Se contarán historias, de forma atractiva y didáctica, de buenas prácticas relacionadas con la actividad física, en las que el espectador se pueda ver reflejado. Estos relatos (reportajes) resaltarán todos los valores relacionados con el deporte/actividad física: entretenimiento, participación, solidaridad, esfuerzo y espíritu de superación (deporte de competición), generosidad con el compañero, deportividad hacia el adversario y, sobre todo, mejora de la salud y, por lo tanto, de la calidad de vida. La idea es que sea presentado por un/a deportista, que ofrezca credibilidad, pero que posea la suficiente soltura ante la cámara que cualquier programa de televisión precisa. Se constituirá un Consejo de Redacción, integrado por un representante de cada una de las partes del convenio, que velará por el cumplimiento de los objetivos de la campaña, tal y como se refleja en el convenio marco de colaboración.

«Madrid se Mueve» es el proyecto piloto de “EsM” y se ha puesto en marcha en varios Ayuntamientos de la región, entre otros Madrid⁴²⁵. Se dirige además a los niños, promoviendo el deporte en los colegios, a los parados, para ayudarles a que esa situación transitoria sea más llevadera, y a los mayores, para mejorar su salud y sus relaciones sociales. Consta inicialmente de tres programas:

- «Muévete»: Dirigido a los escolares de Primaria. Se desarrollan actividades lúdico-deportivas, con el objetivo de aficionarles. Se completa con charlas divulgativas para los padres sobre hábitos saludables con profesionales de la actividad física, médicos y psicólogos. Responde a la preocupación de los

⁴²⁵ Forman parte de este programa los Ayuntamientos de Alcorcón, Alcobendas, Getafe, Villaviciosa de Odón, Móstoles, San Agustín del Guadalix, Villanueva de Perales y San Martín de Valdeiglesias.

responsables municipales por los altos índices de obesidad y sedentarismo infantil.

- «No te pares»: Dedicado a las personas en situación de desempleo. Se les facilitará la práctica de ejercicio, para mejorar su estado físico y mental. Se ofrecerán charlas sobre hábitos saludables y asesoramiento para su inserción laboral. El objetivo es mejorar su estado físico y mental como apoyo y ayuda a su grave situación personal laboral.
- «Movinivel»: Actividad física de vanguardia para que las personas mayores mejoren su condición física, reduciendo la dependencia. Se utiliza la herramienta «Movinivel», diseñada por prestigiosos profesionales del deporte y la salud.

La Universidad Europea de Madrid con la colaboración del CSD y el Ministerio de Sanidad realizará un estudio científico, con los datos obtenidos, sobre los beneficios de la actividad física para el sistema público sanitario.

3.5. EL FOMENTO DE LAS PRÁCTICAS DEPORTIVAS SALUDABLES EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

El compromiso de la Junta de Andalucía con la promoción de la salud a través del deporte queda patente tras la lectura de algunos de los principales planes aprobados al respecto por las Autoridades sanitarias (III Plan Andaluz de Salud, Plan para la Promoción de la Actividad Física y la Alimentación Equilibrada o II Plan Integral de Salud Mental de Andalucía) y deportivas (Plan General del Deporte de Andalucía, Plan Estratégico General del Deporte andaluz o Plan Director y los Planes Locales de Instalaciones Deportivas de Andalucía) andaluzas en la última década.

✓ El Plan General del Deporte de Andalucía

El artículo 4 de la LDA dispone que la Consejería competente en materia de deporte elabore, y el Consejo de Gobierno andaluz apruebe, el Plan General del Deporte, una vez informado por el Consejo Andaluz del Deporte y previo debate de sus líneas básicas por el Parlamento de Andalucía. El Plan General del Deporte de Andalucía⁴²⁶ tiene como objetivo básico el desarrollo sostenible del deporte como actividad de interés general que cumple funciones sociales, culturales y económicas.

El Plan, previsto en la LDA, contó en su elaboración con el acuerdo y la participación de Entidades Locales, universidades y organizaciones sociales y deportivas representadas en el Consejo Andaluz del Deporte. Asimismo, es fruto de las conclusiones establecidas en la denominada ‘Carta de Cádiz’⁴²⁷, manifiesto sobre deporte, sociedad y poderes públicos aprobado en el I Congreso Internacional ‘Andalucía Tierra del Deporte’⁴²⁸. Este texto de referencia parte de la consideración de la actividad deportiva como signo de identidad de las sociedades contemporáneas que

⁴²⁶ La formulación del Plan General del Deporte fue adoptada por el Consejo de Gobierno mediante el Decreto 227/2002, de 10 de septiembre, determinando los objetivos generales, el contenido y el procedimiento de aprobación. Se aprobó por Acuerdo, de 27 de enero de 2004, del Consejo de Gobierno, publicado en el BOJA, núm. 64, de 1 de abril de 2004.

⁴²⁷ Manifiesto del Deporte. Carta de Cádiz sobre deporte, sociedad y poderes públicos en el Siglo XXI, *Derecho Deportivo*, núms. 3-4, 2003, pp. 233-236.

⁴²⁸ Se celebró en Cádiz del 18 al 23 de septiembre de 2003. Se pueden consultar las actas del congreso en la siguiente dirección web: <http://www.juntadeandalucia.es/servicios/publicaciones/detalle/42410.html>, [Con acceso el 01.02.2015].

contribuye a elevar la calidad de vida de los ciudadanos y a transmitir los valores éticos y morales que comporta. La LDA determina la necesidad de elaborar y aprobar el Plan General del Deporte de Andalucía, entendido este como el mecanismo legal para hacer efectiva una adecuada ordenación de los recursos públicos en materia de deporte, determinando las principales necesidades, objetivos, prioridades y programas de acción y definiendo el modelo y la estrategia de actuación deportiva de la Comunidad Autónoma.

El objetivo finalista del Plan es el fomento del deporte como factor de calidad de vida de los andaluces y la universalización de la práctica deportiva junto a la consecución de mayores beneficios individuales y sociales procedentes de la práctica deportiva o la mejora cualitativa de todos los niveles deportivos y la consolidación de un sistema deportivo propio para Andalucía.

La práctica deportiva se concibe como un factor esencial para la salud, la calidad de vida y el desarrollo integral de la persona con el objetivo de universalizar su ejercicio.

✓ **El Plan Estratégico General del Deporte andaluz**

Tras constatar que la práctica deportiva ciudadana está ligada a la salud integral de la sociedad, el *Plan Estratégico General del Deporte andaluz*⁴²⁹ se propone como primer objetivo incrementar los niveles de práctica deportiva de los ciudadanos andaluces, y especialmente la actividad asociada al deporte de ocio saludable⁴³⁰, todo ello mediante las siguientes líneas estratégicas asociadas:

- Extender la implantación, con las modificaciones necesarias para mejorar la eficacia del mismo, el programa *El deporte en la escuela*.
- Potenciar el desarrollo y fortalecer el deporte en el ámbito local (Diputaciones y Ayuntamientos, especialmente en los de menos habitantes).
- Desarrollar con la Administración sanitaria andaluza acciones en torno a la consideración de la actividad física y el deporte como “medicamento genérico universal”.
- Promocionar la práctica deportiva en el medio natural y abordar el acondicionamiento de espacios urbanos y naturales para la misma.
- Impulsar la práctica de la actividad física y el deporte en las Universidades andaluzas.

En el Plan se propone la implicación del Sistema de Salud Andaluz en programas efectivos de impulso a la práctica de la actividad física de los andaluces, inicialmente (período 2009-2012) mediante proyectos piloto y acciones puntuales; y, en

⁴²⁹ El *Plan Estratégico General del Deporte* se formuló por Decreto 390/2008, de 17 de junio, publicado en el BOJA, núm. 101 de 28 de mayo de 2009, para el período 2008-2016. Se puede consultar en la siguiente dirección: http://www.acgep.cat/fitxer/401/859_plan_estrategico_deporte.pdf, [Con acceso el 01.02.2015].

⁴³⁰ Algunos autores andaluces que han abordado la relación deporte-salud son, por poner sólo algunos ejemplos: RECUERDA GIRELA, M.A.: «La actividad física y el deporte como estrategias de salud pública para la prevención y el control de la obesidad», en *Derecho deportivo*, núm. 6, Junta de Andalucía, Sevilla, 2005, pp. 131 y ss.; JIMÉNEZ SOTO, I.: «El derecho al deporte y al ocio», en *Comentario a la constitución socio-económica de España*, cit., pp. 1567-1606 o BOMBILLAR SÁENZ, F.M.: «El derecho a la salud de la mujer deportista profesional», cit., pp. 31-46.

un segundo ciclo del Plan, mediante la generalización de las medidas y proyectos desarrollados.

El Plan ha acuñado el término “Deporte: Medicamento genérico universal”, generado en la Secretaría General para el Deporte de la Junta de Andalucía. Es este un concepto con mucha fuerza mediática que debe de ser aprovechado en ese sentido.

Uno de los problemas más importantes de las políticas de promoción de la actividad física asociadas a la salud es que los resultados de estas se ven a más largo plazo que el horizonte común del resto de las políticas. Programas potentes puestos en marcha en estos momentos pueden empezar a tener visibilidad en los resultados de la salud de los andaluces a partir de los 12-15 años de su comienzo: ese plazo es muy largo en política y, por lo tanto, siempre muy difícil de implantar.

El Plan se propone con carácter piloto y experimental la instauración en al menos cuatro ciudades de Andalucía, de Unidades de Actividad Física y Salud y una Oficina de atención al “deportista ciudadano”.

✓ **El Plan Director y los Planes Locales de Instalaciones Deportivas de Andalucía**

El Plan Director de Instalaciones Deportivas de Andalucía (en adelante PDIDA)⁴³¹ tiene como misión impulsar y generalizar la práctica del deporte. Este plan establece que la creación de las infraestructuras deportivas en Andalucía se adecuará a las necesidades de la población, que se concretarán en los planes locales⁴³². Su ejecución contribuye de manera decidida a la factibilidad y accesibilidad a la práctica deportiva, compromiso que, recordemos, reafirma la LSPA y, ahora, el PLDA.

La LDA establece, en su artículo 50, que la Consejería competente en materia deportiva elaborará el Plan Director de Instalaciones Deportivas de Andalucía, que tendrá la consideración de plan con incidencia en la ordenación del territorio, con el fin de ordenar las actuaciones de las Administraciones Públicas en materia de infraestructura deportiva para el desarrollo del sistema deportivo andaluz.

El Decreto 144/2001, de 19 de junio, sobre los Planes de Instalaciones Deportivas establece que el Consejo de Gobierno acordará la formulación del Plan Director de Instalaciones Deportivas de Andalucía (en adelante PDIDA), lo que llevó a cabo éste en 2004, entrando en vigor en 2007⁴³³.

El PDIDA tiene como misión impulsar y generalizar la práctica del deporte, mejorar las condiciones de los espacios que alojan las instalaciones deportivas y corregir los desequilibrios territoriales existentes en cuanto a calidad, ubicación y número de instalaciones deportivas para, en definitiva, acercar el deporte a toda la sociedad andaluza, en el marco del Decreto 144/2001, de 19 de junio, sobre los Planes de Instalaciones Deportivas.

⁴³¹ Acuerdo de 8 de mayo de 2007, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Director de Instalaciones Deportivas de Andalucía (*BOJA*, núm. 117, de 14 de junio de 2007).

⁴³² Las determinaciones del PDIDA se han de trasladar a los planes locales de instalaciones deportivas, que, obligatoriamente, deben redactarse en cada municipio y donde se concretan aquellas. Estos planes vinculan al planeamiento urbanístico.

⁴³³ Acuerdo de 8 de mayo de 2007, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Director de Instalaciones Deportivas de Andalucía, publicado en el *BOJA* de 14 de junio de 2007.

La creación de las infraestructuras deportivas en la Comunidad Autónoma se adecuará a las necesidades de la población, a la disponibilidad de los recursos, a la política deportiva y a los criterios de planificación territorial de la Junta de Andalucía.

El PDIDA tiene los siguientes objetivos generales:

- a) La cualificación del sistema deportivo andaluz mediante el establecimiento de un conjunto de estrategias y programas de ampliación, diversificación, mejora y modernización del parque deportivo existente en la Comunidad Autónoma.
- b) La generalización de la práctica deportiva acercando el deporte a toda la sociedad andaluza, para garantizar el derecho de todo ciudadano a conocer y practicar libre y voluntariamente el deporte en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna.
- c) El aumento de la calidad de vida, el bienestar social y el desarrollo integral y saludable de los ciudadanos andaluces, a través de la mejora de las instalaciones deportivas, del equipamiento deportivo y de su accesibilidad.

Para planificar el conjunto de instalaciones deportivas de un territorio, es aconsejable distinguir entre los distintos niveles de servicio que conforman el sistema de equipamientos deportivos. Estos niveles pueden agruparse en tres grandes bloques: Red básica, red complementaria y red especial. A nosotros, por el objeto de nuestro estudio, nos interesa la red básica, que definiremos como el conjunto de equipamientos deportivos que da servicio:

- Al deporte escolar (con carácter obligatorio).
- A la práctica deportiva generalizada (jóvenes, ancianos y cualquier segmento de población que desee practicar deporte).
- A la práctica deportiva relativa a la competición de carácter local.

El Plan Director diferencia dos grupos de equipamientos deportivos integrantes de la red básica:

- Equipamientos deportivos convencionales (pistas polideportivas, piscinas, salas cubiertas, etc.).
- Equipamientos deportivos no convencionales, de bajo coste y carácter muy popular (pistas de petanca, carriles de bicicleta, circuitos deportivos en paseos y parques públicos, etc.).

La red básica debe cumplir con unos requisitos mínimos de proximidad territorial que garanticen su utilización. Puede ser evaluada mediante indicadores referentes al número de espacios deportivos por habitante, la diversidad de las posibles prácticas deportivas, la edad del parque deportivo, etc.

Como puede apreciarse, el Plan Director, a través de la red básica, pretende universalizar la práctica deportiva, aproximando las instalaciones a los usuarios, de tal forma que su distribución sea equilibrada a lo largo de todo el territorio⁴³⁴.

Por tanto, resulta claro el compromiso del legislador andaluz con la promoción del deporte, en tanto que la normativa referida obliga a los poderes públicos a planificar con incidencia en el planeamiento urbanístico, y ello con el fin de que los ciudadanos y ciudadanas andaluzas tengan a su disposición una red de instalaciones que les permita la práctica deportiva, haciendo especial hincapié el legislador en que estas instalaciones, que las agrupa bajo la denominación de red básica, sirvan para mejorar la salud de aquellos a través de la correspondiente práctica deportiva y que se ubiquen de forma equilibrada en el territorio, para que la distancia no sea un obstáculo, es decir, que el Plan Director primero, y los planes locales después, contribuyen de manera decidida a la factibilidad y accesibilidad a la práctica deportiva, compromiso que se recoge en la LSPA⁴³⁵.

✓ **El III Plan Andaluz de Salud**

El III Plan Andaluz de Salud⁴³⁶ parte de la constatación de que la salud precisa para su pleno desarrollo del concurso de otros sectores públicos, entre ellos, el deportivo, sin los que no es posible conseguir sus objetivos. Para mejorar las respuestas a los problemas de salud⁴³⁷ se requiere una dimensión del trabajo intersectorial y transversal (*mainstreaming*). Por ello, este Plan aboga por un «compromiso local por la Salud», por la convergencia, bajo una planificación conjunta, de la acción de los diferentes actores implicados en este campo.

✓ **El Plan para la Promoción de la Actividad Física y la Alimentación Equilibrada**

⁴³⁴ Las determinaciones del Plan Director territorial se han de trasladar a los planes locales de instalaciones deportivas, que, obligatoriamente, deben redactarse en cada municipio y donde se concretan aquellas. Estos planes vinculan al planeamiento urbanístico, de manera que las determinaciones que se contienen en el mismo obligan, caso de existir contradicción, a la modificación del planeamiento. En tal sentido se pronuncia el artículo 7. J) LDA. Por otro lado, previene el artículo 51 de la meritada Ley que «En desarrollo de las determinaciones del Plan Director de Instalaciones Deportivas de Andalucía y, en su caso, de acuerdo con las previsiones de la planificación territorial, las Entidades Locales correspondientes elaborarán y aprobarán planes locales de instalaciones deportivas en los que se recojan las actuaciones a llevar a cabo en sus ámbitos territoriales. Una vez aprobados los referidos planes, deberán ser remitidos a la Consejería competente en materia deportiva. En caso de que las determinaciones sobre instalaciones deportivas contenidas en un plan local no se ajusten al planteamiento urbanístico, se exigirá, con carácter previo a la aprobación del plan, la modificación o revisión de dicho planeamiento urbanístico». Asimismo, el artículo 52 de la LDA previene que «el planeamiento urbanístico establecerá las reservas de suelo necesarias para el desarrollo de las actuaciones previstas en los planes locales de instalaciones deportivas».

⁴³⁵ Varias ciudades andaluzas han elaborado ya, a este respecto, planes locales de instalaciones. Así pueden consultarse, como ejemplo, el Plan Local de Instalaciones Deportivas del Ayuntamiento de Marbella en la siguiente dirección web: www.marbella.org [Con acceso el 01.02.2015].y el Plan Local de Instalaciones Deportivas del Ayuntamiento de Granada en la siguiente dirección web: www.pmdgranada.org [Con acceso el 01.02.2015].

⁴³⁶ El *III Plan Andaluz de Salud* se encuentra disponible en la URL: <http://www.juntadeandalucia.es/salud/>, [Con acceso el 01.09.2014].

⁴³⁷ No en vano, la *Encuesta de Salud de Andalucía* del año 1999, elaborada por esta Consejería, puso de manifiesto el predominio del sedentarismo entre la población andaluza (el 53,47% no hacía ningún tipo de ejercicio físico en su tiempo libre).

Este Plan de la Consejería de Salud andaluza⁴³⁸ se incardina, como complemento del mismo, en el marco del referido III Plan Andaluz de Salud⁴³⁹. El objetivo final de este Plan consiste en favorecer la toma de decisiones de la población andaluza respecto a una correcta y saludable alimentación y un ejercicio físico adecuado a sus condiciones particulares.

✓ **El II Plan Integral de Salud Mental de Andalucía**

La atención a las personas con trastornos mentales es una prioridad para el Sistema Sanitario Público de Andalucía, como muestra el *II Plan Integral de Salud Mental de Andalucía 2008-2012*⁴⁴⁰, que se orienta a la promoción de la salud mental, esto es, a la creación de las condiciones individuales, sociales y ambientales que permitan un óptimo desarrollo psicológico y psicofisiológico de estas personas, donde juega un papel fundamental la promoción de la actividad física y deportiva con fines de salud, entre otros hábitos saludables⁴⁴¹.

3.6. LA PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LA SALUD, A TRAVÉS DE LA ACTIVIDAD FÍSICA Y EL DEPORTE, EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ANDALUZ Y ESTATAL.

3.6.1. Regulación actual

Se expone a continuación la regulación actual, que gira en torno a la LDA y su posterior y prolijo desarrollo reglamentario operado, hasta la actualidad, por la Junta de Andalucía.

✓ **La Ley del Deporte de Andalucía**

Tal como se hace constar en la exposición de motivos de la LDA, «la práctica deportiva constituye hoy un fenómeno social de especial trascendencia; por una parte, se ha confirmado su importancia como elemento coadyuvante a la salud física y mental de quienes lo practican. Con dicha finalidad se aprueba esta Ley, inspirada en el principio de fomento al deporte dentro del respeto a la iniciativa privada, lo que no impide, sin embargo, que se intervenga de forma decidida en todo cuanto contribuya a reforzar los derechos de los ciudadanos, en general, y de los deportistas, en particular, a practicar el deporte con garantía para su salud y con respeto a los principios que desde la antigüedad vienen inspirando su ejercicio».

⁴³⁸ El Plan se encuentra disponible en la URL de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía: <http://www.juntadeandalucia.es/salud/>, [Con acceso el 01.09.2014].

⁴³⁹ Este Plan es analizado en RECUERDA GIRELA, M.A.: «La protección de la salud a través del derecho administrativo social...», cit., en especial, pp. 68 y 69, destacando sus medidas en el terreno educativo, tanto en la educación nutricional como en la educación física y en el deporte. La relación entre el derecho deportivo y el derecho sanitario fue objeto de atención temprana, antes de que se sancionase de manera formal mediante la aprobación de la LSPA, en 2010. Véase al efecto RECUERDA GIRELA, M.A.: «El derecho deportivo y su relación con el Derecho sanitario y el Derecho alimentario», JIMENEZ SOTO, I. y ARANA GARCÍA, E. (dirs.), *El Derecho Deportivo en España: 1975-2005*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2005, pp. 379-408.

⁴⁴⁰ El II Plan se encuentra disponible a texto completo en la URL de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía:

http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdesalud/principal/documentosAcc.asp?pagina=pr_GestCa1_SM_2, [Con acceso el 01.09.2014].

⁴⁴¹ Véase BURGOS GARRIDO, E.: *Estilo de vida y salud en pacientes con esquizofrenia y en población no psiquiátrica*. Tesis Doctoral. Universidad de Granada. Granada, 2011.

La Ley citada se propone que la actividad física y el deporte contribuyan al desarrollo y a la formación integral de las personas y a la mejora de su calidad de vida, adquiriendo con su práctica hábitos saludables en las personas que contribuyan a la mejora de la salud pública de la población.

✓ **La Ley de Salud Pública de Andalucía**

El artículo 10 de la LSPA reconoce, en el ámbito de la promoción de la salud de la población andaluza, entre otros derechos, el derecho a la información adecuada sobre la importancia de la actividad física y cómo llevarla a cabo sin riesgos y con el mejor aprovechamiento. También reconoce a esta población el derecho a disponer de planes de promoción de actividades físicas saludables y a poder disponer de espacios públicos para realizar actividades físicas deportivas o lúdicas en condiciones de seguridad y accesibilidad en las ciudades y los pueblos de Andalucía.

El artículo 40 de la LSPA se refiere a los planes locales de acción en salud, como instrumento básico de planificación, coordinación y actuaciones que se realizan en el ámbito municipal para la promoción de la salud. La Ley establece el contenido mínimo de estos planes, dentro de los cuales obligatoriamente han de consignarse medidas que favorezcan estilos de vida saludable, lo que supone la promoción de la actividad física y el deporte junto con una alimentación equilibrada y la lucha contra el tabaquismo.

El artículo 65 del referido texto obliga, por otra parte, a las Administraciones Públicas Andaluzas a prestar una especial atención a la promoción de la salud de todas las personas residentes en Andalucía, promoviendo las acciones destinadas a fomentar el desarrollo físico, mental y social de estos ciudadanos y ciudadanas y a crear las condiciones que faciliten a estas, y al resto de la sociedad, las opciones más saludables. Todo ello para conseguir que, de manera efectiva, se promocióne la actividad física, esta, además de ser saludable para quien la practique, tiene que ser factible y atractiva⁴⁴².

Especial hincapié se hace en el citado artículo sobre la importancia de desarrollar acciones de promoción de la actividad física en los diferentes ámbitos y edades en los que se desenvuelve la vida: la familia, el ámbito educativo, el lugar de trabajo, los espacios de ocio⁴⁴³, el sistema sanitario y la comunidad.

Así, la Administración sanitaria pública de Andalucía, en el ámbito de la promoción de la salud, desarrollará las siguientes acciones:

- a) Informativas, dirigidas a la población general, o a grupos específicos de personas, sobre los estilos de vida y los entornos más saludables.
- b) De sensibilización y motivación, dirigidas tanto a comunidades como a personas individuales o a instituciones y entidades, y orientadas a favorecer actitudes saludables y solidarias, así como a difundir el valor de la salud como un activo individual y social.

⁴⁴² En 2012, el Instituto Andaluz del Deporte ha publicado dos guías electrónicas en las que se recomiendan actividades deportivas adaptadas a jóvenes, adultos y mayores. Pueden consultarse en la web del IAD: www.iad.es, [Con acceso el 01.02.2015].

⁴⁴³ En este sentido, a modo de ejemplo práctico, cada vez son más los parques y plazas que cuentan con aparatos para la realización de ejercicios físicos, de forma gratuita.

- c) Educativas, para personas de distintos tipos y edades, y con diversas estrategias pedagógicas, con el fin de mejorar las competencias de las personas en la toma de decisiones respecto de los aspectos de su vida relacionados con la salud y el desarrollo personal⁴⁴⁴.
- d) Formativas, destinadas a mejorar las competencias de quienes participen en actividades de promoción de salud.⁴⁴⁵
- g) Investigadoras, con el fin de mejorar los conocimientos científicos sobre los estilos de vida de la población andaluza y los efectos de estos y de los diferentes entornos sobre la salud.⁴⁴⁶

Finalmente, resulta de interés el mandato que la ley hace a la Agencia de Salud Pública de Andalucía para que, con la colaboración institucional pública y privada, potencie la identificación y el aprovechamiento de los recursos o activos con los que cuentan las personas y los colectivos, como factores protectores, para mejorar su nivel de salud y bienestar y con especial atención a la promoción del deporte.

La Agencia de Salud Pública de Andalucía elaborará y desarrollará, directamente y en colaboración, entre otras instituciones, con las Corporaciones Locales, acciones y programas de promoción de salud, entre los que se encuentran los programas de promoción de la actividad física y el deporte.

Si hasta ahora las colaboraciones entre los servicios deportivos y los servicios sanitarios eran apenas inexistentes, con la excepción del proyecto del Ayuntamiento de la Algaba, al que haya nos hemos referido, esta Ley obliga ahora a las Administraciones Públicas andaluzas a colaborar y cooperar en este campo, lo que, sin duda alguna, redundará de forma positiva en todos los ciudadanos y ciudadanas andaluces.

✓ **El Plan General del Deporte de Andalucía**

En el citado Plan se ponen de manifiesto los beneficios que para la salud del deportista reporta la práctica deportiva, constituyendo una de sus principales líneas de actuación la universalización de la práctica deportiva para extender a toda la población los beneficios que reporta aquel a quienes lo practican. Especial atención le concede el plan a la promoción del deporte entre la población escolar, por los beneficios que para su salud éste les proporcionará, proponiéndose la creación de un certificado de actividad física y salud para escolares.

✓ **El Decreto de Acreditación de Centros Deportivos**

Aunque no es una norma de obligado cumplimiento, salvo para los Centros Deportivos que se acrediten en algunas de las tres categorías que contempla el mismo

⁴⁴⁴ A este respecto, son de destacar iniciativas como las del Instituto Municipal de Deportes de Sevilla, para informar y asesorar a los usuarios de servicios deportivos saludables, de cuya práctica ya cuenta este organismo con una atesorada trayectoria.

⁴⁴⁵ El Decreto andaluz de acreditación de Centros Deportivos prevé que en los centros deportivos superiores y de excelencia el servicio médico deportivo oriente y asesore tanto a los usuarios como al personal técnico.

⁴⁴⁶ El Centro Andaluz de Medicina Deportiva viene desarrollando una interesante labor de divulgación de los avances en la investigación asociada al deporte. El Centro edita un boletín semanal con una recopilación de noticias sobre salud y deporte. Puede consultarse gratuitamente en la web del centro, alojada en la de la Consejería: <http://www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte/>, [Con acceso el 01.02.2015].

(básico, superior y excelente), el Decreto 183/2006, de 17 de octubre, por el que se regula la acreditación de centros deportivos y se crea y regula el Registro Andaluz de Acreditación de Centros Deportivos (en adelante DACD)⁴⁴⁷ resulta de gran interés para nuestro estudio por las propuestas que contiene.

El Decreto dispone que la programación técnico-deportiva de los Centros Deportivos superiores y excelentes contará con mecanismos de evaluación previstos por la Dirección Técnica que permitan asignar a las personas usuarias el nivel de desarrollo de la actividad deportiva que les corresponda en función de su edad, sexo, discapacidad o patología médica, mediante una actividad físico deportiva adaptada, tal como recoge el artículo 19 del mencionado Decreto. Para ello la Dirección Técnica contará, con el historial individual de cada persona usuaria donde consten, además de sus datos personales, el certificado o informe médico de aptitud deportiva, si lo hubiere, así como los antecedentes en la práctica de actividades físico-deportivas.

Son servicios deportivos, a los efectos del referido Decreto las actividades físico-deportivas cuyos objetivos sean la prevención, recuperación, mantenimiento o recreación, mediante juegos, deportes o ejercicios físicos de toda índole, dentro del concepto «deporte para todos», las prestaciones de carácter médico-deportivas y aquellas otras destinadas a la salud de la persona deportista.

Los Centros Deportivos superiores, por su parte, deberán contar con un servicio médico situado dentro de las instalaciones deportivas, que realizará las funciones propias de la especialidad de Medicina Deportiva, que recoge el artículo 20 del mencionado Decreto:

- Asesorar a la dirección del centro en materia de prácticas deportivas saludables, en orden a obtener un mejor rendimiento de las personas usuarias y en prevención de accidentes o potenciales riesgos para la salud.
- Realizar a las personas usuarias certificados o informes de aptitud deportiva para la práctica deportiva, mediante una anamnesis personal y deportiva cuyo examen médico comprenderá el análisis de la función cardiopulmonar y aparato locomotor.
- Control médico-deportivo de la condición física y la salud de las personas usuarias, con una periodicidad mínima de seis meses.
- Prescripción y orientación médico-deportiva del programa de actividad física adaptada a las características y necesidades de las personas usuarias, según su edad.
- Formar al personal técnico del centro deportivo en materia de salud que tenga relación con su actividad.
- Velar por la correcta dotación de los dispositivos de seguridad en materia de protección de la salud.

El DACD establece que este servicio dispondrá de un espacio físico de, al menos 30 metros cuadrados y de la siguiente dotación: mobiliario de consulta, material clínico general para exploración y curas, desfibrilador semiautomático, electrocardiógrafo, espirómetro y ergómetro para pruebas de esfuerzo.

⁴⁴⁷ Se publicó en el BOJA, núm. 221, de 15 de noviembre de 2006.

✓ **Normativa sobre Deporte Escolar**

El artículo 7 del Decreto 6/2008, de 15 de enero, por el que se regula el deporte en edad escolar en Andalucía (en adelante DEA)⁴⁴⁸ obliga a que toda práctica deportiva realizada por un deportista en edad escolar se desarrolle bajo la dirección técnica de una persona que esté en posesión de una de las siguientes titulaciones oficiales:

- a) Licenciatura en Ciencias de la Actividad Física y el Deporte.
- b) Maestro especialista en Educación Física.
- c) Técnico Superior en Animación de Actividades Físicas y Deportivas.
- d) Técnico en Conducción de Actividades Físico Deportivas en el Medio Natural.
- e) Técnico Deportivo Superior en cada una de las modalidades y especialidades deportivas.
- f) Técnico Deportivo en cada una de las modalidades y especialidades deportivas.

La Orden de 11 de enero de 2011, conjunta de las Consejerías de Educación, Salud, y Turismo, Comercio y Deporte, por la que se regula el Plan de Deporte en Edad Escolar de Andalucía, y se aprueban los programas que lo integran en el curso 2010-2011, establece, en el artículo 6, que la misión del Plan es atender a las necesidades deportivas de la población en edad escolar y potenciar el ocio activo y saludable a través de la práctica deportiva, mediante una oferta ordenada y coordinada, entre las administraciones con competencia en materia de educación, salud y deporte, las Entidades Locales y las entidades deportivas andaluzas.

Por su parte, la misión del Plan es proporcionar a toda la población en edad escolar de Andalucía la oportunidad de practicar el deporte que más se adapte a sus necesidades, intereses y capacidades, en condiciones de excelencia.

El Plan tiene entre sus ejes estratégicos la práctica deportiva impulsora de hábitos de ocio saludables desde la edad escolar y para siempre. Para ello, el Plan se plantea, en su artículo 11, incrementar la oferta de práctica deportiva adaptada a las necesidades de la población en edad escolar y orientada a la consolidación de hábitos saludables y de vida activa, lo que se concreta, en el artículo 8, en los siguientes objetivos:

- a) Incrementar la tasa de práctica deportiva de la población en edad escolar, hasta conseguir su universalización, con especial énfasis en la participación femenina.
- b) Realizar una oferta de programas de deporte en edad escolar que atienda a la diversidad de necesidades e intereses de la población en edad escolar, con especial interés por colectivos vulnerables como las personas con problemas de salud o discapacidad, las personas inmigrantes y los colectivos con dificultades socioeconómicas.

⁴⁴⁸ Publicado en el BOJA, núm. 21, de 30 de enero de 2008.

- c) Concienciar a la sociedad de la importancia que para la salud de la población en edad escolar tiene una práctica físico-deportiva regular y sistemática.
- d) Conseguir la plena autonomía de la población en edad escolar participante en el proceso de formación físico-deportiva, para que el deporte llegue a formar parte de un estilo de vida saludable como la manera más adecuada de ocupación y disfrute activo en su tiempo de ocio presente y futuro.
- e) Fomentar la práctica del deporte como parte esencial de un estilo de vida activo y favorecedor de salud presente y futura.

Finalmente, con relación a la protección del deportista en edad escolar, el artículo 16 de la Orden referida dispone que la Comisión de Seguimiento y las Comisiones Provinciales de Seguimiento del Plan de Deporte en Edad Escolar de Andalucía adoptarán las medidas necesarias para garantizar, en sus respectivos ámbitos territoriales, la coordinación entre la Administración de la Junta de Andalucía con las Entidades Locales andaluzas, a fin de que, tanto los deportistas participantes en los programas como sus representantes legales dispongan de información sobre las características y modalidades de las actividades deportivas, la repercusión sobre la salud, así como la adecuación a las necesidades de los grupos escolares, especialmente en el caso de menores que presenten algún problema o situación que pueda suponer limitación o riesgo para la salud.

✓ **La Ley Orgánica de Protección de la Salud del Deportista y lucha contra el dopaje.**

La LOSDDL obliga a los poderes públicos a establecer, en el ámbito de sus respectivas competencias y teniendo en cuenta el tipo de práctica deportiva de que se trate y de las personas que participen en la misma, medidas sanitarias tendentes a prevenir el deterioro de la salud con ocasión de la práctica deportiva, la prevención de lesiones y las consecuencias perjudiciales para la salud que se deriven de una práctica deportiva realizada en condiciones no idóneas⁴⁴⁹.

La Ley define la protección de la salud en el ámbito del deporte como el conjunto de acciones que los poderes públicos exigen, impulsan o realizan, según su respectivo ámbito de competencias, para conseguir que la práctica deportiva se realice en las mejores condiciones para la salud de los deportistas, así como para que se prevengan las consecuencias perjudiciales que puedan provenir de la actividad deportiva, especialmente, en el deporte de alta competición (art. 3.).

La Ley establece asimismo las funciones de la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte, disponiendo que ésta establezca una política efectiva de

⁴⁴⁹ Sobre la seguridad en la práctica deportiva hemos tenido oportunidad de reflexionar en nuestro trabajo, LUNA QUESADA, J.: «Evaluación y gestión de riesgos en la actividad física y deportiva», *Innovación y desarrollo tecnológico en el ámbito de la Salud*, XXIV, Congreso Derecho y Salud, Granada, junio de 2015. Hacer deporte es sinónimo de salud, si se hace de manera adecuada a nuestras condiciones y necesidades. Recibir información sobre la práctica deportiva más adecuada a las necesidades y condiciones del practicante así como la instrucción sobre la forma de hacerla junto con la debida supervisión y corrección, son “piezas” claves en el proceso de aprendizaje y en la prevención de los riesgos que comporta una inadecuada o impropia práctica deportiva.

protección de la salud de los deportistas y de las personas que realizan actividad deportiva. Esta política se plasmará en un “Plan de Apoyo” a la salud en el ámbito de la actividad deportiva que determine los riesgos comunes y específicos, en especial atendiendo a las diferentes necesidades de mujeres, hombres y menores de edad, así como a las necesidades específicas por razón de discapacidad y las medidas de prevención, conservación y recuperación que puedan resultar necesarias en función de los riesgos detectados (arts. 41 a 45.)

Dicho Plan incluirá necesariamente un conjunto de instrumentos didácticos para orientar y formar a los propios deportistas en los hábitos y formas saludables de la práctica deportiva, así como a los directivos, técnicos y entrenadores y personal sanitario que realice su labor en la actividad deportiva de cualquier categoría. Las actuaciones referidas cuidarán de garantizar particularmente su efectividad en las competiciones deportivas de ámbito estatal en las que participen grupos especiales de riesgo, como menores de edad o personas con discapacidad. A tal fin, se promoverán instrumentos de cooperación y coordinación con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales implicadas.

En el “Plan de Apoyo” referido, la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte realizará, entre otras, las siguientes actividades:

- a) Proponer criterios y reglas técnicas para que las competiciones y pruebas de modalidades deportivas se configuren de modo que no afecten ni a la salud ni a la integridad de los deportistas.
- b) Realizar propuestas sobre la asistencia sanitaria a dispensar a los deportistas y sobre los dispositivos mínimos de asistencia sanitaria que deben existir en las competiciones deportivas.

3.6.2. Regulación de futuro

✓ La promoción del deporte saludable en el Proyecto de Ley del Deporte de Andalucía

El Proyecto de LDA señala, en su exposición de motivos, que aquella pretende adaptar el marco legal a la realidad deportiva de Andalucía, incidiendo y facilitando la búsqueda de la calidad y la excelencia. Para conseguirlo el texto se inspira en los principios de igualdad y seguridad de la práctica deportiva, con la ambiciosa pretensión de extender la cultura del deporte a toda la ciudadanía andaluza con posibilidades de practicarlo, garantizando el efectivo aprovechamiento de sus valores intrínsecos y, especialmente, de los beneficios que reporta para la salud y la educación, la práctica deportiva.

Se marca como objetivo el que la práctica deportiva se realice en las mejores condiciones de seguridad y salubridad. En este sentido, se introducen importantes novedades en este texto, regulando un completo catálogo de derechos y deberes de los deportistas, considerados en un sentido muy amplio, e incidiendo en los diferentes niveles de rendimiento y práctica, prestando una especial atención al ámbito de la protección del deportista, de su salud.

Del examen de su articulado deben destacarse con relación a nuestro estudio las siguientes cuestiones:

Se reconoce el derecho al deporte en los términos que siguen: «Todas las personas físicas, en el ámbito territorial de Andalucía, tienen derecho a la práctica del deporte que se ajuste a sus intereses y a sus características personales, de acuerdo con las condiciones y requisitos que se establecen en esta ley y las disposiciones que la desarrollen», (art. 2).

Entre las funciones del deporte, señala la de su contribución a la adquisición de hábitos saludables en las personas y a la mejora de la salud pública de la población, lo que representa un claro compromiso de la Administración autonómica con la promoción de la actividad física y el deporte saludable, (art. 3).

Por ello, el Proyecto de Ley define el término «deporte para todos» como «toda práctica deportiva basada en los intereses, aptitudes y aspiraciones de las personas participantes, realizada con objetivos fundamentales de ocupación del tiempo libre y mejora de la salud, así como de adquisición de hábitos deportivos»

En los principios rectores del Proyecto de LDA, se ordena que se formule la práctica deportiva como un factor esencial para la salud, el aumento de la calidad de vida, el bienestar social y el desarrollo integral de la persona. Este derecho implica la obligación de los poderes públicos de informar y asesorar a los usuarios deportivos para que la práctica deportiva se ajuste a su situación y sea la adecuada a sus necesidades. Es decir, que sea saludable, factible y atractiva, como acertadamente exige el artículo 10 del ya citado texto de la LSPA.

Finalmente, y también como novedad, el artículo 36 del texto en cuestión, entre los derechos de los deportistas, consigna el de «recibir información y orientación adecuada acerca de los requisitos exigibles y recomendables para la práctica del deporte en sus diversos ámbitos y modalidades», lo que sin duda alguna, como ya se ha apuntado, contribuye a que la práctica deportiva sea saludable y no perjudique al practicante, en tanto que la actividad física realizada es la adecuada a sus circunstancias.

✓ **La regulación de determinadas profesiones del deporte en el Proyecto de Ley del Deporte en Andalucía**

Con la inclusión en el Proyecto de LDA de un título dedicado a la regulación de determinadas profesiones del deporte, la Junta de Andalucía persigue reconocer, de forma expresa, las profesiones de este sector, delimitar su ámbito funcional y determinar los títulos académicos necesarios para su desempeño, tanto dentro de la región como en desplazamientos a concentraciones y competiciones fuera de Andalucía⁴⁵⁰.

Asimismo, el texto normativo será de aplicación a aquellos colectivos profesionales que presten servicios con carácter remunerado a entidades estrictamente deportivas o bien a empresas que tengan objetivos afines al rendimiento, el ocio saludable o la recreación.

La futura regulación a través del referido Proyecto de determinadas profesiones del deporte y de manera particular, la profesión de «Director Deportivo» tiene como

⁴⁵⁰ Sólo la Comunidad Autónoma Catalana y la Comunidad Autónoma de Extremadura cuentan con sendas leyes que regulan el ejercicio de determinadas profesiones del deporte, al modo de como se pretende en el texto andaluz. Véase la Ley 3/2008, de 23 de abril, del ejercicio de las profesiones del deporte (BOE núm.131, de 30 de mayo de 2008). Y véase también la Ley 15/2015, de 16 de abril, por la que se ordena el ejercicio de las profesiones del deporte en Extremadura, publicada en el BOE, núm. 119, de 19 de mayo de 2015.

propósito fomentar el ejercicio físico como práctica saludable para la población a través de profesionales con una formación adecuada para garantizar la salud de los deportistas.

El proyecto en cuestión es consciente de «la repercusión de la actividad deportiva en la salud y educación de las personas que lo practican», tal como así lo proclama en su exposición de motivos. Del examen del articulado del título VII del Proyecto de LDA destacan, por su relación con la salud de los practicantes de actividad física y deporte, las siguientes cuestiones:

La regulación del ejercicio de determinadas profesiones del deporte, para la salvaguarda de los derechos de seguridad y salud de los consumidores o usuarios de los servicios deportivos, a través de la calidad en la prestación de los mismos, determinando los títulos académicos oficiales o cualificaciones profesionales necesarios para el ejercicio profesional, y atribuyendo a cada profesión su correspondiente ámbito funcional, (art. 80).

Entre las obligaciones de los profesionales del deporte, señala la de velar por la seguridad en la práctica deportiva de las personas destinatarias de sus servicios y colaborar activamente en la erradicación de prácticas que pueden resultar perjudiciales a la salud de los consumidores y usuarios, (art. 92).

El Proyecto reconoce como profesiones del deporte las siguientes: Profesor de educación física; Director deportivo; Entrenador deportivo y Monitor deportivo. De entre las profesiones relacionadas, merecen una especial atención la de Director Deportivo y la de Monitor Deportivo, dado que ambas están vinculadas al ámbito de los servicios deportivos con objetivos vinculados al ocio saludable.

Define la profesión de Director Deportivo como aquella que se desarrolla en el ámbito del deporte con objetivos vinculados al ocio saludable. Esta profesión permite realizar el conjunto de actividades profesionales relacionadas con la planificación, dirección, programación, coordinación, control, supervisión y funciones análogas respecto a centros, instalaciones, entidades, servicios y actuaciones deportivas, aplicando los conocimientos y técnicas propias de las ciencias de la actividad física y del deporte. Para ejercer la profesión de Director Deportivo será necesario estar en posesión del título de graduado en ciencias de la actividad física y del deporte. Excepcionalmente, si la dirección se proyecta sobre una única modalidad o especialidad deportiva, también podrán ejercer la profesión, en este caso, quienes ostenten el título de técnico deportivo superior en la modalidad o especialidad deportiva correspondiente. Si la dirección se proyecta sobre actividades deportivas de animación, también podrán ejercer la profesión quienes ostenten el título de Técnico superior en animación de actividades físicas y deportivas, (art. 86).

La exigencia de una dirección deportiva como garantía de calidad y seguridad ya se exige, como expusimos, en el DACD, para aquellos centros que quieren tener la calificación de centros básicos y también en los programas de deporte escolar⁴⁵¹.

⁴⁵¹ El artículo 3 del Decreto 6/2008, de 15 de enero, publicado en el BOJA, núm. 21, de 30 de enero de 2008, por el que se regula el deporte en edad escolar en Andalucía, en sus principios rectores, obliga a que la preparación de los deportistas en edad escolar y de todas las actividades deportivas programadas para los mismos, se realicen bajo la dirección y supervisión técnica de personal capacitado.

Con relación a la profesión de Monitor Deportivo⁴⁵², el artículo 88 del meritado proyecto de Ley la regula de forma pormenorizada y amplia, en la forma que sigue, correspondiéndole a éste las siguientes funciones:

⁴⁵² Si la actividad profesional de Monitor Deportivo se ejerce para acondicionamiento físico en gimnasios y sala de entrenamiento polivalente o en cualquier espacio, a excepción del medio acuático, se requiere alguna de las siguientes titulaciones:

- a. Graduado en ciencias de la actividad física y del deporte
- b. Técnico superior en animación de actividades físicas y deportivas.

Si la actividad profesional de Monitor Deportivo se ejerce para acondicionamiento físico con soporte musical en clases dirigidas, a excepción del medio acuático, se exigirá uno de los siguientes títulos:

- a. Graduado en ciencias de la actividad física y del deporte con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar.
- b. Técnico superior en animación de actividades físicas y deportivas con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar.

Si la actividad profesional de monitor deportivo se ejerce para acondicionamiento físico en el medio acuático, se exigirá uno de los siguientes títulos:

- a. Graduado en ciencias de la actividad física y del deporte con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar.
- b. Técnico superior en animación de actividades físicas y deportivas con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar.
- c. Técnico deportivo superior en natación con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar.
- d. Técnico deportivo en natación con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar.
- e. Ciclo inicial de técnico deportivo en natación con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar.

Si la actividad profesional de monitor deportivo se ejerce específicamente en una modalidad o especialidad deportiva, se exigirá uno de los siguientes títulos:

- a. Técnico deportivo superior en la modalidad o especialidad deportiva correspondiente.
- b. Técnico deportivo en la modalidad o especialidad deportiva correspondiente.

Para ejercer la referida profesión en actividades deportivas en el medio natural, exceptuadas las modalidades deportivas reconocidas oficialmente, se exigirá uno de los siguientes títulos:

- a. Graduado en ciencias de la actividad física y del deporte con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar.
- b. Técnico en conducción de actividades físico-deportivas en el medio natural con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar.

Si la actividad profesional de Monitor Deportivo se desarrolla en escuelas de iniciación deportiva dirigidas a la población en edad escolar se exigirá uno de los siguientes títulos:

- a. Graduado en ciencias de la actividad física y del deporte con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar.
- b. Graduado en educación primaria con la cualificación en educación física y con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar.
- c. Técnico superior en animación de actividades físicas y deportivas con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar.
- d. Técnico deportivo superior en la modalidad o especialidad deportiva correspondiente.
- e. Técnico deportivo en la modalidad o especialidad deportiva correspondiente.
- f. Ciclo inicial de técnico deportivo en la modalidad o especialidad deportiva correspondiente.

Si la actividad deportiva objeto de la profesión de Monitor Deportivo se dirigen a personas que requieran especial atención en razón a la edad, capacidad física y psíquica y circunstancias sociales o vinculadas a la salud, se exigirán los títulos de:

- a. Graduado en ciencias de la actividad física y del deporte con formación complementaria o experiencia adecuada a las necesidades específicas de los deportistas.
- b. Graduado en educación primaria con la cualificación en educación física con formación complementaria o experiencia adecuada a las necesidades específicas de deportistas, cuando sean de edad escolar.

- a) La instrucción e iniciación deportiva.
- b) La planificación, dirección y supervisión de actividades dirigidas a la expresión, mejora o mantenimiento de la condición física y preparación personal.
- c) La supervisión y control de la actividad deportiva.
- d) La realización de actividades de animación deportiva, guía o acompañamiento o análogas.

Como garantía de calidad, el citado artículo 88 se cierra en su redacción con la exigencia, entendemos que muy acertada, de que la prestación de los servicios propios del Monitor Deportivo requieren su presencia física en el desarrollo de las actividades deportivas, salvo que la función sea de planificación o programación.

En el ejercicio de las profesiones del deporte, estos profesionales, como ya se ha venido apuntando, deberán:

- Velar por la seguridad en la práctica deportiva de las personas destinatarias de sus servicios y colaborar activamente en la erradicación de prácticas que pueden resultar perjudiciales a la salud de los deportistas.
- Prestar unos servicios adecuados a las condiciones y necesidades de las personas destinatarias de acuerdo con el estado de los conocimientos científicos de cada momento y con los niveles de calidad y seguridad que se establezca en la normativa vigente.
- Ofrecer a los destinatarios de los servicios una información suficiente y comprensible de las actividades deportivas que vayan a desarrollarse bajo su dirección o supervisión.

3.7. LOS PROGRAMAS DE DEPORTE Y SALUD EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DEPORTIVOS MUNICIPALES Y LA OPORTUNIDAD DE CONSIDERARLOS COMO PRESTACIONES DE SERVICIO PÚBLICO

Dentro de los servicios deportivos que proporcionan a los ciudadanos y ciudadanas los Ayuntamientos andaluces⁴⁵³, tienen cada vez una mayor demanda los servicios deportivos saludables, es decir, las actividades deportivas que presentan como principal finalidad la de mantener y/o mejorar la salud de quienes las realizan y dentro de estas las que se dirigen a las personas mayores para posibilitar un envejecimiento activo. Para NAVARRO IMBERLON⁴⁵⁴ «la promoción de la salud a través del deporte es ya un paradigma del deporte local; las demandas de la sociedad están elevando

⁴⁵³ Véase el interesante *Estudio sobre hábitos y actitudes de la población andaluza ante el deporte*. Sevilla, 2009, editado por la Empresa de Deporte Andaluz. En el mismo se destaca el importante aumento de personas que realizan actividades deportivas por mantener y/o mejorar la salud, lo que pone de manifiesto que se está consiguiendo concienciar a la población andaluza de la relación existente entre la práctica deportiva y la salud. Por el contrario, la razón que menos influye en los andaluces para realizar actividades físico-deportivas es la competición. Las mujeres que practican deporte lo hacen porque les gusta y por mantener y mejorar la salud, convirtiéndose éste en el principal motivo de práctica para las mujeres de más de 65 años.

⁴⁵⁴ Véase NAVARRO IMBERLON, J.L.: «La situación del deporte en Andalucía», VAZQUEZ PÉREZ, J.C. (coord.), *El deporte andaluz visto por sus gestores*, AGESPORT, Granada, 2015, pp. 11-24, en particular pp. 14-15.

progresivamente el papel del deporte a la categoría de servicio público básico, y ello obliga a una coordinación con las otras áreas municipales y autonómicas que prestan esos servicios básicos, en este caso con el Servicio Andaluz de Salud [...]. Esa prevalencia obliga también a rediseñar la oferta de actividades, e incluso a revisar el tipo de espacios deportivos que la Administración [municipal] tiene que poner a disposición de los ciudadanos».

Tal como ya hemos tenido oportunidad de comprobar el mandato de la LOPSDLD es claro en esta materia, en tanto que exige a los poderes públicos el empleo de todo tipo de medios para garantizar una práctica deportiva segura⁴⁵⁵. Este mandato nos obliga a reconsiderar el diseño y la funcionalidad de los espacios deportivos en las instalaciones deportivas municipales⁴⁵⁶, para adaptarlos a una demanda creciente de servicios deportivos saludables.

La provisión de servicios deportivos saludables debe proporcionarse por los respectivos Ayuntamientos andaluces en régimen de servicio público y, de acuerdo con las previsiones de la LAULA, éstos deben aprobar planes y normas (en concreto, una ordenanza) para planificar y ordenar este «deporte para todos», con el contenido mínimo fijado en el artículo 30.3 de la referida LAULA. Esto es, describiendo las prestaciones deportivas saludables (alcance, carácter, contenido, regularidad, formas de financiación y modalidades de gestión, sin descartar aquí la colaboración público-privada), los derechos y deberes de los usuarios al respecto (en especial, de acuerdo con la LSPA, su derecho a la información y asesoramiento sobre la práctica deportiva más adecuada a sus circunstancias personales), así como los estándares de calidad de estas prestaciones y el régimen de inspección y de valoración de calidad de cada servicio.

No nos cabe ninguna duda de que la calidad en este tipo de servicios se consigue con la información y el asesoramiento adecuados, llevados a cabo por profesionales⁴⁵⁷ con titulación suficiente y, además, especialmente cualificados para la iniciación y perfeccionamiento de la práctica deportiva (en especial, los licenciados/graduados en Ciencias del Deporte), por lo que la ordenanza municipal a la que se refiere el citado artículo 30 de la LAULA, debiera establecer el tipo de titulación que se le exige AL personal que participa en el proceso de provisión de los servicios, garantizando con ello una atención profesional y adecuada para prevenir problemas de salud, pues sólo será saludable la práctica deportiva que se realiza de forma apropiada a las necesidades de quien la practica.

⁴⁵⁵ A modo de ejemplo, en la programación médico-deportiva que oferta el Ayuntamiento de Granada, destacan sus cursos de natación terapéutica bajo el asesoramiento y supervisión de personal especializado del Centro Municipal de Actividades Médico-Deportivas. Además, en el plano económico, ofrece tarifas reducidas para facilitar el acceso a la práctica deportiva de personas con discapacidad y personas mayores.

⁴⁵⁶ Véase el trabajo de RAMÍREZ SÁNCHEZ, J. L.: «Instalaciones deportivas locales. Problemática y nuevos retos», *Anuario Andaluz de Derecho Deportivo*, núm. 9, 2009.

⁴⁵⁷ La LOSDLD es muy clara en este punto, al exigir que en los programas formativos de los técnicos deportivos y demás titulaciones relacionadas con la salud en el deporte se incluyan determinaciones específicas para asegurar que los docentes tengan los conocimientos necesarios en el plano de la fisiología, la higiene, la biomecánica, la nutrición y demás áreas que tengan relación con la misma, incluida la aplicación de la actividad física para el tratamiento y prevención de enfermedades, con especial referencia a las necesidades específicas de mujeres, hombres y menores de edad, así como por razón de discapacidad (art. 45.).

En otro orden de cosas, las ordenanzas municipales así descritas, tendrán también que hacer frente a los problemas derivados de la realización de estas prácticas deportivas saludables en zonas al aire libre de nuestras ciudades, fuera de instalaciones, centros o complejos deportivos convencionales⁴⁵⁸. Pensemos en los itinerarios y rutas, así como en los parques biosaludables y áreas físico-deportivas para mayores, que han proliferado, sin mucha planificación, en los últimos tiempos en nuestras ciudades. Ciertamente, resulta difícil garantizar en estos escenarios el derecho de los usuarios de los servicios públicos deportivos a la información sobre la importancia de la actividad física y cómo llevarla a cabo sin riesgo y con el mejor aprovechamiento. El voluntariado deportivo está llamado a jugar aquí un importante papel. Los Ayuntamientos deben crear un servicio de información y orientación dirigido a los ciudadanos que hacen deporte “por libre”, es decir, de forma no organizada, utilizando los espacios de uso público y particularmente las áreas biosaludables⁴⁵⁹, para que estos hagan su práctica deportiva de manera adecuada y así le reporte beneficios y no perjuicios. MONTEAGUDO⁴⁶⁰ sugiere que el creciente protagonismo del *running* y de las actividades deportivas en el medio natural «puede ser el resultado de las decisiones de ajuste que adopta la ciudadanía ante posibles dificultades económicas». Desde su punto de vista «no existen razones para pensar que los hábitos deportivos de la ciudadanía española puedan permanecer ajenos a los efectos negativos de la crisis. Una situación que podría suponer un importante retroceso en la expansión e instauración de la práctica deportiva en los estilos de vida y de ocio». Por ello es muy importante que los Ayuntamientos revisen su forma de actuar con relación a la promoción del deporte y presten atención a este fenómeno, que algunos han denominado “hacer deporte de por libre, con un servicio información y de asesoramiento con el alcance y contenidos que propone en este trabajo.

Tomando como referencia el DACD, habría que incluir en estas ordenanzas, dentro de las prestaciones a los usuarios, la realización de informes de aptitud deportiva para la práctica deportiva y controles médicos-deportivos⁴⁶¹ de la condición física y la salud de las personas usuarias. Es más, por su especial importancia, sería necesario

⁴⁵⁸ Véanse los trabajos de MURUA, J.M.: «El fundamento social de una Ciudad Activa», LLOPIS GOIG, R. (dir.), *Crisis, cambio social y deporte*, Nau Llibres-edicions Culturals Valencianes, S.A., Valencia, 2014, pp. 225-233 y MURUA, J.M.; ITURRIOZ, I. y ZABALA N.: *Urban Sasoi. Código de Urbanismo Activo para la ciudad de Irún. Versión 1.0.* Ayuntamiento de Irún, 2014.

⁴⁵⁹ Las áreas biosaludables son un conjunto de elementos que permiten realizar distintos ejercicios físicos de forma entretenida a personas de todas las edades y que están situados en los parques y jardines de la mayoría de las ciudades europeas.

⁴⁶⁰ MONTEAGUDO, M^a.J.: «La crisis económica y sus impactos en el ocio deportivo de la ciudadanía», *Crisis, cambio social y deporte*, LLOPIS GOIG, R. (dir.), Nau Llibres-edicions Culturals Valencianes, S.A., Valencia, 2014, pp. 539-548, en particular p. 546.

⁴⁶¹ La LOSDL regala los reconocimientos médicos para proteger la salud de los deportistas con licencia federativa, en relación a la actividad deportiva. Dispone que en el diseño de los reconocimientos y en la aplicación a cada modalidad deportiva se tendrán en cuenta:

- a) Las características de la modalidad deportiva que vaya a practicar.
- b) El esfuerzo y demás condiciones físicas que exija la práctica de la modalidad deportiva correspondiente.
- c) Las condiciones ambientales en las que se practique.
- d) Las necesidades específicas de mujeres y hombres, de los menores de edad y de personas con discapacidad (art. 46). El contenido del reconocimiento médico puede tomarse como referencia para establecer en la ordenanza del servicio público municipal deportes, el reconocimiento obligatorio en grupos de población de atención especial, como por ejemplo los mayores.

establecer como prestación la prescripción y orientación médico-deportiva sobre la actividad física más adecuada, atendiendo a la edad, a las características y a las necesidades de las personas usuarias. Finalmente, debiera contemplarse como función del servicio médico referido, la de formar tanto al Director Técnico Deportivo como al personal técnico que participa en la elaboración, ejecución y control de los programas deportivos en materias de salud relacionadas con aquellas prestaciones.

A continuación haremos mención a varias experiencias que merecen especial interés por cuanto confirman la fortaleza del binomio deporte y salud. Así, por ejemplo, cada vez más los ciudadanos y ciudadanas andaluces demandan más servicios deportivos saludables, como la natación terapéutica.

El relato de las prácticas que a continuación se realiza confirma la extraordinaria importancia de las determinaciones que la LSPA contiene y que han sido ya comentadas y pone de manifiesto cómo los Ayuntamientos andaluces se han anticipado a esta, dando respuesta a las demandas de la ciudadanía, tal como así se constata en el *Estudio sobre hábitos y actitudes de la población andaluza ante el Deporte*, publicado en el año 2009.

En primer lugar, el IMD de Sevilla desarrolla el Programa Deporte y Salud⁴⁶² para atender a la demanda, cada vez mayor, de los practicantes de cualquier actividad físico-deportiva de contar con información, formación y asistencia en todo tipo de cuestiones relacionadas con la práctica del deporte y los beneficios que éste conlleva para la salud de las personas. Este se articula fundamentalmente en dos líneas de actuación: una primera línea denominada informativa / formativa, y otra segunda línea denominada asistencial.

En segundo lugar, el Ayuntamiento de Cádiz ofrece con el *Club de la Salud* la posibilidad de practicar de forma gratuita durante todo el año natación o paseo organizado con la supervisión y ayuda de monitores especializados. Todo ello con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de tal forma que la natación o la marcha se puedan incorporar a los hábitos de aquellos en los próximos años, además de intentar promover el interés y el conocimiento sobre la salud propia, la alimentación más adecuada y todo ello en convivencias con otras personas.

Al Club de la Salud se han destinado los recursos económicos y el esfuerzo necesario para hacer realidad la generalización de ambas prácticas deportivas. Así, por ejemplo, se ha dispuesto que, durante un mes, se pueda hacer uso de un bono bus gratuito para el desplazamiento a las piscinas, de tal forma que la distancia no se convierta en un obstáculo. Además, los circuitos urbanos se han diseñado para garantizar que exista siempre un punto de encuentro lo más próximo posible al domicilio de los participantes.

La Diputación de Málaga, en tercer lugar, con el fin de promover hábitos de ejercicio físico en el mayor número posible de ciudadanos, inició, en el año 2000, el Programa Municipal de Actividades Físico-deportivas para Mayores⁴⁶³, dirigido a

⁴⁶² Se puede consultar el programa en la siguiente dirección de Internet: <http://imd.sevilla.org/salud>, [Con acceso el 01.06.2014].

⁴⁶³ La Diputación de Málaga si bien, desde muchos años atrás venía realizando propuestas y actividades que, de manera general en unos casos y específicamente en otros, afectaban a los mayores, decidió implicarse en mayor medida para atender las necesidades que plantea este colectivo que crece de manera exponencial. Para ello se generaron unas pautas de organización que aglutinaron los esfuerzos y voluntades de los distintos Ayuntamientos, logrando que en todos y cada uno de ellos se pudiera dar de

pueblos de menos de 20.000 habitantes preferentemente. Cada Ayuntamiento se encarga de crear los grupos en función de la demanda y de sus posibilidades; se conforman grupos de personas de más de 60 años lo más homogéneos posibles, para trabajar en dos o más sesiones semanales de actividad física, de mínimo una hora de duración, dirigidas por un profesor titulado (los técnicos contratados para este programa deberán ser TAFAD, Maestros Especialistas en Educación Física o Licenciados en Educación Física).

La Concejalía de Deportes del Ayuntamiento de Granada⁴⁶⁴, en cuarto lugar, desarrolla un programa de deporte terapéutico que incluye un paquete de actividades deportivas con fines esencialmente de salud.

3.8. ENVEJECIMIENTO ACTIVO Y SALUD PÚBLICA.

La LGSP insta a las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, a desarrollar programas de prevención de los problemas de salud y sus determinantes dirigidos a todas las etapas de la vida de las personas, con especial énfasis en la infancia y, en lo que aquí nos atañe, en la vejez⁴⁶⁵ (artículo 19.2.d).

Tomando como referencia la declaración del año 2012 como el Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Interregional, se analizan las actuaciones emprendidas a este respecto por el Estado español, en su conjunto, y su incuestionable implicación con el campo de la salud pública.

Siguiendo las directrices del Libro Blanco del Envejecimiento Activo, es nuestra intención analizar en este epígrafe las iniciativas más relevantes impulsadas en esta materia a nivel estatal por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, con sus populares programas de vacaciones y termalismo social, o por el CSD, con el Día de los 10.000 pasos⁴⁶⁶, por el que se quiere concienciar de la importancia de que nuestros mayores realicen una actividad física moderada con fines de salud.

Fuera del ámbito estatal, examinaremos la experiencia de la Comunidad Autónoma andaluza, cuya Administración –autonómica y local– dispone ahora de un importante instrumento legal para actuar en este campo: la LSPA, cuyo artículo 7 compele a las Administraciones Públicas de Andalucía a promover el interés por la salud de los mayores a través de políticas de envejecimiento activo.

Obviamente, no pretendemos –ni sería posible en esta tesis– un abordaje exhaustivo de las diferentes políticas desarrolladas por la Administración Pública en este ámbito, encuadradas en campos tan heterogéneos como la educación a lo largo de

manera sistemática este tipo de actividad. Puede ampliarse la información sobre el programa en la siguiente dirección web: http://www.malaga.es/deportes/1322/com1_tp-10/com1_pb-0/com1_md2_cd-515/actividad-fisico-deportiva-para-mayores-condicion-fisica-adultos-2015-partir-anos, [Con acceso el 01.06.2015].

⁴⁶⁴El Ayuntamiento de Granada desarrolla, desde el año 1990, un programa de deporte terapéutico. Puede consultarse en la siguiente web: <http://www.pmdgranada.es/secciones/medicina/paginas/folleto.html>, [Con acceso el 01.06.2014].

⁴⁶⁵ Véase el trabajo de VALOR, D.: «Actividad física contra el envejecimiento», *Deportistas*, núm.9, 2006, pp. 6-8.

⁴⁶⁶ La teoría de los 10.000 pasos es fácil de cumplir y es la barrera que nos separa del sedentarismo. Equivale a andar unos 7 Km/día». Puede ampliarse la información en la siguiente dirección web: <http://www.abc.es/salud/noticias/20140410/abci-ejercicio-pasos-201404081916.html>, [Con acceso el 01.06.2015].

la vida, imagen y medios de comunicación o vivienda, pero sí trasladar, en suma, que las políticas en materia de envejecimiento activo han de estar marcadas, necesariamente, por la idea de transversalidad (lo que supone integrar estas directrices en todos los procedimientos de adopción de instrumentos normativos); así como que una buena implementación de estas puede comportar una significativa mejora de la salud y calidad de vida de nuestras personas mayores, ayudándoles a «envejecer con salud».

En fin, en este trabajo defendemos la tesis de que apostar por políticas de envejecimiento activo es «rentable» y, a largo plazo, una opción que permitirá una reducción considerable del exorbitado gasto público farmacéutico y sanitario que asola a España.

3.8.1. Premisa de partida: los postulados del Libro Blanco del Envejecimiento activo

La población europea y española envejece de forma progresiva, una realidad demográfica a la que han contribuido de forma decisiva los avances en el campo de la tecnología médica, el alto nivel de nuestro sistema sanitario público, así como el amplio desarrollo de nuestras políticas sociales, hoy en entredicho por la acuciante crisis económica. Los europeos vivimos más años y en mejores condiciones, esto es tanto un éxito como un reto.

Al aumento del número de personas mayores en nuestra sociedad ha de corresponderle un mayor ahínco del Estado por conocer la situación real que viven nuestros mayores y, a la vista de esta, por implementar políticas en pro de un envejecimiento activo⁴⁶⁷, preocupadas por integrar, en la medida de lo posible, en todos los aspectos de la vida (participación política, deporte, ocio o educación⁴⁶⁸), a este colectivo en la sociedad, así como por mantener su autonomía e independencia. El Libro Blanco del Envejecimiento Activo⁴⁶⁹ es un documento técnico de trabajo que se mueve

⁴⁶⁷ La OMS definió, en 2002, el *envejecimiento activo* como «el proceso de optimización de oportunidades de salud, participación y seguridad con el objetivo de mejorar la calidad de vida a medida que las personas envejecen».

⁴⁶⁸ Esta cuestión ha sido abordada con detalle en Andalucía, que destina los arts. 105 y siguientes de su Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, a la educación permanente de personas adultas (educación a lo largo de la vida); junto a otros instrumentos normativos, a nivel reglamentario, como la Orden de 10 de agosto de 2007, por la que se regula la Educación Secundaria Obligatoria para Personas Adultas, la Orden de 29 de septiembre de 2008, por la que se regulan las enseñanzas de Bachillerato para personas adultas o la Orden de 24 de septiembre de 2007, por la que se regulan los planes educativos de carácter no formal para personas adultas.

⁴⁶⁹ Este documento técnico, elaborado a iniciativa del Gobierno de España, puede consultarse en: http://www.IMSERSO.es/IMSERSO_01/envejecimiento_activo/libro_blanco/index.htm, [Con acceso el 01.09.2014]. El Libro se estructura en cuatro partes: (1) “La población mayor: presente y futuro de las personas mayores en España” (integrada por tres capítulos: “Tendencias demográficas actuales”, “Ciudadanía y personas mayores” y “Posibilidades y limitaciones de la edad”), (2) “Aspectos más relevantes del envejecimiento activo” (que engloba nueve capítulos, a saber: “Economía y personas mayores”, “La salud y las personas mayores”, “La actividad física”, “Educación a lo largo de la vida”, “La participación de las personas mayores”, “Imagen de las personas mayores y medios de comunicación”, “Protección jurídica de las personas mayores”, “Los servicios sociales” y “Vivienda”), (3) “Retos más importantes del envejecimiento activo” (que agrupa a los capítulos: “Entorno y hábitat: medio rural y medio urbano”, “Formas de vida y convivencia”, “Relaciones intergeneracionales”, “Género y envejecimiento” y “El valor y el ejercicio del cuidado”) y (4) “Principales líneas de actuación sobre políticas relacionadas con el envejecimiento activo”.

en esta dirección⁴⁷⁰. Este corrobora con datos⁴⁷¹ la fuerte y rápida transición demográfica hacia el envejecimiento que ha experimentado nuestro país en los últimos años, acrecentada por una acuciante caída de la tasa de fecundidad⁴⁷², que ha llevado a la inversión demográfica de nuestra pirámide de población⁴⁷³.

El Libro Blanco defiende, no obstante, que la entrada en la etapa de la vejez ha de verse también como una oportunidad para la sociedad en su conjunto, en la que el envejecimiento activo ha de erigirse en una realidad; favoreciendo la presencia y participación activa e integral de los mayores (como sujetos autónomos e independientes) en todos los aspectos de la vida social⁴⁷⁴ y desterrando estereotipos e imágenes sociales negativas (que identifican a estos mayores como personas dependientes, ociosas y enfermas, que son una carga económica para la sociedad).

La vejez no puede considerarse, en sí misma, una enfermedad. En los próximos epígrafes, vamos a dar cuenta de algunas de las iniciativas desarrolladas en nuestro país por el IMSERSO, el CSD, la Junta de Andalucía o los Ayuntamientos andaluces, que entroncan de lleno con los postulados del envejecimiento activo expuestos y que redundan en una mejora de la salud de las personas mayores.

El fomento de hábitos saludables, esto es, de políticas preventivas sanitarias (donde se ubica el llevar a cabo una actividad física⁴⁷⁵ diaria y moderada), propicia una mejor y más duradera calidad de vida, incidiendo en el bienestar personal integral de nuestros mayores⁴⁷⁶.

⁴⁷⁰ El documento bebe de las recomendaciones emanadas desde la *II Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento Activo*, de 2002, así como desde el *III Congreso del Consejo Estatal de Personas Mayores*, de 2009.

⁴⁷¹ A 1 de enero de 2009, 7.782.904 personas eran mayores de 65 años, un 16,7% del total de la población española. De ellos, un 28,3% tenía 80 o más años (sobre-envejecimiento), un 57,5% eran mujeres, y un 23% vivía en poblaciones de menos de 10.000 habitantes (zonas rurales). La esperanza de vida en España se sitúa en los 80,9 años (en 84,1 años en el caso de las mujeres). Tras cumplir los 65 años, las mujeres sobreviven de media, 21,65 años y los hombres 17,68 años. Ello inevitablemente genera también, como es obvio, un mayor tiempo de estas personas en situación de dependencia, una de las razones por la que se aprobó la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Estos mayores, tras el fallecimiento de uno de los cónyuges, o viven en soledad el resto de sus vidas o, con frecuencia, se reagrupan en el hogar de uno de los hijos y pasan a ser atendidos por sus propios familiares.

⁴⁷² En 2009, esta tasa era de 1,44 hijos por mujer, lo que no cubre la reposición generacional. Datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), publicados en 2010.

⁴⁷³ Los fuertes flujos migratorios ralentizaron este proceso durante un tiempo, pero el retorno de muchos de estos inmigrantes a sus países de origen, como consecuencia de la crisis económica, lo ha vuelto a acelerar.

⁴⁷⁴ Una vejez de calidad estaría marcada, según el referido Libro Blanco, por los siguientes cuatro vectores: “una buena salud y forma física, un óptimo funcionamiento cognitivo, equilibrio emocional-motivacional y un buen nivel de participación social”, p. 24.

⁴⁷⁵ Ya hemos tenido oportunidad de pronunciarnos a este respecto en LUNA QUESADA, J. y BOMBILLAR SÁENZ, F.M.: «El fomento de la actividad física y deportiva con fines de salud en la legislación deportiva y de salud pública de Andalucía», *Derecho y Salud*, volumen núm. 21 (2), Julio-Diciembre 2011, pp. 35-57. En Italia, hemos de hacer una especial mención a la producción científica del profesor Carlo BOTTARI en este campo, con obras como: *Progettare il benessere. Una storia che viene da lontano: dall'Istituto per l'educazione fisica alla facoltà di scienze motorie* (junto con P. RUBBI), Bononia University Press, Bolonia, 2010.

⁴⁷⁶ Recordemos la exposición de motivos de la LD: «El deporte se constituye como un elemento fundamental del sistema educativo y su práctica es importante en el mantenimiento de la salud y, por tanto, es un factor corrector de desequilibrios sociales que contribuye al desarrollo de la igualdad entre los

Junto a este tipo de políticas, y como complemento a las mismas, queremos hacer una especial mención también a los servicios sociales, en concreto, a los servicios y programas que favorecen el envejecimiento activo (como los hogares y clubes de jubilados, complemento de excepcional interés de otras políticas en el ámbito social, educativo, cultural o deportivo). En particular, abordaremos aquí los programas implementados a este respecto, a nivel estatal, desde el IMSERSO.

Todo ello en el marco constitucional que a estos efectos nos brinda el artículo 50 de la Constitución, dentro de los Principios Rectores de la Política Social y Económica de nuestra Carta Magna, donde se establece que: «Los poderes públicos [...] con independencia de las obligaciones familiares, promoverán [con respecto a las personas mayores⁴⁷⁷] su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio».

Este precepto –y así lo vamos a hacer aquí– lo hemos de conectar con el propio artículo 43 de la Constitución, por el que se reconoce el derecho a la protección de la salud, se compele a los Poderes públicos a organizar y tutelar la salud pública, y se conmina a éstos a fomentar la educación física y el deporte⁴⁷⁸ y a facilitar una adecuada utilización del ocio⁴⁷⁹.

3.8.2. Una muestra de las políticas públicas del Estado en pro del envejecimiento activo

A. El papel del Consejo Superior de Deportes.

El CSD considera la extensión de la práctica deportiva entre las personas mayores como una de sus principales líneas de actuación. Sus actuaciones se encaminan a frenar los altos índices de sedentarismo que presenta la población de nuestro país, uno de los más elevados dentro de los países europeos, así como a disminuir los niveles de obesidad⁴⁸⁰ y sobrepeso de esta.

Para luchar contra esta incontestable situación, promoviendo hábitos de vida saludables⁴⁸¹, el CSD ha elaborado el Plan Integral para la Promoción de la Actividad

ciudadanos, crea hábitos favorecedores de la inserción social y, asimismo, su práctica en equipo fomenta la solidaridad. Todo esto conforma el deporte como elemento determinante de la calidad de vida y la utilización activa y participativa del tiempo de ocio en la sociedad contemporánea».

⁴⁷⁷ Véanse VILLAGRASA ALCAIDE, C. (coord.): *El envejecimiento de la población y la protección jurídica de las personas mayores*, Cedecs, Barcelona, 2002; y SEIJAS VILLADANGOS, E.: *Los derechos de las personas mayores*, BOE, Madrid, 2004.

⁴⁷⁸ Un brillante estudio de este precepto, en lo que atiene al deporte, se contiene en JIMÉNEZ SOTO, I.: «El derecho al deporte y al ocio», cit., pp. 1567-1606.

⁴⁷⁹ A la «revolución del ocio» y a sus implicaciones con el deporte se refiere BARRANCO VELA, R.: «El ocio como elemento fundamental en el fomento y promoción del deporte. Una perspectiva no sólo competencial», DE LA PLATA CABALLERO, N. (dir.), *Las Leyes del Deporte de la Democracia: Bases para una Ley del siglo XXI*, Dykinson, Madrid, 2002.

⁴⁸⁰ Véanse, a este respecto, los trabajos de RECUERDA GIRELA, M. Á.: «La actividad física y el deporte como estrategias de salud pública para la prevención y el control de la obesidad», cit., pp. 131 y ss.; y «La protección de la salud a través del Derecho administrativo social: Derecho deportivo y otros sectores del ordenamiento», cit., pp. 37-69.

⁴⁸¹ La Sociedad Española de Medicina de Familia y Comunitaria ha puesto de manifiesto que las personas activas físicamente viven tres años más de media que las inactivas, así como con una mayor autonomía y calidad de vida que estas. Una práctica diaria y moderada de actividad física nos ayuda a luchar, entre otras patologías, contra el sobrepeso, la obesidad, las enfermedades cardiovasculares y la diabetes (las llamadas “enfermedades de la civilización”).

Física y el Deporte (en adelante PIPAFD)⁴⁸² o Plan “A+D”, un instrumento que tiene como fin garantizar al conjunto de la población española el acceso universal a una práctica deportiva de calidad.

Este Plan estratégico recoge a las personas mayores⁴⁸³ entre los colectivos con mayor dificultad de acceso a la práctica físico-deportiva, como uno de los colectivos más sensibles en cuanto a necesidades de práctica y a condiciones específicas para su desarrollo. En relación con la práctica deportiva de las personas mayores, el PIPAFD se plantea las siguientes metas:

- Conseguir que el mayor número posible de personas mayores integre en su vida diaria una serie de hábitos deportivos; según sus intereses, motivaciones y necesidades.
- Lograr que los mayores tengan fácil acceso a los programas de ejercicio y actividad física; independientemente de su condición física, psicológica, social y económica.
- Posibilitar que los mayores sean atendidos por profesionales formados específicamente para tratar de forma adecuada sus necesidades y singularidades; facilitando la formación de equipos multidisciplinarios, liderados por un titulado en Ciencias de la Actividad Física y el Deporte.
- Disponer de una adecuada red de espacios deportivos en las ciudades, creando y/o adecuando espacios –convencionales y no convencionales– para la práctica deportiva; así como, eliminando las trabas económicas y sociales que dificulten el acceso de este colectivo a un centro deportivo, parque o piscina cercano a su domicilio.
- Aspirar a que el envejecimiento activo y saludable –dentro del que juega un papel clave e imprescindible la actividad física– sea el eje vertebrador del resto de políticas (sanidad, deporte, turismo o urbanismo).

La actividad del CSD en este campo va más allá, alentando la investigación y la publicación de material didáctico y divulgativo⁴⁸⁴ entre los profesionales de este sector, promoviendo la celebración de múltiples congresos y eventos de interés (como el Encuentro Nacional de Actividad Física Deportiva para Personas Mayores y el Congreso Internacional de Actividad Físico-Deportiva para Técnicos) o impulsando programas y campañas concretas, como el programa Mueve tu Cuerpo, Abre tu Mente⁴⁸⁵ o la campaña de actividad física en espacios públicos⁴⁸⁶.

⁴⁸² El PIPAFD o Plan A+D del Consejo Superior de Deportes se puede consultar en la siguiente dirección web: <http://www.planamasd.es/programas/mayores>. [Con acceso el 01.09.2014].

⁴⁸³ Las especiales implicaciones de este colectivo en el ámbito de la actividad física han sido analizadas en LUNA QUESADA, J. y DE LA PLATA CABALLERO, N.: «Aproximación al marco jurídico de las relaciones entre las personas mayores y el deporte», cit., pp. 139-151.

⁴⁸⁴ Dentro de este amplio material divulgativo, a modo de muestra, puede consultarse el libro electrónico *Ejercicio y salud en poblaciones especiales* en el repositorio de la web oficial del Consejo Superior de Deportes: <http://www.csd.gob.es/>. [Con acceso el 01.09.2014].

⁴⁸⁵ Este programa del CSD está dirigido a personas a partir de 40 años. Se proponen ejercicios de movimiento combinados con ejercicios de memoria, de fácil realización, para que las personas mayores puedan llevarlos a cabo sin problemas. Esta iniciativa puede consultarse *on line* en: www.planamasd.es/programas/mayores, [Con acceso el 01.09.2014].

No obstante, todavía queda un largo camino por recorrer. La última Encuesta de Hábitos Deportivos de los Españoles del 2010⁴⁸⁷, muestra que el incremento de la práctica deportiva de la población mayor de 65 años ha sido mucho más notable en esta población que en la de los jóvenes entre 15 y 24 años. Aún así, España sigue estando a la cola de los países europeos de referencia, donde el porcentaje de práctica deportiva en esta franja de edad supera el 60%. Por ello, es necesario impulsar desde las Administraciones Públicas planes estratégicos y proyectos interdisciplinares, en colaboración con las entidades privadas, que trabajen conjuntamente en la promoción de la práctica de actividad físico-deportiva, ofreciendo programas de ejercicio físico específicos para la población mayor, con suficiente variedad de ofertas para atender a las diferentes realidades, expectativas, necesidades y motivaciones de este colectivo.

B. El papel del Instituto de Mayores y Servicios Sociales

El Instituto de Mayores y Servicios Sociales (en adelante IMSERSO) es la Entidad Gestora de la Seguridad Social, adscrita al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad del Gobierno de España, para la gestión de los servicios sociales⁴⁸⁸ complementarios de las prestaciones del Sistema de Seguridad Social⁴⁸⁹ (por ej., pensiones no contributivas de jubilación o de invalidez), y en materia de personas mayores y personas en situación de dependencia, en el marco del, Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Desde este Ente se desarrollan políticas y programas, a nivel estatal, muy populares en relación con el envejecimiento activo, destacando, en especial, sus programas en materia de vacaciones y termalismo social⁴⁹⁰. Las cifras hablan por sí

⁴⁸⁶ En el ámbito internacional, puede destacarse la Estrategia Mundial sobre Alimentación Saludable, Actividad Física y Salud del Gobierno de México, que propone rescatar los parques y espacios públicos para la realización de actividad física. Consúltese, a este respecto, su página web: <http://activate.gob.mx/>. En otro orden de cosas, también la Fundación Mídete ha llevado a cabo clases de yoga en espacios públicos en Nueva York, Toronto o Barcelona, como símbolo de armonía, paz e integración de la sociedad. Más información sobre esta campaña en el sitio web de esta Fundación: <http://midete.org/programas/campanas/>, [Con acceso el 01.09.2014].

⁴⁸⁷ Todos los datos de esta encuesta, realizada por el CSD, pueden visualizarse en su web: <http://www.csd.gob.es/csd/estaticos/dep-soc/encuesta-habitos-deportivos2010.pdf>, [Con acceso el 01.09.2014].

⁴⁸⁸ Los servicios sociales han sido estudiados con especial detalle por BARRANCO VELA. Entre sus muchas obras, citamos: «Derechos, principios y objetivos relacionados con el acceso a las prestaciones sociales, la cohesión social y la lucha contra la marginación y la pobreza», en BALAGUER CALLEJÓN, F. (dir.), *Reformas Estatutarias y Declaraciones de Derechos*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008, pp. 213-238.

⁴⁸⁹ Este ente fue creado por el Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo, para la gestión de los servicios complementarios de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social. La estructura actual del IMSERSO se rige por el Real Decreto 1226/2005, de 13 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funciones del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 59.1 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio. Para el estudio de su configuración actual, tras numerosos cambios normativos, nos remitimos a su página web institucional: <http://www.IMSERSO.es>. En concreto, es en la sección “Envejecimiento activo” donde se recoge toda la información relativa a los programas de los que vamos a dar cuenta a continuación: http://www.IMSERSO.gob.es/IMSERSO_01/envejecimiento_activo/index.htm [Con acceso el 01.02.2014].

⁴⁹⁰ Véanse las siguientes notas elaboradas por DEL MORAL, A.: «Programas Estrella del IMSERSO: Vacaciones para mayores», *Sesenta y más*, núm. 221, 2003; «Programas estrella del IMSERSO: Programa

solas. Más de 225.000 usuarios volverán a beneficiarse este año de los servicios de hidroterapia de los Balnearios de España gracias al Programa de Termalismo Social del IMSERSO; mientras que doce millones de personas han participado en estos 25 años⁴⁹¹ del Programa Social de Vacaciones para Mayores del IMSERSO.

El *Programa de Termalismo Social* proporciona a los pensionistas⁴⁹², que por prescripción facultativa⁴⁹³ precisen los tratamientos que se prestan en los balnearios y que reúnan determinados requisitos⁴⁹⁴, el acceso a precios reducidos a estos establecimientos termales (como los de Lanjarón y Graena, en Granada), con los que la Administración concierta anualmente la reserva de plazas –en turnos de 12 ó 10 días, en primavera, otoño e invierno– para la estancia y tratamiento de nuestros mayores. El programa incluye⁴⁹⁵, además del tratamiento termal básico que, en cada caso, prescribe el médico del balneario, alojamiento y manutención en régimen de pensión completa y en habitaciones dobles de uso compartido, y una póliza de seguro.

El *Programa de Vacaciones para Mayores* facilita la incorporación de este colectivo⁴⁹⁶ a las corrientes turísticas, al tiempo que palia las consecuencias que en materia de empleo produce el fenómeno de la estacionalidad en el sector turístico del

de Termalismo Social», *Sesenta y más*, núm. 222, 2003 o el Reportaje «Ocio y Cultura en los viajes del IMSERSO», *Sesenta y más*, núm. 253, 2006.

⁴⁹¹ En el año 2011 se conmemoraron veinticinco años desde la puesta en marcha de esta iniciativa. Este programa, enmarcado en las líneas de actuación definidas por la OMS para un envejecimiento activo y saludable, ha generado innegables beneficios sociales y económicos. No sólo ha contribuido a mejorar la calidad de vida de nuestros mayores, también al mantenimiento del empleo en las zonas de destino y a la potenciación de la actividad económica.

⁴⁹² Podrán beneficiarse de este programa los pensionistas del Sistema de la Seguridad Social por los conceptos de jubilación y de invalidez, en todo caso, y por el concepto de viudedad o de otras pensiones, únicamente cuando la persona beneficiaria haya cumplido los 60 años de edad. No obstante, estos mayores podrán ir acompañados de su cónyuge o pareja, para la que no se exige la obligación de percibir pensión de la Seguridad Social. Otros requisitos para participar en el programa son valerse por sí mismo para las actividades de la vida diaria y no padecer alteraciones del comportamiento que impidan la convivencia en un centro residencial ni enfermedad infecto-contagiosa.

⁴⁹³ En cada convocatoria se aprueba el baremo que se aplica para la valoración de los expedientes. En concreto, se valorará el grado de necesidad del tratamiento termal (en especial, cuando concurren problemas osteo-articulares o respiratorios), en base a la declaración responsable aportada por el solicitante a este respecto (la convocatoria no exige que esta circunstancia venga avalada por el dictamen de un facultativo); los ingresos mensuales y la edad del solicitante; así como si ha solicitado una plaza en las dos convocatorias anteriores o si es miembro de una familia numerosa.

⁴⁹⁴ Este programa, en su edición de 2012, se regula conforme a los siguientes instrumentos normativos: la Orden de 15 de marzo de 1989 por la que se establece y regula el Servicio de Termalismo Social del Instituto Nacional de Servicios Sociales (modificada por la Orden de 26 de diciembre de 1990); y la Resolución de 13 de diciembre de 2011, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, por la que se convoca la concesión de plazas para pensionistas que deseen participar en el Programa de Termalismo Social.

⁴⁹⁵ El desplazamiento al balneario corre a cuenta de los usuarios del programa.

⁴⁹⁶ Podrán beneficiarse de este programa todos los mayores que tengan, como mínimo, 65 años cumplidos; los pensionistas del Sistema de la Seguridad Social por los conceptos de jubilación y de invalidez, en todo caso, y por el concepto de viudedad o de otras pensiones, únicamente cuando la persona beneficiaria haya cumplido, en el primer supuesto, los 55 años de edad, mientras que en el caso de otros pensionistas y prejubilados, los 60 años. No obstante, estos mayores podrán ir acompañados de su cónyuge o pareja, aunque no cumplan los requisitos de edad y pensión; así como de un hijo con discapacidad igual o superior al 45%, que ocupe cama supletoria en la misma habitación del hotel. En todo caso, los solicitantes deberán valerse por sí mismos y no padecer alteraciones del comportamiento que impidan la normal convivencia.

país, ya que estos desplazamientos (estancias en zonas costeras, circuitos culturales, turismo de naturaleza⁴⁹⁷, así como intercambios con otros países, como Portugal y Andorra) se producen entre los meses de octubre y junio. El paquete de servicios ofertados dentro de este programa engloba el viaje de ida y vuelta de los mayores, su alojamiento en régimen de pensión completa, la puesta a su disposición –según el tipo de desplazamiento– de servicio médico en el propio hotel y de un programa de animación, así como de una póliza de seguro. Dentro de este paquete de servicios, debe contemplarse un servicio deportivo en los hoteles bajo la dirección y supervisión de un entrenador personal, programándose además actividades con desplazamientos a pie, como visitas a monumentos y museos así como paseos por la ciudad o ciudades de destino, para así cumplir con la recomendación de la OMS de ejercicio físico para mayores de 65 años⁴⁹⁸.

Dentro de las políticas de envejecimiento activo del IMSERSO también podemos encuadrar dos programas que buscan mitigar parte de los efectos negativos, de diversa índole, aparejados al hecho de que un alto porcentaje de nuestros mayores vivan en situación de soledad⁴⁹⁹: el Programa de Teleasistencia Domiciliaria y la experiencia piloto del Programa “Cerca de ti”. Se trata de dos programas en los que se pueda incluir una rutina de ejercicios adaptados con la que conseguir una mayor calidad de vida.

El servicio de *Teleasistencia Domiciliaria*, gestionado por las Corporaciones Locales⁵⁰⁰, proporciona una mejora de la calidad de vida y evita el desarraigo de las personas mayores y discapacitadas usuarias del mismo⁵⁰¹. En su propio domicilio, en su entorno socio-familiar, estas personas podrán entrar en contacto verbal con un centro de atención especializada, pulsando simplemente un botón incorporado a un medallón o pulsera. Desde este centro, a través de la línea telefónica, se les prestará apoyo inmediato ante una crisis personal, social o médica (como, por ejemplo, una caída). Habrá un seguimiento constante –mediante llamadas telefónicas– de la situación de estos mayores, se movilizarán los recursos que sean necesarios ante una emergencia (los centros disponen para ello de unidades móviles) y se recordará a los mismos datos importantes sobre toma de medicación o realización de gestiones. Aproximadamente, según apunta el IMSERSO, 275.000 usuarios⁵⁰² se benefician en la actualidad de este servicio. Al igual que ocurre con los programas anteriores también debe considerarse la actividad física dentro de este programa, al igual que se contemplan otros servicios en el

⁴⁹⁷ Combinando actividades culturales con actividades ligadas a la actividad física, a la salud.

⁴⁹⁸ Véase el documento «Recomendaciones mundiales sobre la actividad física para la salud» editado por la OMS, en la siguiente dirección web: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44441/1/9789243599977_spa.pdf, [Con acceso el 01.02.2015].

⁴⁹⁹ Según los datos que baraja el IMSERSO, a tenor del censo, son 1.358.937 las personas mayores de 65 años que viven solas, casi el 20% (19,9%) del total de los mayores de 65 años, de los que casi el 77% (76,8%) son mujeres.

A la luz de los datos arrojados por el Barómetro, de mayo de 2009, del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), la población española es partidaria de que las personas mayores que viven solas reciban una especial protección por el Estado. CIS, Estudio 2.801 Barómetro de mayo de 2009.

⁵⁰⁰ El Programa de Teleasistencia Domiciliaria se ha instrumentado a través de un convenio-marco suscrito entre el IMSERSO y la FEMP, el 20 de abril de 1993, al que se han ido adhiriendo progresivamente a través de convenios específicos de colaboración las diferentes Corporaciones locales interesadas en la implantación del mismo (en el caso de la provincia de Granada, la Diputación Provincial y los municipios de Almuñécar, Loja, Baza, Motril y Granada).

⁵⁰¹ Las normas generales de este servicio pueden consultarse en el referido portal del IMSERSO.

⁵⁰² De ellos, 100.571 son mayores de más de 80 años que viven solos.

mismo, con la finalidad de conseguir que los mayores acogidos incorporen a su estilo de vida el ejercicio físicos. Al efecto debe crearse en este programa un servicio de asesoramiento sobre esta materia y un servicio de información sobre la oferta de actividades deportivas para mayores existente en su municipio.

Cercadeti es un programa diseñado por el IMSERSO⁵⁰³ para afrontar el problema de la soledad de las personas mayores –especialmente, en zonas rurales⁵⁰⁴– a través del voluntariado. Se quieren explotar las posibilidades que ofrece el acompañamiento activo –presencial y telefónico– a mayores que viven y se sienten solos, con el fin de mejorar su calidad de vida y romper con su aislamiento, proporcionándoles compañía, seguridad y apoyo emocional, a través de la puesta en marcha de redes sociales que promuevan su integración en la comunidad, en las actividades que se desarrollen en su entorno. A la vista de los resultados de esta experiencia piloto, se pretende diseñar un nuevo modelo de intervención social con personas mayores. En este deben también programarse actividades deportivas en grupo, como paseo y senderismo como medio para luchar contra la soledad.

En último lugar, junto a las iniciativas reseñadas, son de destacar dos portales de Internet que el IMSERSO ha implementado: el *Portal Mayores*, desarrollado en colaboración con el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), donde se ofrece una amplia información en materia de envejecimiento activo; así como la web *ENclaveRural*, un espacio público donde se recogen y ponen en valor intervenciones rurales en el ámbito del envejecimiento, con el fin de promover su práctica en otras zonas⁵⁰⁵. En ambos portales puede y debe recogerse información sobre la importancia de la actividad física para los mayores e información con los recursos públicos que cuentan.

3.8.3. Una muestra de las políticas andaluzas en pro del envejecimiento activo.

✓ El Estatuto de Autonomía andaluz y la Ley de Salud Pública de Andalucía: su relación con el envejecimiento activo

Las políticas en materia de envejecimiento activo están consagradas al máximo nivel en el artículo 19 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, reformado en 2007⁵⁰⁶, donde se afirma que «Las personas mayores tienen derecho a recibir de los poderes públicos de Andalucía una protección y una atención integral para la promoción de su autonomía personal y del envejecimiento activo, que les permita una vida digna⁵⁰⁷ e

⁵⁰³ En este proyecto colaboran entidades como Cruz Roja Española, Cáritas, la FEMP, la Fundación Vodafone España y la Asociación de Entidades y Empresas de Servicios Sociales de Teleasistencia.

⁵⁰⁴ A modo de experiencia piloto, este proyecto se ha desarrollado ya en varios municipios rurales del territorio español, gracias a la colaboración de Entidades Locales como la Diputación de Granada, la Diputación de Huesca, el Consell de Mallorca, la Diputación de Ourense y la Comarca de la Sidra; así como de los Ayuntamientos de Alacant, Gijón, Jerez, Lleida, Valladolid y Sevilla.

⁵⁰⁵ Nos remitimos a las webs: <http://www.IMSERSOmayores.csic.es/> y <http://www.enclaverural.es/>, [Con acceso el 01.06.2015].

⁵⁰⁶ En torno al tratamiento de los derechos de los mayores en los diferentes Estatutos de Autonomía, véase DURÁN RUIZ, F.J.: «Derechos y principios relacionados con las personas mayores, los menores de edad y la integración de la juventud», BALAGUER CALLEJÓN, F. (dir.), *Reformas Estatutarias y Declaraciones de Derechos*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008, pp. 435-460.

⁵⁰⁷ Una vida digna requiere de una muerte digna. Ténganse en cuenta los artículos 20 y 22.2 del propio Estatuto y la Ley 2/2010, de 8 de abril, de Derechos y Garantías de la Dignidad de la Persona en el Proceso de la Muerte. Véanse también SIMÓN LORDA, P.: «Muerte digna en España», *Derecho y Salud*, vol. 16, núm. extraordinario, noviembre 2008, pp. 75 a 94; y BOMBILLAR SÁENZ, F.M.: «El derecho a

independiente y su bienestar social e individual, así como a acceder a una atención gerontológica adecuada, en el ámbito sanitario, social y asistencial, y a percibir prestaciones en los términos que establezcan las leyes».

En dicho marco, la LSPA apuesta⁵⁰⁸ por la promoción de la actividad física y el deporte como medio para mejorar la salud de la población en Andalucía, en cumplimiento del mandato constitucional del artículo 43.3 de nuestra Carta Magna, y de acuerdo con las directrices al respecto, a nivel internacional, de la OMS y de la UE⁵⁰⁹.

En tercer lugar, y esto debe ser reseñado en el *Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Intergeneracional*, y a los efectos de nuestro trabajo, la LSPA aboga por que las actuaciones de promoción de la salud –física y mental– se dirijan a todas las etapas de la vida de una persona, incluida la edad adulta y la vejez, posibilitando que en todas ellas la actividad física sea “saludable, factible y atractiva” (artículo 68.2.d) LSPA).

Las políticas en materia físico-deportiva, como hemos visto, son cruciales de cara a conseguir que los mayores envejecan con salud. Por ello, el *Libro Blanco sobre el Envejecimiento Activo* editado, en 2010, por la Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social de la Junta de Andalucía, también apuesta, como el estatal, por incluir la práctica de actividad física dentro de las políticas en materia de envejecimiento activo.

En este sentido, atendiendo a sus específicas necesidades, y con el fin de mejorar su bienestar social y propiciar un envejecimiento activo/saludable de los mismos, los mayores se consagran en la legislación deportiva –sobre todo de ámbito autonómico más que a nivel estatal, donde la LD guarda un criticable mutismo a este respecto– como un colectivo al que los poderes públicos han de prestar una particular dedicación.

Este es el camino que ha emprendido la Junta de Andalucía. En Andalucía, en la LDA se engloba, en su artículo 3, a los mayores dentro de los «grupos de atención especial»⁵¹⁰ por parte de los poderes públicos, junto a los niños, los jóvenes o los discapacitados⁵¹¹ (más discutible es la inclusión aquí de las “mujeres”⁵¹²). Es más, en

una muerte digna en el ordenamiento jurídico andaluz», en *Actas del Seminario de estudios italo-español “Las nuevas exigencias de tutela de los derechos de la persona”*, Real Colegio de España-Universidad de Bolonia, 2012.

⁵⁰⁸ Este paso hacia delante de la leyes en materia de salud pública es analizado y reclamado por CIERCO SEIRA, C.: «La necesaria actualización de la legislación española en materia de salud pública», *Derecho y salud*, Vol. 17, núm. extra 1, 2009, pp. 23-45.

⁵⁰⁹ De nuevo, nos remitimos a nuestro trabajo: LUNA QUESADA, J. & BOMBILLAR SÁENZ, F.M.: «El fomento de la actividad física y deportiva con fines de salud en la legislación deportiva y de salud pública de Andalucía», *Derecho y Salud*, Volumen núm. 21 (2), Julio-Diciembre 2011, pp. 35-57. En este artículo tuvimos oportunidad de abordar la LSPA (BOJA núm. 255, de 31 de diciembre de 2011) en su fase de anteproyecto y proyecto de ley.

⁵¹⁰ Véase DURÁN RUIZ, F.J.: «El fomento de la actividad deportiva de grupos con necesidades especiales en Andalucía», *Anuario Andaluz de Derecho Deportivo*, núm. 4, 2004, pp. 137-162.

⁵¹¹ Desde el punto de vista normativo, hay que tener en cuenta las notas que en torno a la relación deporte y discapacidad da TORRES LÓPEZ, M^a A., en su monografía *La discapacidad en el Derecho Administrativo*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, Navarra, pp. 255 y ss.

En el plano de la ciencia médica, las incidencias del deporte sobre la población psiquiátrica se han abordado con acierto por BURGOS GARRIDO, E.: *Estilo de vida y salud en pacientes con esquizofrenia y en población no psiquiátrica*. Tesis Doctoral, Universidad de Granada, 2011.

⁵¹² Todos los programas públicos de desarrollo del deporte incorporarán, a nivel estatal y autonómico, la efectiva consideración del principio de igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres en su diseño y

esta misma Comunidad, se pronuncia también en esta dirección la norma sectorial que se ocupa de regular la intervención de la Administración autonómica y local en relación con los mayores: la Ley 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las Personas Mayores⁵¹³, en cuyo artículo 37 se establece que se fomentarán las actividades deportivas –adecuadas a sus necesidades– de las personas mayores, facilitándoles, por ejemplo, el uso y disfrute de instalaciones deportivas⁵¹⁴.

✓ **El papel de los Ayuntamientos andaluces con relación a la promoción del deporte con fines saludables, especialmente entre las personas mayores**

Los Ayuntamientos han sido y lo siguen siendo, como hemos tenido oportunidad de comprobar en el capítulo I de esta investigación, los grandes dinamizadores e impulsores de la práctica deportiva en España. Dentro de los servicios deportivos que proporcionan los Ayuntamientos andaluces⁵¹⁵ tienen cada vez una mayor demanda los servicios deportivos saludables, es decir, las actividades deportivas que presentan como principal finalidad la de mantener y/o mejorar la salud de quienes las realizan⁵¹⁶.

De acuerdo con el referido artículo 3 de la LDA, los Ayuntamientos andaluces están obligados a fomentar la práctica deportiva, prestando una especial atención a su fomento entre las personas mayores.

Vamos a ver cómo los Ayuntamientos de las principales capitales andaluzas han establecido programas específicos para el fomento de la práctica deportiva entre los mayores así como tarifas reducidas, todo ello con la finalidad de remover los obstáculos que puedan impedir a los mayores el acceso a la actividad física y deportiva.

El Ayuntamiento de Cádiz, como ya se ha dicho, realiza un programa de actividades deportivas para mayores de 65 años, ofreciendo de manera gratuita, durante todo el año, la práctica de la natación o del paseo organizado. Es más, incluso facilita el

ejecución. Así lo proclama, a nivel estatal, el artículo 29 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; y, a nivel andaluz, el artículo 4 del Proyecto de LDA. Este aspecto ha sido estudiado con detalle por BOMBILLAR SÁENZ, F. M.: «La actividad de fomento a favor de la mujer en el ámbito del deporte y el ocio, con especial referencia a la Comunidad Autónoma andaluza», *Anuario Andaluz de Derecho Deportivo*, núm. 5, 2005, pp. 17-47; y «El derecho a la salud de la mujer deportista profesional», *Revista Española de Derecho Deportivo*, núm. 18 2006, pp. 31-46.

⁵¹³ A título de ejemplo, cuentan también con leyes específicas dirigidas a las personas mayores las Comunidades Autónomas de Castilla y León (Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León), Asturias (Ley 7/1991, de 5 de abril, de Asistencia y Protección al Anciano) o Canarias (Ley 3/1996, de 11 de julio, de participación de las personas mayores y de la solidaridad entre generaciones).

⁵¹⁴ El Instituto Andaluz del Deporte, a petición del Centro Andaluz de Medicina del Deporte, ambos de la Junta de Andalucía, ha desarrollado una laboriosa actividad investigadora, desde el año 2003 al año 2009, en relación con los programas específicos de actividad física saludable para la mejora de la condición física de las personas mayores. El trabajo realizado se ha materializado en una guía multimedia: *Tareas de actividad física para adultos y mayores: guía multimedia para la planificación de sesiones*. La investigación ha estado dirigida por los profesores de la Universidad de Almería CASIMIRO ANDUJAR y MARTÍNEZ MUÑOZ. La guía se puede consultar en la siguiente dirección web: <http://www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte/iad/portaliad/afmayores/>, [Con acceso el 01.09.2014].

⁵¹⁵ Todo ello, en la actualidad, en el marco de LAULA.

⁵¹⁶ Varias de estas iniciativas han sido abordadas por LUNA QUESADA, J. y BOMBILLAR SÁENZ, F.M.: «La consideración de las prestaciones deportivas saludables como parte del servicio público deportivo local en la Comunidad Autónoma andaluza», *Revista Internacional de Derecho y Gestión del Deporte*, Asociación Madrileña de Derecho y Gestión del Deporte, núm.18, 2012, pp.218-236.

desplazamiento de estos usuarios a través de un bono bus gratuito. Estas actividades cuentan con la supervisión y ayuda de monitores especializados, con ellas se pretende incorporar la práctica deportiva a sus hábitos, además de promover el interés y el conocimiento sobre su salud, la alimentación más adecuada y la convivencia con otras personas. Para todo ello, el Ayuntamiento ha creado el *Club de la Salud*⁵¹⁷, que se preocupa y ocupa de extender entre los mayores hábitos más saludables.

El Ayuntamiento de Sevilla⁵¹⁸ organiza la «Mini olimpiada para Mayores 2012» y dispone, en el plano económico, de tarifas reducidas para sus usuarios de más de 65 años. El Ayuntamiento de Córdoba también contempla en sus tarifas de precios públicos por servicios deportivos una reducción del 50% para sus usuarios mayores de 65 años, así como para los que presenten la condición de «pensionista» y sean beneficiarios de una pensión inferior a dos veces el salario mínimo interprofesional⁵¹⁹. En el caso del Ayuntamiento de Almería, esta reducción está prevista para los usuarios mayores de 60 años⁵²⁰.

El Ayuntamiento de Málaga oferta, del mismo modo, un programa de actividades deportivas para las personas mayores, que persigue incidir, entre otras, en la mejora de las condiciones y aptitudes físicas, en la adquisición de hábitos saludables en el tiempo de ocio, así como en el desarrollo personal y de las relaciones sociales. En el plano económico, este Ayuntamiento también oferta precios reducidos⁵²¹ para los usuarios de sus servicios deportivos pertenecientes a este colectivo, estableciendo la gratuidad de estos servicios para aquéllos que tengan la *Tarjeta Oro*.

El Ayuntamiento de Granada, por último, dispone de una programación específica –dentro de la que destacan sus cursos de natación terapéutica– dirigida a las personas mayores, para la que se vale del asesoramiento y supervisión del personal especializado del Centro Municipal de Actividades Médico-Deportivas. En el plano económico, ofrece unas tarifas muy reducidas en función de la capacidad económica de los mayores⁵²².

Hemos de hacer mención a la siempre ilusionante experiencia emprendida en el municipio de La Algaba por el Centro Andaluz de Medicina del Deporte de la Junta de Andalucía, en colaboración con el Ayuntamiento de La Algaba, municipio sevillano perteneciente a la comarca de La Vega del río Guadalquivir, presentó, a finales de octubre de 2008, el Proyecto «La Algaba», sobre la prescripción médica de actividad física en un centro de atención primaria a un seleccionado grupo de pacientes adultos crónicos⁵²³ (11 hombres y 49 mujeres, con una edad media de 65,18 años en el caso de

⁵¹⁷ Más detalles sobre este Club de la Salud se encuentran en la web del Ayuntamiento de Cádiz: <http://www.deportecadiz.com> [Con acceso el 01.06.2014].

⁵¹⁸ Más información sobre estas iniciativas puede obtenerse en la web del Instituto Municipal de Deportes de Sevilla: <http://imd.sevilla.org/>, [Con acceso el 01.06.2014]

⁵¹⁹ Los precios y su normativa están disponibles en la web del Instituto Municipal de Deportes del Ayuntamiento de Córdoba: <http://www.imdcordoba.org/>, [Con acceso el 01.06.2014].

⁵²⁰ Todo ello se recoge en la web del Patronato Municipal de Deportes del Ayuntamiento de Almería: <http://www.pmdalmeria.com/>, [Con acceso el 01.06.2014].

⁵²¹ Estos servicios y tarifas pueden consultarse en la web del Ayuntamiento de Málaga: <http://www.malaga.eu/>. [Con acceso el 01.06.2014].

⁵²² De todo ello se da cuenta en la web del Servicio Público de Deportes del Ayuntamiento de Granada: www.pmdgranada.es, [Con acceso el 01.06.2015].

⁵²³ Se puede encontrar más información en torno a esta interesante experiencia en la página web del Colegio Profesional de Licenciados en Educación Física del Principado de Asturias:

los hombres y de 56,63 en las mujeres). Esta interesante iniciativa ha arrojado ya un dato muy significativo: la puesta en marcha de la misma ha llevado a un notable descenso, del 56%, del número de visitas de estos pacientes a urgencias.

Los pacientes participantes en este proyecto, todos ellos enfermos crónicos estables y autónomos para desenvolverse por sus propios medios, son seleccionados, por un equipo multidisciplinar (constituido por un médico de familia, un facultativo especializado en medicina deportiva y un monitor deportivo), siguiendo unos protocolos médicos donde se detallan unos criterios cerrados de inclusión y exclusión (por ejemplo, tener más de 14 años, lo que excluye a la población pediátrica, no haber sufrido un infarto recientemente o no padecer enfermedades cardiovasculares o pulmonares), atendiendo siempre a su historial y circunstancias médicas.

En definitiva, se pretende que estos pacientes (siempre que no resulten excluidos de esta iniciativa, al existir la posibilidad de que el ejercicio físico comporte, en su caso particular, por el contrario, posibles contraindicaciones para su dolencia), se beneficien, cada uno en su justa medida, y de acuerdo con su situación médica, convenientemente evaluada, de las ventajas que trae consigo, como regla general, la práctica de una actividad física moderada, que quedará incorporada a su propio tratamiento médico.

La implantación de esta iniciativa ha llevado a un notable descenso del número de visitas de estos pacientes a urgencias. Cada uno de estos pacientes se ha beneficiado en su justa medida –y de acuerdo con su situación médica, convenientemente evaluada– de las ventajas que trae consigo, por regla general, la práctica de una actividad física moderada, que pasó a quedar incorporada a su propio tratamiento médico. En definitiva, un ejemplo paradigmático de cómo *envejecer con salud*, un buen ejemplo de cómo la cooperación entre las distintas Administraciones Públicas puede contribuir a dar un buen servicio a los ciudadanos y una buena práctica a copiar en otros Ayuntamientos.

CAPÍTULO IV: CONDICIONES Y EXIGENCIAS QUE IMPONE EL PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA PARA LA VIABILIDAD FUTURA DE LOS SERVICIOS DEPORTIVOS MUNICIPALES EN ANDALUCÍA

4.1. PLANTEAMIENTO

El deporte-práctica ha sido en el último cuarto del siglo pasado, y en el presente también, un elemento muy caracterizador del Estado Social que se ha desarrollado en España, tras el restablecimiento de la democracia. Los poderes públicos siguiendo el dictado del artículo 43.3 de la CE de fomentar el deporte han configurado un modelo de fuerte intervención administrativa en el hecho deportivo para generalizar la práctica deportiva entre la ciudadanía. Y ello a pesar de que el Estado Social ha sido muy cuestionado en Europa y en España, de forma especial, tanto en sus prestaciones como en su forma de financiarlas y de proveerlas, particularmente desde el inicio de la crisis de 2008⁵²⁴.

524 La situación actual del Estado Social la expone –a nuestro juicio– con acierto y claridad aportando soluciones, CASTELLÀ ANDREU cuando afirma: «Lo que sí habrá que hacer es un Estado social más barato, pero no menos social; el Estado Social que podamos pagar sin endeudarnos más de lo permitido, sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras y sin arruinar al sistema económico en su conjunto. No caeré en la ingenuidad ni en la demagogia de decir que eso se puede lograr sólo aumentando la eficiencia ni sólo con mayor y nuevas formas de colaboración privada ni sólo con menos corrupción pública y privada. Aunque en todo eso se deba avanzar y aunque también haya que intentar reducir los efectos secundarios nocivos del Estado social, que los tiene, no bastará. Habrá que aceptar que el Estado Social modere sus prestaciones; no ya que no crezcan sino que incluso disminuyan, como admiten, y no podría ser de otra forma, todos los Tribunales Constitucionales con sólo muy extremos y difusos límites. Aceptemos, y aquí sí cabe la resignación, que el Estado Social dé menos. Pero aceptémoslo precisamente para salvar al mismo Estado Social en lo que le es más esencial y sólo en la medida necesaria para lograrlo. Y en eso que le es más esencial ni es necesariamente caro ni de costes inasumibles. Ese aspecto esencial es el que reitera tantas veces nuestra Constitución cuando ordena a los poderes públicos realizar «una asignación equitativa de los recursos públicos» (art. 31.2), promover las condiciones favorables «para una distribución de la renta regional y personal más equitativa» (art. 40.1), «equiparar el nivel de vida de todos los españoles» (art. 130.1), estimular la «más justa distribución» de la renta y la riqueza (art. 131.1) y, en suma, «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas» (art. 9.2). Es incluso el que se atisba en los Tratados de la Unión Europea cuando tan insistentemente proclaman el valor de la solidaridad y compelen a sus instituciones a combatir la exclusión social y a fomentar la cohesión económica, social y territorial (art. 3 TUE). SOLAR CUBILLAS desde la perspectiva de los servicios deportivos municipales afirma: «La promoción del deporte como un hábito cultural debía llevar aparejado la sostenibilidad de la “criatura”, es decir del conjunto del servicio deportivo municipal. Para ello lo fundamental es que los precios del deporte se acercasen a su valor, no permitiendo que lo único próximo al valor fuesen los costes. En este estado de cosas y tras una rápida mirada al panorama de los niveles de autofinanciación del deporte municipal en el conjunto de España, podemos afirmar que cuanto más aumente el grado de aceptación de nuestras propuestas entre la ciudadanía, más cerca estamos del colapso del deporte como servicio público». Para este gestor urge solucionar la financiación los servicios deportivos municipales que no puede depender de los recursos públicos sino de los beneficiarios que deben pagar como norma general el importe de los servicios que reciben, justamente para que sigan funcionando, por lo que hay un cierto paralelismo con la reflexión de CASTELLA ANDREU en el sentido de que hay que dimensionar qué tipo de servicios se prestan y cómo se financian. No hacerlo, como acertadamente, nos recuerda SOLAR CUBILLAS nos aboca al fracaso, a la desaparición de los servicios deportivos. Véase CASTELLA ANDREU, J.M^a. : «Reflexiones sobre la reforma del Estado», *Documentación Administrativa Nueva Época*, núm. 1, 2014. y SOLAR CUBILLAS, L: «El deporte como servicio local ante la “era wiki”», *Libro de Actas del I Congreso FADGE sobre la gestión del Deporte en España: Innovación y tendencias*

Con la llegada de la crisis económica y financiera de 2008, los Ayuntamientos han dispuesto de menos recursos públicos y han tenido que afrontar reducciones presupuestarias del más del cincuenta por ciento, manteniendo tanto los servicios deportivos obligatorios de uso de instalaciones deportivas municipales, como los servicios de actividades y eventos deportivos, como si se tratase con respecto a estos últimos de un auténtico servicio público, pese a no estar así reconocido en la LDA ni existir una declaración formal por parte de estos –los Ayuntamientos– a través del correspondiente reglamento o una ordenanza municipal de servicio público como ya hemos tenido oportunidad de comprobar en el capítulo I de este trabajo⁵²⁵.

Para superar la crisis los Ayuntamientos han revisado, que no suprimido en muchos casos, los “privilegios” de algunos usuarios, como clubes deportivos y federaciones deportivas que usaban gratuitamente las instalaciones deportivas y recibían además ayudas y subvenciones con cargo a las arcas municipales; han reducido costes y han modificado sus estructuras organizativas, separando, en muchos casos, la gestión del “deporte para todos” de la promoción del deporte espectáculo o del alto rendimiento. También han potenciando la colaboración con el sector privado y las entidades deportivas en la provisión de servicios y han revisando las tarifas por precios públicos y tasas según los casos, especialmente en los supuestos en que no cubrían al menos el coste directo de los servicios. En suma, han adaptado el modelo de gestión y de financiación a las circunstancias del tiempo presente y a un nuevo marco regulatorio –del que daremos cuenta en esta parte del trabajo– que ha emergido en nuestro ordenamiento como consecuencia de la referida crisis económica y de los requerimientos de la UE para llevar a cabo reformas en los estados miembros y particularmente de reformar en profundidad el sector público español⁵²⁶. Como diría CORREAL NARANJO de forma gráfica muchos Ayuntamientos tras la crisis de 2008 «luchan por sobrevivir» acometiendo reformas «de manera cruel y urgente» ya que han «visto reducidos sus ingresos, y con ello las posibilidades mantener sus generosas aportaciones para sostenimiento de un sistema deportivo municipal muy dependiente y subvencionado»⁵²⁷.

en gestión deportiva. Disponible en la siguiente dirección web: <http://www.fagde.org/archivos/El-deporte-como-servicio-local-ante-la.pdf>, [Con acceso el 30.06.2015].

⁵²⁵ La realidad andaluza es diferentes de otras comunidades como la madrileña y la valenciana en la que sí está reconocido por ley el servicio público deportivo, tal como hemos podido comprobar en la primera parte de nuestro trabajo.

⁵²⁶ Hay que recordar que la UE nos ha impuesto un plan de reformas como contraprestación a las ayudas económicas recibidas. Una economía competitiva exige unas Administraciones Públicas modernas, transparentes y ágiles. Sobre esta premisa se creó, en 2012, la Comisión para la Reforma de la Administración (CORA), que ha llevado a cabo el más importante ejercicio de revisión que se ha hecho del sector público español en las últimas décadas. La exhaustividad, relevancia y liderazgo del ejercicio realizado por CORA han sido reconocidos por la OCDE. De las 222 medidas identificadas en el informe CORA, están finalizadas 144 y en proceso de ejecución todas las demás. Se estima que a finales de abril de 2015 las medidas finalizadas asciendan a un 70% del total y se alcanzarán unos ahorros acumulados desde 2012 de 20.352 millones de euros. El plan nacional de reformas para el año 2015 se puede consultar en la siguiente dirección web: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015_spain_es.pdf, [Con acceso el 01.08.2015].

⁵²⁷ CORREAL NARANJO, J.: «30 años de Deporte Municipal», cit., pp. 169-170. Este gestor considera que muchos Ayuntamientos no aprovecharon la oportunidad que supuso la crisis económica de 1993 para acometer reformas de forma planificada, tras la referida crisis, que a su juicio –y al nuestro también– abrió la etapa de la planificación y la racionalidad económica. Y ahora han tenido que acometer reformas

Nos proponemos, pues, en este capítulo conocer y analizar las condiciones y exigencias establecidas en la legislación sobre estabilidad presupuestaria y en la LRSAL⁵²⁸ para que el principio de sostenibilidad financiera se cumpla en los Ayuntamientos, y cómo inciden aquellas en la gestión de los servicios públicos deportivos municipales. Asimismo, se analiza cómo el empleo de técnicas de buenas gestión que han sido sancionadas por la LRSP⁵²⁹ (estudios de costes, indicadores de gestión, etc.) junto a una mayor colaboración del sector privado y de las entidades deportivas en la gestión y prestación de servicios públicos deportivos pueden facilitar el cumplimiento de aquellas y así garantizar la viabilidad económica y social de los servicios públicos deportivos, tanto en el presente como en el futuro.

La primera medida, a escala nacional, que los Ayuntamientos adoptaron, en 2012, para hacer frente a la crisis económica y financiera, consistió en aprobar planes de reducción de gastos e incrementos de ingresos propios en los servicios públicos locales. Los planes de ajuste –que así se denominaron aquellos por el Gobierno– eran una condición ineludible para acogerse a un plan estatal de financiación extraordinario de pagos a acreedores municipales que también puso en marcha el Gobierno⁵³⁰. Podemos decir que fue una medida de gran calado, que obligó a un replanteamiento sobre la forma de gestionar y financiar los servicios públicos, consiguiendo estos, en la mayoría

de forma poco planificada. Esta nueva etapa que arranca con la crisis económica que se inicia en el año 2008, en expresión familiar la denomina «etapa de reinventarse o morir».

⁵²⁸ Algunos autores, entre otros, VELASCO CABALLERO han visto casi como única finalidad en esta Ley la de reducir costes. Y para justificar esa percepción pone como ejemplo la motivación que el legislador exige para delegar competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas en los Ayuntamientos, en el nuevo artículo 27 de la LRBRL, en el que la causa única que se invoca para delegar en las Entidades Locales, es que con ello se consigna más eficiencia. Nos recuerda este autor que «en 1985, la Ley hablaba de «mejorar la eficacia de la gestión pública». Ahora se emplea una fórmula que, cuando menos, podemos calificar de singular, al decir que «la delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública», y, aunque también añade el reiterativo propósito de «eliminar duplicidades administrativas», parece centrar su atención en la vertiente económica de la delegación, en el ahorro neto de recursos o en la reducción de costes». Véase VELASCO CABALLERO, F.: «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *Anuario de Derecho Municipal*, 2012, Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid y Marcial Pons, Madrid, 2013, pp. 45-46. Véase también MELLADO RUIZ, L.: *Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: ¿una nueva reforma económica local?*, Temas de Administración Local, núm. 94, CEMCI, Granada, 2014.

⁵²⁹ El artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP) dispone que las Administraciones Públicas deberán actuar mediante la planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas.

⁵³⁰ El proceso de reforma se inicia en forma de condicionalidad impuesta para acceder a los medios de pagos a acreedores municipales que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas puso a disposición de los Ayuntamientos, a través del Real Decreto 4/2012, de 24 de febrero y que ha sido suficiente para que los Ayuntamientos pasen en un solo año a no sólo no tener en su conjunto déficit sino incluso a tener superávit. El esfuerzo de las Entidades Locales a través de sus planes de ajuste ha tenido como resultado que se liquide el año 2012 con un superávit del 0,22% del PIB (el 70% de los municipios tuvieron superávit presupuestario en 2012, y también 46 diputaciones provinciales), que contrasta frente al déficit del -0,39% en 2011. Esta información puede consultarse en la sección de notas de prensa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, disponible en la siguiente dirección web: <http://www.minhagob.es>. [Con acceso el 12.02.2014]. Sobre la importancia de los planes de ajuste se recomienda la lectura del trabajo de BORRAZ, S. y CANTALAPIEDRA, C.: «Planes económico-financieros, planes de reequilibrio y planes de ajuste» en la Revista *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 73, 2013, pp. 163-178.

de los casos, mantener el nivel de servicios, ahora con un menor coste para las “arcas municipales”, lo que daba idea de la ineficiencia de muchos servicios porque resistieron “una poda” en los gastos sin verse afectadas de manera extraordinaria las prestaciones. Por ello se propone y defiende en este capítulo que se continúen con las reformas acometidas en la mayoría de los municipios al tiempo de aprobar los referidos planes de ajuste con el fin de conseguir de manera progresiva un mayor grado de autosuficiencia mediante el incremento de la participación de los usuarios en su financiación y una reducción de los gastos, tanto de forma directa como mediante la colaboración del sector privado lucrativo y no lucrativo en la tarea de prestar servicios deportivos a la ciudadanía⁵³¹. Y que dichas reformas se hagan como recomienda CORREAL NARANJO⁵³², «de manera planificada» y con «racionalidad económica» disponiendo de las «herramienta y recursos» a fin de conseguir que los servicios deportivos sean sostenibles.

Al ser la práctica deportiva un instrumento esencial para la educación integral de las personas, tal como se ha expuesto en los capítulos II y III de este trabajo, consideramos que tanto los Ayuntamientos como las Comunidades Autónomas y el Estado deben destinar recursos públicos a la promoción de la práctica deportiva, dado que esta afecta de manera positiva a ámbitos que son de competencia autonómica y estatal, como el sanitario, educativo o el social⁵³³. Es por ello que consideramos que no debe establecerse como objetivo la total autosuficiencia y que por tanto las Administraciones Públicas tienen plena legitimidad para emplear recursos públicos que sirvan para su potenciación, dados los beneficiosos efectos que su práctica produce tanto en las personas como en la sociedad, garantizando, además, con ello el acceso a su práctica a quienes no tengan capacidad económica y requieran de precios públicos o tasas “reducidos”, según el tipo de servicios, en aplicación del principio de igualdad, proclamado en el artículo 14 de nuestro texto constitucional.

En última instancia pretendemos trazar el camino que permita a los Ayuntamientos andaluces seguir garantizado, de manera efectiva, el derecho de los ciudadanos y ciudadanas andaluzas a conocer y practicar el deporte, que tanto la Constitución como la legislación deportiva en general y, de manera particular, la legislación andaluza⁵³⁴ les reconoce de forma implícita, mediante la provisión de

⁵³¹ En este sentido se pronuncia PARIS ROCHE. Véase al efecto las consideraciones que realiza en su trabajo PARIS ROCHE, F.: «Incidencia de la crisis económica y financiera en los servicios deportivos públicos», *Soluciones para el Deporte en tiempo de crisis*, VII Congreso AGESPORT Andalucía, Córdoba, 2009.

⁵³² CORREAL NARANJO, J.: «30 años de Deporte Municipal», cit., pp. 169 y 174.

⁵³³ Sobre los beneficiosos efectos de la práctica deportiva en los ámbitos sanitarios, educativos y sociales, existe una amplia bibliografía, entre las que destaca, GÓMEZ LECUMBERRI, C.; MAZA GUTIÉRREZ, G y PUIG BARATA, N.: *Deporte e integración social Guía de intervención educativa a través del deporte*. Editorial INDE. Madrid, 2009.; SANTOS ORTEGA, A. y BALIBREA MELERO, E.: «Barrios desfavorecidos y prácticas deportivas: integrar el deporte en la política urbana» *Arxius de Ciències Socials*, núm. 10, 2004 y CANAL DOMÍNGUEZ, J.F.; MUÑIZ PÉREZ, M.A.Y SUÁREZ PANDIELLO, J.: «La influencia de la práctica deportiva en la educación en valores y comportamientos sociales», *XX Encuentro de Economía Pública*, celebrado en Sevilla los días 31 de enero y 1 de febrero de 2013.

⁵³⁴ La LDA no reconoce de manera expresa el derecho a la práctica deportiva, aunque si lo hace dentro de los principios rectores en el artículo 2 al decir «El derecho de todo ciudadano a conocer y practicar libre y voluntariamente el deporte en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna». El Proyecto de LDA si reconoce de manera expresa el derecho a la práctica deportiva, lo que sin duda alguna constituye un acierto por parte del legislador andaluz.

servicios deportivos que tienen como finalidad universalizar la práctica deportiva entre sus vecinos y vecinas.

4.2. EL DEBER DE EFICIENCIA Y EFICACIA EN LA PRODUCCIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS COMO CONDICIÓN PARA CONSEGUIR LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA. SU CONSIDERACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

4.2.1. Conceptuación doctrinal de los principios de eficiencia, eficacia y sostenibilidad y su consideración en el ordenamiento jurídico

Tras la grave crisis que hemos padecido desde 2008, los Ayuntamientos se enfrentan al reto de mantener un nivel adecuado de servicios deportivos que garantice el derecho de todos los vecinos y vecinas, sea cual sea el grupo de población en el que estén ubicados (mayores, jóvenes, menores en situación de riesgo, parados, personas con discapacidad, mujeres, etc.⁵³⁵), a la práctica del deporte y hacer su provisión de la forma que menor coste conlleve a las arcas municipales. Es decir que tienen que ser eficientes y eficaces, tarea que no siempre es fácil de conseguir en un marco como el actual que se caracteriza por una fuerte restricción de los recursos públicos e importantes limitaciones presupuestarias. Por ello, SOLAR CUBILLAS⁵³⁶ considera que para conseguir la eficiencia sin menoscabo de la eficacia hay que tender hacia la autofinanciación de los servicios deportivos, lo que debe ser un objetivo estratégico hoy en los servicios deportivos municipales, aunque no ha formado parte en el pasado de las preocupaciones de los gobiernos municipales⁵³⁷, en la actualidad por las razones ya expuestas, ha pasado a un primer plano. La eficiencia no sólo significa un menor consumo de recursos y por ende una menor dependencia de los ingresos fiscales de la corporación sino también una mayor participación de los usuarios en el sostenimiento del gasto deportivo municipal y por ello una reducción del porcentaje de dependencia

⁵³⁵ Recordemos que la LDA obliga a los poderes públicos en Andalucía a fomentar el deporte prestando «especial atención a los niños, jóvenes, mujeres, personas mayores, a los discapacitados, así como a los sectores sociales más desfavorecidos, teniendo especialmente en cuenta aquellas zonas o grupos a los que la ayuda en estas actividades pueda suponer un mecanismo de integración social o una mejora de su bienestar social» (art.3.1).

⁵³⁶ SOLAR CUBILLAS, L.: «El deporte como servicio local ante la “era wiki”», cit., pp. 25-26. Considera este autor que los usuarios deben abonar a través de precios públicos o tasas, según el tipo de servicio que presten los Ayuntamientos, los gastos corrientes y los gastos de personal, es decir los costes directos. Para este gestor la autofinanciación tiene como finalidad poder destinar los recursos públicos a la generalización del servicio y a la inversión. Una política de subvenciones al consumo, según este autor, «es totalmente contraproducente e insolidaria si tal consumo no existe como una posibilidad generalizada. Parece evidente, con la constatación anterior, que facilitar el deporte por debajo, o muy por debajo de sus costes de producción favorece a las zonas de influencia de los equipamientos, en detrimento de la expansión de infraestructuras». Dado que la capacidad de financiación de los Ayuntamientos es limitada, afirma que «lo lógico es que los recursos se dediquen a la inversión y no al consumo así como al crecimiento y a la promoción deportiva, como herramientas de la democratización de este servicio».

⁵³⁷ La financiación de los servicios deportivos municipales ha sido una cuestión que ha preocupado y ocupado en seminarios y jornadas a los gestores deportivos, si bien no han conseguido trasladar esa preocupación a los partidos políticos, que han afrontado ésta cuando las consecuencias legales derivadas de la crisis económica se lo han impuesto. En la primera parte de este trabajo, en el capítulo I se ha hecho referencia extensa a esta circunstancia y a las consideraciones y comentarios que allí se realizan nos remitimos.

del presupuesto general del Ayuntamiento. La eficiencia tiene también una dimensión jurídica, tal como así lo manifiesta VAQUER CABALLERÍA⁵³⁸,

Un estudio llevado a cabo desde el Observatorio del Deporte municipal por TERUELO FERRARAS, SOLAR CUBILLAS, VILLAVERDE HERRERO, y MARTIN CABALLERO⁵³⁹ sobre una muestra amplia y representativa de Ayuntamientos en 2012 concluye en que «todos los municipios de la muestra incurren en déficit⁵⁴⁰ en su área de deportes, siendo el grado de dependencia del presupuesto general de un 70%. El ochenta por ciento de la muestra presenta una autofinanciación por debajo del 50%». De ahí la importancia de abordar en esta investigación la forma de aplicar el principio de eficiencia junto con el principio de eficacia en la producción de servicios deportivos, para conseguir hacer “más con menos”⁵⁴¹ y atender a las necesidades de la población en materia deportiva así como una mayor autofinanciación como consecuencia de una mayor participación de los usuarios en el sostenimiento de los servicios deportivos.

La eficacia y la eficiencia son dos principios esenciales en cualquier organización administrativa y están consagrados no sólo constitucionalmente en los artículos 32, 1 y 103, sino también en otros muchos textos normativos, como por

⁵³⁸ VAQUER CABALLERÍA, M. «El criterio de la eficiencia en el Derecho Administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 186, 2011, pp. 91-135, en particular 93-94. Para este autor «la ciencia del Derecho administrativo debe concebirse como una “ciencia de dirección” porque cumple una doble finalidad: la limitación del poder, sin duda, pero también la eficacia de la acción administrativa, lo que debería llevarnos a entender prohibido no sólo el exceso, sino también el defecto incurrido en esa acción. [...] En consecuencia, cobra protagonismo la preocupación por la organización y el funcionamiento de la Administración. [...] El Derecho es un sistema en sí mismo, pero un sistema dinámico y abierto. El ordenamiento jurídico no sólo goza de validez y eficacia formal, sino que persigue tener eficacia material, efectividad y eficiencia»

⁵³⁹ Véase TERUELO FERRARAS, B.; SOLAR CUBILLAS, L.; VILLAVERDE HERRERO, E. y MARTIN CABALLERO, O.: Situación actual de las políticas municipales en el deporte, FADGE, Madrid, 2015, pp. 6-252. La muestra se ha seleccionado sobre la base de inventariar los 7808 municipios de España, divididos en tres categorías: municipios de más de 100.000 habitante, municipios de entre 15.000 y 99.999 habitantes y municipios de menos 14.999 habitantes. Se eligieron tres municipios de cada comunidad autónoma, uno por cada una de las categorías. En aquellos casos en los que la Comunidad autónoma tiene más de un municipio que cumple con la característica de número de población, la elección se realizó de forma aleatoria. La muestra se completó con 53 municipios A todos se les remitió el mismo cuestionario con 47 cuestiones relativas a identificación del municipio, variables económicas, variables sociales, variables técnicas y variables en recurso humanos.

⁵⁴⁰ El término déficit que se utiliza de forma inapropiada debe entenderse en el contexto en que se emplea con el significado de que son mayores los ingresos procedentes de impuestos que los que resultan de los precios públicos y/o tasas que abonan los usuarios. Por tanto no significa “gastar más de lo que se tiene” que sería el sentido del término dicho en términos coloquiales.

⁵⁴¹ Los servicios públicos deportivos desde su nacimiento, hace unos treinta años, han pasado por diferentes etapas, desde la promoción de la práctica deportiva hasta la consolidación y en todas ellas se han financiado en gran medida con recurso públicos. La crisis económica y financiera ha producido una fuerte reducción de aquellos, en torno al 51%, aunque en el presente año se observa un aumento del 6,1%, tal como podemos comprobar en el último informe publicado por la revista *Deportistas* y todo ello ha puesto de manifiesto la necesidad “imperiosa y apremiante” de mejorar la eficiencia e incrementar la participación de los usuarios en su sostenimiento, para con una y otra medida “soportar” las reducciones de recursos públicos referidas. Véase el informe publicado en la revista *Deportistas*, núm. 64, julio de 2015, pp. 6-7, titulado «Los presupuestos para el deporte de los Ayuntamientos logran subir (6,81%)»

ejemplo, los respectivos artículos 3 de la LRPAC (principios generales) y de la LOFAGE (principios de organización y funcionamiento)⁵⁴².

En estrecha relación con el derecho fundamental al buen funcionamiento de los servicios públicos, los referidos principios de eficacia y de eficiencia obligan a la Administración Pública a diseñar y concebir aquellos de forma tal que garanticen la obtención de los objetivos, fines y metas que les asigna el ordenamiento jurídico en cada caso –entiéndase fundamentalmente los reglamentos u ordenanzas reguladoras de los servicios públicos– y obtener los mejores resultados con el mayor ahorro de costos y un uso racional de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros.

La eficiencia, según TOMÁS FORNES⁵⁴³, no sólo se refiere a una producción de servicios públicos lo menos costosa posible sino también –y esto es muy importante para los servicios públicos deportivos– a la garantía de que estos servicios sean los que más necesitan los ciudadanos –y añadimos nosotros también la sociedad– y más les satisfagan. Esta idea entronca con la eficacia concebida como el nivel de objetivos alcanzado de manera óptima, que en nuestro caso han de estar definidos en la reglamentación del servicio público, con un uso eficaz de los recursos disponibles. Como vemos, difícilmente puede desvincularse la idea de eficiencia del concepto de eficacia. Por ello RUEDA LÓPEZ define la eficiencia en relación con la eficacia como «el término [se refiere a la eficiencia] que nos posibilita medir cómo utiliza el sector público los recursos o gastos que tiene asignados para cumplir con la prestación de servicios a la sociedad»⁵⁴⁴. En parecidos términos se expresan CARRASCO DÍAZ, BUENDÍA CARRILLO y NAVARRO GALERA que consideran la eficiencia como la relación entre los logros alcanzados a consecuencia de las actuaciones de las Administraciones Públicas y el consumo de recursos originado por la ejecución de las mismas⁵⁴⁵. La búsqueda de la eficiencia y de la eficacia, según BRUGUÉ Y GOMÀ, constituye una de las preocupaciones básicas de los Gobiernos Locales cada vez más comprometidos con el reto de «maximizar su capacidad para gestionar»⁵⁴⁶. Por tanto, la eficiencia está referida a la producción de servicios públicos lo menos costosa posible y, también, a la garantía de que estos servicios sean los que más necesitan los ciudadanos y más les satisfacen.

MERINO ESTRADA y RIVERO ORTEGA se refieren a la eficiencia radical que, según estos autores, «pretende ahorrar costes en la prestación de servicios sin rebajar la calidad de las prestaciones, todo ello mediante la innovación. Se basa en la aplicación de nuevas aproximaciones, perspectivas y soluciones que parten de la

⁵⁴²COSCULLUELA MONTANER, L.: *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, 24ª edición, Civitas, Cizur Menor, Navarra, 2013. En sus páginas 158 y 159, al abordar los principios de la organización administrativa, dedica un apartado (“1. Eficacia, economía y eficiencia”) a distinguirlos unos de otros.

⁵⁴³ Véase la obra de TOMÁS FORNES, M.: *El debate sobre la eficiencia y la democracia local*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 2001, p. 6.

⁵⁴⁴ RUEDA LÓPEZ, I.: «La eficiencia y su importancia en el sector público», *Revista Extoicos*, núm. 1, 2011, pp. 38-47, en particular p. 38.

⁵⁴⁵ CARRASCO DÍAZ, D.; BUENDÍA CARRILLO, D., NAVARRO GALERA, A y LLORENTE MUÑOZ, V.: «La evaluación de la eficiencia de los servicios públicos deportivos a través de modelos de cálculo de costes e indicadores de gestión», *Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos*, núm. 3, 2006, pp. 311-320.

⁵⁴⁶ BRUGUÉ, Q. y GOMÀ, R. (coords.): *Haciendas Locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona, Ariel, 1998, p. 8.

posibilidad de contemplar nuevos puntos de vista, nuevos destinatarios de los servicios, nuevos proveedores, nuevos recursos». La eficiencia radical en los gobiernos locales es un proceso inductivo de localización de un buen número de experiencias exitosas (buenas prácticas) que ofrecen resultado con ahorros de entre el 20% y el 60%⁵⁴⁷. Según sus defensores, «los recortes lineales y otras medidas de eficiencia elemental (como la mejor utilización de los inmuebles) pueden no ser suficientes para mantener la prestación del servicio público, o los cambios en las prácticas de las adquisiciones». Y por ello, afirman que «no basta recortar gastos en los modelos existentes; es preciso inventar nuevos modelos».

La LRSAL no ha sido ajena a ello y obliga a los Ayuntamientos a gestionar los servicios públicos locales de la forma más eficiente y sostenible de entre las diferentes opciones que la LRBRL contempla en su artículo 85⁵⁴⁸, tanto de forma directa o indirecta, conectando así el término eficiencia con la forma de gestión del servicio y no tanto con la gestión en sí misma como hubiera sido deseable. La citada Ley no establece de forma directa las consecuencias que se derivan para los Entes locales en el supuesto de que la gestión sea ineficiente. Hemos de recurrir al artículo 116 bis⁵⁴⁹, para conocer

⁵⁴⁷ Citado por MERINO ESTRADA y RIVERO ORTEGA, Véase *NESTA, Radical Efficiency; Different, Better, Lower Cost Public Services*, Junio 2010. Véase MERINO ESTRADA, V y RIVERO ORTEGA, R.: *Gestionar mejor, gastar menos. Una guía para la sostenibilidad*, cit. pp.41-42.

⁵⁴⁸ El artículo 85 de la LRBRL, según la redacción dada por la LRSFAL, dispone: «Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas a continuación:

A) Gestión directa:

- a) Gestión por la propia Entidad Local.
- b) Organismo autónomo local.
- c) Entidad pública empresarial local.
- d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.

Solo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) y d) cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b), para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados. A estos efectos, se recabará informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

B) Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre».

⁵⁴⁹ El artículo 116 bis. Contenido y seguimiento del plan económico-financiero.

1. Cuando por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, las Corporaciones Locales incumplidoras formulen su plan económico-financiero lo harán de conformidad con los requisitos formales que determine el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

2. Adicionalmente a lo previsto en el artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el mencionado plan incluirá al menos las siguientes medidas:

- a) Supresión de las competencias que ejerza la Entidad Local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación.
- b) Gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la Entidad Local para reducir sus costes.
- c) Incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la Entidad Local.
- d) Racionalización organizativa.

las consecuencias que se derivan de situaciones que podrían tener su causa directa o indirecta en la ineficiencia. Nos referimos a los supuestos en que la Corporación incumple el objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o la regla de gasto. En tal caso el precepto referido obliga a la Entidad Local a formular un plan económico-financiero que ha de incluir, al menos, algunas de las medidas que se contienen en el precepto, de entre las que destacamos, por su relación con la gestión del deporte municipal, la supresión de las competencias que ejerza la Entidad Local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación, como por ejemplo la promoción del deporte espectáculo y del deporte de alto rendimiento que no forman parte de las competencias municipales deportivas, como ya hemos comprobado en el capítulo I de esta investigación o el incremento de ingresos para financiar el servicio obligatorio de uso de instalaciones deportivas o el potestativo de servicios deportivos de actividades y eventos deportivos mediante la supresión de precios o tasas reducidas, por ejemplo, o la racionalización organizativa de los servicios mediante la colaboración del sector privado deportivo y las entidades deportivas.

De todo lo expuesto se deduce que para ser eficientes y eficaces primero hay identificar las prestaciones que conforman el servicio público deportivo o aquellas que debieran conformarlo, conforme a las competencias que en materia deportiva la legislación estatal y autonómica les asigna a los entes locales⁵⁵⁰ y luego hay que conocer sus costes directos e indirectos⁵⁵¹, las características peculiares de los servicios que lo conforman y la calidad del servicio prestado. Con la información anterior se ha de

e) Supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el período medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.

f) Una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia.

3. La Diputación provincial o entidad equivalente asistirá al resto de Corporaciones Locales y colaborará con la Administración que ejerza la tutela financiera, según corresponda, en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económicos-financiero. La Diputación o entidad equivalente propondrá y coordinará las medidas recogidas en el apartado anterior cuando tengan carácter supramunicipal, que serán valoradas antes de aprobarse el plan económico-financiero, así como otras medidas supramunicipales distintas que se hubieran previsto, incluido el seguimiento de la fusión de Entidades Locales que se hubiera acordado».

⁵⁵⁰ Identificar las necesidades y atenderlas con las prestaciones correspondientes es una tarea, tal como ya se ha dejado constancia en el capítulo I de esta investigación, que a nuestro juicio el legislador ha resuelto, tanto a nivel de la LRBRL cuando en el artículo 26 establece las prestaciones obligatorias en materia deportiva para municipios de más de 20.000 habitantes, como en la Ley del Deporte de la Comunidad de Madrid al disponer en el artículo 24 las prestaciones mínimas que conforman el servicio público deportivo. En Andalucía, la concreción de las prestaciones que conforman el servicio público deportivo, conforme a las previsiones de la LAULA, en el artículo 31, le corresponde a los Ayuntamientos y su fijación debe realizarse en la correspondiente ordenanza de servicio público. Las prestaciones en el ámbito andaluz, deben tomar como referencia las determinaciones de la LBRRL, las competencias atribuidas a los Ayuntamientos por la LDA cuyo resultado requiera de las prestaciones materiales correspondientes y la LAULA que al establecer las competencias sobre deporte de los Ayuntamientos andaluces con el carácter de propias y mínimas nos orientan sobre el contenido de aquellas prestaciones son mínimas. Esta materia ha sido objeto de nuestra investigación en el capítulo I y a las consideraciones y conclusiones allí expuestas no remitimos.

⁵⁵¹ Véase el trabajo de GARCÍA-UNANUE, J.; GALLARDO GUERRERO, L. y FELIPE, J.L.: «La contabilidad de costes en los Servicios Deportivos Municipales: Proyecto SICDE», MARTINEZ AGUADO, D. (coord.), *La gestión deportiva municipal en Iberoamérica: historia, teoría y práctica*, Librerías deportivas Esteban Sanz SL, Madrid, 2013., pp. 343-359.

realizar correspondiente evaluación⁵⁵² además de compararlo con otros servicios similares en otros Ayuntamientos y adoptar, en su caso, las medidas que mejoren la eficiencia al tiempo que hay que emplear técnicas de buena Administración que ayuden a ser más eficientes de manera progresiva, conociendo los costes de ineficiencia o la subactividad⁵⁵³ o “capacidad ociosa” de las instalaciones deportivas, asunto este al que nos referiremos al estudiar los estudios de costes y su aplicación a los servicios deportivos municipales. También para saber si un servicio público es o no eficiente, hay que conocer sus costes efectivos⁵⁵⁴ y compararlo con los costes de otros servicios iguales o similares.

⁵⁵²La Disposición adicional quinta, intitulada “evaluación de servicios municipales” del anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local que con fecha 13 de julio de 2012 informó el Consejo de Ministros, preveía la evaluación de los servicios públicos y caso de que no pudiese mantenerse financieramente, el Ayuntamiento debía suprimirlo, si se trataba de un servicio facultativo o «privatizarlo» si era un servicio obligatorio. Finalmente esta medida no se contempló en el texto de la Ley. Creemos que la medida era válida y acertada en lo que respecta a la evaluación de los servicios, dado que suponía la introducción de una técnica de buena gestión y de transparencia, muy acorde con la evaluación del desempeño de los empleados públicos prevista en el Estatuto Básico del Empleado Público y que debería haberse mantenido, si bien la consecuencia de una evaluación negativa debería de haber sido la búsqueda de la opción más eficiente y eficaz o la adopción de medidas correctoras, de forma tal que fuese el Ayuntamiento el que adoptase de forma razonada las medidas oportunas para corregir la deficiencia. No nos parece acertada la solución que se recogía el anteproyecto, pues la solución que es válida en un Ayuntamiento puede no serlo en otro. La gestión indirecta como solución que se proponía en el anteproyecto usando el término privatizar que tanta polémica concita, no siempre resulta ser la gestión más eficiente. Reproducimos a continuación una reflexión de TERUELO FERRARAS sobre los modelos de gestión en las instalaciones deportivas que viene a corroborar nuestra postura en este tema: «No existe una única y universal forma de gestionar con eficacia las instalaciones deportivas municipales, a pesar de que algunos, de una forma interesada, se apresuren a identificarse con la gestión privada. La gestión privada no es un sinónimo de buena gestión, ni de mala. Lo mismo ocurre con la gestión pública. En este sentido la estructura organizativa idónea para cada empresa o entidad, depende de una serie de factores y circunstancias (contingencias) que son variables y específicos de cada realidad, los cuales deberán ser estudiados con detenimiento [...]. antes de diseñar la estructura más conveniente a aplicar, si se puede y las circunstancias lo permiten. Y en todo caso, la estructura organizativa debe estar al servicio de la misión y principios generales de la entidad, y no constituirse en un fin de la política deportiva. Dicho con claridad, no es válido copiar el modelo que funciona en un determinado contexto para aplicarlo a otro contexto diferente, si no se modifica para adaptarlo». Véase TERUELO FERRARAS, B.: «Gestión pública de las instalaciones deportivas municipales», FEMP Zaragoza, 1996, disponible en formato digital en las siguiente dirección web: <http://www.bizkaia.net/kultura/kirolak/pdf/GESTIONSANTIZABALETA.DOC.pdf>, [Con acceso el 01.09.2014].

⁵⁵³ Este término se acuñó por VERA RÍOS y por ello dedicamos un apartado específico a su estudio dada la importancia que tiene en las instalaciones deportivas tanto para fijar los precios o tasas así como también constituyen un elemento central para mejorar la gestión de aquellas. Véase VERA RÍOS, S.: «La incidencia de la sub actividad en la determinación del coste y la fijación del precio de los servicios públicos: análisis de un caso», *Cruzando fronteras: tendencias de contabilidad directiva para el siglo XXI*, León, 2001

⁵⁵⁴ El artículo 116 ter de la LRRL, precepto nuevo que se incorpora por la modificación del texto que realiza la LRSAL, obliga a todas las Entidades Locales a calcular antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan y a comunicarlo al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación. Hubiera sido deseable que se regulara la creación de una base de datos en la que se pudiesen comparar los costes de los diferentes servicios públicos que prestan los Ayuntamientos. No obstante, si que podrán los investigadores, a la vista de la publicación de los datos de cada uno de los servicios, realizar estudios comparativos que servirán para que los Ayuntamientos con costes muy superiores a la media acometan las acciones correspondientes para reducir los costes de los servicios, que en su caso tenga un coste superior. No obstante sería deseable que de “lege ferenda” se

Por tanto, los Ayuntamientos con relación a los servicios deportivos municipales deben adoptar medidas que mejoren la eficiencia de aquellos y deben implantar un sistema de evaluación mediante indicadores de gestión que permita conocer el grado de acierto en la implementación de las medidas y, en su caso, adoptar las medidas correspondientes para la consecución de los objetivos establecidos, aunque la ley que ha reformado recientemente la LRBRL no haya considerado finalmente importante exigir a los Entes locales la evaluación de los servicios públicos. Para corregir esta deficiencia, según nuestro punto de vista, proponemos que en el reglamento del servicio público deportivo o, en su caso, en la ordenanza de servicio público se establezca la obligación de evaluar el servicio cada cuatro años a fin de conocer si la opción elegida por la corporación para su gestión es la adecuada o si es preciso introducir cambios que corrijan las deficiencias puesta de manifiesto por la referida evaluación de gestión.

Establece el artículo 31.2 del texto constitucional que el gasto público realizará «una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía». Este precepto supone la consagración de un principio de justicia material en el gasto público lo cual supone, para ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, una novedad de trascendental importancia, no sólo en la historia del constitucionalismo español sino también desde la óptica del Derecho comparado, pues, tradicionalmente, se había considerado que, en última instancia, el gasto público respondía a decisiones de orden político que no estaban sujetas a normas o principios jurídicos materiales de justicia; «se reducía pues a un control de legalidad, esto es, a un mero control formal»⁵⁵⁵. Supone, por tanto, un nuevo planteamiento, ya que ahora no basta con controlar la legalidad en la realización de un determinado gasto, es decir, verificar que se han observado las normas legales y reglamentarias que ordenan el procedimiento de ejecución del gasto, sino que ese precepto permite y exige enjuiciar la legitimidad de las decisiones en materia de gasto público, las decisiones de gastar en unas determinadas finalidades antes que en otras. Este precepto impone además dos exigencias muy importante para el objeto principal de nuestra investigación: en primer lugar, la equidad en la asignación de los recursos públicos, lo que conlleva en nuestro ámbito una política de precios públicos o de tasas solidaria que permita que todos puedan acceder a los servicios en igualdad de condiciones. Ello significa que la citada asignación ha de estar determinada por los principios y objetivos que la Constitución reconoce como fines y necesidades públicas de la comunidad, de forma que la acción de carácter prestacional de los poderes públicos ha de encaminarse a la consecución de los objetivos de igualdad y efectividad en el disfrute de los derechos que ha consagrado la Carta Magna, teniendo en cuenta que el legislador se encuentra ante la necesidad de conjugar no sólo diversos valores y mandatos constitucionales entre sí sino también tales mandatos con la insoslayable limitación de los recursos disponibles. En este sentido, RUEDA LÓPEZ considera que la sostenibilidad del sector público depende, entre otros factores, de que «no incurra en gastos innecesarios, que ahorre cuanto sea posible y que, en definitiva, el gasto se efectúe de un modo racional, evitando el despilfarro de recursos o la mala gestión de los

regulase la creación de una base de datos (metodología, requisitos, etc.) para hacer la comparabilidad de los costes de los servicios públicos que prestan los Ayuntamientos.

⁵⁵⁵ Véase ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C.: «Artículos 24 a 38 de la Constitución Española de 1978» VILLAMIR ALZAGA, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo III, Edersa, Madrid, 2006, pp. 403-466, en particular p. 420.

mismos»⁵⁵⁶. GONZÁLEZ PÁRAMO en la misma dirección que el autor anterior nos alerta de las fuentes de ineficiencia que aquejan a los procesos presupuestarios clásicos, como son las metas particulares, la ilusión fiscal o la propensión al déficit⁵⁵⁷. Y en segundo lugar, la eficiencia y economía en la programación y ejecución del gasto, lo que implica la utilización de técnicas de gestión que aseguren la máxima racionalidad y rentabilidad en el empleo de los recursos públicos o dicho de otra manera que no se malgasten los escasos recursos públicos. De estos dos postulados el primero es el primordial de modo que, si es preciso, la máxima eficacia debe ceder ante la equidad, aun cuando, ciertamente, la realización efectiva del principio de equidad en el gasto público no constituya una tarea exenta de dificultades en tanto que la fijación de tarifas reducidas o la exoneración requieren siempre de la cobertura presupuestaria correspondiente o de su financiación por otros medios extrapresupuestarios, como por ejemplo los bonos solidarios⁵⁵⁸.

La subsistencia del sector público está pues amenazada por el creciente déficit público⁵⁵⁹ y por la pérdida de credibilidad de los ciudadanos en aquel, como gestor de servicios públicos. Ello exige un plan urgente de actuación que aplique medidas que hagan realidad los principios de economía, eficiencia y eficacia. Las medidas a implementar deben, a nuestro juicio, contextualizarse en el marco de la “Nueva Gestión Pública”⁵⁶⁰ que persigue, como acertadamente nos dice GARCIA SÁNCHEZ la «creación de una Administración eficiente y eficaz, es decir, una Administración que

⁵⁵⁶ RUEDA LÓPEZ N.: «La eficiencia y su importancia en el sector público» cit., p. 38

⁵⁵⁷ GONZÁLEZ PÁRAMO, J.M.: «Las funciones del presupuesto público», *II Encuentro sobre Gestión y Políticas Públicas “El presupuesto como Instrumento de Gobierno”*, Ávila, 22 a 26 de mayo de 2000, pp. 13-24

⁵⁵⁸ Mecanismo de financiación previsto en la normas de gestión de precios públicos del servicio público de deportes del Ayuntamiento de Granada, que introduce por primera vez, al menos que se conozca, el micro mecenazgo o la financiación colectiva. Así el artículo 18 de la normativa de gestión y precios públicos por las prestaciones del servicio público de deportes gestionado por la Concejalía de Deportes del Ayuntamiento de Granada dispone: «con el fin de ampliar las actividades deportivas inclusivas se crea un bono solidario por importe de entre 1 y 10 euros, que se destinará a financiar gastos de actividades y eventos deportivos cuya finalidad principal sea la inclusión social. En la web del servicio público de deportes se informará de las actuaciones a las que se destinará el importe de los bonos solidarios así como el resultado de las actividades y eventos desarrollados. Los donantes recibirán un certificado acreditativo de la adquisición de dicho bono». Se puede consultar en la siguiente dirección web: <http://www.granada.org/inet/wordenz.nsf/xtod/4AEA04751648A4D5C1257A78002DA5EA#16.2>,

[Con acceso el 01.09.2014].

⁵⁵⁹ En 2014 el déficit público en España alcanzó el 5,80% del PIB, un porcentaje alto comparado con el del resto de los países, que le sitúa en el puesto 155, de 188 países, del ranking de déficit respecto al PIB ordenado de menor a mayor. La información está disponible en la siguiente dirección web: <http://www.datosmacro.com/deficit/espana>, [Con acceso el 01.07.2015].

⁵⁶⁰ La NGP es una fórmula sintética utilizada regularmente por especialistas y profesionales para referirse a los temas, estilos y patrones distintivos de la gestión de la función pública. A comienzos de los años setenta, el potencial para el cambio de las políticas en área de la gestión pública se incrementó, en tanto las economías sufrieron estanflación y la percepción popular de la burocracia se hizo más negativa. Podemos situar sus orígenes en el primer mandato como primera ministra del Reino Unido, de Margaret Thatcher en el que llevó adelante cambios en las políticas de gestión pública en áreas tales como organización y métodos, gestión pública y relaciones laborales, planeación de gastos y gestión financiera, auditoría y evaluación, que su sucesor, John Major, mantuvo en un lugar importante de su agenda política y que luego se convirtió en un área activa de formulación de políticas en muchos otros países, especialmente en Nueva Zelanda, Australia y Suecia. La OCDE también consideró de gran importancia la gestión pública y para ello creó un secretariado específico. Véase BARZELAY, M.: *La nueva gestión pública*, Fondo de Cultura Económica. México, 2003, pp. 9-15.

satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello 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 que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que, por un lado, perfeccione el sistema de elección y, por otro, favorezcan la participación ciudadana»⁵⁶¹. Esta nueva Administración tiene uno de sus pilares fundamentales en la potenciación de la colaboración y cooperación tanto con otros entes públicos como con las entidades privadas del sector privado y del tercer sector, tanto para la prestación de servicios públicos como para el acometimiento de proyectos públicos. Aunar esfuerzos económicos, buscar soluciones a problemas comunes, compartir experiencias de éxito, aplicar economías de escala, son los elementos con los que se construye una buena gestión. Juntos podemos gastar menos y gestionar mejor los recursos escasos y por ende garantizar la efectiva realización de los derechos mediante las prestaciones que los hacen posibles. Como dicen MERINO ESTRADA Y RIVERO ORTEGA es tiempo de implantar una estrategia política diferente que pasa necesariamente por una mayor participación de las fuerzas económicas, sociales y del conocimiento en el sector público⁵⁶².

4.2.2. Medidas contenidas en el Real Decreto 4/2012 que favorecen la eficiencia y la eficacia del sector público local y su traslación a los servicios deportivos municipales⁵⁶³

Tomamos como referencia para el estudio de las medidas que favorecen la eficiencia y la eficacia, el Real Decreto Ley 4/2012, de 24 de febrero por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a proveedores de las Entidades Locales⁵⁶⁴. Este texto se inscribe en la línea de la NGP⁵⁶⁵ y aborda uno de los problemas más graves de

⁵⁶¹ GARCÍA SÁNCHEZ, R.: «La nueva gestión pública: evolución y tendencias». *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 47, 2007, pp. 37-64, en especial p. 38.

⁵⁶² Véase MERINO ESTRADA, V. y RIVERO ORTEGA, R.: *Gestionar mejor, gastar menos. Una guía para la sostenibilidad municipal*, CEMCI, Granada, 2011, pp. 22.

⁵⁶³ En nuestro trabajo sobre medidas de ahorro frente al déficit en el Patronato Municipal de Deportes se propone un paquete de medidas de ahorro frente al déficit, tomando como referencia el plan de saneamiento que aprobó en 2008 el Patronato Municipal de Deportes del Ayuntamiento de Granada. Véase LUNA QUESADA, J.: «El control presupuestario en el PMD de Granada. Implantación de medidas de ahorro frente al déficit», *Gestión económica del deporte municipal. El presupuesto y sus controles*», Instituto Andaluz del Deporte, Loja, 2008, disponible en la siguiente dirección web: http://www.munideporte.com/imagenes/documentacion/ficheros/2009052113261613Javier_Luna.pdf,

[Con acceso el 01.09.2014].

⁵⁶⁴ Publicado en el BOE de 25 de febrero de 2012.

⁵⁶⁵ La NGP se basa, según NAVAS QUINTERO «en un modelo de gestión inspirado en la estructura gerencial y la organización de las empresas privadas, cuyas principales características son la gestión por resultados, la orientación hacia el mercado, la promoción de la competencia, el enfoque en los productos, la gestión total de calidad y un esquema de rendición de cuentas sobre los resultados. Este modelo permite focalizar la atención sobre los procesos y garantiza que los productos o servicios de la Administración respondan a las necesidades de los ciudadanos de modo eficiente y con altos estándares de calidad». Supone una ruptura con el modelo burocrático, dado que en la NGP el ciudadano es el centro al que la Administración Pública ha de garantizar la prestación de servicios públicos de calidad y ajustados a sus necesidades. La NGP supone cambios estructurales y culturales que no se producen sólo con la expedición de regulaciones, sino que se trata de procesos de transformación paulatina de los patrones de comportamiento de los políticos, directivos, funcionarios y los ciudadanos. Así mismo, es necesario recordar que, a pesar de que este modelo se inspira en herramientas de gestión privadas, no se puede perder de vista la especificidad de la naturaleza de los servicios prestados por el Estado, tal como nos

la Administración Local española, el retraso en el pago a los proveedores de obras, servicios y suministros, estableciendo un mecanismo extraordinario de financiación para que los Ayuntamientos puedan atender sus pagos pendientes con sus acreedores⁵⁶⁶, mediante la concertación de préstamos con un plazo de vigencia de diez años y dos de carencia, pero a cambio les exige –y esta a nuestro juicio es una de sus grandes aportaciones– un plan de ajuste que garantice el pago de la deuda contraída como consecuencia de la formalización de los préstamos referidos. A través de la referida norma se habilitan las condiciones necesarias para permitir la cancelación por las Entidades Locales de sus obligaciones pendientes de pago con sus proveedores, derivadas de la contratación de obras, suministros o servicios. Como nos recuerda MONTOYA MARTIN⁵⁶⁷, «la grave situación de crisis económica ha generado una fuerte caída de la actividad económica y correlativamente una fuerte bajada en la recaudación de recursos por parte de las Entidades Locales, lo que está ocasionando retrasos acumulados en el pago de las obligaciones que han contraído con sus proveedores, con la consiguiente incidencia negativa en la liquidez de las empresas. En definitiva, la acuciante situación de falta de liquidez ha llevado a la adopción inmediata de un mecanismo ágil de pago y cancelación de deudas con proveedores de Entidades Locales y de su financiación con el objeto de suministrar liquidez a las empresas, apoyar financieramente a las Entidades Locales afrontando el pago a largo plazo de sus deudas, complementado con la debida condicionalidad fiscal y financiera». Como ha puesto de manifiesto SANZ RUBIO⁵⁶⁸, el mecanismo que instituye el citado real decreto se diferencia frente a los decretos que le precedieron el establecimiento de medidas que garantizan el cumplimiento de las condiciones que se establezcan en los planes de ajuste por los Ayuntamientos para acceder a los créditos para hacer frente al pago de los acreedores⁵⁶⁹. El artículo 7 de la referida norma establece el contenido del

recuerda MENDOZA MAYORDOMO, los cuales deben apuntar a asegurar el bienestar general y garantizar el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos. Este autor considera que la aplicación de técnicas gerenciales del sector privado en la Administración Pública exige «comprender el contexto en el que dichas técnicas se desarrollaran así como las especificidades del contexto al cual se quieren aplicar». Véase NAVAS QUINTERO, A.: «La nueva gestión pública: una herramienta para el cambio», *Revista perspectiva.com*, núm. 23, 2010, pp.36-38, disponible en formato digital (on line) en la siguiente dirección web:<http://www.revistaperspectiva.com/archivos/revista/No%2023/036-038%20PERS%20OK.pdf>, [Con acceso el 13.07.2015]; y también MENDOZA MAYORDOMO, X.: «Técnicas gerenciales y modernización de la Administración Pública en España», *Documentación Administrativa*, núm. 223, 1990, disponible en formato digital (on line) en la siguiente dirección web: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=5200&path%5B%5D=5254>, [Con acceso el 13.07.2015].

⁵⁶⁶ Como declara en su exposición de motivos, el Real Decreto Ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad en las Administraciones Públicas y de apoyo a Entidades Locales con problemas financieros, publicado en el BOE de 29 de junio de 2013, con las reformas estructurales de las Administraciones Públicas se trata de erradicar la morosidad de aquellas.

⁵⁶⁷ MONTOYA MARTIN, E.: «Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local antes y después de la ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 36, 2014, pp. 1-41, en particular p. 12.

⁵⁶⁸ SANZ RUBIO, E.: «Análisis del mecanismo de financiación para el pago a proveedores de las Entidades Locales: la pretendida solución definitiva», *Boletín de Derecho local*, de 1 de mayo de 2012, disponible en formato digital (on line) en la siguiente dirección web: http://www.elderecho.com/administrativo/Analisis-financiacion-proveedores-pretendidadefinitiva_11_404305002.html, [Con acceso el 01.02.2015].

⁵⁶⁹ Se trata de acciones directas de retención por el Estado de la participación de las Entidades Locales en los tributos del Estado (art. 11 RDL 4/2012 y art. 8.2 RDL 7/2012) e institucionales por parte de la

plan de ajuste⁵⁷⁰ que necesariamente deberán aprobar las Entidades Locales que pretendan concertar una operación de endeudamiento a largo plazo. Este plan tiene como finalidad financiar adecuadamente los servicios públicos que presten los Ayuntamientos que se acojan al mecanismo de pago a acreedores y conlleva la adopción de una o varias medidas tanto en ingresos como en gastos, correspondiendo la vigilancia sobre su ejecución al Interventor de la corporación, que emitirá un informe con carácter trimestral o anual, según se trate de grandes municipios o no, dando cuenta de ello al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Ello da idea de la importancia del plan de ajuste y sobre todo de que se trata de un plan cuyas medidas deben llevarse a efecto.

El Real Decreto propone un catálogo de medidas que a nuestro entender no está cerrado y ha de considerarse como una guía, sin que ello impida aplicar otras medidas no contempladas en el mismo que garantice la adecuada financiación de los servicios públicos. Las medidas que se adopten tienen que conseguir ingresos suficientes para financiar los gastos corrientes así como la amortización de las operaciones de endeudamiento, incluida la que se formalice en el marco de la presente norma. Las previsiones de ingresos corrientes que contenga deberán ser consistentes con la evolución de los ingresos efectivamente obtenidos por la respectiva Entidad Local en los ejercicios 2009 a 2011. También deberá garantizar una adecuada financiación de los servicios públicos prestados mediante tasa o precios públicos, para lo que deberán incluir información suficiente del coste de los servicios públicos y su financiación.

Con el fin de garantizar el cumplimiento de las medidas recogidas en el plan, este recogerá la descripción y el calendario de aplicación de las reformas estructurales que se vayan a implementar así como las medidas de reducción de cargas administrativas a ciudadanos y empresas que se vayan a adoptar en los términos que se

Administración del Estado como el sometimiento a actuaciones de control por parte de la intervención General de la Administración del Estado y la valoración del Informe del seguimiento del cumplimiento del plan de ajuste por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (art. 10 del RDL 7/2012), que van a inaugurar una nueva etapa en la tutela financiera de las Entidades Locales. Como ha señalado SANZ RUBIO se desplaza o desapodera la actuación de las CCAA que tienen atribuidas en sus Estatutos de Autonomía la tutela financiera de las Entidades Locales, residenciando todo el ámbito de control y tutela en el Estado. El giro del actual sistema consiste en que el mecanismo diseñado para el pago y cancelación de las deudas de las Entidades Locales con los proveedores se convierte en obligatorio para las Entidades Locales. En este sentido, el art. 9.1 del RDL 4/2012 determina que son los contratistas los que podrán voluntariamente hacer efectivo el pago de sus derechos de cobro formalmente reconocidos, mediante presentación al efecto en las entidades de crédito. Es decir, los elementos configuradores del mecanismo se invierten. La iniciativa y, por tanto, la eficacia de la medida que contiene el RDL 4/2012 ya no reside en los Ayuntamientos sino en los acreedores. No estamos de acuerdo con las aseveraciones que se realizan pues el acogimiento al citado plan por parte de los Ayuntamientos lo es con carácter voluntario, por lo ese pretendido desplazamiento del mecanismo de tutela financiera de las CCAA al Estado no existe como tal. Sencillamente el Estado ha puesto unas condiciones y sobre todo ha garantizado a los “bancos” el cobro de los préstamos en tiempo al obligar a los Ayuntamientos a acometer las medidas correspondientes que atiendan al servicio de la deuda. La experiencia con los planes económicos anteriores pone de manifiesto que estos se han elaborado en muchos casos con la voluntad de no cumplirlos para que sirvieran, formalmente para poder solicitar un préstamo.

⁵⁷⁰ El plan deberá ser valorado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y, además, deberá ser la referencia ineludible para la elaboración de los presupuestos generales de las Entidades Locales en los ejercicios que se correspondan con el período de amortización de aquella operación de endeudamiento. Una vez aprobado se extenderá durante el período de amortización debiendo los presupuestos generales anuales que se aprueben durante el mismo, ser consistentes con el mencionado plan de ajuste.

establezcan por Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. Asimismo el Plan de ajuste podrá incluir la modificación de la organización de la Corporación Local.

El plan de ajuste se convierte en la clave de bóveda de la sostenibilidad económica y financiera de los servicios públicos que prestan las Entidades Locales a la par que constituye una garantía de que el Ayuntamiento hará frente en tiempo a las obligaciones contraídas como consecuencia de la formalización de la operación de préstamo en cuestión. Pero además, más allá de los efectos referidos, este se convierte, a nuestro juicio, en la solución a la continuidad de los servicios que prestan los Ayuntamientos a sus ciudadanos.

La citada norma establece diferentes medidas tanto de gastos como de ingresos que a nuestro juicio pueden considerarse en los servicios deportivos municipales según cada caso y que analizamos a continuación, siguiendo las reflexiones y recomendaciones de VAZQUEZ COBOS, ARACIL ÁVILA, y GONZALEZ ROMANILLOS⁵⁷¹, para los que la aplicación correcta de esta nueva normativa, requiere de los Ayuntamientos una laboriosa y minuciosa imputación de costes internos; que las medidas que establezcan sean congruentes con el marco presupuestario y que con posterioridad a su aprobación realicen una actualización periódica del plan de ajuste. Nos parece una buena “receta” para elaborar, revisar y supervisar el plan de ajuste. Creemos que la rapidez con la que tuvieron que aprobar los planes de ajuste en el año 2012 muchos de nuestros Ayuntamientos, justifica sobradamente que a posteriori se haga con minuciosidad y laboriosidad, como nos recomiendan los autores referidos, los estudios de costes que nos permitan confirmar el acierto o no de las medidas acordadas en los respectivos planes de ajuste y, en su caso, la adopción de cuantas medidas resulten convenientes. Esta tarea no se corresponde, a nuestro juicio, con la obligación de determinar los costes efectivos de los servicios a que obliga el artículo 116 ter de la LRBRL, precepto este muy importante aunque incompleto a nuestro parecer, como más adelante tendremos oportunidad de exponer y defender. Las medidas que se proponen dentro de la normativa reguladora del plan de ajuste deberán basarse, según los referidos autores, en la utilización de herramientas específicas, como escenarios económico-financieros o análisis de sensibilidad, que aporten el marco adecuado para una correcta toma de decisiones. Todo ello debe estudiarse, de una manera particular en cada aspecto concreto y de un modo combinado para conocer mejor sus potenciales efectos, realizándose con una perspectiva multidisciplinar, que incluya los aspectos jurídicos y fiscales, por un lado, y los económico-financieros y de gestión, por otro. Entre las medidas generales aplicables podrían destacarse las siguientes:

1. Reducción de personal o de su coste global.

Esta medida puede llevarse a cabo a través de la racionalización y simplificación de la estructura administrativa mediante la determinación de las áreas funcionales necesarias para el funcionamiento de la organización e identificación de las áreas funcionales “prescindibles”. Exige también que se determine el órgano u organismos que asumirán las áreas funcionales que se quieren desarrollar y ejecutar. Ello

⁵⁷¹ VAZQUEZ COBOS, C.; ARACIL ÁVILA, I. Y GONZALEZ ROMANILLOS, F.: «Planes de ajuste de las Corporaciones Locales. Cuestiones relacionadas con la elaboración del plan de ajuste exigido en el ámbito del Real Decreto-Ley 4/2012», disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <http://pdfs.wke.es/6/3/6/5/pd0000076365.pdf>, [Con acceso el 01.02.2015].

conllevaría la agrupación de funciones en un solo órgano/organismo administrativo y la identificación del personal laboral y asimilado (no funcionario o estatutario) “prescindible”. Su materialización se llevaría a cabo mediante la aplicación de medidas laborales concretas, tales como expedientes de regulación de empleo extintivos; extinciones individuales de contratos por causas económicas en supuestos de insuficiencia presupuestaria; posibilidad de aplicar nuevas medidas correctoras del absentismo injustificado; movilidad funcional y geográfica, y modificaciones sustanciales y “descuelgues” o desvinculaciones respecto de lo pactado en convenio en materias importantes como remuneraciones, tiempo de trabajo, sistema de trabajo, funciones y mejoras voluntarias. Todo ello de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto Ley 3/2012, de 10 de febrero, de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado Laboral

2. Reducción del gasto corriente.

Para llevar a cabo ahorros en gasto corriente es preciso en primer lugar relacionar la partidas de gasto corriente que van a ser objeto de medidas estratégicas. Para ello pueden utilizarse diferentes técnicas que nos permiten conocer con detalle el consumo medio anual, estableciendo ratios de euros/año, euros/habitante/año y comparativa con el ratio medio por habitante de municipios de sus mismas o parecidas características. Es importante valorar los efectos estimados de la reducción del gasto anual (en % y en euros anuales), el porcentaje que representa en el total de gasto corriente, en el total del presupuesto y en el total del déficit

3. Aumento del grado de autofinanciación de los servicios.

Para determinar el grado de autofinanciación de un servicio habrá que calcular el porcentaje que suponen los ingresos “de mercado” generados por dicho servicio sobre los costes asociados a su prestación. Los ingresos de mercado están constituidos por las cuotas, tarifas, tasas, precios públicos, patrocinios o cualquier otra contraprestación satisfecha por usuarios o empresas ajenas al Ayuntamiento. Respecto a los costes, habrá que tener en consideración, no sólo los costes directos, sino que habrá que llevar a cabo una imputación de los costes indirectos asociados al servicio en cuestión. En muchos casos dicho proceso de imputación puede ser complejo y laborioso, dado que los resultados no se deducen inmediatamente del sistema contable municipal.

La experiencia demuestra que, en muchos casos, los servicios municipales resultan deficitarios, por lo que, una vez determinado el grado de autofinanciación, cabe la posibilidad de incrementar las tasas o precios públicos hasta alcanzar el equilibrio económico, tal como así lo contempla el TRLRHL.

4. Aumento de las tasas e impuestos.

Además del incremento de las tasas o precios públicos para alcanzar la autofinanciación de los servicios públicos locales, los gobiernos municipales cuentan con la posibilidad de incrementar sus tipos impositivos hasta los límites máximos establecidos en el TRLRHL. Teniendo en cuenta el coste político que normalmente va asociado a la subida de impuestos, conviene realizar un análisis económico profundo y objetivo antes de llevar a cabo este tipo de acciones. Para ello resulta sumamente útil realizar algunos ejercicios previos que proporcionan una información valiosa para la toma de este tipo de decisiones como, por ejemplo, un análisis del recorrido impositivo municipal que ofrece una visión sobre el margen de maniobra con que cuenta la

Corporación para actualizar sus tipos impositivos o, también, un análisis de sensibilidad que permite conocer el efecto económico de las medidas antes de llevar a cabo la modificación de dichos tipos.

5. Reorganización y racionalización de la estructura societaria municipal y organismos dependientes.

Esta medida conlleva una revisión del modelo de gestión de los servicios públicos que presta el Ayuntamiento así como de la forma de gestión del patrimonio municipal que comporta el análisis del patrimonio y la puesta en valor del mismo mediante el alquiler de dependencias municipales y de bienes patrimoniales: supresión de empresas u organismos públicos municipales. Ello conlleva un análisis de las competencias obligatorias a ejercer; y contratación externa de la prestación de servicios municipales que se presten de forma directa bajo la tutela y el control de la concejalía correspondiente. Esta medida puede afectar a los servicios deportivos municipales, en los que se puede “concesionar” tanto el mantenimiento de las instalaciones deportivas como su explotación de las mismas, financiándose el concesionario con las tasas por utilización que abonan los usuarios.

6. Reestructuración financiera de la deuda viva.

Esta operación conlleva la identificación de las operaciones de deuda financiera y detalle de los términos y condiciones de cada una de ellas; análisis de las condiciones de los contratos de financiación, principalmente, de las cláusulas de amortización anticipada y resolución anticipada, entre otras.

7. Medidas extraordinarias de liquidez para municipios con problemas financieros.

El Real Decreto Ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas contra la morosidad de las Administraciones Públicas y de apoyo a Entidades Locales con problemas financieros⁵⁷² regula en su título II un conjunto de mecanismos de financiación extraordinarios para municipios con problemas financieros⁵⁷³, de los que podrán beneficiarse aquellos si adoptan algunas de las medidas que se recogen en el capítulo III, entre las que destacamos por su relación con los servicios deportivos municipales, la de reducir, al menos en un 5% los gastos de funcionamiento correspondientes a los capítulos I y II de estado de gastos⁵⁷⁴ y la financiación íntegramente del coste de los servicios públicos mediante la aplicación de tasas y precios públicos⁵⁷⁵, de acuerdo a los siguientes límites mínimos: en el primer ejercicio presupuestario de aplicación de las medidas, las tasas y precios públicos deberán financiarse como mínimo al 50% del coste del servicio público correspondiente; en el segundo ejercicio presupuestario de aplicación de las medidas deberán financiar como mínimo el 75% del coste del servicio público correspondiente y en el tercer ejercicio presupuestario de aplicación de las medidas deberán financiar la totalidad del coste del servicio público correspondiente. La

⁵⁷² Publicado en el BOE de 29 de junio de 2013.

⁵⁷³ De conformidad con el artículo 32 del RDL 8/2013, de 28 de junio de 2013, en el plazo de un mes a contar desde la publicación del citado real decreto, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, mediante Resolución de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local publicará la relación de municipios que podrán solicitar, por una sola vez, la aplicación de los medios extraordinarios de financiación recogidos en el Título II de dicho texto normativo.

⁵⁷⁴ Artículo 26 a) del RDL 8/2013, de 28 de junio de 2013 (BOE 20062013)

⁵⁷⁵ Artículo 26 b) del RDL 8/2013, de 28 de junio de 2013 (BOE 20062013)

medida que conlleva la autofinanciación del servicio en el medio plazo supone la desaparición de gran parte de la oferta de servicios deportivos que requieren de recursos públicos porque determinados usuarios sólo pagan con el precio o la tasa una parte de los costes, es decir que aquellas están reducidas. Nos referimos fundamentalmente a los clubes deportivos y a las federaciones deportivas que hacen un uso gratuito o semigratuito de los espacios deportivos. CORREAL NARANJO⁵⁷⁶ aborda esta cuestión afirmando que en la actualidad- se refiere al año 2012 y ciertamente la situación no ha cambiado en apenas tres años- «la mayoría de los municipios facilitan en régimen de gratuidad las instalaciones a los clubes deportivos federados». Para este modificar este “status quo”, en Andalucía «supondría la desaparición de buena parte de nuestro entramado asociativo, al depender estas asociaciones de la cesión gratuita de las instalaciones por parte del municipio». La búsqueda de la sostenibilidad como objetivo de los servicios públicos deportivos locales obliga a los Ayuntamientos, según este autor, a replantearse las relaciones con el deporte federado y por ello, añadimos nosotros, tendrán que apostar los Ayuntamientos por medidas que contribuyan a la creación de un tejido asociativo que tenga capacidad para gestionar instalaciones deportivas. En el capítulo V de este trabajo de investigación, al tiempo de analizar el papel del asociacionismo deportivo se refieren medidas de incentivo y de promoción, que suponen una apuesta por los clubes deportivos declarados de utilidad pública local, con lo que ello conlleva de solvencia y consolidación, a los que se les podrá conceder la concesión administrativa de una instalación deportiva por un tiempo largo, ilustrando nuestra postura con algún ejemplo existente en nuestra Comunidad autónoma de Andalucía.

4.2.3. La gestión y evaluación de la eficiencia en los servicios públicos a través de modelos de cálculo de costes e indicadores de gestión: su recepción en el ordenamiento jurídico

En la actualidad existe «consenso generalizado entre los tratadistas», según CARRASCO DÍAZ, BUENDÍA CARRILLO, NAVARRO GALERA, y LLORENTE MUÑOZ⁵⁷⁷ sobre el papel que desempeñan en la evaluación de la eficiencia de las Administraciones Públicas los modelos de cálculo de costes y los indicadores de gestión. De tal forma que no se puede evaluar aquella sino se dispone de un estudio de costes sobre la actividad concreta objeto de evaluación y un cuadro de indicadores que nos permita medir aquella. Lo anterior es congruente con el planteamiento de RUEDA LÓPEZ para quien «la eficiencia conlleva la medición de los recursos o gastos que tiene asignados el sector público para cumplir con la prestación de servicios a la sociedad»⁵⁷⁸.

Los indicadores de gestión junto con los modelos de costes tienen grandes utilidades en el ámbito de lo público. Según LÓPEZ HERNÁNDEZ y ORTIZ RODRÍGUEZ⁵⁷⁹ aquellos favorecen la evaluación de la eficacia y eficiencia; proporcionan información útil para la toma de decisiones técnicas y políticas; informan

⁵⁷⁶ CORREAL NARANJO, J.: «30 años de Deporte Municipal», cit., p. 184.

⁵⁷⁷ CARRASCO DÍAZ, D.; BUENDÍA CARRILLO, D., NAVARRO GALERA, A y LLORENTE MUÑOZ, V.: «La evaluación de la eficiencia de los servicios públicos deportivos a través de modelos de cálculo de costes e indicadores de gestión», cit., p. 312.

⁵⁷⁸ RUEDA LÓPEZ, N.: «La eficiencia y su importancia en el sector público», cit., p. 38.

⁵⁷⁹ LÓPEZ HERNÁNDEZ, A y ORTIZ RODRÍGUEZ, D.: «Los indicadores de gestión y el control de eficiencia del sector público», *Revista española de control externo*, núm. 6, 2004, pp. 189-220, en particular p. 211.

tanto a los usuarios internos como a los externos del funcionamiento de los servicios públicos ofrecidos y en las fases de elaboración y ejecución del presupuesto, sirven de apoyo para evaluar los programas y servicios públicos con criterios de eficiencia y eficacia y facilitar y mejorar la rendición de cuentas. En el mismo sentido, la IGAE⁵⁸⁰ considera los indicadores como un instrumento de medición de una variable relevante que permite reflejar suficientemente una realidad compleja, referido a un momento o a un intervalo temporal determinado. Para PRADO LORENZO y GARCÍA SÁNCHEZ los indicadores tienen fundamentalmente dos funciones: una descriptiva relacionada con el estado y evolución del sistema y otra valorativa que permite apreciar los efectos provocados por una actuación⁵⁸¹.

Pese a no ser obligatorios los indicadores de gestión y los costes efectivos de los servicios públicos, hasta fecha muy reciente, tal como se acreditará con el estudio de la normativa, diversas entidades españolas⁵⁸² han elaborado estudios y guías sobre la implementación de sistemas de gestión del rendimiento en las entidades públicas, basándose en los costes de los servicios y el establecimiento de indicadores, cuya aplicación ha tenido un escaso éxito como lo demuestran los estudios realizados por ROYO MONTAÑÉS, BASILIO ACERETE y MARTÍ LÓPEZ⁵⁸³, en los que estos ha constatado que el nivel de rendición de cuentas sobre la gestión de los servicios públicos locales resulta poco satisfactoria, ya que en la primera evaluación realizada en 2009, sólo los presentaban catorce Ayuntamientos (25% de los que se obtuvo información), lo

⁵⁸⁰ Véase la Instrucción de la IGAE titulada «Los indicadores de gestión en el ámbito del sector público», dada en 2007. Recoge los conceptos teóricos, clases de indicadores y el procedimiento a seguir en el diseño e implantación de los indicadores de gestión, así como la utilidad de la información que proporcionan estos indicadores en el marco de la gestión pública.

⁵⁸¹ PRADO LORENZO, J.M. y GARCÍA SÁNCHEZ, I.M.: «La utilización de la planificación estratégica y de los indicadores de gestión en el ámbito municipal: análisis empírico de los factores que afectan a su implantación», *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, núm. 130, 2006, pp. 645-672.

⁵⁸² Una de las primeras publicaciones acerca de sistemas de información y de evaluación a través de indicadores se realizó por la Federación de Municipios de Navarra, en 1986. Esta abarcaba una amplia lista de servicios públicos con objetivos e indicadores. Con posterioridad la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, en el año 2002, realizó un estudio que dividió los servicios y actividades que prestan los Ayuntamientos en seis áreas: protección civil y seguridad ciudadana; seguridad, protección y promoción social; producción de bienes públicos de carácter social; producción de bienes públicos de carácter económico; actividades generales; y gestión económica, financiera y presupuestaria. Para cada una de estas áreas, el estudio distingue cuatro tipos de indicadores: economía e inputs; eficacia y outputs; eficiencia y procesos, y excelencia. La Fundación Carles Pi y Sunyer, en el año 2003, en colaboración con un amplio número de Ayuntamientos catalanes, también elaboró una propuesta de indicadores para una detallada lista de servicios. En el año 2003, la FEMP entendiendo que la Administración Local debía dotarse de herramientas que mejorase la gestión y la eficiencia de los servicios que prestan a los ciudadanos, impulsó un estudio, con la colaboración de la Universidad Pública de Navarra al que se adhirieron once Ayuntamientos junto a nueve universidades, para implantar un metodología objetiva para calcular el coste de los servicios municipales que permitiese su aplicación extensiva y unificada entre los Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares así como el desarrollo de un catálogo de indicadores de gestión, priorizando los indicadores de eficiencia. Recientemente, en julio de 2011, dentro de un proyecto más amplio para la implantación de un sistema de costes e indicadores en los Ayuntamientos, la FEMP ha publicado un documento que supone la actualización de los conceptos técnicos y económicos incluidos en el estudio de 2006. Por otra parte, en 2009, la FEMP publicó un documento sobre el diseño de indicadores para evaluar las políticas culturales locales, en el marco de la Agenda 21.

⁵⁸³ ROYO MONTAÑÉS, S.; BASILIO ACERETE, B.; Y MARTÍ LÓPEZ C.: «Rendición de cuentas en los Ayuntamientos españoles a través de indicadores de gestión», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 66, 2012, pp. 183-198.

que revela un bajo nivel de cumplimiento de la normativa y también denota la falta de una cultura de rendición de cuentas y de resultados en los gestores públicos y en los gobernantes⁵⁸⁴, que es quizás uno de nuestros graves problemas que nos diferencia negativamente del modelo anglosajón, mucho más claro y transparente.

Tanto la LGEP⁵⁸⁵ como la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante LGP)⁵⁸⁶, la LMMGL y las LRSFAL, por citar sólo las normas más importantes, incluyen dentro de los principios reguladores de la actividad presupuestaria al principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos. Esa asignación difícilmente puede aplicarse sin la ayuda de cálculos de costes e indicadores de gestión.

La LGP⁵⁸⁷, en el artículo 128. 4 dispone que tanto en el balance de resultados como en el informe de gestión se informará del grado de realización de los objetivos, los costes en los que se ha incurrido y las desviaciones físicas y financieras que, en su caso, se hubieran producido.

Asimismo, la LMMGL también se ha sumado a la demanda creciente en la implantación de sistemas de contabilidad de costes y de indicadores de gestión, como

⁵⁸⁴ Según los autores del trabajo titulado “Rendición de cuentas con transparencia en el sector público: ¿otra vez lo que el viento se llevó?” «la rendición de cuentas es aún una práctica muy debilitada en el conjunto de las Administraciones Públicas. La transparencia, además, es uno de los principios de actuación administrativa menos desarrollado. El desarrollo de las actividades de evaluación de programas y políticas públicas puede ser un instrumento clave para propiciar una innovación relevante de los modos de dirigir el sector público. Si en los próximos años se produjese una definitiva institucionalización de la evaluación, quizás, llegaría a ser costumbre que, al final de una legislatura, los ciudadanos pudieran conocer, pormenorizada y documentalmente, para qué han servido sus impuestos durante el periodo legislativo agotado, de qué modo se han podido ir solucionando aquellos problemas y demandas sociales que justificaron la adopción de determinadas políticas públicas, decididas en cualquier nivel de gobierno, y qué costes se han producido para la obtención de los resultados alcanzados y según los objetivos propuestos. De esa manera, la evaluación habría servido para instituir definitivamente la rendición de cuentas. Al propio tiempo, se habría dado un paso decisivo en la aspiración democrática de la necesaria accesibilidad y transparencia respecto de los resultados alcanzados por las decisiones de los poderes públicos. En todo caso, en el actual contexto de crisis global, que también afecta a la tradicional concepción de las relaciones Estado/Sociedad, los cambios pretendidos debieran ser una ineludible responsabilidad de los gobernantes más innovadores y con mayor olfato para la conexión con los intereses de la ciudadanía, aunque, debemos reconocer, que constituyen un desafío de gran envergadura de las instituciones públicas en las próximas décadas». Suscribimos la reflexión en su totalidad dado que si no se produce un cambio cultural las exigencias que se contienen en las normas pueden quedar como “papel mojado” sin una traslación práctica a la gestión de nuestras Administraciones Públicas. Véase LABEAGA, J. M^a. y RAMIRO, A.: «Rendición de cuentas con transparencia en el sector público: ¿otra vez lo que el viento se llevó?», *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, núm. 1, 2013, pp. 133-168, disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <file:///C:/Users/USUARIO1/Downloads/10782-15545-3-PB.pdf>, [Con acceso el 01.06.2015].

⁵⁸⁵ El artículo 6, intitulado *Principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos*, dispone: «Las políticas de gastos públicos deben establecerse teniendo en cuenta la situación económica y el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y se ejecutarán mediante una gestión de los recursos públicos orientada por la eficacia, la eficiencia y la calidad».

⁵⁸⁶ Publicado en el BOE de 27 de noviembre de 2003. En su exposición de motivos se dice que «[...]la finalidad de la contabilidad del sector público estatal de mostrar la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de los resultados y de la ejecución del presupuesto de cada una de las entidades integrantes del mismo para, entre otros objetivos, suministrar información para la determinación de los costes de los servicios públicos y facilitar la gestión y la toma de decisiones», lo que constituye una novedad con relación al anterior texto de la Ley General Presupuestaria.

⁵⁸⁷ Publicada en el BOE de 27 de noviembre de 2003.

puede apreciarse, por ejemplo, en su artículo 133, el cual promulga que la gestión económico financiera se ajustará, entre otros, a los siguientes criterios: «...e) introducción de la exigencia del seguimiento de costes de los servicios; f) la asignación de recursos, con arreglo a los principios de eficacia y eficiencia, se hará en función de la definición y el cumplimiento de objetivos». Esto último viene a confirmar la defensa de la evaluación de los servicios mediante la definición y el cumplimiento de los objetivos previamente establecidos.

Por su parte el TRLHL⁵⁸⁸ establece la obligación de calcular el coste de los servicios cuando se establezcan precios públicos o tasas a los beneficiarios de aquellos y obliga también al rendimiento de los servicios⁵⁸⁹ y de distribuir los recursos siguiendo los principios de eficiencia y eficacia, basándose en la definición y el logro de objetivos.

En noviembre de 2004, se aprobó la ICAL⁵⁹⁰ que introdujo la obligación para los municipios de más de cincuenta mil habitantes⁵⁹¹ de divulgar en la memoria de las cuentas anuales, un conjunto de indicadores relativos a la situación económico-financiera y presupuestaria de la entidad y a la gestión de los servicios públicos locales. Estos —se afirma en la Instrucción— «permitirán evaluar la economía, eficacia y eficiencia en la prestación de, al menos, los servicios financiados con tasas o precios públicos». En la misma se incluyen a título orientativo una serie de indicadores de gestión genéricos⁵⁹². También se define lo que se considera costes del servicio en los términos que siguen: «conjunto sumatorio de los siguientes costes: costes directos del personal que desarrolla su actividad total o parcialmente (en este caso sólo por la parte proporcional) en el correspondiente servicio; aquellos costes relativos a los bienes y servicios corrientes que se hayan consumido en la realización de ese servicio; los costes financieros que explícita y específicamente correspondan al servicio; los costes netos de las posibles transferencias corrientes realizadas y el coste de las amortizaciones de aquellos inmovilizados afectos específicamente al correspondiente servicio».

La ICAL exige a todos los Ayuntamientos el establecimiento en su memoria de indicadores sobre la situación financiera y presupuestaria. Además, los Ayuntamientos con más de 50.000 habitantes también tienen que utilizar indicadores de gestión que «permitirán evaluar la economía, eficacia y eficiencia en la prestación de, al menos, los servicios financiados con tasas o precios públicos».

El Plan General de Contabilidad Pública⁵⁹³, establece en su tercera parte, relativa a las cuentas anuales, la necesidad de incorporar en la memoria información relativa a

⁵⁸⁸ Publicado en el BOE de 9 de marzo de 2004.

⁵⁸⁹ El artículo 24 del TRLHL con relación a la determinación del importe de las tasas dispone «se tomarán en consideración los costes directos e indirectos, inclusive los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la tasa».

⁵⁹⁰ Se publicó en el BOE, de 9 de diciembre de 2004 y entró en vigor el 1 de enero de 2006.

⁵⁹¹ Los municipios de más de 50.000 habitantes y las demás Entidades Locales de ámbito superior deberán cumplimentar, con carácter obligatorio, los indicadores de gestión del apartado 21 (financieros, patrimoniales, presupuestarios y de gestión).

⁵⁹² Los costes que se proponen con carácter orientativo —lo que no excluye que el gestor establezca otros que contribuyan a la definición de los objetivos de la organización o del servicio público— son los siguientes: con relación al coste del servicio, el número de prestaciones, número de empleados públicos, número de prestaciones previstas, número de prestaciones realizadas, número de habitantes y el rendimiento del servicio.

⁵⁹³ Aprobado por Orden de 13 de abril de 2010, publicada en el BOE de 28 de abril de 2010.

costes por actividades e indicadores de gestión, con el objetivo de mejorar la calidad de la información contable en el sector Público. En su exposición de motivos se afirma «los principios de eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos, han traído consigo la necesidad de incluir en las cuentas anuales una información complementaria a la información financiera y presupuestaria que permita apoyar la adopción racional de decisiones. En este contexto, se han incluido por primera vez en las cuentas anuales del sector público información de costes por actividades y unos indicadores presupuestarios, financieros y de gestión, que amplían los elementos de información para la mejora de la gestión pública».

En parecidos términos se pronuncia la Resolución de 28 de julio de 2011⁵⁹⁴, dada por la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública para los Entes Públicos cuyo presupuesto de gastos tiene carácter estimativo, que obliga con relación a cada actividad a que se asignen los gastos directos que se deriven de la misma y los gastos indirectos comunes también a otras actividades, que serán objeto de imputación siguiendo un criterio objetivo. En esta se dictan las instrucciones precisas para cumplimentar los estados e informes incluidos en la memoria de las cuentas anuales del Plan General de Contabilidad Pública relativos al coste de las organizaciones y, en particular, el coste de las actividades relacionadas con la obtención de tasas y precios públicos. Para ello, la Intervención General de la Administración del Estado ha venido desarrollando el denominado Modelo C.A.N.O.A. junto con el documento «Principios Generales sobre Contabilidad Analítica de las Administraciones Públicas»⁵⁹⁵, en el que se recoge un marco conceptual y metodológico para la implantación de un sistema de contabilidad analítica en las organizaciones del sector público y el documento «Los indicadores de gestión en el ámbito del sector público»⁵⁹⁶, en el que se establecen los conceptos teóricos, clases de indicadores y el procedimiento a seguir en el diseño e implantación de los indicadores de gestión, así como la utilidad de la información que proporcionan estos en el marco de la gestión pública, cuyas indicaciones constituyen la metodología seguida para el cálculo de dichos costes en la citada resolución.

En la práctica y pese a su exigencia legal son pocos los Ayuntamientos que utilizan esta técnica de gestión para medir y evaluar la consecución de sus resultados. Recientes estudios⁵⁹⁷ revelan que son pocos los Ayuntamientos que utilizan los

⁵⁹⁴ Publicada en el BOE de 3 de agosto de 2011.

⁵⁹⁵ Este documento puede consultarse en la siguiente dirección web: <http://www.fic.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/fic/es-ES/FondoDocumental/Documents/Documentocompleto151004.pdf>, [Con acceso el 01.02.2015]. Este texto pretende con un enfoque pragmático –así se declara en la justificación del mismo– ofrecer criterios normalizadores básicos y recomendaciones que permitan implantar un modelo de costes en las Entidades del sector público estatal, autonómico y local. Para los redactores del documento, los costes no deben constituir el objetivo final en la gestión pública en la que el beneficio no constituye un indicador válido para su evaluación, como sucede en el ámbito empresarial. El gestor público, sostienen estos autores, debe lograr el mayor beneficio social en el marco de una gestión eficaz y eficiente. Por ello –concluyen en su exposición– es importante complementar la información de costes con los indicadores de gestión que constituyen un elemento esencial en el seguimiento de los objetivos y el control de la gestión.

⁵⁹⁶ IGAE: *Indicadores de Gestión en el ámbito del Sector Público*, Intervención General de la Administración del Estado, Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid, 2007.

⁵⁹⁷ Véase ROYO MONTAÑÉS, S., ACERETE GIL, J.B. y MARTÍ LÓPEZ, C. «Rendición de cuentas en los Ayuntamientos españoles, a través de indicadores de gestión», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 66, 2012, pp. 183-198.

indicadores de gestión y los que lo hacen son más propensos a la consecución de objetivos financieros frente a los no financieros, ya que la elaboración de los indicadores financieros y presupuestarios es bastante más elevada que la divulgación de indicadores relativos a gestión de los servicios públicos locales. Pero, ¿cuáles son las razones que justifican la limitada utilización de los indicadores de gestión? PÉREZ LÓPEZ, ORTIZ RODRIGUEZ y NAVARRO GALERA⁵⁹⁸ señalan las siguientes: falta de un sistema de contabilidad de costes estándar, de objetivos plasmados en los presupuestos, mecanismos que faciliten el proceso de captura de información, estandarización de los procedimientos de gestión y mecanismos de control de eficacia y eficiencia.

La nueva redacción del artículo 213 del TRLRH, dada por la LRSAL establece que el Gobierno mediante orden ministerial establecerá la metodología a seguir para evaluar la eficiencia y la eficacia. Esta puede ser una buena vía para que de forma plena, en la medida en que se imponga mediante una norma su cumplimiento, como se ha hecho con los costes efectivos que han de realizarse anualmente y publicarse, tal como así lo exige el nuevo artículo 116 ter de la LRBRL, que se ha incorporado al texto referido por la LRSAL. De nada han valido los estudios y manuales editados por la FEMP para concienciar a los gestores y gobernantes municipales sobre la oportunidad y conveniencia de realizar estudios de costes e implantar indicadores⁵⁹⁹.

Para su aplicación a los servicios deportivos municipales puede servir como guía el trabajo de CORREAL NARANJO⁶⁰⁰ sobre los indicadores en la gestión deportiva municipal. También resulta de estudio obligado para su aplicación en la gestión deportiva municipal el trabajo de LOPEZ HERNÁNDEZ, LUNA QUESADA, BOLIVAR SÁNCHEZ, RODRIGUEZ NIETO y ROCA CRUZ⁶⁰¹ sobre la utilidad del cuadro integral de mando en los servicios deportivos municipales.

4.2.4. Transparencia y gobernanza: bases para un buen gobierno

⁵⁹⁸ Véase PÉREZ LÓPEZ, G.; ORTIZ RODRIGUEZ, D. y NAVARRO GALERA, A.: «La implantación de medidas de gestión en la Administración Local española: una aproximación», disponible en formato digital en la siguiente dirección web: http://www.aecal.org/pub/on_line/comunicaciones_xvicongresoaeaca/cd/145f.pdf, [Con acceso el 01.02.2015]. Sus autores analizan el cumplimiento del requerimiento legal de inclusión de los indicadores de gestión en la memoria de los estados financieros de las Entidades locales de gran población, destacando tanto los obstáculos en su implantación como las posibles medidas correctoras para su aplicación efectiva.

⁵⁹⁹ Desde que el 12 de mayo de 2003 se firmara el Acuerdo con la Universidad Pública de Navarra para sentar las bases que permitieran la implantación en la Administración Local, de un sistema común de costes e indicadores para la gestión, la FEMP fue consciente de que se trataba de un proyecto a medio y largo plazo pero de enorme trascendencia e impacto para las Entidades Locales. Desde aquella fecha, un conjunto de Ayuntamientos en colaboración con sus respectivas Universidades territoriales y con la coordinación de la FEMP, han venido fortaleciendo la implantación del sistema de costes mejorando la trazabilidad y robustez de los procesos así como diseñando y actualizando, con la participación directa de los gestores municipales de los servicios objeto de estudio, un catálogo de indicadores de gestión que permitiese la comparabilidad de estos servicios entre distintos Ayuntamientos.

⁶⁰⁰ Véase CORREAL NARANJO, J.: «Indicadores de futuro en la gestión del deporte municipal», Instituto Andaluz del Deporte, Málaga, 2012.

⁶⁰¹ Véase LOPEZ HERNÁNDEZ, A.; LUNA QUESADA, J.; BOLIVAR SÁNCHEZ, M, RODRIGUEZ NIETO, A y ROCA CRUZ, A.: «El cuadro de mando integral como instrumento de gestión en las Entidades Locales. Su aplicación a los servicios municipales deportivos». Disponible en formato digital (on line) en la siguiente dirección web: <http://www.agesport.org/agesport/wp-content/uploads/2009/11/comunicacion2004-03.pdf>, [Con acceso el 01.09.2014].

El sacrificio soportado por una parte muy importante de la sociedad española, como consecuencia de la crisis económica y social que se inició en el año 2008, ha suscitado en la ciudadanía la necesidad de reclamar mayor transparencia en la actuación de los servidores públicos, un marco jurídico de responsabilidades personales para los cargos directivos y electivos por las decisiones que adoptan en el ejercicio de cargos públicos y una mayor participación de la sociedad civil en los asuntos públicos, que hasta ahora ha estado muy monopolizada por los partidos políticos y los sindicatos. TOSCANO GIL⁶⁰² se refiere a la crisis democrática y de las instituciones, provocadas por los casos de corrupción política, para justificar mayor transparencia y buen gobierno en las instituciones públicas.

La demanda de mayor transparencia en la actividad de las instituciones públicas entronca con el concepto de gobernanza, que CAMPOS ACUÑA⁶⁰³ define como el «conjunto de reglas, procesos y conductas sobre la forma de ejercicio del poder en los términos recogido en el Libro Blanco sobre Gobernanza en la Unión Europea⁶⁰⁴»

Como respuesta a las demandas ciudadanas, en el año 2013 se aprobó por el Gobierno la LT y con posterioridad, en el año 2014, por la Comunidad Autónoma de Andalucía la LTA.

En ambas normas se obliga a la Administración Pública y por supuesto a la Administración Local a ser transparente en la gestión de los asuntos públicos, de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, con la finalidad última de satisfacer los intereses generales y a servir con objetividad a los ciudadanos.

Como acertadamente señala CAMPOS ACUÑA⁶⁰⁵, «la transparencia facilita la formación de opinión cualificada y el ejercicio del control de los ciudadanos sobre la gestión de sus gobernantes y las acción de nuestras administraciones».

Particularmente la LT le exige a los cargos directivos y electivos que actúen con la diligencia debida en el cumplimiento de sus obligaciones y que fomenten la calidad en la prestación de servicios públicos, asumiendo la responsabilidad de las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen⁶⁰⁶. Ello implica el uso de técnicas de buena administración y dar publicidad de las actuaciones llevadas a cabo así como del resultado de las mismas, a través de la oportuna rendición de cuentas, para que la ciudadanía por si o través de organizaciones civiles conozca las decisiones y pueda valorarlas tanto de forma negativa como positiva.

⁶⁰² Véase TOSCANO GIOL, F.: «La regulación local de la transparencia», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 8, 2014, pp. 57-84, en particular p. 58.

⁶⁰³ Véase CAMPOS ACUÑA, M^a. C.: «Las Entidades locales ante las obligaciones de transparencia. Una primera aproximación a la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», *Revista digital CEMCI*, núm. 23, 2014, pp. 1-30, en particular, p. 2, disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <http://www.cemci.org/revista/numero-23/pdf/tribuna-2-las-entidades-locales-ante-las-obligaciones-de-transparencia.pdf>, [Con acceso el 01.08.2015]

⁶⁰⁴ Se puede consultar el texto en la siguiente dirección web: <http://www.sifemurcia-europa.com/servlet/sife.GestionDocs?METHOD=MOSTRARDOCUMENTO&iddocumento=1049>, [Con acceso el 01.08.2015].

⁶⁰⁵ Véase CAMPOS ACUÑA, M^a. C.: «Las Entidades locales ante las obligaciones de transparencia. Una primera aproximación a la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», cit., p. 2, disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <http://www.cemci.org/revista/numero-23/pdf/tribuna-2-las-entidades-locales-ante-las-obligaciones-de-transparencia.pdf>, [Con acceso el 01.08.2015]

⁶⁰⁶ Artículo 26 de la LT.

Todo ello da idea de la importancia que tiene en la actualidad el uso de técnicas de buena administración que han sido sancionadas por el artículo 3 de la LRJSP⁶⁰⁷ que exige a las Administraciones Públicas el uso de técnicas de planificación y dirección por objetivos así como de control de la gestión y evaluación de los resultados, actuando además objetividad y transparencia para prestar así un servicio efectivo a los ciudadanos.

Para ello, esta Ley estatal le impone a los cargos directivos y electivos que actúen con la diligencia debida en el cumplimiento de sus obligaciones y que fomenten la calidad en la prestación de servicios públicos, asumiendo la responsabilidad de las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen⁶⁰⁸. Ello implica necesariamente el uso de técnicas de buena administración, tal como venimos defendiendo en este trabajo de investigación y dar publicidad de las actuaciones llevadas a cabo y el resultado de las mismas, para que la ciudadanía conozca las decisiones y pueda valorarlas tanto de forma negativa como positiva.

Se trata con esta regulación, como acertadamente apunta VILLORIA MENDIETA⁶⁰⁹ de «prevenir el abuso de poder, en un mundo en el que la desconfianza hacia el poder político se ha convertido en parte de la cultura política de nuestro tiempo». Según este autor «la preocupación por la transparencia y la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas tiene que ver con cómo conseguir la integridad de los servidores públicos»

Un buen Gobierno sería, para este autor «aquél que fomenta la transparencia, la rendición de cuentas, la efectividad, la coherencia, la imparcialidad y la participación para garantizar la integridad de los gobernantes y su servicio al interés general. Y todo ello lo hace, en definitiva, creando las normas, pero también generando los procesos adecuados para que las normas se hagan reales e implementables. Finalmente, construyendo los órganos que asegurarán que esas instituciones y procesos se implementan adecuadamente. Órganos que, en múltiples ocasiones, necesitarán un alto nivel de independencia del poder político correspondiente»

La Ley para prevenir el abuso de poder establece un cuadro de infracciones y de sanciones que instaura la responsabilidad pública de los gobernantes, ya sean cargos electos o de designación, por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico, pudiendo ser cesados y/o inhabilitados para el desempeño de cargos públicos, junto con la obligación personal de indemnizar a la Administración, como consecuencia de los perjuicios económicos que puedan producir con sus decisiones a la Hacienda pública.

En la LT se contemplan como infracciones muy graves⁶¹⁰, entre otras conductas, la administración de los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública sin sujeción a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro; los compromisos de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o en la de Presupuestos u otra normativa presupuestaria que sea aplicable; la omisión del trámite de intervención previa de los

⁶⁰⁷ Se aprobó el 1 de octubre de 2015 y se ha publicado en el BOE el 2 de octubre de 2015

⁶⁰⁸ Artículo 26 de la LT.

⁶⁰⁹ VILLORIA MENDIETA, M.: «La transparencia como política pública en el nivel local», *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 26-27, 2014, pp. 4-17.

⁶¹⁰ Artículo 28 de la LT

gastos, obligaciones o pagos, cuando ésta resulte preceptiva o del procedimiento de resolución de discrepancias frente a los reparos suspensivos de la intervención, regulado en la normativa presupuestaria o la no implementación de las medidas contempladas en los planes de ajuste o económicos financieros aprobados por la Corporación.

Por tanto, los gestores deportivos y los concejales de deportes deben gestionar los servicios públicos deportivos municipales usando de técnicas de buena administración que garantice un uso eficiente de los recursos públicos a la par que garantizar la prestación efectiva del servicio público deportivo. Todo ello desde la transparencia de su gestión que conlleva la publicidad activa de todas sus actuaciones para que los ciudadanos y de manera particular las organizaciones civiles, en el caso de los servicios deportivos los clubes deportivos, las federaciones deportivas y las asociaciones vecinales pueden ejercer el control de la acción pública deportiva.

4.3. EL PRINCIPIO DEL BENEFICIO Y LA AUTOFINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DEPORTIVOS

4.3.1. El principio del beneficio y su aplicación en los servicios públicos deportivos

El principio del beneficio como orientación básica de los sistemas fiscales basado en la cláusula *quid pro quo* goza de una amplia tradición dentro de la Teoría de la Hacienda Pública⁶¹¹. Como es sabido, este criterio implica que cada ciudadano contribuya a financiar al Estado en función de los servicios que de él obtenga.

Traemos a colación este principio porque defendemos que es de plena aplicación en el ámbito de los servicios deportivos municipales a través del pago de un precio público o tasa, por el uso de espacios deportivos de titularidad pública o por la participación en actividades y eventos deportivos. Exponemos a continuación las características que la doctrina exige para que se considere que un servicio es individualizable y para dejar sentado que los servicios deportivos deben financiarse mayoritariamente con las aportaciones de los usuarios como beneficiarios de los mismos.

En los últimos años, tal como así lo constata RUBIO GUERRERO⁶¹², en el contexto de los países de la OCDE, se ha puesto en valor una tendencia fiscal consistente en la recuperación del principio del beneficio como criterio de reparto de la carga tributaria y de financiación de los servicios públicos. Dos han sido las razones que han justificado su recuperación: de un lado, su capacidad para complementar el sistema impositivo convencional, basado en los impuestos sobre la renta, consumo y el patrimonio, aportando nuevas fuentes recaudatorias y reduciendo de esta forma la presión ejercida sobre el sistema impositivo; y, por otro lado, la facilidad en el establecimiento y recaudación de tasas y precios públicos, frente a la complejidad de las figuras impositivas. Además, el principio del beneficio obliga a introducir factores de

⁶¹¹ Se pueden encontrar sus antecedentes primarios en las obras de Adam Smith y John Stuart Mill quienes ya abogaban por una cierta contribución del usuario de un servicio en función directa de los beneficios recibidos del sector público. La cita es de SUAREZ PANDIELLO, J.: «Esfuerzo fiscal municipal y aportación del usuario al coste de los servicios», *XV Encuentro de Economía Pública*, Salamanca, febrero de 2008.

⁶¹² RUBIO GUERRERO, J.: «Precios públicos y equidad social». Se puede consultar en la siguiente dirección web: <http://elcomentario.tv/reggio/precios-publicos-y-equidad-social-de-juan-jose-rubio-guerrero-en-expansion/01/05/2012/>, [Con acceso el 01.02.2015].

racionalidad y control en la demanda de servicios públicos, infinita cuando el precio es “cero” o muy reducido y, en la oferta, pues se podrían generar provisiones excesivas.

En los últimos años, el principio del beneficio se ha ido incorporando a los esquemas de financiación del sector público en los países desarrollados a través de diversos tipos de instrumentos⁶¹³. El más habitual ha sido el uso creciente de las tasas y precios públicos, que podemos reconocer fácilmente ligados a la prestación tanto de servicios generales (transportes, infraestructuras, educación superior, etc.) como de servicios de ámbito local (basuras, saneamiento y depuración de aguas, etc.). La condición que debe cumplirse para la aplicación de estos mecanismos de financiación es que el servicio que se presta tenga un cierto grado de divisibilidad, de manera que sea posible imputar los costes con cierta precisión y asignarlo correctamente a los beneficiarios, como ocurre en el caso de los servicios deportivos que prestan los Ayuntamientos.

Para SUAREZ PANDIELLO y FERNÁNDEZ LLERA⁶¹⁴, el principio del beneficio presenta ventajas y limitaciones que exponemos a continuación. Como ventajas señalan las siguientes: su capacidad para resolver los problemas de suficiencia de la financiación pública, ya que logra unir las vertientes del ingreso y del gasto de un modo directo a través del contribuyente. El usuario-contribuyente es perfectamente identificable y separable, como por ejemplo los servicios de instalaciones deportivas. La cuantificación periódica de los costes de prestación, permite comparar el coste de servicios similares entre los distintos municipios, contribuyendo con ello a generar ganancias de eficiencia⁶¹⁵. También mejora la transparencia y la rendición de cuentas en

⁶¹³ Los ingresos no tributarios representan sobre el total de los ingresos públicos una media internacional del 13,26 %. El país en el que estos ingresos no tributarios tienen más importancia es Estados Unidos (18,98 %) seguido muy de cerca por Suecia (18,36 %). España está casi en un 10%, por debajo de la media internacional. Véase MORENO SEIJAS, J.M^a. : «La tasa y el precio público como instrumento de financiación», disponible en formato digital en la siguiente dirección web: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/papeles_trabajo/1998_07.pdf, [Con acceso el 01.09.2014].

⁶¹⁴ SUAREZ PANDIELLO, J. FERNÁNDEZ LLERA, R.: «El principio del beneficio en la financiación de los municipios españoles: teoría y práctica», *Papeles de economía española*, núm. 115, 2008, pp. 190-211.

⁶¹⁵ Según GONZÁLEZ GONZÁLEZ, y POLO SÁNCHEZ, el benchmarking consiste en tomar "comparadores" en aquellos servicios y procesos de trabajo que pertenecen a otras organizaciones que evidencian las mejores prácticas, con el propósito de transferir mediante el rediseño correspondiente aquellas a nuestra organización y así mejorar la calidad de los servicios que se ofrecen y los costes de los mismos. Existen diferentes tipos de benchmarking. El interno trata de identificar la mejor o mejores prácticas dentro de la propia organización para aplicarlas en otras áreas de la misma organización. El competitivo que busca las mejores prácticas en organizaciones que suministran servicios que compiten entre sí. El funcional estudia las funciones o procesos que están en el mismo sector, pero no en competencia directa y, finalmente, el genérico que compara procesos o funciones con independencia del sector de actividad. Véase GONZÁLEZ GONZÁLEZ, J.C. y POLO SÁNCHEZ, A.I.: «El Centro de Buena Administración de la Junta de Castilla y León», *IX Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Repensar la Democracia: Inclusión y Diversidad*, 2009, disponible en formato digital en la siguiente dirección web: [file:///C:/Users/USUARIO1/Downloads/La+estrategia+de+benchmarking+como+facilitadora+de+la+tom+a+de+decisiones+El+caso+del+Centro+de+Buena+Administraci%C3%B3n%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/USUARIO1/Downloads/La+estrategia+de+benchmarking+como+facilitadora+de+la+tom+a+de+decisiones+El+caso+del+Centro+de+Buena+Administraci%C3%B3n%20(1).pdf), [Con acceso el 01.07.2015]. Para GURUTZE INTXAURBURU y OCHOA LABURU se trata de «una herramienta que busca la mejora de los procesos y la excelencia de la empresa, en base al aprendizaje continuo». Para estos autores, «la aplicación de un ejercicio de benchmarking no provoca mejoras automáticas ni asegura el desarrollo de innovaciones, pero al menos, sí cuestiona los métodos existentes, despierta el interés por

el ámbito público y actúa como freno a las demandas excesivas que se producen al subvencionar con carácter general la utilización de ciertos servicios, fijando su precio muy por debajo de su coste.

Entre las limitaciones, los investigadores referidos colocan en primer lugar la incompatibilidad de este sistema con el principio de equidad, pues con la estricta aplicación del principio del beneficio muchos ciudadanos y ciudadanas con escasos recursos no podrían acceder a ellos, conculcándose el principio de equidad o igualdad. Nuestra normativa vigente ha corregido esta limitación al permitir el artículo 44 del TRLRHL la fijación de precios públicos por debajo de su coste cuando la corporación tenga capacidad financiera mediante la correspondiente cobertura en el presupuesto para hacer frente a la diferencia y existan además razones que así lo aconsejen⁶¹⁶ y también, como veremos más adelante, atendiendo al principio de capacidad en las tasas para establecer tasas por debajo del importe del servicio. En segundo lugar, se refieren estos autores a una segunda limitación no menos importante, cual es la resistencia de los grupos más favorecidos por un sistema de financiación generalista, es decir basado en los impuestos que pagamos todos, en el que reciben gratuitamente los servicios, pues de aplicarse un sistema de tasas o precios público tendrían que contribuir al sostenimiento de los servicios.

Esta segunda limitación, en el ámbito de los servicios deportivos municipales, encuentra su expresión práctica en la resistencia de clubes deportivos y federaciones deportivas al pago de los precios públicos o tasas por el uso de los espacios deportivos. ¿Por qué estas entidades se oponen al pago de los precios públicos ordinarios y reclaman para sus asociados precios reducidos o en algunos casos “precio cero” y otros usuarios que no pertenecen a estas entidades abonar los precios ordinarios establecidos? ¿Hay razones para que aquél que pueda pagar un servicio público deportivo no lo haga? El actual diseño de los precios públicos en los servicios deportivos municipales, tal como se ha podido constatar en el capítulo I de esta investigación, genera un efecto redistributivo negativo; es decir, beneficia más a los ciudadanos de clases medias y altas que a los de clases menos acomodadas si estos practican deporte a través de la competición no profesional frente a los que practican el denominado deporte recreativo. Las instalaciones deportivas siguen nutriéndose, fundamentalmente de la clase media y alta que reciben unas prestaciones, sobre todo en el ámbito del deporte base de competición, fuertemente subvencionadas a través de precios muy reducidos o gratuitos, mientras que las clases menos favorecidas, que van menos a las instalaciones deportivas no se benefician de aquellos precios reducidos y financian con sus impuestos aquellos. Si logramos encontrar un equilibrio entre precio público o tasas con alguna modulación basada en la equidad, y financiación impositiva en una parte de los servicios públicos

el aprendizaje de nuevos métodos y aumenta la disponibilidad al cambio». Véase GURUTZE INTXAURBURU, M. y OCHOA LABURU, C.: «Una revisión teórica de la herramienta de benchmarking», *Revista de Dirección y Administración de Empresas*, núm.12, 2005, pp. 73-103, disponible en formato digital en la siguiente dirección web: http://www.ehu.eus/documents/2069587/2113623/12_6.pdf, [Con acceso el 01.07.2015].

⁶¹⁶ Como ya se ha dicho en este trabajo, la fijación de bonificaciones o exenciones a determinados usuarios de los servicios deportivos requiere de la capacidad financiera que tenga el Ayuntamiento para poder soportar los costes en todo o en parte. Si no dispone de esta capacidad no tendrá más opción que repercutir todos los costes sobre los usuarios. A esta situación se enfrentan los Ayuntamientos que requieran de medidas financieras extraordinarias de apoyo por problemas de liquidez, tal como así se determina en el artículo 32 del RDL 8/2013, de 28 de junio de 2013.

deportivos, estaremos abriendo posibilidades para que los que verdaderamente necesitan ayuda para acceder a los mismos puedan disponer de mayores fondos vía políticas sociales de gasto público financiadas a través de los impuestos directos e indirectos que pagamos todos. En definitiva, defendemos que el que tenga capacidad económica para pagar una parte del servicio o su totalidad que lo haga y así no tendremos que destinar ingentes flujos presupuestarios a pagar unos servicios universales que, por definición, ni son infinitos ni gratuitos y tampoco llegan a los más desfavorecidos.

4.3.2. La tendencia hacia la autofinanciación como objetivo de los servicios públicos deportivos

Defendemos la autofinanciación como tendencia para cubrir costes directos, pero no en términos absolutos, porque de ser así convertiríamos a los Ayuntamientos en empresas de servicios y cierto es que prestan servicios pero a todos los ciudadanos, tanto a los que tienen medios económicos, es decir, capacidad económica para abonar el importe de los servicios que demanden, como para aquellos otros que carecen de recursos o que los que tienen muy reducidos. Por tanto, hay que poner los medios para conseguir un mayor grado de autofinanciación, pero hay que disponer de recursos públicos para facilitar el acceso a la práctica deportiva de aquellos grupos de población que carecen de recursos. Las líneas que siguen tienen como finalidad refrendar esta postura, tanto desde el punto de vista doctrinal como desde el punto de vista legal.

La Constitución parte de la premisa de que el sector público se nutre principalmente del sistema tributario. Aunque el Estado dispone de otras fuentes de ingresos que también vienen establecidas en el texto constitucional (contraprestaciones patrimoniales como tasas y precios públicos u operaciones de endeudamiento, entre otras), son los impuestos los que aportan la mayor cantidad de dinero a las arcas públicas como al igual ocurre con las Entidades Locales en las que las transferencias procedentes de su participación en los impuestos del Estado son su mayor fuente de ingresos.

Lo anterior no es óbice para que el texto constitucional admita, como nos recuerda PEREZ ZÚÑIGA⁶¹⁷ «una pluralidad de sistemas de financiación del gasto público» dado que en el artículo 31⁶¹⁸ del referido texto no se prohíben formas distintas del sistema tributario, alternativas en la financiación del gasto público. Existe, por tanto en la CE, según este autor, una dualidad en la financiación de los servicios públicos observando cómo se ha producido «una huída hacia formas de autofinanciación de los servicios que no ha dejado de incrementarse», mediante tasas y precios públicos. De esta forma el coste de los servicios se imputa a los usuarios que pagan por ello contraprestaciones que quedan fuera del sistema tributario. Las causas que, a su juicio, justifican el incremento de los sistemas de autofinanciación de servicios públicos están en la dificultad de incrementar la carga tributaria de los ciudadanos junto con el

⁶¹⁷ Véase PEREZ ZÚÑIGA, J. M^a. : *La reforma del régimen legal de las tasas y precios públicos en los servicios locales: las tasas locales*, CEMCI, Granada, 2004, pp. 33-35.

⁶¹⁸ Artículo 31 de la CE, «1. Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio. 2. El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía. 3. Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley».

aumento de las funciones y las tareas públicas que requieren un aumento de los ingresos.

Los servicios públicos conllevan a quien los presta un coste, que debe ser cubierto, ya sea por impuestos o por tasas o precios públicos que abonarían los beneficiarios de aquellos. El problema está en decidir, cómo y quién –y hasta qué punto– financia cada uno de ellos. Así las cosas, el legislador tiene que optar entre uno u otro modo de financiación o una fórmula mixta, dado que la Constitución no excluye ninguna de estas dos formas, ni tampoco la concurrencia de ambas. Como acertadamente refiere PEREZ ZUÑIGA el legislador a la vista de los caracteres de cada servicio o actividad pública elegirá el mecanismo de financiación que permita allegar los recursos necesarios para su prestación⁶¹⁹. Para VILLAR ROJAS⁶²⁰ no es una cuestión indiferente que el coste del servicio lo sufragan todos los ciudadanos vía impuestos, o que sea necesaria la colaboración de los usuarios -beneficiarios directos- o que sea financiado directamente por los usuarios. No obstante, considera que resulta inútil debatir sobre los límites de la discrecionalidad del legislador para disponer el modo de financiación de los servicios públicos, dado que en la mayoría de los casos nos encontramos frente a una decisión política o de oportunidad sobre la forma en la que se financiará un servicio público. Admitiendo que esta ha sido la tónica en los últimos veinte años, nos permitimos discrepar de tal aseveración con relación a los servicios públicos locales, pues la nueva redacción del artículo 25 de la LRBRL, dada por la LRSAL, exige del legislador estatal o autonómico que cuando atribuya competencias a los Entes locales disponga también en el mismo acto los medios financieros para el ejercicio de aquellas, de forma tal que no se ponga en peligro la sostenibilidad financiera de la corporación. Por tanto, consideramos que si existen límites que habrán de respectarse.

Quienes defienden un modelo de financiación basado exclusivamente en impuestos, consideran que este se caracteriza por su carácter solidario y redistributivo lo que garantiza que todos tengan acceso a las mismas prestaciones, con independencia de su capacidad económica. De contrario, el uso de sistemas de financiación que propenden hacia la autofinanciación de los servicios mediante el cobro de una tasa o un precio público a quienes se benefician de ellos, consideran que dado su carácter retributivo impide el acceso a los servicios de muchos ciudadanos que no tienen

⁶¹⁹ PEREZ ZUÑIGA clasifica los servicios públicos, según el modo en que se financian, en gratuitos o financiados por los usuarios, diferenciando en este caso según se presten de forma directa o mediante un concesionario. Considera que son gratuitos los que el legislador ha determinado que lo sean, como es el caso de la seguridad pública a nivel estatal, la educación pública o la sanidad pública a nivel autonómico o el alumbrado público, la regulación del tráfico o las fuentes públicas a nivel local. En todos ellos los beneficiarios de las prestaciones, con algunos matices, no abonan contraprestación alguna. Se trata de servicios que se financian con impuestos. No obstante, el legislador ha establecido algunas excepciones, como, por ejemplo, el copago de los medicamentos por los jubilados, medida muy criticada que tenía como única explicación compensar la bajada en la recaudación de impuestos, motivada por la crisis económica. Con relación a los servicios financiados por los usuarios se refiere tanto a los servicios que implican ejercicio de autoridad y benefician en especial a un determinado sujeto o a servicios económicos que abonan sus beneficiarios, como puede ser el caso del servicio de correos o servicios aeroportuarios o servicios en régimen de concesión administrativa o de autorización como el servicio regular de viajeros o servicios en instalaciones deportivas, por ejemplo. Véase PEREZ ZUÑIGA, J. M^a. : *La reforma del régimen legal de las tasas y precios públicos en los servicios locales: las tasas locales*, cit. pp. 145-150.

⁶²⁰ Véase VILLAR ROJAS, F.J.: *Tarifas, tasas, peajes y precios administrativos. Estudio de su naturaleza y régimen jurídico*, Comares, Granada, 2000, pp. 1-12.

capacidad económica para abonar la contraprestación económica que resulte en cada caso. En nuestra opinión, esto no es del todo cierto, en tanto que la regulación legal tanto de la tasa como del precio público permite que se pueda establecer en función de la capacidad económica de los beneficiarios o por razones de interés general tasas y/o precios públicos reducidos.

La Legislación deportiva no hace mención alguna al modelo de financiación, como tampoco lo hacen en general las leyes sobre deporte dictadas por las Comunidades Autónomas, salvo la Ley del Deporte de la Comunidad de Madrid que dedica a ello el apartado cuarto del artículo 24⁶²¹. En este precepto el legislador autonómico, de forma clara, opta por un sistema de financiación mixto para el servicio público deportivo municipal, basado en las tarifas que se perciban de los usuarios por las prestaciones que conforman el servicio público deportivo municipal, que tenderán a cubrir los costes reales, sin perjuicio del establecimiento de regímenes especiales para colectivos específicos cuyas condiciones económicas dificulten su acceso a las instalaciones con el fin de que ningún madrileño quede excluido del acceso al citado servicio en función de su situación económica. Es decir, que se establecerán tarifas reducidas e incluso se podrán acordar exenciones, financiándose con tributos.

El artículo 149⁶²² del RSCL se refiere de manera expresa a la forma en la que se financiarán los servicios que el Ayuntamiento preste en el ámbito de sus competencias. De esta manera dispone que los Ayuntamientos perciban una tarifa por los servicios públicos de competencia municipal cuya cuantía se establecerá en función del coste del servicio. El precepto, de forma parecida a como lo hace la Ley del Deporte de la Comunidad Autónoma de Madrid, prevé que por circunstancias sociales y económicas relevantes la cuantía de las tarifas pueda ser inferior. En tal caso la parte no financiada directamente por los ingresos tarifados se cubrirá mediante aportación del presupuesto municipal, que si el servicio fuere gestionado en forma indirecta revestirá el carácter de subvención. En parecidos términos se pronuncian el TRLHL y la LAULA.

Los servicios deportivos municipales en España se ajustan a un modelo mixto de financiación con un porcentaje de autofinanciación en Andalucía en torno al 50% de media. Ello quiere decir que el modelo de financiación de los servicios deportivos municipales en España es mixto con recursos procedentes de los impuestos y de los beneficiarios de los servicios deportivos. La mayoría de los precios públicos o tasas no cubren los costes, en tanto que prevén importantes bonificaciones e incluso exenciones,

⁶²¹ Artículo. 24.4. «Las tarifas que puedan recibirse por la prestación del servicio público deportivo municipal tenderán a cubrir los costes reales, sin perjuicio del establecimiento de regímenes especiales para colectivos específicos cuyas condiciones económicas dificulten su acceso a las instalaciones con el fin de que ningún madrileño quede excluido del acceso al citado servicio en función de su situación económica».

⁶²² Artículo 149. «1. La cuantía de las tarifas de los servicios públicos de competencia municipal o provincial podrá ser igual, superior o inferior al coste del servicio, según aconsejaren las circunstancias sociales y económicas relevantes en orden a su prestación. 2. Si fue inferior al costo del servicio, la parte no financiada directamente por los ingresos tarifados se cubrirá mediante la aportación del presupuesto municipal o provincial que, si el servicio fuere gestionado en forma indirecta, revestirá el carácter de subvención, a la que se aplicará la limitación dispuesta por el párrafo 4 del artículo 129. 3. Si la tarifa se calculare para que sus productos excedieren del coste del servicio, el sobrante se aplicará al destino a que hubiere lugar según los casos. 4. Las tarifas por prestación de servicios de primera necesidad o relativos a la alimentación o vestido no suntuarios no excederán del costo necesario para la financiación de los mismos».

tal como ya pudimos comprobar en el estudio comparativo de precios por uso de instalaciones deportivas, actividades deportivas y eventos deportivos realizado en 2010 y 2011. En este estudio se pone de manifiesto, en lo referente a los precios o tasas que abonan los usuarios, la siguiente dualidad: de un lado, están los usuarios que abonan un precio público o tasa que cubre los costes de los servicios deportivos que reciben y, de otro lado, hay un grupo de usuarios, fundamentalmente las entidades deportivas, ya sean clubes o federaciones, colegios públicos y asociaciones de vecinos que o bien no abonan el precio o la tasa establecidos o realizan un abono muy reducido, casi simbólico. Esto último ha provocado que a lo largo de los últimos treinta años se haya ido consolidando una especie de «derecho a la gratuidad o casi gratuidad» en el uso de los espacios deportivos ligada al deporte de base, especialmente al deporte del fútbol. Es decir, que parte de los servicios deportivos que hoy se prestan por los Ayuntamientos se financien con recursos públicos y sólo una parte se hace con las aportaciones que realizan los usuarios deportivos que se identifican con el deporte recreativo como opción legítima frente al deporte de base o deporte de competición amateur⁶²³.

Pasar de un sistema de una financiación mayoritariamente generalista a un sistema de financiación basado fundamentalmente en el principio de beneficio no es una decisión hoy que entre dentro de la autonomía de cada Corporación Local, sobre todo de aquellas que tienen una situación financiera delicada, por lo que no podrán oponerse a ella, por las resistencias sociales que se puedan producir, sino que tendrán que afrontarla con creatividad, buscando otras formas de gestión de los espacios deportivos para poder garantizar que los ciudadanos con menor capacidad económica puedan acceder a los servicios deportivos⁶²⁴.

⁶²³ La simple lectura de las ordenanzas y normas de gestión de precios públicos por servicios deportivos (usos de instalaciones deportivas, participación en actividades deportivas o eventos deportivos) de las ocho capitales que conforman la Comunidad Autónoma Andaluza nos permite afirmar que el trato, desde el punto de vista financiero, entre los usuarios del llamado “deporte recreativo” frente a los usuarios del llamado “deporte de base”, es sustancialmente diferente, dado que los primeros apenas pagan por el servicio que reciben mientras los segundo pagan por lo general un precio público o tasa que cubre los costes de los servicios que reciben. Puede consultarse el estudio llevado a cabo en 2010/2011 sobre el particular por LUNA QUESADA, J. y CADENAS SANCHEZ, C., publicado en la siguiente dirección web: www.agesport.org, [Con acceso el 01.02.2015]. En las conclusiones de este informe se dice: «Las actividades médico deportivas que oferta el Patronato Municipal de Deportes de Granada llegan a tener una bonificación de hasta el 90% en función de si el sujeto se encuentra por debajo de los baremos establecidos como salario mínimo interprofesional. En cambio, en ciudades como Madrid, éste servicio tiene bonificaciones con porcentajes menores: 40% para los infantiles, 20% para los adultos o 70% para las personas mayores. Este servicio también lo presta el Ayuntamiento de Málaga, aunque sólo contempla una bonificación de un 10%. Las federaciones deportivas y los clubes deportivos de Granada que utilicen las instalaciones deportivas para los entrenamientos y participación en competición oficial de sus equipos no profesionales o deportistas individuales, quedarán exonerados del pago del precio de la tarifa. Ciudades como Córdoba o Sevilla aplican una bonificación del 50% mientras que en la ciudad de Jaén se aplica un porcentaje del 75%. Finalmente, con relación a los servicios deportivos que se ofrecen a las personas con discapacidad, el Patronato Municipal de Deportes del Ayuntamiento de Granada establece que quedarán exonerados del pago. Esta medida es adoptada de igual forma por el Ayuntamiento de Jaén, mientras que los Ayuntamientos de las otras seis capitales de provincia de nuestra comunidad andaluza el porcentaje a bonificar en el precio oscila entre el 40% y el 50%.

⁶²⁴ Los municipios que se encuentren en algunas de las situaciones previstas en el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las Administraciones Públicas y de apoyo a Entidades Locales, publicado en el BOE de 29 de junio de 2013, que cuenten, por ejemplo, con ahorro neto y remanente de tesorería para gastos generales negativos en términos consolidados en los dos últimos años o que presenten deudas con acreedores públicos por un importe acumulado que supere el 30

Los clubes deportivos y federaciones deportivas, muy favorecidos hasta el momento presente por un sistema de financiación basado fundamentalmente en la financiación generalista, tratarán de frenar una aplicación más intensa del principio del beneficio, manteniendo así sus “privilegios”. Pero no será fácil que lo consigan pues la viabilidad financiera de los servicios, la llamada sostenibilidad financiera, les exige un comportamiento responsable en materia económica. Para los responsables políticos puede resultar más fácil apelar a criterios genéricos de ayuda a grupos presuntamente necesitados, a cambio de frenar una política de aplicación de cargas sobre el usuario, más transparente, pero más costosa en términos de su aceptación social. También habrá que superar las resistencias⁶²⁵ por parte de los gestores de los servicios públicos deportivos, dado que su labor será más visible y puede quedar en entredicho cuando no se consigan los objetivos, en definitiva los resultados esperados.

El principio de igualdad, consagrado en el artículo 14 de la CE, obliga a los Ayuntamientos a establecer tarifas reducidas en las prestaciones que conforman los servicios municipales deportivos, para que puedan acceder todos los ciudadanos y ciudadanas, es decir, aquellos cuya capacidad económica no les permite el abono de las tarifas ordinarias, lo que sin duda alguna conlleva un coste para los Ayuntamientos que habrán de afrontarlo bien a través de sus recursos generales, con el “dinero de todos” o con los beneficios que se obtengan de los precios públicos ordinarios que pueden superar el coste, tal como tendremos oportunidad de comprobar al estudiar el régimen jurídico de estos. También mediante las concesiones administrativas puede conseguirse que un número determinado de abonados o de plazas en actividades deportivas se reserven a favor de personas mayores o de jóvenes con tarifas reducidas⁶²⁶.

% de los ingresos no financieros, según los datos de la última liquidación aprobada y que se encuentren pendientes de retención en la participación en los tributos del Estado, podrán solicitar de forma voluntaria alguna de las medidas extraordinarias contempladas en el referido Real Decreto-ley, como el fraccionamiento de las deudas de hasta diez años o la reducción en el porcentaje de retención de la PIE por compensación de deudas con Seguridad Social o la AEAT, con un límite del 25 %, incluso llegando a poder pedir la suspensión de dicha retención, entre otras. La aplicación de estas medidas por los Ayuntamientos conlleva condiciones de dos tipos: unas medidas comunes, independientemente de la tipología de medida que se adopte, y otras medidas adicionales a las anteriores según la medida que se haya elegido aplicar. En cuanto a las medidas comunes que serían de aplicación todas ellas una vez acogido a cualesquiera de las medidas extraordinarias, nos referiremos por el interés que tiene con nuestro trabajo a la medida consistente en la financiación íntegra de los costes de los servicios mediante tasas y precios públicos con arreglo a los siguientes hitos: en el primer año para cubrir como mínimo el 50 % del coste del servicio de que se trate, el 75 % de cobertura de coste para el segundo año y el 100 % de cobertura en el tercer año.

⁶²⁵ Véanse nuestras reflexiones sobre las resistencias al cambio en LUNA QUESADA, J. y HENARES GUERVÓS, M.: «Razones para reformar el sistema municipal de deportes surgido en la década de los ochenta», *Las políticas deportivas locales: evolución y futuro*, FEMP, Granada, 1996, pp. 69-78.

⁶²⁶ En los pliegos de prescripciones técnica de los contratos de gestión de servicios públicos deportivos, en la modalidad de concesión administrativa, los Ayuntamientos suelen establecer tarifas reducidas para determinados colectivos, como jóvenes, personas con discapacidad o mayores, que aquellos han de cumplir y que en caso de que no atiendan aquellas pueden ser sancionados por la e Entidad Local, titular del servicio público. Como ejemplo de lo dicho anteriormente, el Ayuntamiento de Granada ha sancionado recientemente a un concesionario de una instalación deportiva por no aplicar las tarifas reducidas a personas mayores y a personas con discapacidad. Se puede obtener más información sobre la referida sanción en la siguiente dirección web: <http://www.cmdsport.com/esencial/cmd-fitnessgym/sancionan-al-centro-wellness-o2-de-granada-por-no-aplicar-tarifas-reducidas/>, [Con acceso el 01.10.2015].

El artículo 44 del TRLRHL dispone que cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público, que así lo aconsejen, la entidad podrá fijar precios públicos por debajo del importe que cubra como mínimo el coste del servicio prestado. Por ello, las prestaciones deportivas que se dirigen a personas con discapacidad, menores en situación de riesgos a los mayores para mejorar su calidad de vida encuentran acomodo en tarifas reducidas.

En los capítulos II y III de esta investigación se han expuestos las razones que justifican la prestación del servicio público de deportes y la fijación de tarifas reducidas, y a ellas nos remitimos.

4.3.3. Cuestiones claves en el proceso de fijación de precios públicos y/o tasas por las prestaciones en los servicios públicos deportivos municipales

En la Hacienda Local coexisten, en distinta proporción, diferentes tipos de recursos públicos⁶²⁷ que responden a una diferente finalidad. Podríamos clasificarlos en impuestos cuyo objetivo principal es la obtención de ingresos para financiar las cargas generales de los Ayuntamientos e ingresos destinados a financiar, total o parcialmente, los costes que provoca un determinado servicio público. Tradicionalmente se ha considerado que las tasas y los precios públicos servían para financiar los servicios públicos divisibles, mientras que los impuestos hacían lo propio con los servicios indivisibles. Si bien en términos generales la existencia y el mantenimiento de los servicios públicos sirven al interés general, los servicios de carácter divisible se encuentran organizados de tal manera que la satisfacción del interés general se realiza fundamentalmente a través de prestaciones individualizables.

Sin duda alguna los precios públicos junto con las tasas constituyen un recurso esencial –que no ha sido suficientemente utilizado en el pasado, pero que debe tener cada vez mayor peso en los años venideros– para los Ayuntamientos a la hora de financiar el coste de los servicios deportivos que prestan a sus ciudadanos. La Autonomía local que reconoce y garantiza la CE en los artículos 137 y 140, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 2 de la CEAL⁶²⁸ conlleva, tal como así lo dispone el artículo 3 de la meritada carta «el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos,

⁶²⁷ El artículo 2 del TRLHL dispone: «1. La hacienda de las Entidades Locales estará constituida por los siguientes recursos: a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado. b) Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras Entidades Locales. c) Las participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas. d) Las subvenciones. e) Los percibidos en concepto de precios públicos. f) El producto de las operaciones de crédito. g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias. h) Las demás prestaciones de derecho público».

⁶²⁸ La Carta Europea de la Autonomía Local, dado que se considera como un tratado internacional, forma parte del ordenamiento jurídico interno. Su texto ha sido ratificado por el Estado español mediante el instrumento de ratificación de 20 de enero de 1988 y ha sido publicado en el BOE de 24 de febrero de 1989. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 96 de la CE sus disposiciones solo pueden ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en el propio Convenio o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional. Para PAREJO ALFONSO la Carta Europea de la Autonomía Local «tiene el valor y la fuerza propia de las leyes y, por ello, tiene la misma condición que la Ley reguladora de las bases de régimen local, e integra con ella el “bloque de cabecera del ordenamiento de régimen local interno”». Véase PAREJO ALFONSO Parejo A.: «La Autonomía local en la Constitución», MUÑOZ MACHADO, S. (dir), *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas. Madrid, 2003, pp. 105 y ss.

en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes», entre los que se encuentra el deporte, como hemos tenido oportunidad de comprobar en el capítulo I de esta investigación. La Autonomía no tendría plena vigencia si no se completara con el principio de suficiencia financiera, reconocido en el art. 142 de la CE y en el artículo 9 de la CEAL, según el cual «las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas».

En la gestión deportiva municipal es necesario e imprescindible contar con recursos suficientes, proviniendo una parte de ellos de las tasas y/o precios públicos que se perciban de los ciudadanos y ciudadanas por los servicios deportivos de los que se benefician. Nos referimos de manera indistinta a una y otra figura porque en la práctica unos Ayuntamientos disponen de tasas y otros de precios públicos, no existiendo en este punto una postura clara sobre la idoneidad de una u otra figura para financiar todo o parte del coste de un servicio público. Nosotros nos pronunciamos a favor de los precios públicos en los servicios deportivos, porque entendemos que las prestaciones que reciben los ciudadanos de los servicios públicos deportivos locales tienen carácter y naturaleza voluntaria, como así lo consideran también siete de los ocho Ayuntamientos que forman las capitales de provincia en Andalucía. Como no es el objeto de nuestro trabajo el estudio de las tasas y precios públicos, nos limitaremos a analizar aquellos elementos que consideramos que son claves para garantizar la sostenibilidad de los servicios públicos deportivos locales y que son comunes a una y otra figura, como son los estudios de costes, la fijación concreta de la cuantía de precios o tasas según las condiciones del beneficiario y el modo de financiar la parte del coste que no se asume por el precio o tasa en el caso de que se fijen de manera reducida o incluso del coste total si se concede la prestación de forma gratuita. Estos son, pues, los elementos cuyo estudio nos interesa de cara a conseguir la sostenibilidad del servicio.

4.3.3.1. La obligatoriedad del estudio de costes en el proceso de fijación de precios públicos y/o tasas y de la dotación financiera en el presupuesto en los supuestos de bonificación o exención

La legislación sobre tasas y precios públicos obliga a tomar al coste⁶²⁹ de los servicios públicos como base de referencia para el establecimiento de la correspondiente contraprestación monetaria, actuando la magnitud del coste como límite superior para las tasas y como límite inferior para los precios públicos. En este sentido el artículo 44 del TRLHL dispone que el importe de los precios públicos cubra, como mínimo, el coste del servicio prestado o de la actividad realizada. Pero si existen razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconseje, la entidad podrá fijar precios públicos por debajo del límite previsto por el coste del servicio. Si se hace uso de esta potestad, la entidad deberá consignar en sus presupuestos las dotaciones oportunas para la cobertura de la diferencia resultante si la hubiera. Con relación a las tasas el artículo 25 del referido TRLHL exige a la Entidad Local.

⁶²⁹ Véase sobre el particular el estudio de PÉREZ MOROTE, R.: «El cálculo de tasas y precios públicos en la Administración Local: versión analítica frente a versión jurídica», *Auditoría Pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 25, 2001, pp. 25-42. Y también el trabajo de ESPINA I VAZQUEZ, E., RAMIREZ, M.: «Consideraciones jurídicas sobre el coste de los servicios públicos locales», *Auditoría Pública. Revista de los Órganos Autonómicos de Control Externo*, núm. 20, 2000, p. 23.

Como vemos en un caso y otro es obligado conocer los costes del servicio, siendo por ello imprescindible realizar el correspondiente estudio de costes y redactar además una memoria que describa el proceso seguido para fijar los precios y o las tasas y en su caso los supuestos y condiciones que darán lugar a beneficiarse de precios o tasas reducidas y los medios financieros con los que el Ayuntamiento financiará el establecimiento de precios o tasas reducidos. Tan importante son los estudios de costes y las memoria económicas que de no existir o de ser meros formularios “para cubrir el expediente” ello constituye una causa de nulidad del procedimiento de fijación y por tanto quedarían anuladas las tasas o los precios fijados, en su caso, con el consiguiente perjuicio y trastorno para la corporación y para los usuarios. Aunque no constituye el objeto de nuestro trabajo el estudio de las tasas y de los precios públicos si nos referiremos en el siguiente epígrafe al valor que la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia para comprender la importancia de ambos documentos y las consecuencias jurídicas de su inexistencia.

La cuestión fundamental que nos preocupa y ha de ocuparnos, no es otra que la de conocer los costes de los servicios deportivos que se prestan en los Ayuntamientos y de manera particular, si el coste de la subactividad⁶³⁰ en las instalaciones deportivas se puede o no trasladar al usuario final en el precio o tasa que ha de pagar por el servicio que recibe. Desde nuestro punto de vista, los Ayuntamientos tienen la obligación de llevar a cabo todas las actuaciones necesarias que contribuyan a su reducción o, en su caso, a su desaparición, pues evidentemente se alcanzará una mayor eficiencia si se consigue aumentar el coeficiente de ocupación de las instalaciones deportivas y de las actividades y eventos deportivos que en aquellas se celebren. No somos partidarios de trasladar al usuario los costes de la subactividad y por ello, siguiendo a CORREAL

⁶³⁰ VERA RÍOS se refiere al fenómeno de la subactividad en los siguientes términos: « [...] cuando un Ayuntamiento pone al alcance de la colectividad toda una serie de servicios de naturaleza deportiva en formatos muy diversos, la producción de estos requiere de la disposición de los factores productivos necesarios y de adecuar su uso a los fines perseguidos. Sin embargo, esos servicios finales, que en un porcentaje importante se concretan en la utilización en formas diversas de las unidades deportivas, requieren como paso previo la producción de servicios intermedios. En otros términos, para que un ciudadano pueda practicar el tenis -ya sea a través de un curso organizado o bien alquilando directamente la pista se requiere previamente que la pista de tenis se encuentre en condiciones de uso, lo cual entraña no solamente que la misma se encuentre técnicamente en estado adecuado, sino que además, por ejemplo, la instalación deportiva se encuentre abierta y atendida por el personal encargado. Es decir, como paso previo a la prestación del servicio final -la práctica del tenis- es necesario la producción de un servicio intermedio -el servicio de uso de la pista de tenis-, que es el resultado de la actuación de un conjunto de factores de muy diversa índole que adecuadamente coordinados a tal fin posibilitan esa práctica deportiva. Como se desprende de la realidad observada, la conjunción de los factores intervinientes en la producción de los servicios intermedios no se lleva a cabo de forma independiente y repetitiva, cada vez que un output final pueda requerir del correspondiente servicio intermedio. La naturaleza intangible del output contemplado y las características de su producción, permiten afirmar que, en el contexto definido por las condiciones de la explotación, el Ayuntamiento produce unos servicios intermedios, identificados con la creación de las condiciones de uso de las unidades deportivas de sus instalaciones, que pueden ser cuantificados a través de la correspondiente unidad de medida, habitualmente referida a una unidad de tiempo. Obviamente, la creación de las condiciones de uso de una unidad deportiva no necesariamente supone su total aprovechamiento efectivo, lo cual nos conduce a diferenciar entre el volumen de producción de servicios intermedios y volumen de consumo de servicios intermedios, dando lugar la diferencia entre ambas magnitudes al fenómeno de la subactividad, esto es, a la existencia de una cierta capacidad disponible no aprovechada». Véase VERA RÍOS, S.: «La incidencia de la sub actividad en la determinación del coste y la fijación del precio de los servicios públicos: análisis de un caso», *Cruzando fronteras: tendencias de contabilidad directiva para el siglo XXI*, León, 2001, pp. 10-11.

NARANJO, proponemos una serie de medidas que los gestores deportivos deben implementar para en palabras de este gestor «llenarlas [las instalaciones deportivas] de actividad y de usuarios».

Así, recomienda que se facilite el uso de las instalaciones deportivas a los centros escolares, a los clubes deportivos federados, todo ello junto con un programa de actividades dirigidas y de eventos que atienda a todos los grupos de población, según sus necesidades (mayores, personas con discapacidad, etc.). En definitiva se trata, como acertadamente señala VERA RÍOS⁶³¹, de conseguir el máximo grado de aprovechamiento de una unidad deportiva. Este profesor recomienda una política de discriminación de precios que incentive el uso en la banda horaria menos atractiva así como ajustar el horario de apertura de las instalaciones a las características de sus unidades y a las preferencias de los usuarios. Son dos medidas estas que junto con las anteriores deben contribuir a que desaparezca la subactividad o que se reduzca de manera notable.

Aunque el TRLHL no hace referencia alguna a la necesidad de contar con una memoria económico-financiera entre los antecedentes administrativos que sirven de base para la propuesta de establecimiento de una tasa o de su modificación⁶³², es de aplicación el artículo 20 de la LTPP que establece la obligatoriedad de elaborar una memoria económico-financiera en el momento de establecimiento de una nueva tasa o de la modificación específica de las cuantías de una tasa preexistente.

Con relación a los precios públicos, el artículo 44 del TRLHL dispone que su importe deberá cubrir como mínimo el coste del servicio prestado o de la actividad realizada. Cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen, la entidad podrá fijar precios públicos por debajo del límite previsto en el estudio de costes. En estos casos deberán consignarse en los presupuestos de la entidad las dotaciones oportunas para la cobertura de la diferencia resultante si la hubiera.

Como vemos, la normativa impone en una y otra figura la necesidad de un informe técnico-económico o memoria económico-financiera o estudios de costes donde se establezcan las oportunas consideraciones para cuantificar el coste de los servicios o las utilidades derivadas de los aprovechamientos del dominio público. Este requisito

⁶³¹ Véase VERA RÍOS, S.: «La incidencia de la sub actividad en la determinación del coste y la fijación del precio de los servicios públicos: análisis de un caso», cit., p. 11

⁶³² Aunque la ley no se refiera expresamente a la memoria económico-financiera si se refiere, en su artículo 25, a los informes técnicos-económicos, que para NAVARRO HERAS y otros tiene el mismo sentido y por ello afirman «que ello no debe hacer pensar que el legislador está dispensando de este requisito en el proceso de establecimiento de las tasas locales. Muy al contrario en esta materia sigue manteniendo la necesidad de justificar en los respectivos expedientes administrativos las cuantías de las tasas y de los precios públicos, mediante informes y estudios de carácter técnico y económico». Véase NAVARRO HERAS, R.A.; NAVARRO HERAS, B.; ALVAREZ DUMONT, A. y PARRONDO AYMERICH, J.: *Manual de ordenanzas fiscales e informes económico-financieros*, CISS, Madrid, 2008, pp.457-476. De no existir la memoria económico-financiera en la que se recojan los costes directos e indirectos que a la Administración Pública le supone la prestación del servicio, como acertadamente nos recuerdan, LAGO MONTERO y GUERVÓS MAILLO. La tasa no podría cumplir con el “principio de equivalencia o cobertura de costes” dado que esta tiene una función resarcitoria de los costes que el servicio o la actividad recibida provoca en la Administración Pública. Véase LAGO MONTERO, J.M^a. y GUERVÓS MAILLO, M^a. A.: *Tasas locales: cuantía*, Marcial Pons ediciones jurídicas y sociales, S.A., Madrid, 2004, pp. 76-77.

lejos de ser una formalidad procedimental es un documento esencial y su ausencia o su defectuoso contenido determinan la nulidad de los acuerdos que los aprobaron⁶³³. A este respecto una propuesta podría ser el modelo de costes de la FEMP. Se trata un manual de costes que sirve de guía para el cálculo de los costes de los servicios que prestan los Ayuntamientos⁶³⁴. Estas actuaciones han tenido poco éxito, en tanto que no han ido acompañadas de medidas de carácter legislativo, como las establecidas a partir de la reforma de la Administración Local de diciembre de 2013, que obligan hoy a los Ayuntamientos a conocer el coste de los servicios que prestan y a hacerlo público con periodicidad anual.

Veamos a continuación algunas sentencias que nos ilustran sobre la esencialidad de la memoria económico-financiera o en su caso de los estudios de costes y sobre la forma e intensidad con las que se deben abordar las cuestiones para que estos sean fiables.

El estudio económico-financiero es un instrumento de principal importancia para la determinación directa de la cuantía de la deuda, como resultado de la valoración de la relación de costes globales e ingresos referentes a la prestación del servicio de que se trate y, por tanto, si falta en la ordenanza, esta carece de un elemento esencial determinante de su validez⁶³⁵. La jurisprudencia del TS⁶³⁶, considera que la finalidad de dicha memoria es la de justificar el concreto importe de la tasa y la aplicación del principio de equivalencia, pues en caso contrario «se dejaría al administrado en posible situación de indefensión ante cualquier actuación administrativa de carácter arbitrario». Otra sentencia del TS de 2010⁶³⁷ referida al «informe técnico- económico » o «memoria económico -financiera» dispone que este ha de contar con el suficiente detalle de cómo se han determinado las tarifas correspondientes a las tasas así como una referencia a los costes del servicio y los ingresos previsibles. Otra sentencia de 17 de marzo de 2015, dada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León dispone que lejos de ser una formalidad procedimental la existencia de la memoria económico-financiera determina la viabilidad constitucional de la facultad de las Corporaciones Locales para acordar la imposición de las tasas. Para el Tribunal Supremo en su sentencia de 7 de marzo de 2012 la ausencia formal del estudio económico financiero así como la insuficiente justificación de los valores de mercado de referencia que justifique el importe de la exacción supone un vicio de nulidad que afecta tanto a la propia ordenanza como a las liquidaciones giradas en su aplicación, constituyendo el informe técnico-económico o memoria financiera un instrumento imprescindible que servirán para justificar el establecimiento de la tasa, y también para justificar las tarifas propuestas. Su ausencia o insuficiencia de la memoria económico financiera es causa de nulidad absoluta.

⁶³³ Véase nuestro trabajo sobre la importancia de los estudios de costes en LUNA QUESADA, J.: «El estudio de costes en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales: documento esencial y preceptivo para la formación y determinación de los precios públicos por prestación de servicios deportivos», *VI Jornadas sobre deporte municipal*. UNISPORT, Córdoba, noviembre de 1993.

⁶³⁴ Puede consultarse la guía en la siguiente dirección web: <http://www.femp.es/files/566-1059-archivo/Manual%20proced%20implantaci%C3%B3n%20sistema%20costes%20julio%202011.pdf>, [Con acceso el 01.02.2015].

⁶³⁵ Véanse sobre este asunto las sentencias del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 1997 y 12 de marzo, 22 y 23 de mayo de 1998 y 6 de marzo de 1999.

⁶³⁶ Véase la sentencia del TS de fecha 21.03.2007.

⁶³⁷ Véase la sentencia del TS de 16.09.2010.

Para finalizar, nos referiremos a una sentencia muy reciente dada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en 2015⁶³⁸ en la que se afirma: «no basta con establecer unas meras previsiones en torno a lo que se recaudará sino que hay que establecer cuál es realmente el coste real del servicio, requisito sine qua non para el establecimiento o la modificación de cualquier tasa, siendo por tanto absolutamente imprescindible la justificación del mismo en base a una memoria económico-financiera».

4.3.3.2. El coste efectivo de los servicios públicos deportivos municipales previsto en el artículo 116 ter de la LRBRL

La modernización de los servicios públicos deportivos en el ámbito municipal pasa por conocer la información económico-financiera específica de cada instalación deportiva, actividad y evento deportivo, para poder así definir los servicios que se prestan y otorgar a cada instalación los gastos de su mantenimiento. En este sentido, VAZQUEZ RABAS⁶³⁹ señala la necesidad del gestor de tener un «conocimiento real de los costes del servicio para poder establecer las aportaciones de los usuarios, las “subvenciones necesarias” y para fijar en su caso precios públicos o políticos». Es, pues, muy importante conocer los costes de los servicios para la toma de decisiones, más allá de la exigencia normativa contenida en el TRLRHL de que en todo procedimiento administrativo en el que se fijen precios públicos por servicios públicos locales o tasas, ha de existir un estudio de costes preceptivo.

El cálculo de costes es, según GALLARDO GUERRERO, una herramienta de utilidad para la realización de pliegos de prescripciones técnicas; para la adjudicación de contratos de servicios deportivos y contratos de gestión y/o construcción de instalaciones y también nos sirven para tomar decisiones sobre organización y establecimiento o modificación de precios públicos y tasas. Nos parece un tema tan importante, que ya en el año de 1993 defendíamos⁶⁴⁰ que los Ayuntamientos tenían la obligación legal de realizar un estudio de costes, serio y riguroso, para la fijación de los precios públicos. En el año 2005, antes de la crisis actual, sosteníamos que los Ayuntamientos tenían el reto de introducir en su gestión metodologías de costes y de tarifas para hacer una gestión más eficaz de sus gastos e ingresos⁶⁴¹. Lamentablemente hasta la llegada de la crisis de 2008 no se ha tomado en consideración la importancia de estos estudios de costes por parte de los gestores públicos. La Cámara de Cuentas de Andalucía ya alertó en el año 2006⁶⁴² sobre la falta de información de los servicios deportivos municipales en Andalucía, lo que impedía hacer una evaluación de las actividades desarrolladas por las distintas entidades manifestando en el referido informe

⁶³⁸ Véase la sentencia del TSJA de fecha de 16 de febrero de 2015.

⁶³⁹ Véase VAZQUEZ RABAS, F.S.: «Las políticas deportivas locales: evolución y futuro», *Las políticas deportivas locales: evolución y futuro*, FEMP, Madrid, 1997, pp. 11-20, en particular p. 17.

⁶⁴⁰ Véase LUNA QUESADA, J.: «El estudio de costes en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales: documento esencial y preceptivo para la formación determinación de los precios públicos por prestación de servicios en el ámbito de los servicios públicos locales deportivos», VI Jornadas sobre deporte municipal. UNISPORT, Córdoba, noviembre de 1993.

⁶⁴¹ LUNA QUESADA, J. «La gestión deportiva municipal», JIMENEZ SOTO, I. y ARANDA GARCÍA, E. (dirs.), *El Derecho Deportivo en España: 1975-2005*, Consejería de Comercio y Turismo, Sevilla, 2005, p. 142.

⁶⁴² Véase el Informe de fiscalización de la promoción deportiva en Ayuntamientos con población superior a 100.000 habitantes, elaborado por la Cámara de Cuentas de Andalucía, publicado en el BOJA núm. 115, de 11 de junio de 2008.

que «deberían [los Ayuntamientos] implantar sistemas que permitieran tener información fidedigna y completa de las distintas modalidades de su actividad, lo que facilitaría la toma de decisiones de sus responsables».

La LRSAL introdujo, como ya sabemos, la obligación de determinar el coste efectivo de los servicios que prestan las Entidades Locales con periodicidad anual y de hacerlo público. Los costes efectivos de los servicios públicos deportivos son plenamente equiparables a la referida factura deportiva. Aunque el legislador sólo obliga a su publicidad, esta información es de gran utilidad para los gestores como hemos visto anteriormente, siguiendo a la citada profesora. Conocer el coste efectivo del servicio le permite al gestor poder acometer acciones para mejorar su eficiencia y reasignar recursos a nuevos programas para ampliar su oferta de servicios o para atender a necesidades que no se encontraban cubiertas.

El desarrollo del artículo 116 ter de la LRBRL se ha llevado a cabo por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de una Orden ministerial⁶⁴³ que ha establecido la metodología de cálculo del coste efectivo a partir de 2015, tomando como referencia la liquidación del ejercicio presupuestario de 2014⁶⁴⁴. El método de cálculo establecido en la Orden ministerial citada es sencillo: tendrá en cuenta los costes reales directos e indirectos de los servicios conforme a los datos de ejecución de gastos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anteriores, atribuyendo primero los costes directos (personal, bienes y servicios, amortizaciones, arrendamiento financiero, transferencias y otros) y luego los costes indirectos en función del gasto relativo en cada caso.

Esta metodología suscita algunas dudas en la doctrina especializada. En este sentido, CARRASCO DIAZ, BUENDÍA CARRILLO y SÁNCHEZ TOLEDANO⁶⁴⁵ considera que el coste efectivo tal como se ha regulado en la meritada orden no es un instrumento adecuado para medir la eficiencia en el uso de los recursos públicos pues no todos los servicios prestados por los Ayuntamientos tienen la misma extensión o profundidad. Existe en la orden de referencia, a juicio de estos especialistas, una excesiva agregación de servicios que impide, en su caso, un correcto análisis de la eficiencia, lo que incluso puede tener efectos perversos. Dicen, y con toda la razón, «que el cálculo de los costes efectivos no sirve para determinar o fundamentar los costes de los servicios públicos a los efectos de su consideración en los informes técnico-económicos que se deben emitir con carácter previo a los acuerdos de establecimiento de tasas o de precios públicos a los que se refiere el artículo 25 del TRLHL ni a la fijación de los precios públicos en los términos de su artículo 44. No sirven –tampoco– para confeccionar la memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios

⁶⁴³ Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las Entidades Locales, publicada en el BOE de 7 de noviembre de 2014.

⁶⁴⁴ Sin atender a dicha metodología, el Ministerio ha publicado los datos del coste efectivo de 2013.

⁶⁴⁵ Véase CARRASCO DIAZ, D.; BUENDÍA CARRILLO, D. y SÁNCHEZ TOLEDANO, D.: «Análisis de la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las Entidades Locales», disponible en formato digital (on line) en la siguiente dirección web: <http://www.dipgra.es/uploaddoc/areas/464/Coste%20efectivo%20-%20An%C3%A1lisis%20detallado%20-%20ver%2013-11-14.pdf>, [Con acceso el 12.07.2015].

públicos mencionada en el artículo 211 del TRLHL. Y tampoco sirve para cumplimentar la información sobre el coste de las actividades e indicadores de gestión a incluir en la Memoria de las Cuentas anuales previstas en los Planes Generales de Contabilidad Pública adaptados a la Administración Local».

CUENCA GARCÍA⁶⁴⁶ discrepa de las críticas negativas y considera que la obligación de determinar el coste efectivo de los servicios que prestan las Entidades Locales es una medida de transparencia. Según este investigador, el cálculo del coste efectivo de los servicios públicos locales de cada municipio y su posterior publicación tendrá consecuencias positivas tanto para los votantes que podrán valorar mejor la acción de sus representantes electos, comparando con otros municipios similares, lo que activará los mecanismos políticos para adoptar decisiones más eficientes. Para los gestores ello le permitirá compararse entre sí, incorporando las estrategias de los servicios mejor valorados, mejorando su desempeño profesional. Por último, los investigadores podrán desarrollar investigaciones de mayor calidad al disponer de más información cuyos resultados se podrán transferir a los servicios públicos para mejorar su gestión. Vamos por tanto a disponer de un instrumento automático de disciplina presupuestaria de las Entidades Locales que, sin duda, aportará mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos por parte de aquellas.

Para el referido autor, la instrumentación y el propio concepto de coste efectivo sugieren algunas reflexiones. En primer lugar, las estadísticas presupuestarias locales elaboradas por las propias entidades contienen de por sí errores e imprecisiones, pero emanan de documentos legales como el presupuesto o las cuentas anuales, aprobadas por los plenos e informados por la intervención local. En cambio, el coste efectivo de los servicios se calculará y comunicará por cada entidad sin controles y pueden existir incentivos a no dar información veraz. Una opción sería que dicha información fuese aprobada por el pleno. En segundo lugar, para determinados servicios financiados con tasas o precios públicos, el coste efectivo es un dato relevante, pero sería muy útil poder compararlo con los ingresos que en su caso se generen. Ello permitiría distinguir la repercusión del coste sobre el usuario o sobre el contribuyente. Lamentablemente, las EELL no tendrán que suministrar información sobre los ingresos desglosados por servicios. El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas está a tiempo de corregir este punto.

Las Diputaciones provinciales tienen entre sus competencias el seguimiento de los costes efectivos y si detectan que es superior a los prestados por ella, «ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente», lo que puede entenderse, según BASOLL COMA⁶⁴⁷ como una forma de intervención provincial en la gestión municipal.

El artículo 116 ter de la LRBRL obliga a todas las Entidades Locales a calcular antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan. Dispone asimismo el citado precepto que todas las Entidades Locales comunicarán los costes efectivos de cada uno de sus servicios al Ministerio de Hacienda y

⁶⁴⁶ Véase CUENCA GARCÍA, A.: «El coste efectivo de los servicios públicos locales», disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <http://www.expansion.com/blogs/defuerosyhuevos/2015/01/26/el-coste-efectivo-de-los-servicios.html>, [Con acceso el 01.02.2015].

⁶⁴⁷

Administraciones Públicas, que los hará públicos. Se pretende, mediante su publicación por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos locales, contribuyendo de esta manera a garantizar el cumplimiento del principio de eficiencia de conformidad con el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En un principio, los beneficiados con la publicación de esta información son la ciudadanía y la Administración Pública en general, al poder tomar decisiones sobre la eficiencia con la que se prestan los servicios públicos locales tomando como base una información homogénea. Sin embargo, las verdaderas beneficiadas pueden ser las Diputaciones o Cabildos ya que muchas de sus actuaciones van a venir condicionadas por este concepto⁶⁴⁸. Los estudios de costes efectivos de cada uno de los servicios públicos que prestan los Ayuntamientos habrán de realizarse por estos siguiendo los criterios de cálculo y demás prevenciones recogidas en la meritada orden. CUESTA REVILLA⁶⁴⁹ considera este nuevo precepto y su desarrollo reglamentario como un paso fundamental en la mejora de la información disponible, dado que elimina asimetrías, para la toma de decisiones de los ciudadanos y de la Administración, que contribuirá de forma permanente al aumento de la eficiencia. Para este investigador con la publicación agregada de la información de todos los costes efectivos de los servicios prestados por todas las Entidades Locales el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se contribuye a garantizar el cumplimiento del principio de eficiencia de conformidad con el artículo 7 LOEPSF.

4.4. LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA COMO NUEVO PARADIGNA EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS DEPORTIVOS MUNICIPALES

La sostenibilidad financiera es uno de los grandes principios que se han incorporado a la organización y funcionamiento de nuestras Administraciones Públicas⁶⁵⁰, llegando a formar parte –como se ha podido comprobar– del título de una

⁶⁴⁸ En este sentido, de acuerdo con el artículo 26.2 de la LRBRL, cuando las Diputaciones Provinciales realicen una propuesta para gestionar los servicios que prestan los municipios con población inferior a 20.000 habitantes (recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales, limpieza viaria, acceso a los núcleos de población y pavimentación de vías urbanas y alumbrado público) habrán de hacerla sobre la base de los costes efectivos. El artículo 36.1.g) de la LRBRL previene que las Diputaciones realicen un seguimiento de modo que, cuando detecte que esos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ellas, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir dichos costes. A efectos de la aplicación del artículo 36.2.a) de la LRBRL las Diputaciones deberán incluir en los planes provinciales de obras y servicios un análisis del coste efectivo de los servicios, y, en su caso, el estado y las Comunidades Autónomas tendrán en cuenta los costes efectivos para la concesión de subvenciones. También es necesaria la determinación de dicho cálculo para la aplicación de la disposición adicional decimoquinta del TRLRHL introducida por el apartado Cinco del artículo segundo de la LRSAL, en cuanto a la gestión integrada de los servicios públicos por dos o más municipios y la posible aplicación del incentivo financiero que aquella contiene en relación con la participación en tributos del Estado.

⁶⁴⁹ CUESTA REVILLA, J.: «Las competencias municipales: una aproximación a un nuevo régimen jurídico», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 98-126, disponible en formato digital en la siguiente dirección web: http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1530/09_CUESTA_P98_125_QDL_34.pdf?sequence=1, [Con acceso el 01.07.2015].

⁶⁵⁰ La exposición de motivos de la Ley orgánica de la deuda comercial del sector público la considera un pilar fundamental para el crecimiento económico y bienestar social.

de las leyes más importantes de reforma de la Administración Local⁶⁵¹. Este principio no es nuevo en nuestro ordenamiento jurídico, ya que se incorporó con esta denominación⁶⁵² al catálogo de principios rectores de la actuación económica-financiera de la Administración Pública, con la aprobación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en el año 2012. Esta Ley regula en un texto único la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, aunque las dos primeras podrán presentar déficit estructural en situaciones excepcionales expresamente tasadas en la referida ley⁶⁵³.

Siguiendo a BRUSCA ALIJARDE⁶⁵⁴, podemos definir la sostenibilidad financiera como «la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública». Es decir, la capacidad de asegurar recursos financieros estables y suficientes a largo plazo y distribuirlos, en tiempo y forma apropiada, para cubrir los costos totales (directos e indirectos) de un servicio público y asegurar así su viabilidad. Para el legislador, este principio consagra la estabilidad presupuestaria como conducta financiera permanente de todas las Administraciones Públicas, lo que se traduce en que aquellas deben presentar equilibrio o superávit en sus presupuestos y liquidaciones presupuestarias, sin que puedan incurrir en déficit estructural, con excepción del Estado y de las Comunidades Autónomas en determinadas y concretas situaciones a las que ya se ha hecho referencia.

En la exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Deuda Comercial del Sector Público se considera al descontrol de la deuda comercial como un enemigo de la sostenibilidad financiera, cuyo aumento desmedido –la deuda comercial del sector público– lastra el crecimiento económico, al comprometer recursos futuros, hipotecando ingresos venideros, y como consecuencia de todo ello, la viabilidad de los servicios

⁶⁵¹ Nos referimos a la recientemente aprobada Ley de Racionalización y Sostenibilidad Financiera de la Administración Local.

⁶⁵² Con anterioridad a la aprobación de la legislación referida, aunque no existía este principio con la denominación actual, si estaba implícito en el artículo 44 del TRLHL que permite que un Ayuntamiento establezca precios públicos por debajo de su coste, por razones de interés general, si bien pone como condición que exista cobertura presupuestaria en el presupuesto para financiar la diferencia entre el precio de coste y el precio reducido. Esta forma de solventar el establecimiento de precios reducidos para hacer realidad el principio de igualdad y el principio de equidad se incorporó a nuestro ordenamiento en 1988 con la aprobación de la Ley de Haciendas Locales y se ha mantenido hasta el texto vigente que data de 2004 como texto refundido. Como tantos otros preceptos no se han cumplido en la práctica, dando lugar a que muchos Ayuntamientos se encuentren fuertemente endeudados, estando su gestión lastrada por el peso de la deuda, al haber incurrido en déficit. Esta situación ha cambiado en la actualidad como consecuencia de los planes de ajuste que en su mayoría han aprobado a lo largo del año 2012. El esfuerzo de las Entidades Locales a través de sus planes de ajuste ha tenido como resultado que se liquide el año 2012 con un superávit del 0,22% del PIB (el 70% de los municipios tuvieron superávit presupuestario en 2012, y también 46 diputaciones provinciales), que contrasta frente al déficit del -0,39% en 2011. Véanse las declaraciones de la Secretaria General de Coordinación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de fecha 12 de febrero de 2014, disponible en la siguiente dirección web: http://www.minhagob.es/esES/Prensa/En%20Portada/2014/Paginas/20140212_Co_sital.aspx, [Con acceso el 12.02.2014].

⁶⁵³ La Ley sólo permite las catástrofes naturales, la recesión económica o la situación de emergencia extraordinaria, situaciones todas ellas que deberán ser apreciadas por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.

⁶⁵⁴ BRUSCA ALIJARDE, I.: «El control de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: un nuevo reto para los Órganos de Control Externo», *Auditoría Pública* núm. 59, 2013, pp. 77 -86, en particular p. 79

públicos que prestan las Administraciones Públicas. Se dice en su exposición de motivos: «La morosidad pública atañe tanto al sector público como al privado. Para el sector privado, se generan efectos negativos en cuanto la morosidad de las Administraciones Públicas genera costes de transacción y de financiación para sus proveedores, lo que causa un efecto de transmisión de la morosidad en la cadena de producción, con las consiguientes pérdidas de eficiencia y competitividad para el conjunto de la economía. Por tanto, lo que empieza siendo morosidad pública termina siendo, también, morosidad privada». En el artículo 4 del citado texto se define la sostenibilidad financiera como la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial. Esta norma modifica la Ley orgánica sobre estabilidad presupuestaria, regulando el destino del superávit presupuestario y estableciendo las reglas que habrán de cumplirse a partir de 2014⁶⁵⁵.

La prestación de servicios públicos supone para los Ayuntamientos un gasto y exige de estos una decisión sobre su forma de financiación para no poner en peligro la sostenibilidad financiera de la entidad en su conjunto⁶⁵⁶. En principio, las alternativas que el ordenamiento jurídico le ofrece a las Entidades Locales son básicamente dos: optar por no individualizar el coste del servicio de tal forma que se financien con recursos públicos o como dice ANIBARRO PÉREZ⁶⁵⁷, «con cargo a la colectividad en su conjunto», cual es el caso de determinados servicios que por sus especial configuración (alumbrado público, limpieza de vía pública, etc.) sólo se pueden financiar con recursos públicos⁶⁵⁸ o que sean los propios usuarios quienes, en todo o en parte, según su capacidad económica y el interés general presente, los que soporten todo

⁶⁵⁵ Véase el artículo 32 de la Ley orgánica de estabilidad presupuestaria y estabilidad financiera en la nueva redacción dada por la Ley orgánica de la deuda comercial del sector público así como la disposición adicional sexta que incorpora la misma al texto referido.

⁶⁵⁶ La sostenibilidad financiera se predica de la Entidad Local en su conjunto y no de un servicio público concreto sin perjuicio de que pueda ser la causa de la pérdida de la sostenibilidad financiera o que no siendo sostenible financieramente y de forma aislada, la sostenibilidad de la Corporación en su conjunto no se vea afectada y por tanto no estaríamos ante un caso de falta de sostenibilidad financiera. Para apoyar esta interpretación traemos a colación las palabras de VILLAR ROJAS: «Para el ejercicio de la iniciativa pública económica se impone un conjunto de exigencias nuevas: expediente acreditativo de conveniencia y oportunidad, memoria justificativa de no riesgo para la sostenibilidad financiera de la hacienda en su conjunto y análisis de mercado sobre oferta y demanda, rentabilidad de la iniciativa y posibles efectos sobre la concurrencia empresarial (artículo 86.1 LBRL)». Véase VILLAR ROJAS, F.J.: «Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», pp.7-8. Disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503637>, [Con acceso el 01.07.2015].

⁶⁵⁷ Véase ANIBARRO PEREZ, S.: «Problemas actuales de la financiación de los servicios públicos locales», *Revista española de derecho financiero*, nº 138, 2008, pp. 323-341.

⁶⁵⁸ Es preciso advertir que existen determinados servicios públicos locales que por sus especiales características no admiten una financiación con cargo a los usuarios. Sería el caso de los servicios públicos que el artículo 21 del TRLHL menciona como supuesto de no sujeción de las tasas, es decir «abastecimiento de aguas en fuentes públicas, b) Alumbrado de vías públicas, c) Vigilancia pública en general, d) Protección Civil, e) Limpieza de la vía pública, f) Enseñanza en los niveles de Educación obligatoria». Se trata de servicios, como acertadamente dice ANIBARRO PEREZ, en los que «el componente de beneficio para la colectividad en su conjunto es muy elevado y, por consiguiente, la individualización de unos beneficios concretos resulta prácticamente imposible, por lo que la financiación debe hacerse recaer sobre la generalidad de los ciudadanos», ANIBARRO PEREZ, S.: «Problemas actuales de la financiación», cit., pp. 323-341, a las que nos remitimos.

o parte del gasto que conlleva su prestación, como es el caso de los servicios deportivos, mediante el pago de un precio público o de una tasa.

Aunque la financiación de los servicios deportivos municipales por los usuarios ha sido una cuestión claramente resuelta por nuestro ordenamiento jurídico, desde la aprobación de la Ley de Haciendas Locales, en 1988, origen del actual texto refundido aprobado en 2004, en la práctica, la financiación del deporte como servicio público local se ha realizado hasta nuestros días con fondos públicos, de forma mayoritaria, y con una escasa aportación de los usuarios, que en muchos casos han disfrutado de las instalaciones deportivas de forma gratuita o casi gratuita, como es el caso de los clubes deportivos y sociedades anónimas deportivas con equipos en competición no profesional y profesional, y el «deporte espectáculo», respectivamente⁶⁵⁹. Los Ayuntamientos se han caracterizado, como ha denunciado SUAREZ PANDIELLO⁶⁶⁰, «por la infrutilización generalizada de tasas y precios públicos» como medio para financiar los servicios públicos locales.

La crisis económica y financiera que se inicia en 2008 ha puesto en marcha el proceso de reconversión de los servicios deportivos municipales, en la medida en que ésta ha obligado a los Ayuntamientos con menos recursos públicos, y en la mayoría de los casos con una alta morosidad, a reducir de forma drástica los recursos públicos destinados a los servicios públicos y actividades de interés general que venían realizando, y particularmente, los que se han acogido al «decreto de pago a proveedores» han tenido que realizar planes de ajuste para garantizar el pago de la deuda bancaria contraída para hacer frente al pago de las facturas a proveedores.

Este proceso de reconversión ha llegado también al deporte municipal como lo prueba la disolución en algunos Ayuntamientos de los organismos autónomos creados para la gestión de los servicios deportivos municipales, con el fin de ahorrar en gastos

⁶⁵⁹ Véanse estas consideraciones y otras adicionales sobre la financiación de los servicios deportivos municipales en PIÑEIRO GARCÍA LAGO, G.: «La gestión deportiva local: Problemática actual y tendencias de futuro», *Jornadas organizadas por la FEMP y el Consejo Superior de Deportes*, febrero de 2007. Disponible en la siguiente dirección web: <http://www.femes/files/566-948-archivo/LA%20GESTI%C3%93N%20DEPORTIVA%20LOCAL..pdf>. [Con acceso el 01.07.2014]. En estas jornadas se defendió el aumento de la participación de los usuarios de actividades deportivas para conseguir un mayor nivel de autofinanciación de los servicios deportivos municipales. Y también el incremento de los recursos destinados desde el sector del mercado deportivo hacia el propio sistema deportivo, en la búsqueda de una unión de esfuerzos de cara a conseguir una multiplicidad de las fuentes de financiación para el deporte municipal.

⁶⁶⁰ Además de las consideraciones expuestas, sostiene este autor que ningún Ayuntamiento en la práctica agota su capacidad fiscal, estableciendo los tipos impositivos máximos que la ley les permite sobre los tributos de su competencia, incluyendo aquí tanto los impuestos municipales como el recurso a las cargas directas sobre usuarios en forma de tasas, precios públicos y contribuciones especiales. Otra característica relevante, para este autor, parte de la relativamente mayor vulnerabilidad de los gobiernos locales ante la acción de los grupos de interés que les lleva a hacer un uso indiscriminado de bonificaciones, que en el ámbito deportivo se producen con cierta habitualidad con federaciones deportivas y clubes deportivos. Nos remitimos a los comentarios que en este capítulo se realizan sobre la participación de las entidades deportivas en los costes de mantenimiento de las instalaciones deportivas. Véase SUAREZ PANDIELLO, J.: «Reformas de la Imposición Local en Momentos de Máxima Austeridad», p. 4. Disponible en la siguiente dirección web: http://www.fundacionsepi.es/investigacion/publicaciones/otrasPublicaciones/Reformas_imposicion_local.pdf, [Con acceso el 01.02.2014].

de gestión⁶⁶¹, pasando estos a gestionarse por el Ayuntamiento de forma directa. Esta reconversión ha conllevado el aumento, de forma gradual, de la participación de los usuarios en su financiación. Estas medidas se han combinando con otras de naturaleza organizativa (mayor presencia del sector privado en la gestión de instalaciones deportivas y en la realización de actividades y eventos deportivos de interés general, así como con reducciones en los gastos, consiguiendo con todas ellas una mayor autosuficiencia en la financiación de los servicios deportivos que prestan.

Las medidas adoptadas se enmarcan dentro de las propuestas realizadas, con carácter general, para todos los servicios públicos locales, por MERINO ESTRADA Y RIVERO ORTEGA⁶⁶². Estos autores proponen la búsqueda de fuentes de financiación alternativas de los servicios públicos, ya sea involucrando al capital privado (patrocinio, mecenazgo, micro mecenazgo, concesiones de obra pública, gestión de servicios públicos, contratos de colaboración pública privada, etc.) o mediante la colaboración interadministrativa para aunar y rentabilizar los esfuerzos públicos, y el ensayo de nuevas formas de gestión de los servicios públicos que permitan obtener mayores rendimientos con recursos decrecientes, sustituyendo las actuales fórmulas de prestación por otras menos costosas o más productivas, tal como ya hemos expuesto cuando nos hemos referido en este capítulo al principio de eficiencia de manera particular a la eficiencia radical que estos autores propugnan, como medio para garantizar la prestación de servicios públicos a nivel local y dentro de estos los servicios deportivos municipales.

Para que un servicio sea sostenible financieramente tiene que estar bien gestionado, es decir, contar con una buena administración⁶⁶³. Y para ello es imprescindible que se puedan conocer primero los costes, luego se analice si son los adecuados o si de contrario el «coste de producción» es superior a los costes que tienen otros servicios municipales iguales o parecidos y posteriormente que se imputen estos a los usuarios a través de los precios públicos. Con este proceso sabremos si la gestión es eficiente y estaremos además cumpliendo las determinaciones que se contienen en la legislación de haciendas locales para la fijación de precios públicos. No hacerlo así puede ser causa de nulidad del procedimiento de fijación por incumplimiento de lo establecido en el artículo 44 del Texto refundido de la ley de haciendas locales⁶⁶⁴. Por

⁶⁶¹ Es el caso de los Ayuntamientos de Málaga o de Granada. En este último, se cuantificó el ahorro que suponía la disolución de varios organismos autónomos, incluido el Patronato Municipal de Deportes, en 12.000.000 de euros. Esta noticia puede consultarse en la siguiente dirección web: <http://www.europapress.es/andalucia/noticia-Ayuntamiento-granada-aprueba-pleno-disolver-organismos-autonomos-ahorrar-12-millones-20111221144346.html>, [Con acceso el 01.02.2014].

⁶⁶² Véase. MERINO ESTRADA, V. y RIVERO ORTEGA, R.: *Gestionar mejor, gastar menos. Una guía para la sostenibilidad municipal*, cit., pp. 22, 42, 43 y 117 a 132.

⁶⁶³ Como así lo defiende VILLALBA PÉREZ para la que «ya no basta con una Administración jerarquizada que ejecuta normas previas que describen el interés general, el principio de buena administración exige tener en cuenta otros aspectos relativos a la organización administrativa interna; el trato de su personal; la forma de adoptar las resoluciones administrativas (generales e individuales); los criterios para determinar los servicios y la forma de conseguir que lleguen a los ciudadanos con regularidad, continuidad y mayor calidad; los instrumentos jurídicos de reacción, etc. De la exclusiva preocupación por la legalidad se ha pasado a ponderar el grado de cumplimiento de los objetivos previstos, valorando tanto el interés general como los intereses particulares (38). Una buena administración legitima la forma de administrar». Véase VILLALBA PÉREZ, F.: «Nuevo marco jurídico para la gestión pública local», cit., p. 171.

⁶⁶⁴ Ya nos hemos referido a la importancia y esencialidad de los estudios de costes. Nos remitimos a los comentarios que en aquella se contienen.

tanto, es necesario –diríamos que imprescindible en cualquier servicio público y también en los servicios públicos deportivos– disponer de un estudio de costes realizado sobre la base, a nuestro juicio, de un modelo normalizado como el propuesto por la FEMP al que ya nos hemos referido.

El artículo 116 ter LRBRL ⁶⁶⁵ exige a todas las Entidades Locales que calculen antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior. El cálculo del coste efectivo de los servicios tendrá en cuenta los costes reales directos e indirectos de los servicios conforme a los datos que resulten de la liquidación del ejercicio presupuestario anterior⁶⁶⁶. Establece además el citado precepto la obligación de comunicar los costes efectivos de cada uno de los servicios al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación, que servirá para comparar los servicios y poder realizar mejoras tomando como referencia la buena gestión realizada en otros Ayuntamientos.

La sostenibilidad financiera no exige de los servicios deportivos municipales su autosuficiencia desde el punto de vista financiero⁶⁶⁷. Los servicios deportivos que prestan los Ayuntamientos cumplen una triple función que debe considerarse a la hora de determinar el modelo de financiación de aquellos. La educación, la salud y la integración social son tres perspectivas que aluden a la transversalidad del deporte. El deporte es un medio para educar de forma integral a las personas; previene la aparición de enfermedades y mejora muchas de ellas y además es un medio extraordinario para que los ciudadanos socialmente marginados o en riesgo de marginación, puedan integrarse en la sociedad. Estas tres razones justifican el empleo de fondos públicos, deben considerarse en la financiación de los servicios y constituyen, sin duda alguna, las razones de interés general a las que alude el artículo 44 del TRLHL cuando permite el establecimiento de precios públicos por debajo del coste de los mismos.

De esta forma, los servicios deportivos municipales deben ser sostenibles financieramente, es decir disponer de un modelo de financiación con una adecuada participación de los usuarios y también las condiciones que habrán de cumplir determinados usuarios para beneficiarse de precios reducidos, con la condición de que los Ayuntamientos establezcan en su presupuesto la cobertura financiera correspondiente. Si esta segunda perspectiva se desconoce y se aboga por la autosuficiencia no tiene sentido que existan servicios deportivos a nivel municipal, pues se estaría vulnerando un derecho fundamental, la igualdad proclamada en el artículo 14 de nuestra Constitución, y también el mandato a los poderes públicos contenido en el artículo 43.3 de la Constitución de fomentar el deporte, que JIMÉNEZ SOTO⁶⁶⁸ sostiene que exige un resultado, en términos de generalizar la práctica deportiva de los

⁶⁶⁵ Precepto este que se ha incorporado al texto de la LRBRL por medio de la LRSFAL.

⁶⁶⁶ Dispone el citado precepto que por orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas se desarrollarán estos criterios de cálculo.

⁶⁶⁷ El diccionario de la Real Academia de la Lengua define el término autosuficiencia en su acepción primera como «Estado o condición de quien se basta a sí mismo». Para un servicio deportivo municipal significaría tener la capacidad para generar por sí misma los recursos financieros suficientes mediante el cobro de precios públicos para hacer frente a los gastos del servicio, sin utilizar recursos generales procedentes de la participación en los tributos del estado y/o de la comunidad autónoma o de sus propios tributos.

⁶⁶⁸ Véase JIMÉNEZ SOTO, I.: «El derecho al deporte y al ocio», cit., pp. 1567-1606.

ciudadanos, sea cual sea su situación económica y social, removiendo los obstáculos que impiden el acceso a la práctica deportiva.

Nuestro ordenamiento jurídico –estatal, autonómico y local– es muy parco con relación a la financiación específica de los servicios deportivos municipales. Sólo la Ley del deporte de la Comunidad de Madrid regula la financiación de los servicios públicos deportivos de la comunidad de Madrid, al disponer en su artículo 24,4 que las tarifas que se establezcan por las prestaciones que conformen el servicio público deportivo municipal tenderán a cubrir los costes reales, sin perjuicio del establecimiento de regímenes especiales para colectivos específicos cuyas condiciones económicas dificulten su acceso a las instalaciones y así garantizar el acceso de todos los ciudadanos a sus prestaciones⁶⁶⁹. Hubiera sido deseable que en la actual LDA se hubiese hecho una mención parecida a la que se contiene en la citada norma, que consideramos muy acertada y que en la actualidad se ha convertido en un objetivo de la mayoría de los planes de ajuste, recientemente aprobados por los Ayuntamientos, en el marco de las determinaciones del Real Decreto Ley 4/2012, al que ya nos hemos referido en este trabajo.

Como ya se dicho la LDA no aborda la cuestión de la financiación en su articulado. Sólo se prevé en aquella norma que la Junta de Andalucía, a través de la consejería con competencia en materia de deporte, colabore con los Ayuntamientos financieramente, mediante ayudas y subvenciones⁶⁷⁰ con el fin de que aquellos puedan llevar a cabo las competencias y funciones que la referida ley les asigna. La Ley condiciona las ayudas al cumplimiento de las previsiones de los planes autonómicos sobre el deporte (Plan Director Territorial de Instalaciones Deportivas, Plan General del Deporte de Andalucía y Plan del Deporte Escolar, entre otros), así como los programas de fomento del deporte. El texto no contiene mención alguna más sobre este particular.

La LAULA, por su parte, si regula la financiación de los servicios públicos que presten los Ayuntamientos, en el marco de las competencias propias que esta ley les reconoce, entre las que se encuentra las deportivas⁶⁷¹, como ya hemos comprobado en el capítulo I de este trabajo. A tal fin la ley dispone que los Ayuntamientos se financien de forma incondicionada a través de la participación de aquellos en los tributos de la Comunidad Autónoma Andaluza, previendo asimismo que puedan establecerse programas de colaboración financiera específica para materias concretas⁶⁷². Además,

⁶⁶⁹ Artículo 24.4 de la Ley 15/1994, de 28 de diciembre, del Deporte de la Comunidad de Madrid, publicada en el BOE de 10 de abril de 1995, núm. 85.

⁶⁷⁰ El artículo 8 de la LDA dispone: «1. La Administración de la Junta de Andalucía colaborará financieramente con las Entidades Locales para el cumplimiento de sus funciones en relación con el objeto de esta Ley. 2. Toda concesión de subvenciones y ayudas con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía estará condicionada al cumplimiento de las previsiones de los planes y programas previstos en esta Ley».

⁶⁷¹ Entre estas competencias propias, la referida norma contempla en el artículo 9.18 las «deportivas», en los términos que siguen: «*planificación, ordenación, gestión y promoción del deporte de base y del deporte para todos; construcción, gestión y el mantenimiento de las instalaciones y equipamientos deportivos de titularidad propia; organización y, en su caso, autorización de manifestaciones y competiciones deportivas que transcurran exclusivamente por su territorio, especialmente las de carácter popular y las destinadas a participantes en edad escolar y a grupos de atención especial y la formulación de la planificación deportiva local*».

⁶⁷² Artículo 24 de la LAULA. Colaboración financiera. «1. La aportación de la Comunidad Autónoma de Andalucía a la financiación de las competencias locales propias y transferidas se realizará fundamentalmente a través del mecanismo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma

esta ley obliga a los Ayuntamientos, cuando decidan crear un servicio público, a aprobar una ordenanza en la que se establezca la «forma de financiación del servicio, especificando cuando estén previstas aportaciones de los usuarios, si se establecen o no diferencias económicas en beneficio de las personas o los grupos sociales de menor capacidad económica o merecedoras de especial protección»⁶⁷³. Estamos ante una medida que celebramos, en tanto y en cuanto en el acto de creación del servicio público se ha de tomar la determinación sobre la forma de financiarse, lo que implica necesariamente la realización de un estudio sobre sus costes y demanda así como los criterios para la fijación de los precios. Pero lo más importante es que se hace relación a las aportaciones de los usuarios, lo que evidencia de forma clara y determinante que el usuario, como beneficiario del servicio ha de colaborar en su financiación.

4.5. LA FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS DEPORTIVOS MUNICIPALES EN UN ESCENARIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

La financiación adecuada de los servicios deportivos municipales no es sólo una exigencia puntual de los planes de ajuste, a los que muchos Ayuntamientos han tenido que recurrir para atender las cuantiosas deudas que mantenían con sus acreedores, sino que se ha convertido en una obligación legal, ineludible como consecuencia de la introducción en nuestro ordenamiento jurídico de una serie de mecanismos en la gestión presupuestaria de los Entes Locales, con la finalidad de conseguir la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de la Administración Local, que indudablemente inciden en la forma de gestionar los servicios y, por ende, en su forma de financiarlos. En tal sentido, la nueva normativa obliga a los Ayuntamientos a mantener sus cuentas en situación de equilibrio, dado que está prohibido el déficit estructural, y a que los servicios públicos cumplan con los principios de eficiencia y sostenibilidad financiera.

La prohibición de déficit coloca en un primer plano la preocupación por el incremento de la autosuficiencia y obliga a los Ayuntamientos a superar la «cultura de la subvención» con los clubes deportivos y la gratuidad o casi gratuidad de muchos servicios deportivos⁶⁷⁴, favorecida por un excesivo intervencionismo municipal, fomentando una nueva cultura entre la sociedad civil deportiva⁶⁷⁵, en la que partiendo de la propia definición del deporte como actividad a desarrollar libre y voluntariamente, se conciba que la práctica de este no debe ser financiada en la totalidad de sus costes por el municipio y si, en gran medida, por los practicantes, en relación con la actividad que deseen ejecutar, sea recreativa, rehabilitadora o competitiva.

El marco normativo anterior a la normativa actual sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera –como hemos podido apreciar en este trabajo– ya exigía de forma clara que los precios públicos, como regla general, cubriesen los costes de los servicios y que sólo se podían establecer precios públicos por debajo de su coste o no cobrarlos, si se disponía de la cobertura financiera correspondiente en el

previsto en el artículo 192.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. 2. Adicionalmente la Comunidad Autónoma podrá establecer programas de colaboración financiera específica para materias concretas».

⁶⁷³ Artículo 30,3 de la LAULA.

⁶⁷⁴ Son lo denominados por GARCÍA DE ENTERÍA “precios políticos”. Se trata de precios que son “subvencionados “con fondos generales. Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Sobre la naturaleza de la tasa y de las tarifas de los servicios públicos», *Revista de Administración Pública*, núm. 12, 1953, pp.129-157, en particular pp. 153 y 154.

⁶⁷⁵ Nos referimos a los clubes deportivos, entes de promoción deportiva y a las federaciones deportivas.

presupuesto. En la práctica, muchos Ayuntamientos no han sido rigurosos en la aplicación de la normativa sobre costes y establecimiento de precios referida y han destinado cuantiosas cantidades económicas en sus presupuestos a clubes deportivos y federaciones deportivas, así como también ayudas en especie para aquellas entidades, mediante el uso gratuito o casi gratuito de espacios deportivos, sin la suficiente cobertura financiera correspondiente en el presupuesto. A propósito de esta forma de actuar de muchas Corporaciones locales, resulta muy atinada la reflexión de GARCÍA VALIÑAS⁶⁷⁶, cuando afirma: «establecer tarifas en el sector público supone actuar en un contexto multiobjetivo. Es decir, que aunque lo deseable sería la búsqueda de la maximización del bienestar social o de aspectos redistributivos, en ocasiones priman otros intereses». Sin duda alguna, en el caso de los servicios deportivos municipales han primado intereses políticos y sobre todo los intereses de las federaciones deportivas y de los clubes deportivos, que han exigido la gratuidad de aquellos, en muchos casos acompañada además de subvenciones.

DELGADO LACOPA ha descrito la situación a las que nos venimos refiriendo con gran acierto, a nuestro juicio, y por ello reproducimos literalmente sus palabras: «la determinación del precio, la política de precios a aplicar, precisa, en una gestión responsable, conocer en primer lugar los costes asociados a cada programa o servicio. Desgraciadamente en algunas Administraciones Públicas aún se comete la irregularidad de fijar precios a programas y servicios deportivos sin haber realizado la valoración de los costes asociados a su producción»⁶⁷⁷.

Esta forma de actuar, sin duda alguna, contraria a los mandatos que se contienen en la legislación sobre las haciendas locales, como hemos podido comprobar ha favorecido, además, la proliferación de una «suerte» de entidades deportivas endémicas e insolventes muy dependientes de las ayudas municipales, que PIÑERO GARCÍA-LAGO⁶⁷⁸ califica de “gigantes con pies de barro”. Nos referimos de manera particular a los clubes deportivos y a las federaciones deportivas que fomentan el deporte base, que en los últimos años han sido sancionados por la Inspección Provincial de Trabajo, dado que muchas de estas entidades, por no decir la inmensa mayoría, funcionan de forma irregular⁶⁷⁹ y necesitan, a nuestro juicio, de una reconversión integral, pues cumplen una

⁶⁷⁶ Véase GARCÍA VALIÑAS, M^a.A.: «Eficiencia y equidad en el diseño de precios óptimos para bienes y servicios públicos», *Revista de Economía Pública*, núm. 168, 2004, pp. 95-119, en particular p. 96. Citando a BOSS realiza una clara distinción entre teoría normativa, haciendo alusión a los propósitos que deberían perseguir las organizaciones públicas, y teoría positiva, a saber, lo que en la práctica suelen implementar.

⁶⁷⁷ Véase DELGADO LACOPA, C.: «Soluciones a los problemas de la financiación del deporte municipal». Este documento se puede consultar en la siguiente dirección web: <http://www.diphuelva.es/asp/deportes/pdf/carlosdelgado2.pdf>. [Con acceso el 30.01.2014].

⁶⁷⁸ Para este autor el asociacionismo deportivo es «un gigante con pies de barro pues se sustenta casi de manera exclusiva por fondos públicos, de tal manera que si estos desaparecieran, también lo harían muchos clubes y asociaciones. En este sentido, es preciso potenciar el asociacionismo, pero desde un prisma de consolidación y estructuración en algo estable y que poco a poco se consolide a través de la generación desus propios medios». Véase PIÑERO GARCÍA-LAGO, G.: «La gestión deportiva local: problemática actual», *La gestión deportiva local: Problemática actual y tendencias de futuro*. Jornadas organizadas por la FEMP y el Consejo Superior de Deportes en febrero de 2007, pp. 7-17, en particular p. 14.

⁶⁷⁹ Desde hace tiempo se viene especulando con la situación “irregular” de los técnicos deportivos que de forma voluntaria prestan sus servicios en los pequeños clubes deportivos y escuelas deportivas que organizan los “colegios”. Se trata de entrenadores y colaboradores del deporte formativo, personas que dedican su tiempo a entrenar durante unas horas a la semana, que cobran entre 100 y 300 € al mes como

función social muy importante, pero tienen que ser también responsables en el cumplimiento de sus obligaciones laborales y fiscales. El Gobierno ha acometido esta tarea mediante el estudio de las relaciones jurídico laborales en las entidades deportivas, tal como así se comprometió en septiembre de 2013⁶⁸⁰ y deberá proseguir con ella, abordando el estudio de su contribución al sostenimiento financiero de las instalaciones deportivas públicas, que en su mayoría gestionan los Ayuntamientos y soportan el coste de la «factura deportiva»⁶⁸¹ que aquellos generan al hacer uso de forma gratuita o casi gratuita de aquellas.

Como venimos señalando en este trabajo, la crisis económica que se inicia en 2008 ha afectado de manera notable a los servicios deportivos municipales en los Ayuntamientos⁶⁸² quedando al descubierto la «mala praxis» referida⁶⁸³ en la fijación de

compensación por ese esfuerzo y que son la base del deporte base en la actualidad. La Inspección de Trabajo considera que todos estos técnicos deportivos tienen una relación laboral con los clubes. Por ello dentro del Plan de Lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social –aprobado por el Consejo de Ministros, el 27 de abril de 2012, para, entre otros fines, evitar que muchos de los jóvenes que prestan sus servicios como monitores, ayudantes, masajistas o entrenadores se vean excluidos de cualquier tipo de protección social cuando finalizan sus trabajos, esta ha sancionado a varios clubes deportivos con cantidades que superan el millón de euros. Para intentar solucionar de manera definitiva esta situación, el Gobierno la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización (BOE Sábado 28 de septiembre de 2013) dispone en su disposición adicional decimosexta, bajo el título «Actividad desarrollada en clubs y entidades deportivas sin ánimo de lucro» que en el plazo de 4 meses desde la aprobación de la presente Ley el Gobierno procederá a realizar un estudio de la naturaleza de la relación jurídica y, en su caso, encuadramiento en el campo de aplicación de la Seguridad Social de la actividad desarrollada en clubs y entidades deportivas sin ánimo de lucro que pueda considerarse marginal y no constitutivo de medio fundamental de vida. Pero no este el único problema al que se enfrenta el deporte base, pues también están siendo inspeccionados por la Agencia Tributaria algunos clubes deportivos de deporte base evidenciándose también un incumplimiento flagrante de la normativa fiscal. En el ámbito municipal, la mayoría de los Ayuntamientos ceden gratuitamente o con precios meramente testimoniales el uso de los espacios deportivos a los clubes para entrenamientos y partidos de competición, situación esta que difícilmente podrá sostenerse en el futuro como consecuencia de las exigencias financieras que impone la legislación presupuestaria y fiscal a los Ayuntamientos, por lo que también habrá que estudiar nuevas fórmulas de colaboración de los clubes en el sostenimiento de los costes de las instalaciones deportivas municipales.

⁶⁸⁰ La Disposición adicional decimosexta de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización, publicada en el BOE de 28 de Septiembre de 2013, dispone: «En el plazo de cuatro meses desde la aprobación de la presente Ley, el Gobierno procederá a realizar un estudio de la naturaleza de la relación jurídica y, en su caso, encuadramiento en el campo de aplicación de la Seguridad Social de la actividad desarrollada en clubs y entidades deportivas sin ánimo de lucro que pueda considerarse marginal y no constitutivo de medio fundamental de vida».

⁶⁸¹ Véase GARCÍA-UNANUE, J; GALLARDO GUERRERO, L. y FELIPE, J: «La factura deportiva. Diseño e implantación de un modelo de cálculo de costes para los servicios deportivos municipales», *Estudios de Economía Aplicada*, Asociación Internacional de Economía Aplicada, vol. 30, núm. 2, 2012.

⁶⁸² Los Ayuntamientos han visto reducidos sus presupuestos en los últimos años hasta en un 52%. EL informe 2012 sobre el dinero que las Entidades Locales destinan al deporte – publicado por la revista *Deportistas* muestra, tal como se afirma un nuevo recorte de casi el 28%, el más pronunciado desde el inicio de las turbulencias cuatro años atrás. El acumulado en este tiempo se acerca al 52%, muy similar al descenso que se ha producido en las Comunidades Autónomas. Esto significa, hablando claro, que la actividad deportiva que se realiza en los municipios dispone de menos de la mitad del dinero de 2008. Puede consultarse el citado informe en la revista “Deportistas” núm. 45 (disponible en la siguiente dirección web: <http://www.munideporte.com/imagenes/revistas/ficheros/0167AB8B.pdf>, [Con acceso el 01.09.2014].

⁶⁸³ La Intervención General de la Administración del Estado, en Resolución de 28 de julio de 2011, nos recuerda que la gestión de los recursos públicos debe estar presidida por una actuación rigurosa y eficiente y la importancia que tiene para la Administración Pública el conocimiento del coste completo de

precios públicos por los servicios deportivos municipales⁶⁸⁴, que se ha traducido en una inadecuada financiación de aquellos. Esta forma de actuar ha sido, en muchos casos, una de las causas del déficit de algunos Ayuntamientos.

El principal medio para financiar los servicios públicos deportivos lo constituyen las aportaciones de sus usuarios, que son quienes se benefician de los mismos y deben pagar, con carácter general, el precio público o tasa que resulte del estudio de costes de aquellos o de la memoria económico-financiera⁶⁸⁵. Cuando los Ayuntamientos, por razones de interés general y de equidad, deciden establecer precios públicos por debajo su coste, es decir, precios reducidos o, en determinados supuestos, exonerar del pago a los beneficiarios, tienen que financiar la diferencia con la correspondiente dotación financiera en su presupuesto. Esta dotación debe consignarse en el presupuesto de gastos, a nuestro entender, como un gasto fiscal, que GARCÍA-UNANUE, J. y GALLARDO GUERRERO, L.⁶⁸⁶ denominan «factura deportiva». De esta manera, la Corporación en cuestión establecerá en sus previsiones de ingresos los que prevé recaudar en concepto de precio público por las prestaciones asociadas al servicio público deportivo, según los precios que hayan resultado del estudio de costes correspondiente y en la partida de gastos consignará la cantidad total que dejará de recaudar como consecuencia de establecer supuestos de exención y de bonificación (precios reducidos y excepcionalmente exonerados). Así las cosas, cada Ayuntamiento, en función de su capacidad financiera, podrá reducir en mayor o menor medida la aportación de los usuarios a los costes del servicio públicos mediante el establecimiento de precios públicos por debajo de su coste.

Pero con ser importante el aumento de la participación de los usuarios en el coste de mantenimiento de los servicios deportivos, ello no es suficiente y por tanto la Administración Municipal deberá también mejorar la gestión de los recursos públicos que emplea para producir los servicios que ofrece a la ciudadanía, para no trasladar a los usuarios los costes que se generan por la ineficiencia de su gestión o por la concesión de bonificaciones o exenciones a determinados usuarios, sin justificación alguna o

las actividades relacionadas con la obtención de tasas y precios públicos. Se publicó en el BOE, núm. 185, de 3 de agosto de 2011.

⁶⁸⁴ El examen de la jurisprudencia da buena prueba de ello cuando se han anulado tasas o precios públicos al carecer de un auténtico estudio de costes que respaldase aquellos o por carecer de la imprescindible memoria económico-financiera y, consiguientemente, de la debida fundamentación económica, sin que sea admisible la incorporación de formularios, aunque estén debidamente cumplimentados. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 28 de octubre de 2011 argumenta como sigue: «el documento analizado no permite conocer mediante la imprescindible separación contable, cuáles son los costes concretos asociados a la preparación de las sentencias y resoluciones judiciales para su reutilización y cuáles corresponden a otras actividades que en ningún caso pueden imputarse a la misma, ni justifica por qué imputa a los primeros costes que son gastos corrientes».

⁶⁸⁵ La FEMP, desde el año 2003, viene trabajando en el objetivo de implantar un sistema común de costes e indicadores para todos los Ayuntamientos, que ha culminado recientemente –julio del pasado año 2011– en la publicación de un “Manual de Procedimiento para la implantación de un sistema de costes en la Administración Local”, anunciando en el citado texto el compromiso de publicar una guía sectorial para cada servicio.

⁶⁸⁶ Véase GARCÍA-UNANUE, J; GALLARDO, L. y FELIPE, J.: «La factura deportiva. Diseño e implantación de un modelo de cálculo de costes para los servicios deportivos municipales», cit., pp. 599-618.

careciendo de los medios económicos necesarios para su financiación⁶⁸⁷ y, en última instancia, para no poner en peligro la prestación en sí misma de aquellos servicios, en la medida en que resulten claramente deficitarios e inviable su prestación desde el punto de vista financiero. Por ello, deben abordarse reformas que mejoren el rendimiento de los servicios deportivos municipales en el sentido que propone RUEDA LÓPEZ⁶⁸⁸ cuando defiende que la sostenibilidad del sector público –esto es aplicable también a sector público deportivo– depende, entre otros factores, de que «no incurra en gastos innecesarios, que ahorre cuanto sea posible y que, en definitiva, el gasto se efectúe de un modo racional, evitando el despilfarro de recursos o la mala gestión de los mismos».

En relación con la gestión financiera de los servicios públicos nos parecen muy acertadas las propuestas de BENDODO BENSAYAG⁶⁸⁹, quien en la búsqueda de nuevas fórmulas de financiación y gestión para el deporte local, sostiene que en la gestión local deportiva se ha «impulsar un deporte local dimensionado, participativo y capaz de rentabilizar los recursos existentes» e «implicar al sector privado (tanto federaciones deportivas como empresas de servicios deportivos); y hacerlo, sabiendo que es una oportunidad para adelgazar y reordenar el sistema y profesionalizarlo». Este autor hace especial hincapié en la necesidad de que los políticos y gestores sean coherentes en la promoción del deporte, sin entrar en competencias que no le son propias⁶⁹⁰.

También parece de gran interés para conseguir la sostenibilidad financiera de los servicios deportivos municipales en municipios de menos de 20.000 habitantes, dentro de una estrategia de cooperación intermunicipal, racionalizar las estructuras de los Ayuntamientos que los prestan con la ayuda de las Diputaciones Provinciales, tal como así se contempla en la LAULA que prevé la asistencia técnica por parte de aquellas entidades, en el artículo 12 y/o la asistencia material en el artículo 14, donde se prevé la posibilidad de garantizar el ejercicio de competencias municipales, promoviendo la creación de redes intermunicipales para la prestación de servicios de competencia municipal, a la que podrán incorporarse los Ayuntamientos en las condiciones que previamente se establezca mediante norma provincial, que incluirá las formas de financiación.

Por su parte, el artículo 26.2 de la LBRL, según la redacción dada por la LRSAL, con relación a estos municipios previene que será la Diputación provincial o

⁶⁸⁷ La Administración Municipal deportiva tiene que ser eficaz y eficiente; es decir, conseguir resultados al menor coste posible, lo que conlleva una adecuada disposición de la organización, de los medios y de sus funciones.

⁶⁸⁸ Véase RUEDA LÓPEZ N.: «La eficiencia y su importancia en el sector público», cit., p. 38.

⁶⁸⁹ Véase. BENDODO BENSAYAG, E.: «Las Corporaciones Locales ante la crisis económica: búsqueda de nuevas fórmulas de financiación para el deporte local», *X Congreso Agesport Andalucía*. Málaga 19 y 20 de abril de 2012, pp. 6-7. Se puede consultar en la siguiente dirección web: <http://www.munideporte.com/imagenes/documentacion/ficheros/00E44EFC.pdf>, [Con acceso el 30.01.2014].

⁶⁹⁰ Con relación a esta cuestión, DELGADO LACOBBA, gestor deportivo de acreditada experiencia en la gestión deportiva municipal, considera que el municipio «debe abandonar paulatinamente el protagonismo en todos los programas de actuación e implicar más a las asociaciones y agentes sociales en la gestión». También, entiende este gestor que el municipio debe cooperar «con el sector privado para no duplicar ofertas y aprovechamiento de sus recursos para evitar el crecimiento desmesurado del servicio municipal y la competencia desleal». Véase. DELGADO LACOBBA, C.: «Evolución de los sistemas deportivos locales». *Dinamización en la gestión de actividades deportivas municipales*. Instituto Andaluz del Deporte. Ecija (Sevilla), 2006.

entidad equivalente la que «coordinará la prestación de los servicios de recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potables, tratamiento de aguas residuales, limpieza viaria, acceso a los núcleos de población, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público» de lo que se deduce que no le corresponderá la coordinación de los servicios deportivos municipales. Aunque la Ley se centra en los servicios básicos o esenciales, ello no es obstáculo para que de forma voluntaria los Ayuntamientos de menos de veinte mil habitantes puedan recibir el asesoramiento de la Diputación para hacer que sus servicios sean sostenibles desde el punto de vista económico y poder seguir ofreciendo a sus vecinos un nivel aceptable, en nuestro caso, de servicios deportivos.

Debe quedar claro que no se cuestionan en la referida Ley los servicios deportivos municipales en aquellos. Según las previsiones de la Ley, le compete al legislador estatal y/o autonómico asignar competencias en la materia de «promoción del deporte y de instalaciones deportivas y de tiempo libre» y, en el ámbito andaluz esa atribución de competencias le viene dada a los Ayuntamientos, sin distinción en función del número de habitantes, en el artículo 9.19 de la LAULA, que, de forma muy completa, determina las competencias de los Ayuntamientos en materia deportiva. A pesar de ello, son muchas las dudas que se han suscitado en el ámbito local sobre el futuro de los servicios deportivos municipales, como consecuencia de la aprobación de la LRSFAL, y que le lleva a CORREAL NARANJO⁶⁹¹ a ver el futuro de los servicios deportivos municipales «lleno de incertidumbres», que deberá –y así lo pensamos– despejarse con el trabajo responsable de gobernantes y gestores públicos para implantar, a través de técnicas de «buena Administración» la sostenibilidad y la eficiencia como pilares básicos que sustenten su viabilidad y el funcionamiento moderno de las Administraciones Públicas y dentro de estas de la Administración deportiva municipal, conforma así lo exige el artículo 3 de la LRJSP.

Los Ayuntamientos deben fijar los precios por los servicios deportivos que prestan de tal forma que cubran el coste completo⁶⁹² de aquellos. Solamente en el supuesto de que dispongan de medios financieros y establezcan claramente los requisitos que deban cumplir los beneficiarios en las correspondientes normas de gestión que han de aprobarse por el Pleno y publicarse en el BOP, podrán establecer supuestos de exoneración o bonificaciones en aquellos. Con relación a la cobertura financiera para el establecimiento de supuestos de exención y de bonificación en los precios públicos, se defiende y propone que en el presupuesto del Ayuntamiento o, en su caso, del organismo autónomo local⁶⁹³, según cuál sea el modo de gestión del servicio público deportivo, se le dé reflejo al gasto fiscal (factura deportiva) que ello

⁶⁹¹ Sobre la problemática que introduce la Ley de racionalización y sostenibilidad financiera en los servicios deportivos municipales en general y, de forma especial, en los de menos de veinte mil habitantes, resulta de interés la reflexión que realiza CORREAL NARANJO, J.: «La incidencia de la Ley de la Administración Local en los servicios deportivos municipales un futuro marcado por la incertidumbre». *Instalaciones Deportivas Hoy*, Madrid, 2014, pp. 34-39, en particular p. 39. Se puede consultar en la siguiente dirección web: http://www.agesport.org/agesport/wp-content/archivos/34_39-idh-4-gestion-leylocal-red.pdf, [Con acceso el 21.01.2014].

⁶⁹² Véase el trabajo de VERA RIOS, S.: «La estructura del coste de los servicios públicos deportivos en el ámbito municipal», *La contabilidad ante el nuevo milenio*, IX Encuentro de Profesores Universitarios de Contabilidad, Las Palmas de Gran Canaria, pp. 727-747.

⁶⁹³ En Andalucía, seis de los ocho servicios públicos deportivos de las capitales de provincia- que son ocho- se gestionan mediante organismos autónomos locales y sólo dos – Granada y Málaga de forma directa por el propio Ayuntamiento. Fuente: elaboración propia.

conlleve. Cuando se concede una exoneración o se bonifica un precio público se está dejando de ingresar un recurso público; estamos ante un gasto no transparente u oculto, en tanto que no se conoce la dimensión cuantitativa de los ingresos que se dejan de percibir, el denominado «gasto fiscal»⁶⁹⁴. Este gasto se produce como consecuencia de exonerar y/o bonificar los precios públicos a determinados usuarios, que cumplan determinadas y concretas circunstancias recogidas en la normativa local aprobada al efecto⁶⁹⁵. Tanto las exenciones como las bonificaciones se deben cuantificar y limitar, integrándose en el programa presupuestario correspondiente al objetivo que se pretende alcanzar mediante esta actuación pública. Deben acordarse y publicarse, en el boletín oficial de la provincia correspondiente, las condiciones y requisitos que han de cumplir los beneficiarios de la exoneración o bonificación de un precio público. También deberán justificarse adecuadamente las razones que avalen el establecimiento de precios públicos por debajo de su coste así como el cumplimiento de las condiciones exigibles por los beneficiarios de aquellos.

Las medidas enunciadas anteriormente, si se desarrollan e implementan adecuadamente, pueden contribuir a dimensionar correctamente los servicios deportivos que se prestan en los Ayuntamientos andaluces y garantizar así su futuro, para que puedan seguir haciendo efectivo el derecho a la práctica deportiva, que implícitamente reconoce nuestra actual LDA.

4.6. LA COLABORACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA FINANCIACIÓN DE ACTIVIDADES DEPORTIVAS Y EVENTOS DEPORTIVOS

Las Entidades Locales necesitan más ingresos que los tradicionalmente considerados en la prestación de servicios deportivos, esto es, aquellos procedentes de los precios o tasas aplicados a los usuarios de dichos servicios junto con los recursos públicos procedentes de impuestos. Una necesidad de financiación para la que las fuentes tradicionales de ingresos –los recursos públicos y las aportaciones de los usuarios y espectadores– se van revelando claramente insuficientes, especialmente los

⁶⁹⁴ Podemos definir el gasto fiscal, siguiendo a SÁNCHEZ ARMAS, como aquel que se produce sin conllevar una salida material de fondos, al establecer beneficios fiscales, ya sean exenciones y/o bonificaciones, que conlleva la no recaudación del precio público por un servicio deportivos, de forma total o parcial y que como tal le reporta un beneficio al usuario deportivo al que se le reconoce. Sus características definidoras más relevantes son las siguientes:

- a) Es una variedad de gasto público. Este puede tomar la forma de gasto directo o de gasto fiscal. Ambas modalidades tienen en común el que se trata de aplicaciones de recursos públicos a objetivos de políticas previamente determinadas.
- b) Se efectúa mediante la concesión de beneficios fiscales. En el gasto fiscal la transparencia de fondos se realiza mediante la concesión de un beneficio fiscal y, por tanto, se articula mediante alguna excepción y/o bonificación.

Sobre la teoría del gasto fiscal, puede consultarse, SÁNCHEZ ARMAS, M.: «La teoría del gasto fiscal: un replanteamiento», disponible en la siguiente dirección web: <http://tesis.bbt.ull.es/ccssyhum/cs57.pdf>, [Con acceso el 30.01.2014].

⁶⁹⁵ Los supuestos de exención y bonificación de los precios públicos deben recogerse y regularse en las normas de gestión de aquellos, que tras su aprobación se publicarán en el boletín oficial de la provincia que corresponda a cada Ayuntamiento. A título de ejemplo puede consultarse la Ordenanza de precio público por la prestación de servicios y actividades deportivas del Instituto Municipal de Deportes de Sevilla, publicada en el BOP de Sevilla núm. 301, suplemento 89, de 31 de diciembre de 2011.

recursos públicos que como consecuencia del ciclo económico producido por la crisis se han reducido en más del cincuenta por ciento⁶⁹⁶.

La búsqueda de fuentes de financiación diferentes a las convencionales está plenamente justificada. MERINO ESTRADA Y RIVERO ORTEGA⁶⁹⁷ instan a las Administraciones Públicas a buscar fuentes de financiación alternativas de los servicios públicos, involucrando al capital privado en la provisión de servicios de interés general, replanteándose tanto las actividades que se realizan como la propia organización «para salvar lo esencial» Esto, según estos autores, sólo se puede hacer «con una estrategia de innovación orientada por el principio de eficiencia sumado a la austeridad». GIL DEL CAMPO⁶⁹⁸, desde una concepción moderna del Estado considera que la protección de los intereses generales no descansa única y exclusivamente en el sector público por lo que se muestra partidario de propiciar la colaboración en este sentido del sector privado, tanto el lucrativo como el no lucrativo. Para este autor lo público no es un “espacio” exclusivo del Estado sino que es de todos, tanto del sector público como del privado.

Hoy en día sería inconcebible el desarrollo del deporte de alto rendimiento⁶⁹⁹, por ejemplo, sin la muy estimable participación de las empresas a través del patrocinio, cuya contribución es cada vez más importante o del deporte práctica sin la colaboración

⁶⁹⁶ Los Ayuntamientos han visto reducidos sus presupuestos en los últimos años hasta en un 52%. EL informe del año 2012 sobre el dinero que las Entidades Locales destinan al deporte, publicado por la revista *Deportistas*, muestra un nuevo recorte de casi el 28%, que resulta ser el mayor desde el inicio de las turbulencias cuatro años atrás. El acumulado en este tiempo se acerca al 52%, muy similar al descenso que se ha producido en las Comunidades Autónomas. Esto significa, hablando claro, que la actividad deportiva que se realiza en los municipios dispone de menos de la mitad del dinero del que disponía en el año 2008. Puede consultarse el citado informe en la revista «Deportistas», núm. 45 (disponible en la siguiente dirección web:<http://www.munideporte.com/imagenes/revistas/ficheros/0167AB8B.pdf>) [Con acceso el 7.04.2014].

⁶⁹⁷. MERINO ESTRADA, V. y RIVERO ORTEGA, R.: *Gestionar mejor, gastar menos. Una guía para la sostenibilidad municipal*. cit., p. 22.

⁶⁹⁸ Por su supuesto que, de acuerdo con el artículo 103 de la CE, la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales, pero en un Estado Social y Democrático de Derecho la responsabilidad de su consecución recae plenamente en la sociedad civil en su conjunto, de manera que el Estado, además de realizar las actuaciones tendentes a ese fin, debe articular un sistema jurídico que favorezca la dinamización de todas las fuerzas sociales que puedan contribuir a la realización del interés general. Véase GIL DEL CAMPO, M.: *Fiscalidad de fundaciones, asociaciones y del mecenazgo*, CISS, Valencia, 2005.

⁶⁹⁹ Sirva como ejemplo el proyecto ‘España compite: en la Empresa como en el Deporte’ que tiene como objetivo contribuir al impulso y proyección de las PYMES españolas en el ámbito nacional e internacional, la potenciación de jóvenes talentos deportivos y la promoción del empresario como motor de crecimiento asociado a los valores del deporte. Estas acciones se financian con aportaciones y donaciones de empresas, como máximo de 50.000 euros, que pueden deducirse hasta un 40% de la cantidad aportada en la cuota del impuesto sobre sociedades. Estas ayudas fiscales a las empresas, además de vincular a las PYMES españolas con el deporte, ayudarán a incentivar la inversión en clubes y deportistas. La Ley General de Presupuestos Generales del Estado para 2014 incluyó esta acción que, impulsada por la Fundación CEOE, el CSD, y la AD, ha sido incluida como Actividad Prioritaria de Mecenazgo. Esta información se puede contrastar en la siguiente dirección web: <http://www.csd.gob.es/csd/documentacion/01GabPr/Novedades/el-csd-la-ceoe-y-los-deportistas-presentan-el-mecenazgo-prioritario/?searchterm=espa%C3%B1a%20compite>, [Con acceso el 01.02.2015].

de las grandes compañías especializadas en la producción de actividades deportivas para la ciudadanía sin coste alguno para el Estado⁷⁰⁰.

La Administración Pública prestadora de actividades y servicios públicos –que caracteriza al Estado Social– puede y debe auxiliarse de los ciudadanos que a través de organizaciones no lucrativas (en el ámbito deportivo las entidades deportivas de acción de voluntariado deportivo), del mecenazgo o micro mecenazgo, del patrocinio y de otras formas de colaboración, deciden destinar parte de sus bienes o derechos a la satisfacción de necesidades públicas o la realización de actividades que son de interés general, por lo que con su acción contribuyen al sostenimiento de los servicios públicos⁷⁰¹ y actividades de interés general por parte de la Administración Pública, que cada vez cuenta con menos recursos y ha de atender a más demandas.

El deporte es un buen vehículo publicitario y como señala DE LA PLATA CABALLERO⁷⁰² se pueden obtener de éste ingresos publicitarios, dada su transcendencia social, a través de contratos de patrocinio publicitario o de mecenazgo. En ambos casos se trata de la aportación que una empresa o institución privada hace a otra entidad ajena a ella, para ayudar a la consecución de una actividad determinada, sin exigir contraprestaciones a cambio. Es decir, que, al menos en el terreno teórico, es una aportación desinteresada, aunque lógicamente el donante espera que con ello su imagen y reputación salgan beneficiadas. El patrocinio deportivo se ha convertido en una herramienta de marketing a largo plazo en la que se busca el reconocimiento de marca y la notoriedad.

GARCÍA ALCOBER Y LLOPIS GOIG⁷⁰³ consideran el deporte como una herramienta de desarrollo social positivo, y desde esta perspectiva sostienen que este «puede ser especialmente útil a las empresas para cumplir con sus objetivos de responsabilidad social, ya que reúne cualidades que hacen de él una herramienta valiosa para la realización de contribuciones positivas al desarrollo de la sociedad». Constatan en su trabajo como ante una sociedad cambiante y cada vez más exigente e informada, las empresas están adaptando sus estrategias comunicacionales, ofreciendo, como alternativa a la publicidad, apoyo material, ya sea económico, logístico y/o de servicios a diferentes causas, eventos o actividades culturales y deportivas, inscritas en el ámbito

⁷⁰⁰ Sirva como ejemplo que en la actualidad la cadena comercial “GO fit” cuenta con trece centros deportivos urbanos en España. El número total de abonados que suma entre esos 13 establecimientos en nuestro país asciende, según cifras aportadas desde su central, a 127.000 personas. Estas magnitudes suponen que esta enseña sea, en estos momentos, la que contabiliza mayor número de abonados, propiciando que la cadena que hasta ahora ostentaba la supremacía, es decir, Serviocio, pase a ocupar la segunda posición con sus 111.800 abonados. Se puede consultar la noticia en la siguiente dirección web: <http://www.ingesport.es/go-fit-se-erige-en-la-cadena-con-mas-abonados/>, [Con acceso el 01.06.2015].

⁷⁰¹ El metro de Madrid, además de ser el principal medio de transporte en la capital, se ha convertido en los últimos meses en un auténtico espacio para eventos. Marcas como Sony, Samsung o Red Bull han elegido estaciones emblemáticas de la red para llevar a cabo decenas de acciones de publicidad por las que la empresa ha percibido un total de 10 millones de euros en el año 2012. Puede contrastarse la información precedente en la siguiente dirección web: <http://www.revistaprotocolo.com/articulos-y-reportajes/articulos/2286-patrocinio-mecenazgo-esponsorizacion-y-colaboracion-aclarando-conceptos.html> [Con acceso el 01.02.2015].

⁷⁰² DE LA PLATA CABALLERO, N.: *El patrocinio y mecenazgo deportivo español: guía jurídica de incentivos y limitaciones*, Universidad Europea de Madrid-CSD, Madrid, 2004, p. 23.

⁷⁰³ GARCÍA ALCOBER, M.P. y LLOPIS GOIG, R.: «Responsabilidad Social Corporativa y Deporte. Precisiones teóricas y desarrollos potenciales», *Responsabilidad Social, Ética y Deporte*, XII Congreso AEISAD 2012, Ibersaf Industrial, Madrid, 2013, pp. 89-98, en particular p. 90.

de la responsabilidad social corporativa que a su juicio ofrecen una mayor repercusión social y mediática.

A este respecto, citando a RICHAR WELFORD, identifican una serie de características del deporte que constituyen sus responsabilidades sociales intrínsecas y que, por tanto, deberían ser conocidas tanto por las empresas que ejecutan planes de responsabilidad social corporativa como por parte de las instituciones y organismos deportivos que buscan empresas que apoyen la puesta en marcha de sus programas y proyectos, como, por ejemplo, la potenciación de las características positivas inherentes a la actividad deportiva, como el juego limpio, la competición, la vida sana o la interacción social entre los participantes que refuerza la autonomía, mejora su autoestima, fomenta la buena ciudadanía y la cooperación y estimula un estilo de vida físicamente activo, valores todos ellos que son trasladables al ámbito empresarial.

Como ya se ha apuntado, otra de las vías de ingresos para las Entidades Locales a la hora de financiar un determinado servicio deportivo es la publicidad. Se puede utilizar la publicidad directa en una competición, torneo, evento o actividad deportiva municipal, así como en las instalaciones deportivas municipales. Estas últimas ofrecen múltiples posibilidades. Los ingresos que se generen en concepto de publicidad colocada en las instalaciones deportivas sirve para financiar los gastos de mantenimiento, pues muchas instalaciones no generan con la actividad deportiva ingresos suficientes para cubrir aquellos por sí misma los gastos que origina su mantenimiento. Los ingresos procedentes de la publicidad pueden contribuir a la sostenibilidad financiera de la instalación y del Ayuntamiento en su conjunto. Utilizar para la publicidad determinados espacios dentro de las instalaciones deportivas como el marcador, las esquinas o el perímetro que rodea la cancha como nos demuestra MORRIS ⁷⁰⁴ puede constituir una fuente de ingresos de gran importancia.

Otra forma novedosa de conseguir recursos es el llamado “derecho de nombrar” conocido por su denominación en inglés “naming right”⁷⁰⁵, que ROCA ALOMAR⁷⁰⁶ define como «una fórmula de patrocinio en la que el anunciante-patrocinador compra el derecho a dar su nombre a un estadio o una instalación –ya sea esta un cine, un teatro o un centro comercial– que toma así el nombre de la marca patrocinadora». Nacieron, según este autor, para incentivar las donaciones de empresas o particulares a escuelas y

704 MORRIS, K.: *The Gimmicks*, Financial World, 1992, citado por DE LA PLATA CABALLERO, N.: *El patrocinio y mecenazgo deportivo español: guía jurídica de incentivos y limitaciones*, UEM-CSD, Madrid, 2004. Cita como ejemplo de publicidad en instalaciones deportivas, el conocido Madison Square Garden, un pabellón cubierto en la ciudad de Nueva York, que ingresa, más de 100 millones de dólares por temporada, según dicha autora. Evidentemente, en el ámbito local no pueden alcanzarse cifras similares, pero marcan la tendencia que deben seguir las Corporaciones Locales a la hora de explotar los ingresos publicitarios en sus instalaciones deportivas así como en las actividades y eventos deportivos que organizan.

⁷⁰⁵ Algunos ejemplos de naming rights en España son los de las ligas profesionales de baloncesto y fútbol. La ACB adoptó en su momento el apellido Endesa, mientras que la Primera División se renombró como Liga BBVA, y la Segunda como Liga Adelante. El RCD Espanyol ha vendido el nombre de su estadio a Power 8, empresa de tecnología de capital chino dedicada al mundo software, que viajará con los periquitos a razón de 5 millones por temporadas y un contrato de 7 años. Esta información se puede contrastar en la siguiente dirección web: <http://blog.deportedeley.com/el-naming-right-como-patrocinio-deportivo/>, [Con acceso el 01.02.2015].

⁷⁰⁶ ROCA ALOMAR, A.J.: «Naming rights. Del Rich Stadium al Teatro Häagen Dazs», pp. 1-7, en particular pp. 1-2. Disponible en formato digital en la siguiente dirección web: http://www.iusport.es/images/stories/antonio_roca_NAMING_RIGHTS.pdf, [Con acceso el 01.09.2014].

hospitales a cambio de “bautizar” determinados espacios con el nombre del benefactor. Estamos ante un tipo de patrocinio en auge que se expande en el deporte pese a su elevada inversión, dado el alto impacto y notoriedad que consiguen las marcas lo que les compensa. Se trata de una operación financiera y a la vez una forma de publicidad mediante la cual una corporación u otra entidad, compra el derecho de nombrar a una instalación, evento o una actividad, normalmente por un período de tiempo definido. Se asocia marca a un “activo” en el sentido de que se le conoce, precisamente, por esa marca. El principal objetivo de este tipo de patrocinio es generar notoriedad, atención, visibilidad, impactos a menor coste que en otros soportes tradicionales y lograr que el consumidor se identifique con la marca, además de un retorno de inversión derivado de múltiples acciones comerciales. De ahí que la compra de los derechos de nombre sea visto por las marcas como una oportunidad a la hora de estar presente en la mente del consumidor y posicionarse frente a la competencia.

Otra manera de financiación, cada vez más utilizado, es el crowdfunding⁷⁰⁷ o financiación colectiva, también denominado micro mecenazgo, que consiste en la cooperación colectiva llevada a cabo por personas que realizan una red para conseguir dinero u otros recursos para llevar a cabo un proyecto propio o de otras personas u organizaciones. El medio habitual para recaudar el dinero es en internet⁷⁰⁸. Esta forma de financiar proyectos ha tenido una expansión absolutamente espectacular en los últimos años, concretamente de 2009 a 2012 hay un aumento exponencial de proyectos finalizados con éxito, como RIVERA BUTZBACH⁷⁰⁹ constata en su trabajo sobre la eclosión de la financiación colectiva⁷¹⁰.

La financiación colectiva⁷¹¹ está haciendo posible cada vez más proyectos que difícilmente habrían tenido financiación tradicional, pero de la misma forma también proyectos que normalmente se podían haber financiado por vías tradicionales, pero que

⁷⁰⁷ El crowdfunding se usa para muchos propósitos, desde artistas buscando apoyo de sus seguidores, campañas políticas, financiación del nacimiento de compañías o pequeños negocios. Sus antecedentes hay que buscarlos en las donaciones, si bien se trata de un término renovado y adaptado a las nuevas necesidades y tiempos. El protagonismo de las redes sociales, las comunidades online y las tecnologías de micro pagos hacen que sea mucho más sencillo y seguro obtener las donaciones de un grupo de personas interesadas en un proyecto a un precio muy bajo.

⁷⁰⁸ Donde podemos encontrar multitud de plataformas donde poder solicitar ayuda para que nuestro proyecto se lleve a cabo. A nivel nacional encontramos Lánzanos, Goteo y Verkani, mientras que a nivel internacional podemos destacar Kickstarter o Indiegogo.

⁷⁰⁹ RIVERA BUTZBACH, E.: *La eclosión de la financiación colectiva (un cambio, tecnológico, social y económico)*, colección nuevos sistemas.com., Barcelona, 2012, pp. 9-28

⁷¹⁰ Como ejemplo podemos citar el caso de la plataforma Verkani que en abril de 2012 había financiado con éxito 280 proyectos en el primer año de actividad, con un volumen total de financiación de 1.000.000 de euros, que RIVERA BUTZBACH cita en su trabajo sobre eclosión de la financiación colectiva.

⁷¹¹ Un ejemplo de financiación colectiva para la financiación de programas de deporte inclusivo que desarrollan organizaciones de voluntarios lo encontramos en las normas de gestión y precios públicos por las prestaciones del Servicio público de deportes, gestionado por la Concejalía de Deportes del Ayuntamiento de Granada. El importe de la donación es de entre 1 euro y 10 euros y se destina a financiar gastos de actividades y eventos deportivos cuya finalidad principal sea favorecer la inclusión social de quienes participan en las actividades y eventos. A través de la página web del Servicio público de deportes se informa de las actuaciones a las que se destinará el importe donado así como el resultado de las actividades y eventos desarrollados, entregándoles a los donantes un certificado acreditativo de la adquisición del bono y del destino del mismo. Se trata de un sistema innovador de participación de la ciudadanía que promueve la solidaridad y que se enmarca dentro de la corriente que propugna el “Nuevo Servicio Público”⁷¹¹ que promueve la colaboración directa de los ciudadanos con los gobiernos y las Administraciones Públicas en la formulación, prestación y/o evaluación de los servicios públicos.

han escogido esta forma por razones sociales o de interés personal o por restricciones coyunturales de créditos.

Con relación a la colaboración financiera del sector privado empresarial en la construcción y/o reforma de instalaciones deportivas y en su posterior explotación, garantizado las prestaciones deportivas establecidas por la Administración Pública así como precios asequibles, nos remitimos a los comentarios y observaciones que se realizan en el capítulo V de este trabajo, cuando se exponen y analizan los modos de gestión indirecta de servicios públicos.

CAPÍTULO V: EL NECESARIO CAMBIO DE PERSPECTIVA EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES DE DEPORTES

5.1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años asistimos a un recrudecimiento del debate sobre el papel que debe desempeñar el sector privado en la prestación de servicios públicos a los ciudadanos, en el que los partidarios y defensores de la gestión directa por la Administración Pública enarbolan la bandera de la “privatización de los servicios públicos”⁷¹² cada vez que la Administración Pública toma la decisión de prestar un servicio público a través de un operador privado, para denunciar un “presunto” desmontaje del Estado Social que nuestra Constitución proclama. Y ello sobre la máxima “casi intangible” para sus defensores de que sólo si se gestionan aquellos directamente, es decir por medios propios de la Administración Pública, los usuarios recibirán entonces unos servicios de calidad y a unos precios asequibles o, en su caso, gratuitos. Alegan en defensa de su postura que las formas de gestión directa no atienden tanto al coste-beneficio como al servicio en sí.

Esto no tiene que ser de este modo ya que en estos tiempos resulta evidente que todas las Administraciones Públicas han de optimizar los recursos públicos que destinan a los servicios públicos, dada la drástica reducción presupuestaria a la que se han visto obligadas, como consecuencia de las reformas legislativas que la crisis económica y financiera que se inicia en el año 2008 ha provocado en España y en Europa. Confunden, a nuestro entender, la creación de un servicio público con la forma de gestionarlo, como muy acertadamente nos recuerda MERINO ESTRADA⁷¹³, pues el modo de gestión de un servicio no es la causa de que este tenga una mayor o menor calidad o sea más o menos costoso para sus beneficiarios. Los estándares de calidad así como las tarifas que han de abonar los usuarios y los supuestos en los que acceden los usuarios de forma gratuita, se establecen por la Administración Pública en la correspondiente ordenanza reguladora de los mismos, como hemos visto en el capítulo I al analizar el contenido de las ordenanzas de servicio público reguladas en la LAULA.

La gestión de los servicios públicos debe alejarse del debate ideológico y el uso torticero de términos como “privatizar” o “externalizar”. Hay que entrar en el fondo de la cuestión, es decir, cómo se prestan, se puedan prestar o se deban prestar los servicios públicos. Y, por lo tanto, si se hace a través de recursos públicos y recursos humanos adscritos directamente a una organización que revista el carácter de Administración Pública o bien con capital privado y personal dependiente de entidades privadas y/o a través de entidades asociativas sin ánimo de lucro o mediante una combinación de todas ellas, según cada caso y tipo de prestación pública. Y siempre, sin excepción alguna, bajo rigurosos controles por parte de la Administración Pública, titular de los servicios públicos, con la participación de los usuarios, tanto en la fase de adjudicación como en la de ejecución⁷¹⁴. Defendemos que hay que repensar sobre bases sólidas, con datos y

⁷¹² Véase el trabajo de VILLAR ROJAS, F.J.: *Privatización de servicios públicos*, TECNOS, Madrid, 1993.

⁷¹³ Véase MERINO ESTRADA, V.: «La elección de la forma de gestión de los servicios públicos Locales», *Revista de Estudios Locales*, número extraordinario julio-agosto, 2007, p. 115. Se trata de actos separables, como lo demuestra que la forma de gestión puede ser modificada sin supresión y sin verse afectado el carácter de servicio público local.

⁷¹⁴ DE LA PLATA CABALLERO considera que hay que maximizar el uso de todas las posibilidades que la legislación ofrece, combinando todas ellas para conseguir una óptima gestión de los servicios

con criterios objetivos, la relación entre lo público y lo privado⁷¹⁵, apostando por una cultura colaborativa, responsable y transparente que nos permita ofrecer servicios deportivos a la ciudadanía con la mayor calidad y eficiencia posible y donde el destinatario final de los mismos disponga de medios y vías de participación, en un ejercicio de control ciudadano sobre la base de la transparencia en la gestión. Sólo de esta forma podrán superarse los recelos y la desconfianza que se producen sobre la participación del sector privado empresarial y asociativo cuando de gestionar un servicio público se trata.

Como dice RAMIÓ MATAS⁷¹⁶ no existen evidencias empíricas y estudios que avalen que lo “público” es mejor o peor o viceversa que sólo funcionan los servicios públicos gestionados de forma privada, por lo que necesitamos estudios y para ello es necesario que los investigadores disponga de información y documentación de calidad para llevar a cabo su trabajo. Como nos recuerda GALLARDO GUERRERO⁷¹⁷ apenas existen estudios sobre las formas de provisión y, sobre todo, todas las opciones a la hora de gestionar un servicio público deportivo municipal son válidas, al margen de mal o buen uso que se haga de ellas o de la profesionalidad de sus gestores.

No entraremos ahora en el viejo y complejo debate de lo que es, jurídicamente, un servicio público, al que ya no hemos referido en el capítulo I de este trabajo, en el que hemos concluido que el concepto de servicio público local hoy da cabida, en sus formas más abiertas, a los servicios deportivos municipales, cuya configuración como servicio público defendemos por los beneficiosos efectos que genera, tanto para quien practica deporte o realiza actividades físicas, como a la sociedad en su conjunto, desde el punto de vista educativo, integrador y saludable, tal como hemos puesto de manifiesto y justificado en los capítulos II y III de este trabajo de investigación.

El asunto que debe ocuparnos en este capítulo es el de responder a la siguiente pregunta: ¿cómo se han de prestar esos servicios públicos? y de manera particular ¿cómo ha de prestarse el servicio público municipal de deportes? Es en este punto en el que la controversia referida se muestra en toda su crudeza. Una buena parte de la sociedad, de una manera que se nos antoja equivocada, identifica la prestación de determinados servicios públicos, entre ellos el de la sanidad pública o la educación, con las formas de prestación directa de los mismos por la Administración Pública. Hay que recordar que la prestación de servicios públicos se puede hacer tanto de modo directo como indirecto, estando plenamente consolidadas en nuestro ordenamiento las diferentes formas en las que se concretan uno y otro modo, como lo atestigua primero el

deportivos municipales. Véase DE LA PLATA CABALLERO, N.: «La gestión mixta como impulso a la crisis en los modelos de gestión de las actividades físico deportivas» BALAGUER CALLEJÓN, F. y ARANA GARCÍA, E. (coords.), *Libro homenaje al profesor Rafael Barranco Vela*, Thomson Reuters, Pamplona, 2014, pp. 2061-2082, en particular pp. 2062-2063.

⁷¹⁵ Véase el trabajo de GARCES SANAGUSTIN, M.: «En torno a la colaboración», LAGUNA SANQUIRICO F. (coord.), *El futuro de la colaboración del sector privado con el sector público*, Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. Madrid, 2012, pp. 45-52.

⁷¹⁶ Véase RAMIÓ MATAS, C.: *La gestión pública en tiempos de crisis*, p. 3. Disponible en formato digital en la siguiente dirección web: file:///C:/Users/USUARIO1/Downloads/gestion-de-la-aapp-entiempos-de-crisis.pdf, [Con acceso el 01.06.2015].

⁷¹⁷ Véase GALLARDO GUERRERO, L.: «Características generales de los servicios deportivos municipales en Castilla-La Mancha», *Revista Motricidad*, núm.9, 2002. p. 167.

RSCL y luego el artículo 85 LRBRL⁷¹⁸. Este precepto sólo impone, como veremos más adelante, dos limitaciones a la hora de elegir la forma concreta de prestación: la primera, que se elija siempre la más eficiente y la segunda, que las formas de gestión indirectas no son admisibles en el supuesto de servicios que comporten el ejercicio de la autoridad.

La cuestión es que, tanto se preste de una forma directa como indirecta, el servicio público sigue siendo público, dado que la forma no altera el sentido del servicio público. Como nos recuerda DE LA SERNA BILBAO⁷¹⁹ el término “privatización” que tanto rechazo provoca en algunos sectores tiene varios significados que van desde el uso de técnicas privadas de gestión por el sector público para mejorar su eficiencia hasta la gestión de sectores públicos por entidades privadas, ya sea en régimen de concesión administrativa o sometidos a regulación con obligaciones de servicio público.

Por tanto, si esto es así, lo que hay que discutir no es si se “privatiza” o no un servicio, la cuestión es si sólo a través de una forma de gestión directa se pueden gestionar de una forma razonable los servicios públicos o bien si es admisible que se presten mediante formas indirectas o con una combinación de ambas, que es la postura que defendemos en este trabajo con relación a los servicios públicos deportivos en el ámbito municipal.

En muchas ocasiones la Administración deportiva municipal carece de determinados medios que le impiden llevar a cabo su cometido de promover la práctica deportiva y ha de recurrir al sector privado para poder cumplir con su función. En este sentido la jurisprudencia del TS⁷²⁰ exige que en la decisión sobre una forma concreta de gestión se realice un análisis prospectivo con datos objetivos que demuestren de forma expresa que se elige una forma que conviene al interés general o como diría MERINO ESTRADA⁷²¹ «que permita adoptar la decisión más próxima al óptimo deseable en términos de máximo beneficio para el ciudadano».

Por tanto hay que estudiar en cada caso la forma de prestar el servicio que más convenga dependiendo del tipo de prestación de que se trate y la capacidad y situación del Ayuntamiento, entre otros factores, para determinar cuál sea la forma de prestación más eficiente y eficaz, teniendo en cuenta que tanto la eficiencia como la eficacia, como hemos expuesto en el capítulo IV de esta investigación, tienen como fondo la necesidad no sólo de que exista una optimización en el gasto y en la prestación del servicio público, sino que éste debe realizarse con unos incondicionales mínimos estándares de

⁷¹⁸ El artículo 85 de la LRBRL, en su redacción actual, establece que los servicios públicos de la competencia local podrán gestionarse mediante gestión directa (por la propia Entidad Local, mediante organismo autónomo local, a través de entidad pública empresarial local o por medio de una sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública), o bien se pueden prestar mediante gestión indirecta (mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el artículo 277 del TRLCSP).

⁷¹⁹ Para DE LA SERNA BILBAO la fijación y delimitación precisa del concepto de privatización resulta una cuestión en extremo compleja. Este término comprende procesos que van desde el otorgamiento de una concesión administrativa, pasando por la transferencia de todo o parte de un sector de la actividad económica al sector privado, hasta la adopción de formas organizativas privadas para el desarrollo de actividades económicas o no, de la Administración. Véase DE LA SERNA BILBAO, M^a.N.: *La privatización en España. Fundamentos constitucionales y comunitarios*, Aranzadi, Madrid, 1995, p. 36.

⁷²⁰ Entre otras, la sentencia del TS de 29.06.1986.

⁷²¹ Véase MERINO ESTRADA, V.: «La elección de la forma de gestión de los servicios públicos Locales», cit., p. 116.

calidad⁷²² y además –esto es muy importante– que se satisfagan los derechos de los ciudadanos.

Podemos analizar los puntos a favor y en contra de unas u otras formas de prestación, pero sin “demonizar” algunas de ellas, porque en principio, como sostiene GALLARDO GUERRERO⁷²³ todas son válidas. No se trata, por tanto, de prohibir, vetar o imponer una u otra forma de prestación, se trata de argumentar qué puede ser más conveniente en cada caso para conseguir prestar servicios deportivos a la ciudadanía con calidad y hacer que ésta aproveche los beneficios que la práctica deportiva produce en las personas. Nadie discute hoy, por ejemplo, que la gestión de las líneas urbanas o interurbanas de transporte de viajeros se haga de forma indirecta mediante concesión administrativa; se ve como “algo natural”.

Las formas de provisión de servicios públicos no se agotan con el listado que nos ofrece el ya citado artículo 85 LRBRL, ya que nuestro ordenamiento jurídico y, singularmente, el ordenamiento jurídico andaluz contemplan otras formas de prestación que implican la colaboración de los particulares, ya sean empresarios o entidades asociativas a través de convenios de colaboración en el caso de las entidades asociativas o de servicios regulados para los particulares o los convenios interadministrativos entre dos o más Administraciones Públicas para llevar a cabo una actividad, como, por ejemplo, el programa “España se mueve” que implica al CSD, a las Comunidades Autónomas y a los Ayuntamientos, que se analizó en el capítulo III de este trabajo.

Por tanto, la dinámica privada hay que promoverla y utilizarla no sólo en el marco del ya clásico contrato de concesión administrativa, como se defiende en este trabajo, sino que también habrá que utilizar otras figuras como los convenios de colaboración con las entidades deportivas⁷²⁴ o las concesiones administrativas de uso privativo de dominio público a entidades declaradas de utilidad pública o la reglamentación de actividades privadas que sean de interés general, institución esta última que se ha incorporado por primera vez, como veremos más adelante, a nuestro ordenamiento a través de la LAULA⁷²⁵ y que puede ser de gran utilidad para la

⁷²² 73. Sobre la importancia de los estándares de calidad en la prestación de servicios públicos y la forma de garantizarlos a través de la correspondiente responsabilidad patrimonial de aquella, véase el trabajo de CARAZA CRISTINA, M^a del M.: «Los estándares de calidad en la prestación de los servicios públicos y su incidencia en la responsabilidad de la administración», tesis doctoral, Universidad de Sevilla, 2015, disponible de forma resumida en la siguiente dirección web: <https://idus.us.es/xmlui/handle/11441/27026>, [Con acceso el 01.08.2015].

⁷²³ Véase GALLARDO GUERRERO, L.: «Características generales de los servicios deportivos municipales en Castilla-La Mancha», cit., p. 167.

⁷²⁴ Proponemos en este capítulo un buen uso de esta figura, exponiendo las condiciones que deben concurrir en los convenios de colaboración con entidades deportivas para no hacer uso indebido o fraudulento de los mismos, que se produce cuando se utiliza en negocios que por su contenido patrimonial o subvencionar deberían ser calificados de contrato o subvención.

⁷²⁵ Aunque en el ámbito local, como señala VILLALBA PÉREZ, ha existido hasta ahora cierta impermeabilidad para abordar la controvertida regulación de los servicios públicos en un mercado libre y competitivo, la LAULA ha incorporado por primera vez con carácter general en nuestro ordenamiento – con un alcance limitado a Andalucía– los servicios de interés general y los servicios reglamentados prestados por particulares. Véase VILLALBA PÉREZ, F.: «Adaptación de los servicios públicos locales al contexto jurídico y social», *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, núm. 1, 2010, pp.169-196. Disponible en formato digital (on line) en la siguiente dirección web: http://revistariem.uautonoma.cl/sites/default/files/revistas/revista_ichem_1_0.pdf, [Con acceso el 12.07.2015].

prestación de determinados servicios, como, por ejemplo, los relacionados con actividades deportivas en la naturaleza, dentro del servicio público municipal de deportes.

Como ya se ha apuntado, se defiende en este trabajo un modelo de gestión colaborativa en los servicios públicos deportivos municipales⁷²⁶, que implica tanto al sector privado empresarial, como al sector asociativo deportivo y no deportivo y a otras Administraciones Públicas. En nuestra propuesta, las entidades deportivas, especialmente las declaradas de utilidad pública local, tienen una especial relevancia. También, y con una visión transversal se le da cabida a otras entidades interesadas en el fomento de la práctica deportiva, como son las asociaciones vecinales y las asociaciones juveniles y sociales, para las que la práctica deportiva constituye un medio excelente para educar e integrar a las personas y conseguir una mayor cohesión social, tal como hemos podido comprobar en los capítulos II y III.

5.2. LOS MODOS DE GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL DE DEPORTES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

5.2.1. Modificaciones introducidas por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Financiera de la Administración Local en relación con los modos de gestión

La implosión de la crisis en el año 2008 trajo consigo el que «la deuda» y «la estabilidad presupuestaria» se convirtieran en tótems ante los que claudicaba cualquier otra prioridad. La reforma del artículo 135 de la Constitución en 2011 y de la LOEPSF en 2012 configuraron el “cuerpo jurídico” al que había que adaptar todo nuestro sistema institucional siendo su plasmación, en lo que a los municipios se refiere, la LRSAL aprobada en 2013, que viene a reformar en profundidad la originaria LRBRL⁷²⁷, con la finalidad casi única, como ha dicho VELASCO CABALLERO, de «reducir costes»⁷²⁸. De esta manera, el Gobierno ha dejado a un lado la reforma de la Administración Local que se había acordado en el llamado «Pacto Local»⁷²⁹.

⁷²⁶ BLANCO PEREIRA apuesta por la gestión de instalaciones y actividades deportivas a través las entidades deportivas, que denomina “gestión cooperativa”. Véase BLANCO PEREIRA, E.: «La gestión deportiva local: el asociacionismo en el ámbito de la gestión deportiva local. Bases de futuro para una política deportiva local», cit., p. 1. Disponible en la siguiente dirección web: <http://www.femes/files/566-948-archivo/LA%20GESTI%C3%93N%20DEPORTIVA%20LOCAL.pdf>, [Con acceso el 01.07.2015].

⁷²⁷ Para algunos, la reforma de la Administración Local de 2013 supone un ataque frontal a la capacidad local de desarrollar políticas alternativas y de profundización del Estado del Bienestar por la doble vía de limitar las competencias municipales y de someter a los Ayuntamientos a tutelajes y controles estatales con gravísimas consecuencias en caso de incumplimiento de los denominados “objetivos de estabilidad presupuestaria”.

⁷²⁸ Las delegaciones de competencia, según este autor, «ya no se explican como una forma de aumentar el poder o autonomía local sino como una forma de gestión eficiente de competencias supramunicipales» y este planteamiento le lleva afirmar que, en realidad, el verdadero propósito de la reforma ha sido una «reducción de costes». Véase VELASCO CABALLERO, F.: «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *Anuario de Derecho Municipal*, 2012, Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid y Marcial Pons, Madrid, 2013, pp. 45-46.

⁷²⁹ Sobre el pacto local es de gran interés para conocer tanto el proceso de gestación del mismo como las líneas de actuación, la obra colectiva de CALONGE VELÁZQUEZ, A.; ALLUÉ BUIZA, A. y GONZÁLEZ DEL TESO, T.: *El pacto local de 1999: medidas para el desarrollo del gobierno local*, FEMP y MAP, Madrid, 2000.

En la actualidad se están tramitando ante el Tribunal Constitucional varios recursos de inconstitucionalidad⁷³⁰ interpuestos por algunas Comunidades Autónomas, entre ellas la de Andalucía, contra varios preceptos de la LRSAL⁷³¹. Con relación a los modos de gestión, la LRSAL exige a los Entes Locales que motiven la elección del modo de gestión, tomando como referencia la eficiencia y la sostenibilidad de la opción elegida, lo que para algunos autores, entre otros BASSOLS COMA⁷³², supone una clara limitación de la capacidad electiva de aquellos en el ejercicio de la potestad de autoorganización. Por otra parte, la referida Ley muestra una preferencia no explícita a favor de las formas de gestión indirectas, aunque de forma expresa no lo hace como si lo hacía el primer texto que informó el Consejo de Ministros, en el que se usaba el término “externalización”, y una correlativa revisión de los entes instrumentales a los que somete a la racionalización⁷³³ tomando también como referencia la eficiencia y la sostenibilidad. Por ello a continuación nos referiremos a ambas cuestiones dado que inciden de manera determinante en la decisión sobre la forma de gestión del servicio público local de deporte.

La preocupación por la eficiencia en la gestión municipal no es una cuestión nueva. La Administración Local española, tras la restauración democrática en 1978, en el contexto del Estado del Bienestar, se responsabilizó de ofrecer un conjunto de servicios a los ciudadanos, entre los que se encuentran los servicios deportivos. En este sentido, según TOMÁS FORNES⁷³⁴, una de las preocupaciones básicas de los gobiernos locales ha sido cómo maximizar su capacidad para gestionar y ofrecer servicios públicos a los ciudadanos, teniendo en cuenta las restricciones presupuestarias y legales que siempre han existido, incluso en períodos en que no se existía “crisis”.

⁷³⁰ Los buenos oficios del Consejo de Estado no han evitado la interposición de varios recursos ante el Tribunal Constitucional. Como se ha puesto de manifiesto por CUESTA REVILLA «ha sido innegable el destacado papel desempeñado por el Consejo de Estado, pues ha conseguido, gracias a su Dictamen 567/2013 –evacuado sobre la última versión del Anteproyecto, de 24 de mayo de 2013–, que el legislador reconsiderara muchas de sus propuestas iniciales, de tal modo que, primero el texto presentado al Congreso como proyecto, y luego el finalmente aprobado, con ligeros cambios, como Ley, la 27/2013, se haya visto libre de los muchos e importantes reparos de constitucionalidad de los que podría haber sido objeto, y que, en líneas generales, podamos afirmar que no viola de modo flagrante la garantía institucional la autonomía Local, con independencia de que aún pueda ser susceptible de muy variadas objeciones». CUESTA REVILLA, J.: «Las competencias municipales: una aproximación a un nuevo régimen jurídico», Cuadernos de Derecho Local, núm. 34, 2014, pp. 98-126, en particular p. 100. Disponible en formato digital en la siguiente dirección web: http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1530/09_CUESTA_P98_125_QDL_34.pdf?sequence=1, [Con acceso el 01.07.2015].

⁷³¹ El recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Financiera de la Administración Local se acordó por el Consejo de Gobierno de 25 de febrero de 2014. El texto resumido del referido recurso se puede consultar, en formato digital, en la siguiente dirección web: <http://www.juntadeandalucia.es/presidencia/portavoz/resources/files/2014/2/25/1393349061626RecursoAdministracionLocal.pdf>, [Con acceso el 01.02.2015].

⁷³² Véase BASSOLS COMA: «La racionalización de la Administración Local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama general», cit., p. 28.

⁷³³ Véanse con relación a la racionalización de los entes instrumentales en el sector público los trabajos de MONTOYA MARTIN, E.: «Nuevas perspectivas sobre la gestión de los servicios locales: incidencia de la crisis económica y necesidad de racionalización del sector público instrumental», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 5, 2011, pp. 163-192 y «Reflexiones sobre el sector público instrumental en un contexto de crisis económica: la inaplazable hora de la racionalización», *VII Congreso AEPDA*, Tarragona, 10-11 de febrero 2012.

⁷³⁴ TOMÁS FORNES, M.: *El debate sobre la eficiencia y la democracia local*, Diputación de Barcelona, 2001.

El aspecto determinante de la referida reforma, y sobre el que se hace pivotar todo el proceso de cambio legislativo que conlleva la LRSAL, según CUESTA REVILLA⁷³⁵ lo constituye la situación de crisis económica que se arrastra desde hace años, caracterizada por «una incontestable escasez de recursos, e íntimamente relacionada con la entrada en vigor de la LEPSF, dictada en desarrollo del artículo 135 de la Constitución». Para este autor, el legislador desde el primer párrafo del preámbulo de la LRSAL, «proclama la necesidad de llevar a cabo nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración Local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales», argumentos estos que serán reiterados, hasta la saciedad, para justificar la adopción de los cambios efectuados. Llama de manera especial la atención de este investigador la eliminación del texto de la referida Ley de reforma de la Administración Local del término “eficacia”, siendo sustituido, en cambio, por el de *eficiencia*. Resulta obvio para este autor que no habría sido necesaria la mención expresa ni de uno ni de otro, puesto que los dos son principios esenciales de cualquier organización administrativa, consagrados no ya constitucionalmente, sino también en otros muchos textos normativos⁷³⁶. Sin embargo, es muy revelador para este autor «que ahora solo se hable de eficiencia, cuando es comúnmente aceptado que éste es un principio de funcionamiento, más que organizativo», y que hace referencia, como recuerda en su exposición citando a COSCULLUELA MONTANER, a «una adecuada política de gasto en relación al servicio a prestar»⁷³⁷.

Con relación a la formas de gestión directas, dispone el legislador que sólo podrá hacerse uso de las formas de Entidad Pública empresarial local y Sociedad mercantil local de capital social de titularidad pública cuando quede acreditado mediante memoria justificativa que resultan dichas formas más sostenibles y eficientes que las formas de gestión propia u Organismo autónomo local. A tal efecto deberán tenerse en cuentas para dicha opción «criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión». En el expediente, que a tal efecto se elevará al Pleno para su aprobación, deberá constar el asesoramiento recibido, los informes sobre coste del servicio, así como el apoyo técnico recibido que deberá ser objeto de publicación. Entre los informes recibidos deberá figurar el del Interventor Local quien valorará⁷³⁸ la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas de conformidad con el art 4 de la LOEPS⁷³⁹.

⁷³⁵ CUESTA REVILLA, J.: «Las competencias municipales: una aproximación a un nuevo régimen jurídico», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 98-126, en particular p. 99. Disponible en formato digital en la siguiente dirección web: http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1530/09_CUESTA_P98_125_QDL_34.pdf?sequence=1, [Con acceso el 01.07.2015].

⁷³⁶ Véanse, por ejemplo, los artículos 31.2 (eficiencia) y 103.1 (eficacia) de la Constitución; o los respectivos artículos 3 de la LRPAC (principios generales) y de la LOFAGE (principios de organización y funcionamiento), aun cuando en esta, sin embargo, se califique estos principios como de funcionamiento.

⁷³⁷ COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, 24ª edición, Civitas, Cizur Menor, Navarra, 2013. En sus páginas 158 y 159, al abordar los principios de la organización administrativa, dedica un apartado (“1. Eficacia, economía y eficiencia”) a distinguir sendos términos.

⁷³⁸ Precisamente en este punto del alcance del informe de Intervención, nos recuerda BASSOLS COMA que se produjo una importante modificación por vía de enmienda parlamentaria respecto al texto inicial de la LRSAL (BOCG núm. 58.1 del día 6 de septiembre de 2013) que contemplaba además que el Interventor debía pronunciarse sobre la «eficiencia» de la propuesta planteada conforme al art 7 de la

El uso de la potestad para organizar y modificar la forma de gestión de los servicios públicos locales, según MONTOYA MARTIN⁷⁴⁰, exige la correspondiente motivación, que permita la emisión de un posterior juicio de razonabilidad sobre criterios de eficacia, eficiencia y economía y, además, que esta se ejerza conforme a la competencia, condiciones y finalidad establecidas en el ordenamiento jurídico. En la práctica, dice esta investigadora, no ha existido «la debida motivación en el proceso de constitución de las sociedades o de las entidades», tal como así lo ha constatado también el Tribunal de Cuentas⁷⁴¹ el que a este respecto ha señalado que en los supuestos examinados en diferentes fiscalizaciones, «la única razón apuntada por el Ayuntamiento para justificar la creación de un nuevo ente instrumental (sociedad municipal) es la presunta ineficacia e inoperatividad de las unidades administrativas que gestionaban la prestación de los servicios municipales. Sin embargo, esa fundamentación no ha quedado justificada con la documentación aportada para acreditarlo; y, en todo caso, ello pudiera y debiera haber originado la incoación de las pertinentes actuaciones de los órganos competentes dirigidas a corregir esa situación y, en su caso, exigir las responsabilidades en que se hubiera incurrido, pero no puede justificar, por sí sola, una modificación organizativa».

Pero no basta, a nuestro juicio, con motivar adecuadamente la decisión sino que debe asegurarse la Entidad Local el control y la evaluación del servicio, tanto se trate de entidades instrumentales como si se trata de un operador privado que como concesionario presta el servicio público.

Los entes instrumentales⁷⁴² están sujetos a medidas de control estricto por parte del ente matriz, como así lo previene el artículo 81.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP)⁷⁴³, en el que se obliga a

LOEP, referido al principio de eficacia en la asignación y utilización de los recursos públicos. Esta eliminación de un pronunciamiento sobre la eficiencia por parte del Interventor fue postulada en reiteradas ocasiones por la Federación Española de Municipios y Provincias por considerar que limitaba en exceso la autonomía de decisión de los miembros electos de las Corporaciones Locales. Ahora bien, esta eliminación no sigue impidiendo el ejercicio por parte del Órgano de Intervención del centro sobre «la eficacia» de la gestión local, de organismos autónomos y sociedades mercantiles que el artículo 213 de TRLHL, según la nueva redacción dada a dicho artículo por la LRSAL.

⁷³⁹ Este artículo fue modificado por la Ley Orgánica 9 /2013 de 20 de diciembre.

⁷⁴⁰ MONTOYA MARTIN, E.: «Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local antes y después de la ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 36, 2014, pp. 1-41, en particular pp. 6-7.

⁷⁴¹ Véase el Informe del Tribunal de Cuentas de fiscalización del sector público local correspondientes a los años 2006, 2007 y 2008.

⁷⁴² Véase el trabajo de GONZALEZ RIOS, I.: «Hacia una racionalización “estructural” de los entes instrumentales: principios y reglas de inexcusable cumplimiento», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 88, 2014, pp. 13-60. En este se analiza el proceso de racionalización administrativa llevado a cabo en el seno de la Administración estatal, autonómica y local, para destacar el relevante papel que en el mismo ha jugado el principio de sostenibilidad financiera y el de estabilidad presupuestaria.

⁷⁴³ Como se declara en su exposición de motivos « En general, se hace más exigente la creación de organismos públicos al someterse a los siguientes requisitos: por un lado, la elaboración de un plan de actuación con un contenido mínimo que incluye un análisis de eficiencia y las razones que fundamentan la creación; justificación de la forma jurídica propuesta; determinación de los objetivos a cumplir y los indicadores para medirlos; acreditación de la inexistencia de duplicidades, etc. Y, por otro lado, un informe preceptivo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. De acuerdo con el criterio de racionalización anteriormente expuesto para toda la Administración General del Estado, tanto los organismos existentes en el sector público estatal como los de nueva creación aplicarán una gestión

todas las Administraciones Públicas a establecer un sistema de supervisión continua de sus entidades dependientes, con el objeto de comprobar la subsistencia de los motivos que justificaron su creación y su sostenibilidad financiera, que ha incluir la formulación expresa de propuestas de mantenimiento, transformación o extinción. Hoy ya no son posibles situaciones pasadas, en las que se creaban entes instrumentales para huir de los controles del Derecho administrativo, como diría CANDELA TALAVERO⁷⁴⁴, o de los controles presupuestarios y financieros, como apunta PASCUAL GARCÍA⁷⁴⁵.

Como nos recuerda RAMIÓ CARLES⁷⁴⁶ antes ni se planificaba, ni se controlaba y aún menos se evaluaba la prestación de un servicio público realizada por un tercero, ya fuese un ente instrumental o un concesionario. En éstas condiciones –afirma este autor– es difícil garantizar unos mínimos estándares de calidad». En apoyo de la anterior afirmación, refiere como algunas organizaciones privadas que prestan servicios públicos al no sentirse controladas ni evaluadas no se preocupan de dar un servicio público de calidad. Para este investigador «si no hay planificación, ni control y no hay evaluación de las redes privadas que prestan servicios públicos no se consigue a medio y largo plazo la mejora de la eficacia y de la eficiencia» que son los dos objetivos fundamentales que – a su juicio y al nuestro también– se persiguen cuando se decide que un servicio público se preste en régimen de concesión o mediante un ente instrumental.

Por ello es muy importante que desde la Administración Pública se realice la debida supervisión y control de los operadores privados que prestan los servicios públicos. En este sentido BASSOLS COMA⁷⁴⁷ señala cómo el preámbulo de la LRSAL da algunas pistas sobre técnicas y métodos para el aumento de la eficacia y eficiencia como, por ejemplo, la auditoría de cuentas o mayor transparencia en la información económico-financiera de las Entidades Locales para contribuir a la toma de decisiones por parte de los cargos electos. En este trabajo, concretamente en el capítulo IV, hemos abogado por determinadas técnicas (cálculo de costes e indicadores de gestión) que contribuyen a una buena Administración y a que se hagan realidad los principios de buen gobierno que la LT proclama en su título II.

Del análisis del artículo 85 de la LRRL, en su actual redacción, cabe deducir un criterio preferencial en favor de las formas que se agrupan en torno a la gestión

compartida de los servicios comunes, salvo que la decisión de no hacerlo se justifique en la memoria que acompañe a la norma de creación por razones de eficiencia, conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, seguridad nacional o cuando la organización y gestión compartida afecte a servicios».

⁷⁴⁴ CANDELA TALAVERO, J. E.: «La gestión directa de los servicios públicos y la huida del derecho administrativo: especial referencia en la Administración Local», *Revista de Estudios Locales CUNAL*, núm.137, 2011, pp. 30-51

⁷⁴⁵ Este autor comprobó cómo hasta el año 2010, la mayoría de los entes instrumentales que se crearon tenían como finalidad huir de los controles que imponía el Derecho Administrativo y el Derecho financiero. Véase PASCUAL GARCÍA, A.: «La huida del Derecho Administrativo, del Presupuesto y de los controles financieros por los nuevos entes del sector público», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 60, 2010, pp. 109-128.

⁷⁴⁶ Véase RAMIÓ MATAS, C.: «E-administració i nous models de gestió pública», *I Congrés Català de Gestió Pública*, Barcelona, 2002.

⁷⁴⁷ BASSOLS COMA, M.: «La proyección de los principios de estabilidad presupuestaria y estabilidad financiera en la reforma de la Administración Local (LRSAL), BALAGUER CALLEJÓN, F. y ARANA GARCÍA, E. (coords.) *Libro homenaje al profesor Rafael Barranco Vela*, Thomson Reuters, Pamplona, 2014, pp. 2213-2248.

indirecta, al exigir al legislador, como ya hemos expuesto, que el servicio público se preste de la forma más eficiente y sostenible, siendo la gestión indirecta, tanto en su vertiente contractual (concesiones administrativas) como en la institucional (empresas mixtas), un modo admitido en la meritada Ley, desde su primera redacción en 1985 y con anterioridad en el RSCL, en la que el particular asume contractualmente o institucionalmente, en su calidad de concesionario administrativo, la explotación del servicio a su riesgo y ventura. De ello podemos colegir que a la Administración Pública le resultará más sostenible y eficiente esta opción, que hacerlo de forma directa, incluso en los supuestos en los que se contemplen aportaciones dinerarias o en especie de la Administración Pública al concesionario.

5.2.2. Modos de gestión tipificados en el artículo 85 de la LRBRL

El artículo 85 de la LRBRL regula diferentes formas de provisión de servicios agrupándolas en modos directos e indirectos⁷⁴⁸, sin acoger los modos mixtos tal como había propuesto GARRIDO FALLA⁷⁴⁹ y a pesar de la clasificación tripartita efectuada por la LRL y el RS. Este precepto ha sido reformado en dos ocasiones desde su redacción original en 1985. La primera de ellas se llevó a cabo por LMMGL, caracterizándose, según MONTOYA MARTIN⁷⁵⁰ por el inmovilismo y las escasas novedades en materia de gestión de servicios públicos, pues aquella se limitó a incorporar como modalidad de gestión directa la fórmula de entidad pública empresarial para el ámbito local. Asimismo, ésta estableció «una regulación sustancial necesaria de los organismos autónomos y sociedades mercantiles con capital social público, hasta ahora sólo reguladas parcialmente en normas reglamentarias»⁷⁵¹, continuando el reformado artículo 85 de la LRBRL, «con las viejas categorías» sin introducir «referencia alguna a los conceptos de servicios de interés general, servicio universal, servicios de interés económico general u obligaciones de servicio público». Como acertadamente afirma la citada autora, la finalidad de la referida reforma fue la de «uniformar las modalidades organizativas instrumentales a imagen y semejanza de la LOFAGE, aunque desde perspectivas distintas».

La segunda reforma se ha producido en diciembre de 2013, y a ella nos hemos referido en el epígrafe anterior. La novedad más importante introducida por la LRSAL lo constituye como ya se ha indicado en la limitación de la potestad electiva de las Entidades Locales, en tanto que les obliga a elegir la forma de gestión que sea más

⁷⁴⁸ Históricamente hubo una polémica terminológica sobre la expresión que debía de ser empleada para designar a los instrumentos de gestión del servicio público. ALBI CHOLBI y la doctrina minoritaria se inclinaba a utilizar la expresión modos de gestión, mientras que la doctrina en general y el legislador, se inclinaban por la de formas de gestión. En la actualidad son empleadas ambas expresiones de forma equívoca, si bien los textos legales utilizan la de formas de gestión, aunque entiendo que existe una diferencia entre ellas. Véase ALBI CHOVI, F.: *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales*, Aguilar, Madrid, 1960.

⁷⁴⁹ Ver, a modo de ejemplo, GARRIDO FALLA, F.: *Tratado de Derecho Administrativo II*, 9.ª ed., Tecnos, Madrid, 1989, pp. 351 y ss.

⁷⁵⁰ MONTOYA MARTIN, E.: «Los modos de gestión de los servicios públicos en la legislación local», *Serie Claves del Gobierno Local*, núm. 9, 2003, pp. 133-198, en particular p. 133.

⁷⁵¹ La escasa regulación de los organismos autónomos y la necesidad de esta reforma se puso de manifiesto por DE LA PLATA CABALLERO antes de que se produjera aquella. Véase DE LA PLATA CABALLERO, N.: *Los servicios públicos deportivos*, Universidad Europea de Madrid CEES IAD, Madrid, 2001.

sostenible y eficiente de entre las que se enumeran en el artículo 85 de la LRBRL, bajo la denominación de gestión directa e indirecta.

Con relación a la gestión indirecta el legislador en la última reforma citada se remite en cuanto a las formas al Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. (en adelante TRLCSP) y se añade el siguiente párrafo: «La forma de gestión por la que se opte deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 9 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, en lo que respecta al ejercicio de funciones que corresponden en exclusiva a funcionarios públicos». Se elimina el apartado 3 del artículo 85 que hacía referencia a la prohibición de formas de gestión indirecta así como la sociedad mercantil local para la prestación de servicios que impliquen ejercicio de autoridad.

El listado que resulta del mentado artículo 85 LRBRL no tiene carácter limitativo, tal como afirma SOSA WAGNER⁷⁵². Por ello, además de las fórmulas predefinidas, como ya hemos indicado en la introducción de este capítulo, aparecen otras en nuestro ordenamiento, como las de gestión asociada mediante una mancomunidad o un consorcio administrativo o las concesiones administrativa demaniales, entre otras.

Veamos a continuación las formas de gestión de servicios públicos que se recogen en el artículo 85 LRBRL y que como ya se dijo en este se agrupan en torno a la gestión directa y gestión indirecta recogidos en el meritado artículo, en su actual redacción, y cómo se han utilizado para la gestión municipal del deporte y cuáles resultan más idóneas para la gestión de las diferentes prestaciones que conforman el servicio público local de deportes en la actualidad.

5.2.2.1. Gestión por la propia Entidad Local

En la gestión directa se mantiene tanto la titularidad del servicio como la titularidad de la gestión del mismo en “manos públicas”. Bajo la denominación de gestión directa⁷⁵³ se engloban todos aquellos modos de prestación en los cuales las Entidades Locales ofrecen el servicio directamente con sus propios medios o por medio de entidades instrumentalizadas, creadas y constituidas por aquellas. Esta modalidad gestora se caracteriza por actuar la Corporación Local a través de su propia estructura y organización burocrática, por medio de sus funcionarios y personal contratado, o por medio de la estructura y personal de sus entes instrumentalizados, sin intervención de terceros que asuman la responsabilidad en la prestación del servicio público. La propia Administración prestadora del servicio es quien aporta el capital necesario para ello, sin perjuicio de los ingresos que puedan provenir de los servicios que estén sujetos a contraprestación mediante el pago de un precio público o de una tasa por parte de los beneficiarios. La gestión directa admite dos formas básicas de aplicarse: las formas de Derecho público y de Derecho privado.

La gestión directa por el propio Ayuntamiento o mediante organismos autónomos locales, con la denominación de Patronatos, Institutos o Fundaciones, de los

⁷⁵² SOSA WAGNER, F *Manual de Derecho Local*, Editorial Tecnos. Madrid, 2004. p. 48.

⁷⁵³ En el Libro Blanco de la Reforma de la Administración Local de 2005 se propuso la sustitución del término “gestión directa” por el de “gestión propia”, al considerarla más apropiada.

servicios deportivos municipales son, según DELGADO LACOB⁷⁵⁴, las dos formas más extendidas en España. Para este han sido, además, «imprescindibles en la puesta en marcha de los servicios deportivos municipales» y también para los logros alcanzados en cuanto al incremento del número de practicantes deportivos en los últimos treinta años, tal como hemos tenido oportunidad de comprobar en el capítulo I. Y ello pese a reconocer que no siempre han funcionado desde el punto de vista económico y administrativo de forma adecuada⁷⁵⁵. Ha sido tan importante la gestión directa en el proceso de puesta en marcha de los servicios deportivos municipales, que este gestor considera el éxito alcanzado por la gestión directa de los servicios deportivos municipales en los últimos treinta años ha propiciado que, ante la reducción drástica de recursos públicos, se cambie el modelo de gestión de algunas instalaciones deportivas necesitadas de una remodelación de directo a indirecto o que se resuelva la construcción de nuevas instalaciones deportivas a través de concesiones administrativas.

Hasta la llegada de la crisis económica y financiera de 2008, a salvo del modelo catalán, en especial el caso de Barcelona, donde se ha apostado claramente por la gestión indirecta como nos recuerda GARBISU GALLANO⁷⁵⁶, el resto del Estado ha venido apostando, claramente, por una gestión directa de los servicios deportivos municipales.

a) Por el propio Ayuntamiento sin órgano especializado

Se trata de una forma de Derecho público, donde se gestiona el servicio a través de la propia burocracia administrativa, agrupándose el personal especializado en un área funcional y sin crear un ente nuevo con personalidad jurídica propia. El Ayuntamiento asume la totalidad del riesgo y el servicio se financia con cargo al presupuesto ordinario de la Corporación, absorbiendo las pérdidas que pueda tener el mismo. Según DELGADO LACOB⁷⁵⁷ es una fórmula idónea en una primera fase de funcionamiento, cuando no hay iniciativa privada ni oferta privada comercial. Es adecuada también para municipios pequeños.

b) Por el propio Ayuntamiento con órgano especializado

Se caracteriza porque existe una especialización de un órgano del Ayuntamiento en la gestión del servicio pero sin que este llegue a tener personalidad jurídica propia diferente de la del Ayuntamiento.

Su estructura orgánica viene determinada, conforme así lo previenen los artículos 70 a 74 del RSCL⁷⁵⁸, por la existencia de un Consejo de Administración y un

⁷⁵⁴ Véase DELGADO LACOB⁷⁵⁴, C.: «Fórmulas de gestión de los servicios deportivos municipales», *Dirección y gestión del deporte municipal*, Barcelona 25, 26 y 27 de Mayo 2005, pp. 1-58, en particular p. 6.

⁷⁵⁵ Estamos de acuerdo, con la precisión que DELGADO LACOB⁷⁵⁵, cuando nos recuerda que el funcionamiento inadecuado de las formas de gestión referidas lo ha sido por una deficiente aplicación y no porque sea una fórmula ineficiente e ineficaz en sí misma.

⁷⁵⁶ Véase GARBISU GALLANO, O.: «Estructuras de gestión de un servicio deportivo», SOLAR CUBILLAS, L.V. (coord.). *Deporte, Gestión y Municipio. Aspectos clave*, EUDEL, Bilbao, 2006, pp. 127-144, en particular p. 128.

⁷⁵⁷ Véase DELGADO LACOB⁷⁵⁷, C.: «Fórmulas de gestión de los servicios deportivos municipales», cit., p. 7.

⁷⁵⁸ El artículo 73 del RSCL dispone: «1. El Consejo de Administración será nombrado por la Corporación interesada, sin que exceda de cinco el número de sus miembros en los Municipios de población inferior a 20.000 habitantes ni de nueve en los de población superior [...]. 2. El Presidente del Consejo de

Gerente. En cuanto al primero sus miembros son nombrados por el Pleno Municipal. En su composición la mitad más uno de sus Consejeros deben ser Concejales del Ayuntamiento, el resto pueden ser Técnicos Municipales y personal cualificado externo al Ayuntamiento.

En cuanto al Gerente podemos señalar que es nombrado por el Alcalde a propuesta del Consejo de Administración⁷⁵⁹. Es el responsable de dirigir el servicio, aunque los poderes los mantiene el Consejo. El órgano de gestión especializado no tiene presupuesto propio, sino sección presupuestaria propia dentro del Presupuesto General del Ayuntamiento.

Es una fórmula de gestión muy poco utilizada en la gestión de servicios públicos locales y que puede ser una buena opción para la gestión de un servicio público de deportes en tanto permite un “cierto” nivel de autonomía con un coste de estructura mínimo. Para nosotros esta es una fórmula idónea para combinarla con la gestión indirecta, a la que nos referiremos de manera particular en este capítulo cuando analicemos la gestión mixta como opción para la gestión del servicio público local de deportes.

5.2.2.2. Gestión mediante organismo autónomo local y entidad pública empresarial local

Siguiendo a PARRA MUÑOZ⁷⁶⁰, estudiaremos de forma conjunta estas dos submodalidades de prestación del servicio público deportivo puesto que son la misma realidad. Lo único que varía es la finalidad perseguida. Se trata en ambos casos de una entidad con personalidad jurídica propia, independiente de la del Ayuntamiento, así como con patrimonio y presupuesto propios, diferenciados del de la Corporación.

Los organismos autónomos locales y las entidades públicas empresariales locales se rigen respectivamente, por lo dispuesto en los artículos 45 a 52 y 53 a 60 de la LOFAGE, en cuanto les resultase de aplicación, con las siguientes especialidades:

Su creación, modificación, refundición y supresión corresponderá al Pleno de la Entidad Local, quien aprobará sus Estatutos⁷⁶¹. Los Estatutos constituyen la norma

Administración será designado por el de la Corporación, y el nombramiento deberá recaer en uno de sus miembros pertenecientes a aquél».

⁷⁵⁹ El artículo 74 del RSCL dispone: «1. El Consejo propondrá al Presidente de la Corporación una terna para la designación del Gerente. 2. El nombramiento deberá recaer en persona especialmente capacitada y será objeto de contrato con el Organismo por período que no exceda de diez años, al término de los cuales podrá ser prorrogado. 3. Si el designado fuere funcionario de la Corporación, quedará en la situación de excedencia activa que regula el artículo 60 del Reglamento de Funcionarios de Administración Local».

⁷⁶⁰ PARRA MUÑOZ, J.F.: «El deporte como servicio público local: sus modos de gestión», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 55, 2004, p. 343.

⁷⁶¹ Los estatutos de los organismos autónomos locales y de las entidades públicas empresariales locales se publican en el boletín oficial de la provincia correspondiente y comprenderán los siguientes extremos:

- a) La determinación de los máximos órganos de dirección del organismo, ya sean unipersonales o colegiados, así como su forma de designación, con indicación de aquellos actos y resoluciones que agoten la vía administrativa.
- b) Las funciones y competencias del organismo, con indicación de las potestades administrativas generales que éste puede ejercitar.
- c) En el caso de las entidades públicas empresariales, los estatutos también determinarán los órganos a los que se confiera el ejercicio de las potestades administrativas.

rectora de estas organizaciones y son aprobados por el Pleno de la Corporación de acuerdo con las reglas de la mayoría simple. En estos, según SOSA WAGNER⁷⁶² es donde se concreta el grado de autonomía que se le confiere al organismo por parte de la Entidad Local. Deberán quedar adscritos a una Concejalía, área u órgano equivalente de la Entidad Local, si bien, en el caso de las entidades públicas empresariales, también podrán estarlo a un organismo autónomo local.

El titular del máximo órgano de dirección de ellos deberá ser un funcionario de carrera o laboral de las Administraciones Públicas o un profesional del sector privado, titulados superiores en ambos casos, y con más de cinco años de ejercicio profesional en el segundo. Ello supone para PARRA MUÑOZ⁷⁶³ un loable intento de profesionalizar estos organismos.

En los organismos autónomos locales deberá existir un Consejo Rector, cuya composición se determinará en sus Estatutos. Este autor, aunque no dice nada más el legislador sobre dicho Consejo Rector, considera que podrán formar parte personas que no sean concejales, sobre todo cuando el mismo legislador impone como obligatorio que el Consejo de Administración de las entidades públicas empresariales locales, que es designado por la Junta de Gobierno Local, esté formado por miembros del Pleno o de la referida Junta, por empleados públicos relacionados profesionalmente con el objeto de la entidad, y por representantes de los usuarios y/o de las asociaciones y entidades relacionadas con la actividad.

En las entidades públicas empresariales locales deberá existir un Consejo de Administración, cuya composición se determinará en sus Estatutos. El secretario del Consejo de Administración, que debe ser un funcionario público al que se exija para su ingreso titulación superior, ejercerá las funciones de fe pública y asesoramiento legal de los órganos unipersonales y colegiados de estas entidades.

Para evitar el descontrol de estos organismos el artículo 85. bis de la LRBRL aumenta su grado de tutela y de dependencia del Ayuntamiento con los siguientes mecanismos: a) su inventario de bienes y derechos se remitirá anualmente a la concejalía, área u órgano equivalente de la Entidad Local; b) será necesaria la autorización de la concejalía, área u órgano equivalente de la Entidad Local a la que se encuentren adscritos, para celebrar contratos de cuantía superior a las cantidades previamente fijadas por aquella; c) la determinación y modificación de las condiciones retributivas, tanto del personal directivo como del resto del personal, deberán ajustarse en todo caso a las normas que al respecto apruebe el Pleno o la Junta de Gobierno, según corresponda y d) estarán sometidos a un control de eficacia por la concejalía, área u órgano equivalente de la Entidad Local a la que estén adscritos.

Como ya se ha dicho, los organismos autónomos administrativos han sido los que más se han desarrollado a lo largo de estas tres últimas décadas y entre las ventajas

d) El patrimonio que se les asigne para el cumplimiento de sus fines y los recursos económicos que hayan de financiar el organismo.

e) El régimen relativo a recursos humanos, patrimonio y contratación.

f) El régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, de intervención, control financiero y control de eficacia, que serán, en todo caso, conformes con la legislación sobre las Haciendas Locales.

⁷⁶² SOSA WAGNER, F.: *La gestión de los servicios públicos Locales*. THOMSON-CIVITAS, Madrid, 2008, pp. 87-88.

⁷⁶³ PARRA MUÑOZ, J.F.: «El deporte como servicio público local: sus modos de gestión», cit., p. 345.

indudables de esta forma de prestación podemos destacar, según DELGADO LACOB⁷⁶⁴, las siguientes: «consolidación de estructuras organizativas estables para la producción de bienes públicos de carácter deportivo con el personal técnico especializado y presupuesto diferenciado para la conservación de sus fines y objetivos; utilidad de este tipo de fórmula para articular e impulsar la iniciativa social; agilidad de gestión y de toma de decisiones comparativamente hablando con las fórmulas anteriores». Entre los inconvenientes, este gestor menciona los siguientes: peligro de gigantismo organizativo que imposibilite una gestión ágil a pesar de su carácter autónomo; posible freno al surgimiento de iniciativas privadas; burocratización procedimental que casa mal con los gestores más ligados al deporte y su gestión que a la gestión administrativa, cuestión esta que se hace cada vez más patente por la dimensión empresarial que han alcanzado estos servicios.

Las entidades públicas empresariales⁷⁶⁵ constituyen una de las grandes novedades que se incorporaron a los modos de gestión directos por la reforma llevada a cabo por la LMMGL, en 2003. Son organismos públicos a los que se encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación. Estas se rigen por el Derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para los mismos en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (en adelante LOFAGE), artículos 53 a 60, en sus Estatutos, en la legislación presupuestaria y en la LMMGL.

El personal de las entidades públicas empresariales se rige por el Derecho laboral si bien pueden existir excepciones relativas a los funcionarios públicos que puedan adscribirse por la Corporación que se registrarán por la legislación sobre función pública que les resulte de aplicación.

El régimen de contratación de las entidades públicas empresariales se rige por las previsiones contenidas al respecto en la legislación de contratos del sector público y el régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero será el establecido en la Ley General Presupuestaria.

De igual manera a como ocurre con los organismos autónomos están sometidos a un control de eficacia ejercido por el Ayuntamiento u organismo al que están adscritos, sin perjuicio del control establecido al respecto por la LGP.

Según DELGADO LACOB⁷⁶⁶, el componente económico que cada vez más comportan los servicios que presta un servicio municipal de deportes constituye un factor determinante para optar por esta fórmula más frecuentemente y las ventajas más sobresalientes podríamos decir que son en primer lugar, «mayor flexibilidad en la gestión que posibilita una mayor eficiencia en el aprovechamiento de los recursos y agilidad en la gestión; reducción considerable del número de partidas presupuestarias

⁷⁶⁴ Véase DELGADO LACOB⁷⁶⁴, C.: «Fórmulas de gestión de los servicios deportivos municipales», cit., pp. 12-13.

⁷⁶⁵ Véase MESTRE DELGADO, J.F.: «Las formas de prestación de los servicios públicos locales tras la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 7, 2005.

⁷⁶⁶ Véase DELGADO LACOB⁷⁶⁶, C.: «Fórmulas de gestión de los servicios deportivos municipales», cit., p. 14.

administrativas, facilitando la ejecución del presupuesto (modificaciones, suplementos, vinculaciones, transferencias,...) y en segundo lugar, aproxima la gestión a un enfoque mixto empresa pública privada; permite recuperar parte del I.V.A. soportado en las compras y servicios y reduce los costes de gestión administrativa al disminuir los recursos aplicados (personal, material, medios materiales, etc.)».

Sin embargo, PARRA MUÑOZ⁷⁶⁷ no lo ve así y considera que la actividad que comporta la gestión deportiva municipal no tiene un contenido principalmente económico susceptible de explotación. Para ello se fija en el elenco de materias que el artículo 7 de la LDA atribuye a los Ayuntamientos y de su análisis concluye que la mayoría exceden de un contenido susceptible de obtener contraprestación económica.

5.2.2.3. Gestión mediante sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública

Se trata de sociedades⁷⁶⁸, entidades de derecho privado, creadas por los Entes Locales, con personalidad jurídica propia e independiente de aquellos, dotadas de un capital social exclusivamente público, para la gestión (en régimen descentralizado de derecho privado) de un servicio público local. El capital debe estar desembolsado por el Ayuntamiento desde el momento de constitución de la empresa. La formalización debe ser necesariamente en escritura pública y el contenido de la estructura viene determinando en el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital (en adelante TRLSC) y esta debe ser inscrita en el Registro Mercantil.

Las sociedades mercantiles locales se registrarán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado, salvo las materias en que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero, de control de eficacia y contratación administrativa. Esta deberá adoptar una de las formas previstas en el TRLSC, y en la escritura de constitución constará el capital que deberá ser aportado por el Ayuntamiento o por la entidad dependiente del mismo, a la que corresponda su titularidad. Los Estatutos determinarán la forma de designación y el funcionamiento de la Junta General y del Consejo de Administración, así como los máximos órganos de dirección de las mismas. La estructura orgánica contempla la Junta General, el Consejo de Administración y el Gerente.

La Junta General es el Pleno de la Corporación y sus competencias se regularán en los estatutos de la sociedad. El consejo de Administración es nombrado por la Junta General (Pleno) y es el órgano de dirección de la empresa, sus competencias específicas deberán constar en los Estatutos. El Gerente es un órgano que necesariamente tiene que existir en la empresa pero sus competencias y funciones no aparecen recogidas en la legislación mercantil, por lo que se estará a lo que se disponga en los Estatutos.

El Ayuntamiento no puede transferir la propiedad de bienes de dominio público a la empresa creada. Lo normal es que se adscriban a la empresa bienes de dominio que resulten necesarios para el cumplimiento de sus fines, conservando su calificación

⁷⁶⁷ Véase PARRA MUÑOZ, J.F.: «El deporte como servicio público local: sus modos de gestión». cit., p. 344.

⁷⁶⁸ Véase el trabajo de GAMERO CASADO, E.: «La reforma de las formas de gestión de los servicios públicos locales: la contratación de las sociedades públicas locales», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 57, 2005, pp. 65-103.

jurídica originaria, correspondiendo a la empresa solo la utilización, Administración, explotación y conservación de los mismos.

Los presupuestos de la sociedad se integraran en el presupuesto general del Ayuntamiento acompañando a los estados de gastos e ingresos los programas anuales de actuación, inversiones y financiación.

En cuanto a la contabilidad están sujetos tanto a la contabilidad mercantil como a la contabilidad pública. Su gestión económica financiera es controlada íntegramente por auditoria y externamente por el Tribunal de Cuentas.

En cuanto que la empresa actúa en régimen de Derecho privado su personal se rige por el Derecho laboral y la contratación de bienes obras y servicios por las instrucciones de contratación⁷⁶⁹ que apruebe, según lo prevenido en el artículo xx del TRLCSP, si se trata de contratos por debajo del umbral establecido para los contratos de regulación armonizada y en los que no se regirá por el TRLCSP.

Según DELGADO LACOB⁷⁷⁰ esta fórmula «no está muy extendida, hasta ahora, en el sector deportivo si bien por la dimensión económica que están alcanzando algunos servicios de deportes, es previsible la creación de empresas municipales responsables de la gestión deportiva en los Ayuntamientos fundamentalmente en aquellos que alcancen un determinado volumen y tengan a su cargo instalaciones completas y destinadas al espectáculo deportivo».

Conforme a lo dispuesto en el art. 85 de la LRBRL en la nueva redacción dada por la LRSAL, se podrá gestionar un servicio público mediante una entidad pública empresarial o una sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes la gestión directa por la propia Corporación o mediante un organismo autónomo local, para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además, deberá constar en el expediente que se tramite para la elección del modo concreto de gestión, la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al Pleno de la Corporación Local para su aprobación en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados. A estos efectos, se recabará informe del Interventor Local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4

⁷⁶⁹ El artículo 3.3. b) del TRLCSP previene que tendrán la consideración de poder adjudicador las sociedades mercantiles, en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, sea superior al cincuenta por ciento. Se trata de una entidad, que conforme a lo prevenido en el artículo 189 del TRLCSP en la adjudicación de sus contratos, ha de aplicar las normas de la sección primera del capítulo II, del título I del TRLCSP. Al efecto el artículo 191 de la referida norma dispone que en la adjudicación de contratos no sujetos a regulación armonizada estará en todo caso, a los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación. Los órganos competentes de la sociedad aprobarán unas instrucciones, de obligado cumplimiento en el ámbito interno de las mismas, en las que se regulen los procedimientos de contratación de forma que quede garantizada la efectividad de los principios enunciados anteriormente y que el contrato es adjudicado a quien presente la oferta económicamente más ventajosa. Estas instrucciones se pondrán a disposición de todos los interesados en participar en los procedimientos de adjudicación de contratos regulados por ellas, y se publicarán en el perfil de contratante que al efecto habrá de crearse por la sociedad.

⁷⁷⁰ Véase DELGADO LACOB⁷⁷⁰, C.: «Fórmulas de gestión de los servicios deportivos municipales», cit., p. 16.

de la LOEPSF. Este informe del interventor es de legalidad y no de oportunidad, tal como así se establece en la sentencia del TC núm. 143/2013.

5.2.2.4. Los modos de gestión indirectos

La prestación de un servicio público a través de una forma de gestión indirecta no supone para DELGADO LACOB⁷⁷¹ «renunciar ni traspasar la titularidad del mismo», por lo que no se deben identificar estas formas de gestión con el término “privatización” tomando el término en el sentido de que el bien o servicio público es vendido por la Administración Pública y esta se desvincula de la gestión posterior y la actividad pasa a ser dependiente del mercado⁷⁷². En la gestión indirecta esta corre a cargo de un operador privado especializado; las líneas y directrices de la gestión del servicio público las marca la Administración Pública y el operador privado tiene un amplio margen para la organización de los recursos. El Gobierno local, y por tanto su Administración, sigue reservándose la capacidad de controlar y regular dicha actividad, que, en cualquier caso, sigue siendo de titularidad pública.

La nota común de las formas indirectas en la gestión de servicios públicos es la intervención de un empresario privado o una entidad asociativa que o bien de forma solitaria (concesión), o bien en colaboración con la Administración Pública local titular del servicio público en cuestión (gestión interesada, concierto y sociedad de economía mixta), participa en la explotación económica de la gestión y asume el riesgo de la gestión empresarial del servicio en mayor (concesión, empresa mixta) o menor (gestión interesada, concierto) intensidad⁷⁷³.

En la concesión administrativa, el empresario privado en la posición de concesionario, gestiona el servicio a su propio riesgo y ventura, según declara el artículo 277 del TRLCSP, y otro tanto ocurre en la gestión mediante sociedad de economía mixta, pues la responsabilidad de la Entidad Local en esta queda limitada a lo que expresamente conste en la escritura de constitución, que en ningún caso puede ser inferior al valor de los derechos o bienes aportados, según dispone el artículo 105 del TRRL, ratificando lo ordenado en el artículo 110 del RS, según el cual, la responsabilidad económica de las Corporaciones Locales se limitará a su aportación a la sociedad, por tanto, del exceso responde el socio privado. Característica esta que lleva aparejada el riesgo y ventura en la explotación de la actividad. Es necesario hacer un pequeño inciso para dejar constancia de que el RS no está en la actualidad formalmente

⁷⁷¹ Véase DELGADO LACOB⁷⁷¹, C.: «Fórmulas de gestión de los servicios deportivos municipales», cit., p. 4.

⁷⁷² Recordemos los diferentes significados que el término privatizar tiene y a los que hemos hecho referencia en la parte introductoria, a cuyas consideraciones nos remitimos.

⁷⁷³ Conforme a lo establecido en el artículo 277 del TRLCSP, al que remite el mentado artículo 85 de la LRRL, es el contrato de gestión de servicio público el que se utiliza dentro de este modo de gestión indirecta, bajo alguna de las siguientes formas: a) Concesión administrativa b) Gestión interesada c) Concierto y d) Sociedad de economía mixta. Véase CODES CALATRAVA, J.M. y CODES CALATRAVA, G.: «Técnicas contractuales de colaboración público-privada (III): El contrato de gestión de servicios públicos», DORREGO DE CARLOS, A Y MARTÍNEZ VÁSQUEZ, F (dirs.), *La Colaboración Público-Privada en la Ley de Contratos del Sector Público. Aspectos administrativos y financieros*, Claves-La Ley, Madrid, 2009.

derogado, por lo que sus concretas disposiciones son de aplicación, siempre que, obviamente, no hayan sido derogadas expresa o tácitamente por normas posteriores⁷⁷⁴.

Para GARBISU GALLANO⁷⁷⁵, aunque reconoce que el modelo de gestión indirecta de servicios públicos deportivos de ámbito local tiene adeptos y detractores» considera que es un «modelo ágil, que permite a un municipio, sin estar dotado de grandes infraestructuras de gestión, recurrir a la iniciativa privada para la prestación de un servicio que, en muchos caso, viene realizando ya (federaciones, clubes, empresarios deportivos, etc.) confiando en la agilidad y capacidad de adaptación a la demanda de dichas entidades privada. Sin embargo considera como una nota negativa «la falta de control político».

RAMIÓ MATAS⁷⁷⁶ se muestra escéptico y considera que es un error afirmar que la gestión privada es siempre mejor que la pública. Para este investigador «el axioma de que la gestión privada de servicios públicos siempre es mejor que la gestión directa es un mito» que carece de fundamento empírico.

5.2.2.4.1. La concesión administrativa⁷⁷⁷

La concesión constituye la forma más típica de gestión indirecta de los servicios públicos. Se caracteriza por la transferencia o la cesión a un particular de una esfera de actuación originariamente administrativa, produciéndose una escisión entre la titularidad del servicio –que permanece en la Administración Pública concedente– y la gestión del servicio que se encarga a un particular, asumiendo este el riesgo económico de la explotación. Así pues, la concesión es un contrato de larga duración en virtud del cual la Administración encarga a un particular la gestión de un servicio de su competencia, servicio que ha de gestionar a su propio riesgo y ventura, en el sentido de que este asume el riesgo de pérdida que derive de la gestión del servicio, del mismo

⁷⁷⁴ Así lo ha declarado la STS de 18 de marzo de 1993, «la normativa aplicable en materia de régimen local mantiene la vigencia del citado Reglamento. Así se deduce de una interpretación conjunta de la Disposición Final Primera de la Ley 7/1985, de 2 abril, Básica del Régimen Local, y la Disposición Derogatoria del Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril. Pues aquella Disposición Final diferencia claramente entre la autorización al Gobierno para dictar el Texto Refundido y la autorización para actualizar los Reglamentos, entre ellos el de Servicios, mientras que la citada Disposición Derogatoria no contiene derogación expresa de dicho Reglamento. Por tanto, no habiendo sido actualizado en la fecha de autos el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y hasta que el Gobierno no haga uso de la autorización que le fue otorgada, ha de entenderse que continúa en vigor el texto aprobado por Decreto 17-6-1955».

⁷⁷⁵ Véase GARBISU GALLANO, O.: «Estructuras de gestión de un servicio deportivo», SOLAR CUBILLAS, L.V. (coord.). *Deporte, Gestión y Municipio. Aspectos clave*, EUDEL, Bilbao, 2006, pp. 127-144, en particular pp. 130-131.

⁷⁷⁶ Véase RAMIÓ MATAS, C.: *La gestión pública en tiempos de crisis*, pp. 19-20. Disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <file:///C:/Users/USUARIO1/Downloads/gestion-de-la-aapp-en-tiempos-de-crisis.pdf>, [Con acceso el 01.06.2015]. Para diferenciar el contrato de concesión administrativa del contrato de servicios deportivos, se recomienda la lectura del trabajo de GIMENO FELIU, J.M.: «Delimitación conceptual entre el contrato de gestión de servicios públicos, contrato de servicios y el cpp», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 156, 2012, pp. 17-57.

⁷⁷⁷ La Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación del contrato de concesión, cuyo periodo de transposición al ordenamiento jurídico español finaliza el 18 de abril de 2016, supone una importante variación de las determinaciones clásicas de las concesiones administrativas existentes en el derecho positivo hispánico. GARCIA RUBIO, F.: *La Directiva de concesiones y su impacto sobre la contratación local*, disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1504535>, [Con acceso el 01.02.2015].

modo que percibe los beneficios que se deriven de la misma. Por tanto, se puede afirmar claramente que la transferencia del riesgo de explotación es consustancial a esta figura.

Según el criterio de la Junta Consultiva de Contratación⁷⁷⁸ y del propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁷⁷⁹ la concesión administrativa se caracteriza porque el empresario gestiona el servicio a su propio riesgo y ventura. Esto significa, que el empresario asume el riesgo de pérdida que comporta toda explotación de negocio, del mismo modo que es consustancial al sistema que el empresario perciba los beneficios que se deriven de ella.

Podrá comprender, como señala SOSA WAGNER «la construcción de una obra o instalación, soporte físico del servicio a prestar o la pura gestión del servicio, cuando éste no exija obras o instalaciones»⁷⁸⁰.

Pese a su naturaleza contractual, sobre la concesión inciden directamente los poderes públicos de la Administración Pública correspondiente, quien establece por otra parte la manera en que se atenderá la prestación, reglándolo en el contrato y en las leyes y reglamentos del servicio público de que se trate, con sujeción plena al control y vigilancia de aquella, tal como así lo señala PAREJO ALFONSO⁷⁸¹.

Para que el concesionario administrativo cumpla adecuadamente, prestando el servicio público de que se trate en los términos establecidos por la Administración Pública, esta tiene el deber, como señala GARCÍA DE ENTERRÍA, en la fase de diseño y preparación del expediente de concesión administrativa, de planificar y diseñar los documentos que componen aquella «de manera completa, correcta, eficaz y técnica, al margen de cualquier arbitrariedad»⁷⁸². En la misma línea se pronuncia el TS⁷⁸³ al declarar que es muy importante establecer el conjunto de facultades y obligaciones recíprocas tendentes a facilitar una adecuada prestación del servicio público. GUAPS⁷⁸⁴ tras analizar de forma empírica⁷⁸⁵ dos décadas de concesiones administrativas de

⁷⁷⁸ Véase informes de la Junta Consultiva de Contratación, números 27/07; 4/08; 65/08; 22/09 y 12/10, entre otros.

⁷⁷⁹ El TJUE, en sentencia de 10 de septiembre de 2009 afirma: «El riesgo de explotación económica del servicio debe entenderse como el riesgo de exposición a las incertidumbres del mercado que puede traducirse en el riesgo de enfrentarse a la competencia de otros operadores, el riesgo de un desajuste entre la oferta y la demanda de los servicios, el riesgo de insolvencia de los deudores de los precios por los servicios prestados, el riesgo de que los ingresos no cubran íntegramente los gastos de explotación o incluso el riesgo de responsabilidad por un perjuicio causado por una irregularidad en la prestación del servicio. Si bien este riesgo puede ser ciertamente muy limitado desde el primer momento, la calificación de concesión de servicios exige que la entidad adjudicadora transfiera al concesionario la totalidad o, al menos, una parte significativa del riesgo que corre ».

⁷⁸⁰ SOSA WAGNER, F.: *La gestión...*, cit., p. 220.

⁷⁸¹ PAREJO ALFONSO, L.: *Derecho administrativo. Instituciones generales*, Barcelona, Ariel, 2003, pp. 1053 y ss.

⁷⁸² Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 1993, pp. 24 y ss.

⁷⁸³ Véase la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 1999.

⁷⁸⁴ Véase GUASCH, J. L.: *Concesiones en infraestructura. Cómo hacerlo bien*, Bosch, Madrid, 2005, pp. 15 y ss.

⁷⁸⁵ Hay que recordar que son muy pocos los estudios empíricos existentes sobre la gestión directa e indirecta. RAMIÓ MATAS considera que debieran promoverse por las Administraciones la realización de estudios que nos permitan con objetividad enjuiciar las formas de gestión de los servicios públicos, tanto directas como indirectas. Para MERINO ESTRADA a la hora de elegir la forma de gestión de un servicio público los estudios son muy importantes, llegando a afirmar «cuanto más libre en términos de limitación jurídica es una decisión más rigurosos y documentados deben ser los análisis que acrediten la

infraestructuras públicas subraya la importancia que tiene la motivación política de los gobernantes para tomar la decisión de gestionar determinados servicios públicos mediante concesiones administrativas de manera que realmente constituyan respuestas adecuadas a las necesidades de la comunidad y no costosas frustraciones⁷⁸⁶. En este sentido, la decisión de la Administración se debe estructurar a partir de consideraciones objetivas de estrictas necesidades públicas debidamente motivadas y sujetas a unos claros criterios metodológicos que reconduzcan su actuación, tanto en la sustentación de la decisión de concesionar como en la estructuración del acto concesional o del negocio jurídico correspondiente, por las vías de la ponderación, proporcionalidad y razonabilidad, que en últimas constituyen instrumentos fundamentales para garantizar los derechos e intereses propios de la comunidad.

Para concluir el estudio de la concesión nos referiremos a la Directiva europea sobre contratos de concesión, aprobada en el mes de febrero de 2014, que obliga a los Estados miembros a su transposición antes del mes de julio de 2016⁷⁸⁷. Esta va a suponer, según LAZO VITORIA⁷⁸⁸, un cambio significativo en el funcionamiento del mercado concesional comunitario. Existe ya un borrador de anteproyecto de nueva Ley de Contratos del Sector Público que transpone la referida normativa. La Directiva define el contrato de concesión como todo contrato oneroso celebrado por escrito, en virtud del cual uno o más poderes, o entidades adjudicadoras confían la ejecución de obras (concesión de obras) o la prestación y la gestión de servicios distintos de la ejecución de las obras (concesión de servicios) a uno o más operadores económicos, cuya contrapartida es bien el derecho a explotar las obras o los servicios objeto del contrato únicamente, o este mismo derecho en conjunción con un pago.

El Derecho comunitario utiliza un concepto de concesión de servicios más amplio que la noción de concesión de servicio público, que se refiere exclusivamente a la gestión de aquellos servicios cuya prestación ha sido asumida como propia de su competencia por la Administración⁷⁸⁹. Los objetivos de la Directiva serían, según GARCÍA RUBIO⁷⁹⁰, los siguientes: el primero, consiste en introducir una nueva

elección de la alternativa óptima para el interés general». «Sin datos y análisis que orienten la decisión, el error está casi garantizado». Véase RAMÍO MATAS, C.: *La gestión pública en tiempos de crisis*, disponible en formato digital en la siguiente dirección web: file:///C:/Users/USUARIO1/Downloads/gestion-de-la-aapp-en-tiempos-de-crisis.pdf, [Con acceso el 01.06.2015] y MERINO ESTRADA, V. «La elección de la forma de gestión de los servicios públicos Locales», cit., p.116.

⁷⁸⁶ Véase GUASCH, J. L.: *Concesiones en infraestructura. Cómo hacerlo bien*, cit., pp. 15 y ss. En este libro su autor lleva a cabo un análisis empírico de las concesiones administrativas de infraestructuras en los veinte años anteriores a su publicación, de gran interés por cuanto se identifican los errores cometidos. Para evitar en el futuro su reiteración, se ofrece una propuesta para diseñar las nuevas concesiones administrativas sobre la base del conocimiento de los errores cometidos en aquellas y de su no repetición para conseguir una óptima prestación de servicios.

⁷⁸⁷ Para conocer las modificaciones que se introducirán en nuestro ordenamiento como consecuencia de la citada Directiva de concesione, véase el trabajo de MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J.L.: «Modificación de la Ley de contratos del sector público y gestión de servicios públicos locales: propuestas y alternativas», 2015, disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <http://laadministraciondia.inap.es/noticia.asp?id=1505401>, [Con acceso el 06.11.2015].

⁷⁸⁸ LAZO VITORIA, X.: «El futuro del mercado concesional en Europa», *Revista CEFLEGAL CEF*, núm. 154, 2013, pp.137-174

⁷⁸⁹ Artículo 8 del TRLCSP.

⁷⁹⁰ GARCIA RUBIO, F.: «La Directiva de concesiones y su impacto sobre la contratación local», pp. 6-7. Disponible en formato digital en la siguiente dirección web:

regulación en el ámbito de la Unión Europea del contrato de concesión de servicios con la finalidad de dotar de mayor seguridad jurídica al sector. Según el texto de la Directiva, la concesión de servicios no contaba con una regulación a nivel europeo a pesar de representar un alto porcentaje en la colaboración público-privada y de que su uso se ha visto incrementado en los últimos años, como consecuencia de las limitaciones presupuestarias de gasto público.

Para el legislador comunitario «la falta de armonización en este sector constituía una traba para el acceso al mercado de las concesiones debido a la inexistencia de una definición clara homogénea y precisa de lo que debe entenderse por concesión y por la ausencia de disposiciones comunitarias sobre los procedimientos y reglas a seguir». La nueva regulación pretende estimular la inversión privada mediante la colaboración público-privada; superar las ineficiencias detectadas que han supuesto cierto falseamiento del mercado interior, la limitación de acceso de las empresas europeas a los contratos de concesión y la falta de seguridad jurídica, objetivos todos ellos que figuran en la “Estrategia Europa 2020, hacia un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”.

El segundo objetivo consiste en unificar el concepto de concesión de obra y de servicio que cada Estado miembro utilizaba de forma descoordinada restándole fluidez al mercado único. Para ello parte la Directiva de la unificación conceptual de las concesiones de obras y servicios estableciendo una regulación conjunta que incide en la transferencia de riesgos hacia el concesionario e incorpora algunas previsiones sobre los procedimientos de adjudicación para favorecer la transparencia, la igualdad y la concurrencia de los operadores. Incluyendo una nueva regulación de las modificaciones contractuales durante la vigencia de la concesión.

Y el tercer objetivo es diferenciar, de un lado, el contrato de concesión del contrato público por la mayor complejidad jurídica de la relación entablada entre el concesionario y los poderes o entidades adjudicadores, como consecuencia de la larga duración de la concesión y la mayor flexibilidad que requiere la ejecución de la concesión. Para ello distingue la Directiva entre el “contrato de concesión” y el “contrato público”, caracterizando al primero por la asunción por parte del concesionario de los riesgos y responsabilidades que tradicionalmente recaen o son competencia de los poderes y entidades adjudicadoras, señalando que la característica fundamental de la concesión es la transferencia al contratista de la totalidad o, al menos, una parte significativa del riesgo operacional de carácter económico de la concesión, circunstancia no contemplada o, al menos, no con esa intensidad, en los denominados contratos públicos. El rasgo esencial que caracteriza a la concesión no es el objeto del contrato, la explotación del servicio, nota que también posee el contrato de servicios, sino la transferencia económica en la prestación del servicio al concesionario que en el contrato de servicios no existe. Esta transferencia del riesgo viene a ser lo que en nuestro sistema interno conocemos como principio de “riesgo y ventura” del contratista

<http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1504535>, [Con acceso el 01.02.2015]. Véase también el trabajo de HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L.: «La nueva directiva de concesiones. un largo viaje con final esperado», *X Congreso de la AEPDA*. Madrid, 6 y 7 de febrero de 2015, disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <http://www.aepda.es/AEPDAPublicaciones-863-Actividades-Congresos-de-la-AEPDA-X-CONGRESO-DE-LA-AEPDA-PROGRAMA-Y-PONENCIAS.aspx>, [Con acceso el 01.02.2015].

en la ejecución del contrato administrativo, y que la Directiva conceptúa como “riesgo operacional de carácter económico”.

Diferenciar los contratos públicos de las concesiones es, según GARCÍA RUBIO⁷⁹¹ la justificación de que se haya producido un tratamiento normativo diferenciado entre ambas instituciones contractuales.

Cabe resaltar que la Directiva dispone claramente que la característica principal de una concesión, el derecho de explotar el servicio, implica siempre la transferencia al concesionario de un riesgo operacional de carácter económico, tal y como se desprende de la determinación del último párrafo del art 5º 1, lo cual puede llegar a suponer que el concesionario no recupere las inversiones realizadas, ni cubra los costes que haya sufragado en su explotación en condiciones normales de funcionamiento, aunque una parte del riesgo lo asuma el poder o entidad adjudicador.

La distribución de riesgos recae por tanto sobre el concepto de “riesgo operacional de carácter económico” que incluye el riesgo de demanda o el de suministro, o ambos. El riesgo operacional debe derivarse de factores que escapen al control de las partes. Los riesgos vinculados a una mala gestión, a los incumplimientos de contrato por parte del operador económico o a situaciones de fuerza mayor, no son determinantes a efectos de la calificación como concesión, ya que tales riesgos son inherentes a cualquier tipo de contrato, tanto si es un contrato público como si es una concesión. Debe entenderse como riesgo operacional el riesgo de exposición a las incertidumbres del mercado, que puede consistir en un riesgo de demanda o en un riesgo de suministro, o de ambos a la vez.

El artículo 43.4 apartado b) de la referida Directiva prohíbe de forma expresa la modificación que altere el equilibrio económico de la concesión a favor del concesionario cuando no estaba previsto en la concesión inicial. De donde se deduce que esta es una circunstancia que debe recogerse en los pliegos de forma clara. Esto último trae a colación la importancia de los estudios económicos previos que tanto la Administración Pública, en su condición de licitadora y los participantes en la licitación han de realizar obligatoriamente y particularmente del que realiza la Administración Pública porque será decisivo para que se incluyan en los pliegos las previsiones correspondientes, según lo que resulte del estudio en cuestión.

La LRJSP modifica el TRLCSP, introduciendo una importante novedad con la incorporación al texto referido de la Disposición adicional trigésimo sexta, que crea la Oficina Nacional de Evaluación que tiene como finalidad analizar la sostenibilidad financiera de los contratos de concesiones de obras y contratos de concesión de servicios públicos. Esta oficina informará en la fase previa de determinación del tipo de licitación de la concesión de obras en los casos en los que la resolución obedezca a causas no imputables a la Administración (art. 271. ter b). Asimismo informará de forma preceptiva los acuerdos de restablecimiento del equilibrio del contrato, en los casos previstos en los artículos 258.2 y 282.4 del TRLCSP, respecto de las concesiones de obras y servicios públicos. Y también lo hará cuando se realicen aportaciones públicas a la construcción o a la explotación de la concesión, así como cualquier medida de apoyo a la financiación del concesionario (Disposición adicional trigésimo quinta).

⁷⁹¹ GARCIA RUBIO, F.: «La Directiva de concesiones y su impacto sobre la contratación local», cit., pp. 6-7.

Para concluir el análisis jurídico de este contrato nos referiremos al mandato contenido en el artículo 128.1.2 del RSCL, siguiendo a MESTRE DELGADO⁷⁹², que establece como obligación del concesionario «admitir al goce del servicio a toda persona que cumpla los requisitos dispuestos reglamentariamente». Para este autor «no deja de ser esta declaración una aplicación concreta de lo que el propio Reglamento dispone con carácter general en su artículo 2: «La intervención de las Corporaciones locales en la actividad de sus administrados, se ajustará, en todo caso, al principio de igualdad ante la ley» lo que desde luego constituye uno de los pilares esenciales tanto de la técnica del servicio público como de la posición de los ciudadanos ante la ley (art. 14 CE) y ante la Administración prestacional».

Estamos ante un contrato, que con el impulso que pretende la Directiva de Servicios a las concesiones administrativas, está llamado a desempeñar un papel crucial en la gestión de muchas instalaciones deportivas de titularidad municipal, aunque es cierto que en los últimos diez años los Ayuntamientos se ha decantado por este contrato, como lo prueba que el Ayuntamiento de Sevilla haya licitado en concesión administrativa hasta treinta y cuatro instalaciones deportivas⁷⁹³. Se trata además de un contrato que ya ha probado su eficacia en muchos Ayuntamientos, como así lo atestigua DELGADO LACOPA⁷⁹⁴. Para este autor y gestor con las concesiones administrativas de instalaciones y servicios deportivos en el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes se ha conseguido satisfacer las demandas ciudadanas dotando al municipio de adecuadas instalaciones deportivas y ofertando nuevos servicios, consiguiendo además un mayor número de practicantes en la franja de adultos y mayores, manteniendo el nivel de participación en los niños y jóvenes hasta 18 años. También se ha conseguido mayor eficacia y eficiencia en la gestión y una mayor autofinanciación del servicio de deportes, de tal manera que ha disminuido la aportación municipal a un 30% del gasto total al final de la adjudicación. El Ayuntamiento establece y regula el plan de uso con reserva horaria por espacios deportivos para el programa social y de base que se gestiona directamente por el propio servicio municipal o en convenio con entidades sin ánimo de lucro (clubes y/o federaciones).

La clave de bóveda para que las concesiones administrativas de instalaciones y servicios deportivos resulten exitosas está básicamente en tres cuestiones que los gestores deportivos deben considerar como muy importantes: en primer lugar, los pliegos de prescripciones técnicas, en los que definen las condiciones, entre otras el plan de usos al que nos hemos referido y las condiciones que dan derecho al uso y disfrute de la instalación y sus servicios, bajo el prisma del artículo 128 del RSCL en relación con el artículo 14 de la CE; en segundo lugar, la solvencia que se exija y los criterios de

⁷⁹² MESTRE DELGADO, J.F.: «Las formas de prestación de los servicios públicos locales. En particular, la concesión», en MUÑOZ MACHADO, S (dir.), Tratado de Derecho municipal, Tomo II, 2011, pp. 1441-1538, en particular pp. 1487-1488.

⁷⁹³ El Instituto Municipal de Deportes del Ayuntamiento de Sevilla licitó en 2013 la concesión administrativa de 18 instalaciones municipales básicas. Estas licitaciones se encuadran en la operación puesta en marcha por el citado organismo para entregar, mediante concesiones administrativas, la gestión y explotación de un total de 34 instalaciones deportivas básicas municipales. Se puede ampliar esta información en la siguiente dirección web: <http://www.elmundo.es/andalucia/2013/11/06/527a3ad80ab7405b098b4583.html>, [Con acceso el 01.02.2015].

⁷⁹⁴ Véase DELGADO LACOPA, C.: «Las Concesiones Administrativas para construcción y gestión de instalaciones deportivas, *La gestión deportiva local: Problemática actual y tendencias de futuro*, Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, 2007.

elección de la ofertas y en tercer lugar, el estudio de viabilidad que establezca el sistema de retribución del concesionario así como las causas y los medio que se pondrán en marcha en el supuesto de que no se consiga la rentabilidad esperada en la concesión. Entre estos medios puede disponerse de aportaciones dinerarias o en especie por parte de la Administración titular del servicio a favor del concesionario. La problemática surgida con la crisis económica que se inició en 2008 en torno a muchas concesiones, incluidas las concesiones deportivas, le ha llevado al legislador a modificar la legislación de contratos del sector público mediante la creación de la oficina nacional de evaluación de la sostenibilidad financiera de las concesiones administrativas. Al fin al cabo si esta, la sostenibilidad financiera, es una exigencia ineludible en el ámbito de lo público y ha provocado una reforma ingente y profunda de nuestro ordenamiento, también debe preocuparnos en las concesiones administrativas de servicios. Pues a través de muchas concesiones se prestan servicios a la ciudadanía, que igual de manera directa no sería posible hacerlo, por falta de recursos económicos.

5.2.2.4.2. La gestión interesada

Al contrario que otras figuras contractuales, la gestión interesada es un modo de gestión que no aparece en España en el ámbito local, como señala CABRERA DOMINGUEZ⁷⁹⁵ sino en el estatal, reproduciendo la «regie intéressé» francesa. Por ello, no figura en el art. 113 del RSCL, siendo su primera regulación en el artículo 66.2 de la Ley de Contratos del Estado de 1967. Es introducida entre los modos de gestión locales por la LRBRL en 1985, aunque no ha levantado excesivo interés, a la vista de su mínima regulación y el escaso eco doctrinal, considerándose, según el citado autor, como una subespecie de la figura concesional, con especialidad en el sistema remunerativo del particular, como veremos más adelante. La totalidad de su cuerpo normativo específico se encuentra limitado a dos artículos, uno de ellos el apartado b) del art. 277 del TRLCSP y el otro, su correspondencia en el del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), en el art. 180.

Aparece definida en el artículo 277 b) del TRLCSP como la modalidad por la que «la Administración y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato», reproduciendo con ello la dicción del artículo 66 de LCE y del artículo 201 del RGCE. Durante largo tiempo, hasta la LCE, no ha existido regulación de esta modalidad contractual, que no tenía reflejo en el RS, planteándose la doctrina más cualificada la duda sobre la existencia de razones para dotarla de normación sustantiva, afirmándose que detrás del mencionado concepto no existía una realidad común y general sino, que al contrario, englobaba realidades que presentaban entre sí grandes diferencias, coincidentes exclusivamente a la hora de articular la retribución del gestor⁷⁹⁶. El origen de la figura, como ya se ha indicado, reside en la institución francesa del regie interesé, en la que el gestor no actúa a “riesgo y ventura”, sino como un simple mandatario de la Administración;

⁷⁹⁵ CABRERA DOMINGUEZ, J. M^a. : «Los modos de gestión en los servicios públicos deportivos», *Máster Derecho Deportivo*, Universidad de Lleida.

⁷⁹⁶ De particular importancia para la naturaleza jurídica de esta figura, resulta de interés el artículo de MARTÍN RETORTILLO BAQUER, L.: «De la gestión interesada a la cláusula de interesamiento», *RAP*, núm. 36, 1961, pp. 67-108. En este trabajo, su autor se opone a la consideración de la gestión interesada como una forma de gestión de servicio público sustantiva y diferenciada, defendiendo su consideración como una cláusula de interesamiento que puede incluirse dentro de la concesión administrativa.

percibiendo por su prestación una remuneración constituida por una cantidad fija más el resultado de una cláusula de interesamiento, en función de los rendimientos obtenidos en su gestión. En la redacción dada por el TRLCAP no se produce la traslación automática de la institución francesa, basada en la variabilidad de la remuneración del gestor y el reconocimiento de la Administración como responsable de las pérdidas, puesto que el contratista actúa ante terceros con su propia denominación y bajo su responsabilidad, abriéndose la posibilidad de un sistema de remuneración diferente al establecimiento de una cláusula de garantía de interés y de una cláusula de interesamiento a favor del gestor, propio de la versión francesa de esta modalidad de gestión.

El artículo 180 del RGLCAP incrementa levemente la regulación establecida hasta el momento, estableciendo la posibilidad de que se establezca un ingreso mínimo a favor de cualquiera de las partes asociadas, a abonar por la otra parte, cuando el resultado de la explotación no alcance a cubrir un determinado importe de beneficio. El régimen propuesto se establece con carácter potestativo, como si en el ánimo del reglamento estuviera dar alguna pista sobre el contenido concreto de la institución, y supone un mayor acercamiento a la figura de origen francés analizada.

Nos parecer una fórmula idónea para la gestión de instalaciones y servicios deportivos, cuyos datos de explotación son estimativos y en los que prima unas tarifas reducidas para facilitar al máximo el uso de las mismas.

5.2.2.4.3. El concierto

La figura del concierto aparece porque los particulares, en ocasiones, realizan prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de referencia, concurriendo con el mismo. Ello sucede, no sólo en el servicio deportivo (como rápidamente deduciremos dada la génesis privada de este fenómeno), sino también en dos ámbitos de actuación donde esta técnica tiene una considerable relevancia: la sanidad y la educación⁷⁹⁷.

El artículo 277.c) del TRLCSP respeta la redacción de la Ley 13/1995 y se enmarca en idéntica tradición normativa que el RSCL, de forma que: «permite convenir con una persona natural o jurídica la prestación de un servicio público, siempre que esa persona realice como propio de su giro o tráfico las prestaciones caracterizadoras de ese servicio». Se exige que el concierto se efectúe con quien ya se encuentra prestando el servicio objeto del contrato, utilizando de esa forma su infraestructura y organización, no creándose por ello una nueva persona jurídica, pudiendo tener carácter extraterritorial al encontrarse la persona con la que se concierte «dentro o fuera del territorio de la Entidad Local contratante» (artículo 145.1 del RS). El artículo 181 del RGLCAP condiciona la utilización de esta figura contractual al desempeño o la mayor eficacia en la prestación del servicio⁷⁹⁸. En todo caso la regulación establecida en el TRLCAP y en el RGLCAP supone la modificación de una de las notas características

⁷⁹⁷ En el primer caso, conforme el art. 90 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad mientras que el segundo caso está previsto en el art. 47 de la ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.

⁷⁹⁸ Conforme el principio constitucional de eficacia recogido en el artículo 103.1 de la CE y el legal de eficiencia establecido en el artículo 3.2.b de la LOFAGE, esta modalidad de gestión se reserva para cuando «el desempeño o mayor eficacia de un servicio público» resulte conveniente a la Administración frente a su gestión directa, tal como así lo dispone el artículo 181 del RGLCAP.

del concierto, la transitoriedad. Y ello como consecuencia de la eliminación de límites temporales sustantivos como ocurría en el artículo 144.1 del RS, que lo establecía en diez años. En la actualidad serán de aplicación los plazos establecidos con carácter general para los contratos de gestión de servicios públicos ya analizados.

A diferencia del arrendamiento⁷⁹⁹, en el caso del concierto es la Administración quien aprovecha los locales o instalaciones que tenga el particular para la prestación de la actividad, limitándose únicamente a otorgarle la condición jurídica de gestor del servicio público correspondiente.

Una de las diferencias de la concesión con el concierto, como muy atinadamente lo expone CABRERA DOMINGUEZ⁸⁰⁰ es que, «en el primero de los sistemas, el gestor se remunera principalmente con la tarifa que percibe del usuario. Sin embargo, en el concierto el pago lo efectúa la propia Administración, ya sea mediante un tanto alzado por el conjunto de la prestación o por unidades de prestación. En concordancia, el art. 43.2 del RSCL únicamente permitía la gestión indirecta de «[...]los servicios relacionados con las actividades benéficas» mediante esta fórmula y no por medio de concesión, pues consideró el legislador que si se admitía la concesión peligraría el acceso de los beneficiarios por la tarifa de percepción directa del usuario con la que se remunera el gestor en esta modalidad⁸⁰¹. Otra particularidad establecida en el RSCL (art. 145.1) es la posibilidad de prestación del servicio «[...]fuera del territorio de la Entidad Local».

5.2.2.4.4. La sociedad de economía mixta⁸⁰²

La que, en principio, fue una modalidad de gestión autónoma (regulada en los artículos 102 a 112 del RSCL para los «...servicios susceptibles de municipalización o provincialización»), aparece catalogada hoy como un modo de gestión indirecta. Conforme a lo dispuesto en el artículo 277.d del TRLCSP, queda definida como aquella «en la que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas». Para atender a su calificación es preciso unir a la participación pública vía patrimonial mediante suscripción de parte del capital social, también la vía gestora, ya que el art. 104.3 del 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 (en adelante TRRL) obliga además a la participación pública en la dirección de la empresa. Esta participación pública en la dirección puede provenir tanto de una participación mayoritaria en el capital social como de una participación no mayoritaria, quedando éste último caso obligatoriamente sometido a reglas estatutarias que garanticen esta actividad directiva.

⁷⁹⁹ VILLALBA PÉREZ, F.: «El arrendamiento de servicios públicos como modalidad de gestión indirecta en el ámbito local», SOSA WAGNER, F. (coord.), *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, T-1, TIRANT LO BLANCH, 2000, pp. 791-820.

⁸⁰⁰ Véase CABRERA DOMINGUEZ, J. M^a.: «Apuntes sobre modos de gestión en los servicios públicos deportivos», cit., p. 6.

⁸⁰¹ Estamos ante una de las “grandes obras jurídicas” de ALBI, impulsor del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. Véase ALBI CHIVI, F.: *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales*, Aguilar, Madrid, 1960.

⁸⁰² Véase el trabajo de NOGUERA DE LA MUELA, B.: «Las sociedades de economía mixta como técnica institucional de colaboración pública-privada en el Texto Refundido de la Ley de contratos del Sector Público», disponible en la siguiente dirección web: file:///C:/Users/USUARIO1/Downloads/Opiniones_50.pdf. [Con acceso el 01.02.2015].

Por otra parte, la sociedad local de economía mixta puede nacer desde una constitución “ex novo” a través del llamado «concurso de iniciativas», conforme los artículos 104.2.b del RSCL y 104.2 del TRRL o por transformación de una sociedad mercantil local, en la que aparece un accionista privado o una sociedad privada, adquiriéndose acciones y garantizando el control público. La sociedad local de economía mixta es la más impropia de las formas de gestión indirecta pues, en realidad es una concesionaria, rigiéndose principalmente por esta fórmula gestora, conforme señala el art. 182 del RGLCAP con participación administrativa. Esta participación no implica ninguna regla administrativa, salvo la ya mentada de control público de la sociedad mercantil.

No ha sido habitual este modo de gestión en la actividad deportiva local, aunque puede ser de interés para la prestación de determinados programas que conforman la oferta de servicios dentro del servicio público local de deporte, como por ejemplo los programas de deporte-salud.

5.2.3. Otras formas de gestión atípicas.

5.2.3.1. Las mancomunidades de municipios

Las mancomunidades de municipios son una de las figuras de cooperación intermunicipal más arraigadas en España, una buena prueba de ellos es su elevado número, superando las 900⁸⁰³.

Son asociaciones voluntarias de municipios para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. Constituyen la iniciativa de mayor impacto, tanto por su número como por el elevado porcentaje de municipios mancomunados. La pervivencia y actualidad de esta forma de cooperación se debe a la flexibilidad de su formulación y a su posibilidad de incorporar nuevos objetivos con facilidad. En los años de Ayuntamientos democráticos, el incremento en la creación de mancomunidades ha sido más que notable. Según la FEMP esta evolución no ha sido una casualidad sino que corresponde a esa vocación de servicio público que ha impregnado a la Administración Pública en el último cuarto del siglo XX. Otro elemento que condiciona la conducta asociativa de los municipios es el nivel de fragmentación territorial. Dicha conducta busca objetivos de eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos y a su vez llega a articular elementos esenciales en el desarrollo territorial, como es la solidaridad.

El art. 35.2 del TRRL les prohíbe asumir la totalidad de las competencias municipales. La LRBRL les otorga la posibilidad de asumir las potestades previstas para los municipios, es decir, la reglamentaria, la tributaria, la expropiatoria, la de ejecución forzosa, la sancionadora y la prelatoria de créditos⁸⁰⁴

⁸⁰³ Véase el documento de la FEMP, titulado « Radiografía actual de las mancomunidades en España. Las mancomunidades y otras formas de asociación voluntaria de municipios en el ámbito territorial», disponible en formato digital en la siguiente dirección web: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:MmvXXBeQgVkJ:www.femp.es/files/566-1290-archivo/RADIOGRAFIA%2520MANCOMUNIDADES_WEB.pdf+%&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=es, [Con acceso el 01.02.2015].

⁸⁰⁴ Artículo 4.3 de la LRBRL.

La LMMGL reforzó el papel de las Mancomunidades, que tienen consideración de Entidad Local territorial⁸⁰⁵ mejorando la regulación de sus potestades y permitiendo la posibilidad de su creación no sólo entre municipios sin continuidad territorial⁸⁰⁶ o pertenecientes a diferentes provincias, ya admitida en la LRBRL, en su redacción de 1985, sino también los integrados en distintas Comunidades Autónomas⁸⁰⁷, si así lo permiten sus legislaciones respectivas.

Se estructuran según lo dispuesto en sus Estatutos⁸⁰⁸. Debe tenerse en cuenta que, como Entidades Locales, se rigen por el Derecho Administrativo, siendo incluso imprescindibles la figura de los funcionarios con habilitación de carácter nacional, con las características señaladas en el art. 92.3 de la LRBRL. Su constitución, modificación o disolución requiere de mayoría absoluta⁸⁰⁹ del Pleno⁸¹⁰

En la legislación deportiva autonómica, tal como señala CABRERA DOMINGUEZ⁸¹¹ la apuesta más evidente por las Mancomunidades la realiza la Ley del Principado de Asturias, que establece un artículo específico, concretamente el artículo 13, a favor de las mancomunidades, además de citarlas en varios artículos más⁸¹² y, sobre todo, en el preámbulo de la Ley al indicar que «La gestión pública asociada que pueden llevar a cabo las mancomunidades y su potencial de desarrollo han de ser reconocidos y aprovechados legalmente a favor de la promoción y práctica del deporte». Otras Leyes autonómicas citan expresamente a las mancomunidades, como es el caso de la Comunidad Autónoma Castellano-Leonesa⁸¹³; la Comunidad Autónoma de Madrid⁸¹⁴ o las formas de gestión mancomunadas en la Comunidad Autónoma Vasca⁸¹⁵ y la Comunidad Autónoma Valenciana.⁸¹⁶ Un último grupo de leyes la referencia indirectamente (art. 7.1 de la Ley andaluza, el art. 8.3 de la Ley de Baleares e incluso el art. 9.j de la Ley murciana. La Ley de Aragón reconoce en su art. 9 unas organizaciones llamadas «Centros de Coordinación Deportiva» (cuando tienen ámbito supramunicipal se denominan «Servicios Comarcales de Deportes»).

5.2.3.2. Los consorcios administrativos

El consorcio administrativo se considera tradicionalmente como una modalidad de cooperación que permite instrumentar de modo compartido la gestión de fines

⁸⁰⁵ Artículo 3.2.d de la LRBRL.

⁸⁰⁶ Requisito de colindancia que se exigía antiguamente por la Ley de Régimen Local de 1955.

⁸⁰⁷ En la redacción anterior, la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 1995 negó tal posibilidad.

⁸⁰⁸ Con el contenido mínimo establecido en el art. 36 del TRRL y en el 34 del RP.

⁸⁰⁹ Antes de la LMMGL requería una mayoría especialmente cualificada, es decir el voto favorable de la mayorías absoluta del número legal de miembros, previsión esta que fue a sido suprimida en la nueva redacción.

⁸¹⁰ Artículo 47.3.g de la LRBRL.

⁸¹¹ CABRERA DOMINGUEZ, J.M^a.: «La contratación pública aplicada», disponible en formato digital en la siguiente dirección web: http://agaxede.org/uploads/file/curso_ourense_nov_09/CONTRATACION%20SECTOR%20PUBLICO.pdf. [Con acceso el 01.02.2015].

⁸¹² Véase el artículo 10 relativo a la cesión de instalaciones deportivas a las mancomunidades y el artículo 12 sobre la obligación de las mancomunidades de elaborar y mantener actualizado un censo de instalaciones deportivas.

⁸¹³ Artículo 7.2 de la Ley del Deporte Castellano-Leonesa.

⁸¹⁴ Apartados 3 y 4 del artículo 23 de la Ley del Deporte de Madrid.

⁸¹⁵ Artículos 5.i y 93.1.c de la Ley Vasca de Deporte.

⁸¹⁶ Artículo 22.e de la Ley de Deporte de la Comunidad Valenciana.

públicos concurrentes. De hecho, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC) cita en su art. 6 como fórmula organizativa para la gestión de convenios de colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas.

Según JIMÉNEZ SOTO⁸¹⁷, «se trata de una Administración especializada, de origen contractual en la que en su configuración legal prima la norma estatutaria, identificándose con la Administración instrumental».

Esta figura asociativa voluntaria cuenta con una doble fuente legal de su régimen jurídico: la ya mencionada en el régimen jurídico general de las Administraciones Públicas, mediante el art. 6.5 de la LRJPA y, específicamente en el régimen local, mediante los artículos 57 y 87 de la LRBRL y 110 del TRRL, preceptos a los que se añaden los artículos 37 a 40 del RSCL. También la LMMGL modificó la regulación de estas figuras asociativas, con la finalidad de incorporar a la legislación de régimen local los consorcios transfronterizos en los que participen las Entidades Locales españolas, previstos en el artículo 87.2 de la LRBRL.

Los consorcios cuentan con personalidad jurídica, tal como así lo prevé el artículos 6.5 de la LRJPAC, 110.2 del TRRL y 37.2 del RSCL para el cumplimiento de los fines que le sean encomendados, que podrán gestionarse cualquiera de las formas previstas en la legislación aplicable a las Administraciones consorciadas

Los estatutos del consorcio deben determinar su duración, los fines asignados, las particularidades de su régimen jurídico, orgánico, funcional y financiero⁸¹⁸, así como la composición de los órganos de decisión del consorcio, donde estarán integrados los representantes de todas las entidades consorciadas, en la proporción que se establezca.

Su constitución (mediante la aprobación del correspondiente convenio administrativo de colaboración), modificación o disolución requiere de mayoría absoluta del Pleno (art. 47.3.g de la LRBRL)

Las únicas Comunidades Autónomas que en su legislación deportiva hace una apuesta clara, por el Consorcio son las insulares (Canarias, en el art. 11.1 de su ley, y Baleares, en el art. 8.3 de la suya), lo que debe ser producto de la significativa importancia de los Cabildos y Consejos Insulares como Corporaciones Locales de referencia en dichos ámbitos territoriales, que obligan a una colaboración administrativa en diferentes niveles.

En materia deportiva, los consorcios han sido utilizados repetidamente para la gestión de grandes eventos deportivos, como el COOB '92 que, conforme sus estatutos, «...asume la organización de los Juegos Olímpicos de Barcelona de 1992...». Imitando dicho modelo aparecen el «Consorcio Valencia 2007» (constituido entre la

⁸¹⁷ JIMENEZ SOTO, I.: «Otras entidades locales para la prestación de servicios y el ejercicio del gobierno en el territorio», ARANA GARCIA, E.; CASTILLO BLANCO, F.; TORRES LÓPEZ, M^a. A. y VILLALBA PÉREZ, F. (DIRS.); CASTILLO BLANCO, F (coord.), *Lecciones para el estudio del Derecho local*, Tecnos, Madrid, 2014, pp. 135-162, en particular p. 154.

⁸¹⁸ El art. 155.1 del RSCL les apodera para acudir al procedimiento de apremio y cobrar tasas, que son ingresos de derecho público, mientras que el art. 48.2 autoriza a que puedan fijar «precios públicos [...] correspondientes a los servicios a cargo de dichos organismos, salvo cuando los precios no cubran el coste de los mismos».

Administración General del Estado, la Generalitat Valenciana y el Ayuntamiento de Valencia) o el «Consortio de Infraestructuras de Madrid 2012».

Con la modificación del régimen local producida por la LRSAL, el artículo 57.2 de LRBRL reformado preceptúa que el consorcio «deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera». Asimismo, el art número 3 del citado precepto establece la preferencia del convenio sobre el consorcio en los siguientes términos: «La constitución de un consorcio solo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica, aquella permita una asignación más eficiente de los recursos económicos. En todo caso, habrá de verificarse que la constitución del consorcio no pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda de la Entidad Local de que se trate, así como del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos».

Por su parte, la Disposición final primera de la LRSAL modifica la LRJPAC para añadir una Disposición adicional vigésima, “Régimen jurídico de los consorcios”. En esta disposición se previene que serán los Estatutos los que determinen la Administración Pública de adscripción, aunque participe en el consorcio una entidad privada sin ánimo de lucro, así como su régimen orgánico, funcional y financiero. Asimismo se establecen criterios para determinar su adscripción por orden de prelación. Esta prelación de criterios para determinar la adscripción del consorcio y, por ende, su carácter estatal, autonómico o local y su régimen jurídico, en el caso de los consorcios locales contrasta, por ejemplo, con el régimen del consorcio en la LAULA cuyo art. 78.3 define el consorcio como local atendiendo exclusivamente al dato de la participación mayoritaria de las Entidades Locales. Esta regulación choca con la Disposición adicional vigésima introducida en LRJPAC dado que si el consorcio está participado mayoritariamente por Entes Locales, pero es la CCAA la que tiene la mayoría de votos, estará adscrita a esta y se aplicará su régimen jurídico.

5.2.3.3. Los convenios de cooperación entre las Entidades Locales

La LAULA considera a los convenios de cooperación como un instrumento para la cooperación territorial⁸¹⁹ que tienen como finalidad «mejorar la calidad y la gestión de los servicios y equipamientos públicos, así como de las infraestructuras básicas del territorio considerado en su conjunto, propiciando la optimización de los recursos». CASTILLO MARTIN⁸²⁰ se plantea si un Ente Local puede prestar un servicio público a otro Ente local. Para responder a la referida cuestión, este acude al artículo 83, apartados 1 y 2 LAULA donde se recogen los posibles fines de los convenios de cooperación y entre estos está el de «ejecutar puntualmente obras o servicios de competencia de una de las partes», previendo en su punto cinco, la posibilidad de traspasar servicios, medios materiales y económicos y adscribir personal a los mismos.

La LAULA, según CASTILLO MARTIN, establece un amplio abanico de opciones para los convenios, entre ellas, el que una Administración Pública preste un servicio de competencia de otra Administración. Pública. Una vez aclarado que si

⁸¹⁹ Véase el artículo 62,3 de la LAULA.

⁸²⁰ CASTILLO MARTIN, F.: «La cooperación territorial» ZAFRA VICTOR, M. (coord.), *Estudios sobre la Ley de Autonomía Local de Andalucía y la Ley de Participación de las Entidades local en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, CEMCI, Granada, 2011, pp. 163-218, en particular pp. 203-204.

pueden los Entes Locales prestar servicios en otros municipios, se plantea este investigador si los servicios se pueden prestar de forma estable y no sólo puntualmente y la respuesta es en la medida en que el Ente local que prestar el servicio recibe una encomienda de gestión, prevista en el artículo 15 de la LRJPAC, que se formaliza a través del convenio. Para concluir el análisis de estos convenios hay que decir que si el convenio en cuestión por su naturaleza tiene la consideración de un contrato sujeto al TRLCS, como por ejemplo un contrato de gestión de servicio público, este convenio no podrá llevarse a cabo. Otra cosa es, afirma CASTILLO MARTIN, «que el objeto del convenio lo constituyan prestaciones de servicios realizado directamente por otra Administración Pública, o sean servicios técnicos instrumentales que exceden el objeto de los contratos regulados en la normativa de contratos del sector público».

5.2.3.4. El contrato de concesión de obra pública

Según el artículo 7 del TRLCSP la concesión de obras públicas es un contrato que tiene por objeto la realización por el concesionario de algunas de las prestaciones a que se refiere el artículo 6 del referido texto, incluidas las de restauración y reparación de construcciones existentes, así como la conservación y mantenimiento de los elementos construidos, y en el que la contraprestación a favor de aquél consiste, o bien únicamente en el derecho a explotar la obra, o bien en dicho derecho acompañado del percibir un precio.

De esta definición se extraen las dos características que identifican esta figura contractual y que luego permitirán distinguirla de otros institutos jurídicos con los que tiene puntos comunes. La primera hace referencia a su objeto y la segunda, a la forma establecida para remunerar al contratista.

En principio, el ámbito objetivo del contrato de concesión de obra pública vendría integrado por cualquiera de las prestaciones a las que se hace referencia en el artículo 6 del TRLCSP que define al contrato de obras. Así, su objeto podría ser, bien una obra, entendida según el concepto establecido en aquel precepto, es decir, como el resultado de un conjunto de trabajos de construcción o ingeniería civil, destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica, que tenga por objeto un bien inmueble, bien la ejecución de cualquiera de los trabajos enumerados en el Anexo I del TRLCSP y que van, desde la construcción general de inmuebles y obras de ingeniería civil, a la demolición de inmuebles, pasando por las perforaciones y los sondeos. Sin embargo, si atendemos a la otra nota que caracteriza a esta modalidad contractual y que hace referencia a la forma en que se ha de remunerar al contratista, que al menos habrá de consistir en la explotación económica de la obra, vemos que quedan inmediatamente excluidos del objeto del contrato de concesión de obra pública todos aquellos trabajos de los enumerados en el Anexo I referido que no son susceptibles de explotación.

De lo anterior se concluye, que el objeto del contrato de concesión de obra pública ha de ser necesariamente una prestación de las enumeradas en el artículo 6 TRLCSP, susceptible de explotación económica, que sea necesaria para la prestación de servicios públicos de naturaleza económica o para el desarrollo de actividades o servicios económicos de interés general.

Otra cuestión que se plantea en relación con el objeto del contrato de concesión de obra pública es, si dentro del mismo caben las rehabilitaciones de obras ya existentes. Si se realiza una interpretación literal del precepto habría que entender que no, pues el mismo solo se refiere a las obras de restauración y reparación omitiéndose toda

referencia a las de rehabilitación. Entendemos que la rehabilitación cabrá dentro del concepto si la obra finalmente rehabilitada es susceptible de explotación y es necesaria para la prestación de un servicio público de naturaleza económica o para el desarrollo de actividades o servicios económicos de interés general, pues entre la rehabilitación y la restauración de obras solo hay un mero matiz diferenciador, la nueva funcionalidad que con la primera se le da a la construcción, por lo que si dicha funcionalidad es compatible con su explotación económica, deben admitirse.

La segunda nota que permite caracterizar a este tipo de contrato, es la forma excepcional que se contempla para remunerar las prestaciones realizadas por el contratista. Así, frente a la norma general fijada por el artículo 75 del TRLCSP que establece que la retribución del contratista consistirá en un precio cierto expresado en euros que se abonará por con cargo a los créditos presupuestarios consignados, el artículo 7.1 antes citado, determina que el concesionario de la obra pública será retribuido, bien con el derecho a explotar la obra mediante el cobro de tarifas a los usuarios o a la propia Administración (lo que por la doctrina se denomina “peaje en sombra”), bien con dicho derecho, acompañado del abono de un precio en las condiciones determinadas por el precitado artículo 75.

Es necesario hacer referencia a las obras públicas diferenciadas de las que se ocupa el artículo 240 del TRLCSP. Este precepto recoge el supuesto del contrato que tiene como objeto dos o más obras públicas que mantienen una relación funcional entre ellas. En este caso, el contrato no pierde la naturaleza de contrato de concesión de obras públicas por el hecho de que la utilización de una parte de las obras construidas no esté sujeta a remuneración, siempre que dicha parte sea competencia de la Administración concedente e incida en la explotación de la obra. Para este tipo de contratos, el TRLCSP obliga, por una parte, a que el pliego de cláusulas administrativas particulares especifique con claridad los aspectos concernientes a la obra objeto de concesión, distinguiendo la parte objeto de remuneración de aquella que no lo es, y, por otra, a que el plan económico-financiero que deben presentar los licitadores, contemple ambas partes de la obra, habiéndose de tener en cuenta, en todo caso, el importe total de las obras realizadas para determinar las tarifas que se abonarán por la utilización de la obra objeto de la concesión. Se trata de una fórmula que puede servir para financiar instalaciones deportivas de uso libre o bajo precios muy reducidos, en barrios, que no son susceptibles por su dimensión y características funcionales de una explotación económica. El concesionario recupera la inversión con la explotación de la instalación deportiva principal y del terciario⁸²¹ de la misma. A cambio la Corporación consigue un

⁸²¹ Ante la dificultad de que un centro deportivo por si mismo pueda no ser rentable, la explotación de zonas complementarias de carácter comercial (peluquería, medicina estética, cines, restaurantes, tiendas, etc.) en aquellos, constituye una fuente de ingresos muy importante que puede ser en muchos casos determinante de la viabilidad de la inversión y de la posterior explotación del centro. Para que se pueda explotar una zona comercial dentro de un centro deportivo es necesario que la normativa urbanística en vigor admita usos complementarios en las instalaciones deportivas. Los usos complementarios sirven para aliviar los costes de mantenimiento y las amortizaciones de implantación, a la par que complementa la oferta que al ciudadano se realiza desde el centro deportivo. Ello es particularmente importante cuando se trata de adjudicar mediante la correspondiente licitación una concesión administrativa para la construcción y explotación de unas instalaciones de uso comercial durante 40 años, complementarias con la instalación deportiva principal que constituye el servicio público que debe prestarse sobre la misma. La explotación abarcará no solo el uso comercial terciario compatible sino que también puede abarcar aparcamientos subterráneos a construir en el subsuelo donde se ubique el uso complementario señalado. Las zonas complementarias de carácter comercial no son exclusivas del contrato de concesión de obra

equipamiento deportivo sin coste alguno, que puede llevar incluso aparejado para el concesionario la obligación sin cargo alguno para el Ayuntamiento de su mantenimiento.

Las Corporaciones locales que no disponen de recursos financieros para financiar la construcción de nuevas instalaciones deportivas, tienen en este contrato una vía para conseguir ampliar el parque de instalaciones deportivas, financiando la obra y el mantenimiento de la misma con capital privado. Se trata de una fórmula que se utiliza cada vez más en los últimos años⁸²², particularmente desde la crisis económica.

5.2.3.5. Las concesiones administrativas demaniales

La concesión demanial puede definirse como el acto administrativo por medio del cual la Administración titular confiere a un tercero un derecho de uso privativo y temporal de una porción del dominio público⁸²³ o un derecho de uso común especial de duración superior a cuatro años, conservando aquélla en todo caso su titularidad, así como las potestades de policía necesarias para asegurar el cumplimiento de las condiciones de la concesión y la indemnidad del bien concedido.

De acuerdo con Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante LPAP), el otorgamiento de concesiones sobre bienes de dominio público se efectuará en régimen de concurrencia —salvo en los casos excepcionales previstos en el artículo 137.4, en que cabrá otorgamiento directo de la concesión—, a través del procedimiento regulado en el artículo 96 de la Ley, el cual podrá iniciarse «de oficio o a solicitud de persona interesada», aunque no parece el legislador utilizar el término «solicitud» en sentido técnico-jurídico (el empleado en los artículos 68 y 70 y siguientes de la LRJPAC), sino como sinónimo de mera petición, ya que, en rigor, el procedimiento de otorgamiento de la concesión se inicia siempre de oficio, sin perjuicio de que la decisión de la Administración venga motivada por una petición del particular, según se desprende del artículo 96.4 de la LPAP⁸²⁴. De otro lado, claro está, el otorgamiento o la denegación de la concesión debe producirse de acuerdo

pública. Aquellas pueden ser objeto de explotación aislada dentro de una instalación deportiva, mediante un contrato demanial de uso privativo del dominio público. En un caso y en otro constituyen una fuente de financiación que puede ayudar a la sostenibilidad económica del proyecto o de la gestión del centro. Si la normativa urbanística no contempla usos complementarios en suelos deportivos, deberá tramitarse la correspondiente modificación. Deben tener carácter comercial o industrial, ser de utilidad para los usuarios de la infraestructura principal y ser susceptibles de aprovechamiento y explotación de forma diferenciada (art. 248 TRLCSP).

⁸²² Véase, a título de ejemplo, el anuncio de la resolución del Ayuntamiento de Madrid por la que se hace pública la formalización del contrato de concesión de obra pública denominado "Redacción de proyecto, construcción y explotación del centro deportivo municipal y aparcamiento "Alcántara", distrito de Salamanca, publicado en el BOE de 30 de septiembre de 2014. Se trata de un contrato de concesión de obra pública por un importe superior a catorce millones de euros, en el que combina la construcción y explotación de un complejo deportivo junto con la construcción y explotación de un aparcamiento público y que se financian en su totalidad con capital privado, sin coste alguno para el Ayuntamiento.

⁸²³ Véase COLOM PIAZUELO, E.: «La gestión de los servicios públicos por las Administraciones locales y el dominio público: posibilidades de articulación», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 101, 1999, p. 35.

⁸²⁴ Esta previsión de la LPAP en cuanto a la forma de iniciación es coherente con la consideración consagrada en la jurisprudencia de que el otorgamiento de la concesión es discrecional, no existiendo, pues, un derecho a la misma ni tampoco a la iniciación de un procedimiento encaminado a su otorgamiento. Véase al efecto las sentencias del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 1954, 26 de noviembre de 1956 y 30 de julio de 1986, entre otras.

con el interés público, actuando éste como matización de la discrecionalidad, según prevé la LPAP cuando señala que «para decidir sobre el otorgamiento de la concesión [...] se atenderá al mayor interés y utilidad pública de la utilización o aprovechamiento solicitado, que se valorarán en función de los criterios especificados en los pliegos de condiciones» (art. 96.5). Sin perjuicio de los demás extremos que puedan incluir las condiciones generales o particulares, el acuerdo de otorgamiento de una concesión demanial, deberá contener una serie de menciones necesarias enumeradas en el artículo 92.7 de la LPAP, de las que destacamos algunas por su importancia para el régimen concesional. Así, se establece como contenido necesario del acuerdo la reserva por parte de la Administración «de la facultad de inspeccionar el bien objeto» de la concesión «para garantizar que el mismo es usado de acuerdo con los términos» de la misma, lo que es coherente con la circunstancia de que, a pesar de la concesión, la titularidad del demanio sigue siendo pública, de lo que se extrae también la posible exigencia y mención de una garantía al concesionario para garantizar las contingencias derivadas de la explotación.

De otro lado, habrá de especificarse el régimen económico de la concesión, teniendo en cuenta que las concesiones de uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público pueden ser gratuitas, otorgarse con contraprestación o condición o estar sujetas a la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial de bienes del dominio público. En este último caso la referida Ley establece la no sujeción a tasa cuando la utilización privativa o aprovechamiento especial de bienes de dominio público no lleve aparejada una utilidad económica para el concesionario, o, aun existiendo dicha utilidad, la utilización o aprovechamiento entrañe condiciones o contraprestaciones para el beneficiario que anulen o hagan irrelevante aquélla.

Es también objeto de mención necesaria el plazo de duración de la concesión y las posibles prórrogas del mismo. En efecto, es esencial a las concesiones que se otorguen por tiempo determinado, no pudiendo tener carácter perpetuo o indefinido, debiendo fijarse su duración y sus posibles prórrogas. El plazo señalado por LPAP a sus efectos que «su plazo máximo de duración, incluidas las prórrogas, no podrá exceder de setenta y cinco años, salvo que se establezca otro menor en las normas especiales que sean de aplicación». La concesión demanial puede extinguirse, en primer término por su «rescate», «previa indemnización», señalando la Ley que «los derechos de los acreedores hipotecarios cuya garantía aparezca inscrita en el registro de la propiedad en la fecha en que se produzca el rescate serán tenidos en cuenta para determinar la cuantía y receptores de la indemnización», (art. 101.3 LPAP).

No parece admitir la LPAP «la revocación unilateral sin derecho a indemnización» (arts. 93.5 in fine y 100. d), a pesar de que en la jurisprudencia encontramos ejemplos de revocación de concesiones otorgadas «a precario» (por ejemplo, sentencias del TS de 29 de noviembre de 1980, 11 de noviembre de 1986 y 6 de mayo de 1996). Todavía dentro de las decisiones unilaterales de la Administración, la concesión se extingue por resolución de la misma fundamentada en el incumplimiento grave de las obligaciones del concesionario. En todo caso se considera incumplimiento grave el impago del canon establecido en el plazo de seis meses desde que naciera la obligación de pago y la inejecución de las obras o la falta de prestación de un servicio al público en el plazo y condiciones establecida en el pliego.

Acordada la revocación de la concesión, la Entidad Local podrá exigir el abono de las indemnizaciones que proceda sin perjuicio de las penalidades exigibles en aplicación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, tal como así se previene en el artículo 74 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (en adelante RBELA).

De conformidad con el artículo 137.4 de la LPAP, al cual se remite el artículo 93.1 de la mencionada Ley, podrá acordarse el otorgamiento directo de concesiones sobre bienes de dominio público cuando el adquirente sea una entidad sin ánimo de lucro, declarada de utilidad pública. Este contrato está regulado, en sus aspectos básicos en los artículos 93.1 y 137.4 de la LPAP. Para su otorgamiento ha de acreditarse que concurren en la entidad solicitante la condición de entidad sin ánimo de lucro declarada de utilidad pública y que concurren en la misma y en el proyecto que presenta circunstancias objetivas que justifican el otorgamiento directo de la concesión y que además con la concesión se satisface el interés público, representado en el presente caso en el fomento de la práctica del deporte, de conformidad con las competencias que a los Ayuntamientos andaluces le atribuye el artículo 7.1 de la LDA y el art. 9. 18 de la LAULA.

El artículo 84.3 de la LPAP establece que las concesiones sobre bienes de dominio público se registrarán en primer término por la legislación especial reguladora de aquellas y, a falta de normas especiales o en caso de insuficiencia de estas, por las disposiciones de la LPAP. El precepto citado tiene carácter básico conforme a lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la Ley, de acuerdo a lo prevenido en el artículo 149.1.18 de la CE.

Las concesiones se otorgarán con arreglo a la legislación de contratos de las Administraciones Públicas con las especialidades previstas en el capítulo I del Título III del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía. También ha de tenerse en cuenta las determinaciones de la LPAP, particularmente las prescripciones que son de carácter general y aquellas otras que constituyen norma básica al amparo del artículo 149.1.18.

El procedimiento para el otorgamiento de concesiones podrá iniciarse de oficio o a instancia de persona interesada. En el primer caso habrá de justificarse y además aprobar un proyecto de la utilización que se pretende hacer del dominio público y pliego de condiciones económico-administrativa. En el segundo caso - a instancia de persona interesada- esta deberá presentar una memoria explicativa de la utilización y de sus fines, y justificativa de su conveniencia, oportunidad o necesidad. Por tanto sólo se exige una memoria explicativa. No obstante, podrá acompañarla con un proyecto o anteproyecto de la utilización pretendida.

El órgano competente al que corresponda la resolución definitiva del expediente examinará la solicitud y teniendo presente el interés público, la admitirá a trámite o la rechazará. Admitida la conveniencia de la ocupación el órgano competente, si a la solicitud no se hubiese acompañado documento técnico o sólo anteproyecto, podrá encargar a su personal técnico la redacción del proyecto correspondiente o podrá convocar concurso de proyectos en la forma dispuesta por la legislación de contratos de las Administraciones Públicas.

El órgano competente podrá acordar modificaciones al proyecto inicial que podrá encomendárselas al peticionario o realizarlas bajo su responsabilidad. En el

supuesto de que se hubiere convocado concurso de proyectos, la Entidad seleccionará con arreglo a las bases del mismo el que fuere más conveniente a los intereses públicos, y podrá introducir las modificaciones que considerase oportunas.

El proyecto contendrá los datos y documentos exigidos por la normativa vigente atendiendo a la actividad a desarrollar. Además se incluirá la valoración del dominio público a ocupar.

Al efecto, el artículo 84 del RBEL determina el contenido mínimo del proyecto (memoria, planos, presupuesto, pliego de condiciones de la obra y pliego de condiciones económico-administrativas), sin perjuicio de otros que pueda determinar la Corporación Local.

El solicitante inicial tendrá derecho de tanteo si participase en la licitación y entre su oferta y la que hubiere resultado elegida no existiere diferencia superior a un diez por ciento del total de la puntuación obtenida de la aplicación de los criterios de adjudicación. La mesa de contratación, valoradas las ofertas presentadas, requerirá al solicitante inicial para que en un plazo de diez días ejercite su derecho de tanteo si procediese. De no ejercitarlo decaerá en su derecho. Realizadas las actuaciones anteriores la mesa de contratación elevará al órgano competente la propuesta de adjudicación.

El artículo 89 RBEL prevé que la concesión será otorgada por el órgano competente de la Corporación. Será necesario el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación cuando la concesión dure más de cinco años, siempre que su cuantía exceda del 10% de los recursos ordinarios del presupuesto.

Es esta una fórmula de gran interés para entidades deportivas declaradas de utilidad pública. Las federaciones deportivas están declaradas de utilidad pública por la LD, en el caso de las «estatales» y por la legislación autonómica sobre deporte en el caso de las «autonómicas» tienen la declaración por ley, pero los clubes deportivos pueden ser declarados por la Comunidad autónoma, el Estado o el propio Ayuntamiento, si este la tiene regulada en su normativa propia, cual es el caso del Ayuntamiento de Granada o de Málaga⁸²⁵.

5.3. LA COLABORACIÓN MUNICIPAL CON LAS ENTIDADES DEPORTIVAS COMO MECANISMO PARA PROMOCIONAR Y FACILITAR LA PRÁCTICA DEPORTIVA DE LOS CIUDADANOS

5.3.1. El deber municipal de colaborar con las entidades deportivas y de fomentarlas: su consideración en la Ley del Deporte de Andalucía y en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local

El artículo 72 de la LRBRL ordena a los Ayuntamientos que favorezcan las asociaciones que defiendan los intereses sectoriales de los vecinos, siendo el caso de las entidades deportivas que fomentan la práctica deportiva entre los ciudadanos del barrio, que así se reconozcan por el Ayuntamiento, facilitándoles el uso de los medios públicos de que disponga el Ayuntamiento e incluso concediéndoles ayudas económicas. Nótese

⁸²⁵Véase el Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Málaga, publicado en el BOP de Málaga, núm. 70, de 12 de diciembre de 2006. Y también el Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Granada, publicado en el BOP de Granada, núm. 160, de 20 de agosto de 2004.

que el propio artículo 72 no establece cómo debe ser la colaboración, sino que la forma verbal empleada “favorecen”, “les facilitan”, induce más bien a pensar en una orden imperativa al Ayuntamiento para promover la mayor participación ciudadana activa. No estamos hablando de un hipotético derecho de la ciudadanía y del asociacionismo en general a la utilización de medios públicos, (lo cual vendría dado por la utilización de una forma verbal a futuro, “favorecerán, facilitarán”, o de una circunstancia discrecional (“podrán favorecer” o “podrán facilitar”). Estamos pues ante un ejemplo de derecho-obligación, en la medida en que es la propia Ley la que obliga a establecer cauces de participación vecinal en la utilización de medios públicos (derecho), y la correlativa e imperiosa obligación de los Ayuntamientos a crear los medios y a cederlos (deber).

La LRBRL se refiere a las entidades deportivas, de forma implícita, en la medida en que defiendan intereses vecinales sectoriales, en su artículo 72, previniendo que siempre que sea posible los Ayuntamientos les facilitarán el uso de medios públicos así como ayudas económicas.

Dentro de las competencias que la LDA enumera en su artículo 6 como propias de la Junta de Andalucía, está la de fomentar el asociacionismo deportivo. Como quiera que le compete, por determinación de la LDA, a la Junta de Andalucía el diseño del sistema deportivo andaluz, siguiendo los principios y demás determinaciones que se contienen en la ley, resulta obvio que el sistema diseñado por la Junta le reconoce al asociacionismo deportivo un papel fundamental en el logro de los fines de la Ley,

La LDA se cuida de promover y apoyar el asociacionismo deportivo, considerando que su actividad es de interés público por coincidir su actividad con objetivos y fines señalados en la Ley, estableciendo los medios para conseguir la plena colaboración de aquellos⁸²⁶.

La otra característica que debe ser destacada tiene que ver con las técnicas jurídicas a través de las cuales se realiza la acción de fomento. El apoyo o respaldo de la Administración, de ordinario mediante financiación para un fin determinado, no determina una contraprestación del beneficiario en los términos establecidos en el TRLCSP. Así la subvención no genera derecho a la renovación, su cuantía no puede ser revisada, la cuantía ha de ser inferior al coste real de la actividad (art. 26 RSCL) que sirva para atender necesidades u obligaciones propias de aquella. Por tanto, siempre que se den estas circunstancias estaremos en el ámbito de la colaboración y no de la contratación, por lo que será ajustado a derecho la formalización de aquellos convenios.

Las Corporaciones Locales favorecen el desarrollo de las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, les facilitan la más amplia información sobre sus actividades, y, dentro de sus posibilidades, el uso de los medios públicos y el acceso a las ayudas económicas para la realización de sus actividades e impulsan su participación en la gestión de la Corporación en los términos del número 2 del artículo 69 LRBRL. A tales efectos pueden ser declaradas de utilidad pública, (art. 72 de la LRBRL).

También la LDA se cuida de promover y apoyar el asociacionismo deportivo, considerando que su actividad es de interés público por coincidir su actividad con

⁸²⁶ Véase el trabajo de SOUVIRON MORENILLA, J.M^a. : «Fronteras entre lo público y lo privado: las llamadas asociaciones deportivas», *Derecho del Deporte. El nuevo marco legal*, UNISPORT, Málaga, 1992.

objetivos y fines señalados en la ley, estableciendo los medios para conseguir la plena colaboración de aquellos.

Las entidades deportivas andaluzas, conforme previene el artículo 16 de la LDA se dividen en: clubes deportivos, federaciones deportivas, y entes de promoción deportiva.

Se consideran clubes deportivos andaluces las asociaciones sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica, que tengan por objeto principal la práctica del deporte y que desarrollen su actividad básicamente en Andalucía. La inscripción en el Registro Andaluz de Entidades Deportivas constituye un requisito esencial para el reconocimiento de los clubes deportivos andaluces. La LDA dentro de las competencias de los Ayuntamientos establece la de fomentar el asociacionismo deportivo.

Las federaciones deportivas andaluzas están reguladas en los artículos 21 a 44 de la LDA. Son entidades privadas, sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar en cumplimiento de sus fines, que, básicamente, son la promoción, práctica y desarrollo de las modalidades deportivas propias de cada una de ellas. Las federaciones deportivas andaluzas, además de sus propias atribuciones, ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores de la Administración. De acuerdo con los artículos 44 y 45 de la LDA, las federaciones deportivas andaluzas gozarán del carácter de utilidad pública.

Interesa destacar que las federaciones deportivas andaluzas ejercerán, además de las funciones de carácter administrativo que le asigne la Administración Pública deportiva, podrán colaborar con las Administraciones Públicas y con la federación española correspondiente en la promoción de sus modalidades deportivas así como gestionar instalaciones deportivas de titularidad pública, de acuerdo con la legislación de patrimonio.

Los entes de promoción deportiva de Andalucía están regulados en los artículos 28 a 32 de la LDA. Son asociaciones deportivas, sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica, que tienen por finalidad exclusiva la promoción y organización de actividades deportivas, con finalidades lúdicas, formativas o sociales. Podrán ser reconocidos de utilidad pública de acuerdo con la legislación general del Estado. Estarán constituidos por clubes o entidades que estén inscritos en el Registro Andaluz de Entidades Deportivas y que promuevan u organicen, además de actividades deportivas, actividades de carácter lúdico, formativo o social, entre otras. Sin perjuicio de las funciones que les atribuyan sus estatutos, y de acuerdo con los criterios de la Consejería competente en materia de deporte, los entes de promoción deportiva podrán:

- a) Colaborar con las Administraciones Públicas y con las federaciones deportivas andaluzas en la promoción de las diferentes modalidades deportivas.
- b) Participar en la elaboración y diseño de los planes y programas de promoción del "deporte para todos" y en la ejecución de los mismos.
- c) Colaborar con la Administración de la Junta de Andalucía en la formación de voluntarios, técnicos y dirigentes deportivos.
- d) Gestionar instalaciones deportivas de titularidad pública, de acuerdo con la legislación de patrimonio.

La legislación andaluza de carácter deportivo posibilita pues las relaciones de colaboración entre los Ayuntamientos y las que denominan, entidades deportivas andaluzas antes reseñadas. Por otra parte, el artículo 7. 1 b) de la LDA, al establecer las competencias de los Ayuntamientos en materia deportivas dispone que será de su competencia, «la colaboración con las entidades deportivas andaluzas», es decir, con todas las entidades que hemos visto anteriormente. En otro apartado del citado artículo se refiere al fomento del asociacionismo deportivo, expresión que comprende a todas ellas e incluso a aquellas asociaciones que no siendo deportivas desarrollen programas de fomento de la práctica deportiva.

Las entidades deportivas colaboradoras en acciones de voluntariado deportivo están reguladas en el Decreto 55/ 2004, de 17 de febrero del voluntariado deportivo en Andalucía (en adelante RVDA) y en la Orden de 3 de abril de 2009, que regula inscripción de las entidades colaboradoras de acciones de voluntariado deportivo. Más adelante se analiza la posibilidad de establecer convenios con las mismas por parte de los Ayuntamientos para llevar a cabo acciones de voluntariado deportivo en los ámbitos establecidos en el citado RVDA.

5.3.2. La insuficiente regulación de los convenios de colaboración, una cuestión resuelta en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. Criterios para diferenciarlos de los contratos administrativos

El TRLCSP prohíbe la celebración de convenios cuyo objeto coincida con alguno de los contratos regulados en la misma, por lo que de llevarse a cabo podrán ser declarados nulos. Pero admite los convenios cuyo objeto no coincida con alguno de los contratos regulados en aquella, considerándolos en tal caso, excluidos del ámbito de aplicación de la misma. Este texto deja fuera de su ámbito de aplicación «los convenios de colaboración que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales» (art. 4.1.d). Como puede verse, la referida norma se remite, en cuanto a la posibilidad de celebrar convenios, a las «normas específicas que los regulan» si bien perfila un marco jurídico, disponiendo que, a falta de tales normas, se aplicarán «los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse». En cuanto a su objeto, la única precisión de la legislación de contratos es que éste no debe estar comprendido en los contratos regulados en la propia Ley o en normas administrativas especiales.

No resulta fácil distinguir la figura del convenio de colaboración de la del contrato, dado que en ninguna de las leyes que han precedido al actual TRLCSP ni tampoco en sus normas reglamentarias de desarrollo se ha proporcionado definición alguna de los convenios de cooperación (así denominados en la derogada Ley de Contratos del Estado) o convenios de colaboración (denominación recogida en el vigente TRLCSP).

El convenio de colaboración, hasta la publicación de la LRJSP era una figura de escasa regulación legal en nuestro ordenamiento jurídico, lo que provocó, según el Tribunal de Cuentas, que se generase prácticas en las que a veces se soslayaba la aplicación de la legislación contractual en cuestiones en las que ésta era la procedente. Por esa razón, el Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó con fecha 30 de noviembre de

2010, una moción⁸²⁷ destinada a las Cortes Generales proponiendo la configuración de un marco legal adecuado y suficiente para el empleo del convenio de colaboración por las Administraciones Públicas y la adopción de las medidas necesarias para un uso eficiente de los recursos públicos que se canalizan por esta vía. Esta situación ha cambiado como consecuencia de la aprobación de la meritada LRJSP, que en su título preliminar regula los convenios, fija su contenido mínimo y establece las clases de convenios, así como su duración y extinción. Y por supuesto asegura su control por el Tribunal de Cuentas.

Para diferenciar un contrato de un convenio, conviene acudir a la jurisprudencia de los tribunales. En este sentido, en la sentencia del Tribunal Supremos de 4 de julio de 2003 se afirma que «la denominación que las partes intervinientes otorguen al negocio objeto de controversia no es la que determina el régimen jurídico que ha de regularlo, sino la real naturaleza del mismo», por lo que es la naturaleza la que nos sirve para diferenciar una figura de otra. Las sentencias del TS, de 2 de marzo y 13 de octubre de 1999 determinan que la inexistencia de contraprestación pecuniaria, dotando de carácter esencialmente gratuito al convenio celebrado, justifican el convenio y lo diferencian del contrato. En otra sentencia del referido tribunal, de 27 de Mayo de 2008, con motivo del análisis sobre si un convenio queda fuera o no del ámbito de la LCSP se establecen las pautas a seguir para proceder a su diferenciación, no sin dejar de reconocer que la frontera entre el convenio y el contrato no es de fácil delimitación. Para el TS es característica del convenio la consecución de un fin común a las partes que lo acuerdan, sin que exista contraposición de intereses económicos o de otro tipo entre ellas, comprometiéndose para ello a poner en común medios personales o materiales, e incluso el ejercicio de potestades administrativas. Sin embargo, el contrato administrativo se caracteriza porque una de las partes se compromete a realizar una prestación a favor de la Administración adjudicadora, normalmente a cambio de una contraprestación económica satisfecha a la empresa seleccionada o, en su caso, a esta por el usuario de la obra o servicio.

La Abogacía del Estado⁸²⁸ también se ha preocupado de este asunto y ha elaborado unos criterios que nos ayudan a diferenciar ambas figuras y que pasamos a exponer. Aunque estas figuras –convenio de colaboración y contrato– tengan en común la nota de ser actos o negocios jurídicos de carácter bilateral, resultado del concurso de la libre voluntad de las partes, su diferencia estriba, según la Abogacía del Estado, «en la distinta posición y finalidad de las partes y, a su través y como consecuencia de ello,

⁸²⁷ El Tribunal de Cuentas ha basado la moción en las anomalías detectadas en los informes de fiscalización, exponiéndose a continuación las que se consideran de mayor gravedad: Los convenios, por regla general, se celebran sin una norma habilitante específica, es decir, sin la previa aprobación de las normas específicas que los regulan a que se refiere el artículo 4.1. d) del TRLCSP o de una disposición que prevea su «alcance, efectos y régimen jurídico» a que se refiere la LRJPAC en su artículo 88.1. Tampoco se realizan actuaciones tendentes a dar publicidad o a promover la concurrencia de sujetos distintos de aquellos con los que los convenios se suscriben, por lo que, según el Tribunal de Cuentas, no puede decirse que se hayan aplicado, como es obligado, estos principios que rigen en la contratación pública, y que son de obligada aplicación en la actividad convencional, tal como así lo dispone el artículo 4.2 TRLCSP, sin perjuicio de que en algunos de ellos puedan concurrir circunstancias que justifiquen la elección directa del otro suscriptor. Pero lo más grave que denuncia el Tribunal es que bajo la apariencia formal de convenios de colaboración se han tramitado auténticos contratos administrativos, eludiéndose así la aplicación de la legislación contractual.

⁸²⁸ Véase consulta de la Abogacía del Estado en formato digital en la siguiente dirección web: http://www.boe.es/buscar/anales_abogacia/ANALES_07_0006.pdf, [Con acceso el 01.02.2015].

en la distinta instrumentación o articulación jurídica del contenido que se aprecia en el convenio de colaboración y en el contrato administrativo. Así, el convenio de colaboración tiene como punto de partida un supuesto preciso, cual es la existencia de dos (o más) partes que tienen competencias o funciones concurrentes, al menos complementarias, sobre una misma realidad material o, lo que es igual, persiguen fines comunes, cuya consecución se articula mediante la puesta en común y de forma coordinada por ambas partes de medios personales, materiales o de ambos para la obtención de esa finalidad común, de la que resultan así ser cogestoras, participando igualmente de forma común o conjunta en el resultado obtenido».

Todo ello hace, según la referida consulta «que la nota característica de esta figura sea, como lo denota su propia denominación, la cooperación o colaboración de las partes por razón precisamente de esa comunidad de fines. Distintamente, en el contrato desaparece la idea de concurrencia de competencias o funciones sobre la misma realidad material y, por tanto, la idea de comunidad de fin, surgiendo la posición de cada parte como una posición independiente, tendente a la satisfacción de su propio interés, lo que tiene por consecuencia que la relación contractual gire en torno al principio de sinalagmaticidad, es decir, la reciprocidad o interdependencia de las prestaciones que se deben las partes y que resalta, al tratar de la causa de los contratos, el inciso inicial del artículo 1.274 del Código Civil.

A la diferenciación anterior cabe añadir, más particularmente, dado que la distinción que se plantea lo es entre la figura del convenio de colaboración y el contrato administrativo, que, puesto que los únicos convenios de colaboración que al margen del TRLCSP admite este texto legal son aquéllos que, como se ha dicho, su objeto no sea el que es propio de un contrato de obra, suministro, consultoría y asistencia y de servicio, habrá que tener en cuenta para poder apreciar la figura del convenio de colaboración que el acto que se pretende calificar como tal no tenga como contenido, al menos básico o primordial, la prestación típica que define el contrato de obras, del contrato de suministro, del contrato de consultoría y asistencia y del contrato de servicios, así como tampoco la contraprestación propia, común a todos ellos, cual es el precio para cada uno de los mencionados contratos.

Como último elemento diferenciador, la referida consulta propone que en la operación de calificación jurídica se tome en consideración el conjunto total de las cláusulas, previsiones o estipulaciones que conforman el contenido del acto o negocio que deba calificarse, pues sólo así podrá efectuarse adecuadamente esa calificación y ello con fundamento positivo en la regla del artículo 1.285 del Código Civil que obliga a interpretar las cláusulas de los contratos las unas por las otras⁸²⁹.

De lo expuesto se concluye que siempre que se acredite que no existe contraprestación patrimonial y que se ponen en común medios materiales, se pueden formalizar convenios de colaboración. Y aún reconociendo que no siempre es fácil diferencia un contrato de un convenio hay que estar a cada caso concreto y acreditar adecuadamente los requisitos que exige la jurisprudencia a los que hay que añadir los exigidos por el artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de

⁸²⁹ Aplicación esta que ha sido confirmada por reiterada doctrina jurisprudencial, entre otras sentencias, la del TS de 21 de abril de 1951, 24 de octubre de 1963, 19 de noviembre de 1965, 2 de febrero de 1975, 18 de junio de 1992 y 10 de mayo de 1994.

Subvenciones (en adelante LGS)⁸³⁰ y el artículo 26 del RSCL⁸³¹, especialmente el referido a que la subvención que contemple en el convenio no puede superar el cincuenta por ciento del coste de la actividad. De ahí que la última sentencia referenciada aluda a la puesta en común de medios personales o materiales.

5.3.3. Tipos de convenios

5.3.3.1. Convenios instrumentales para formalizar subvenciones

Tal como previene la LGS, en su artículo 28, cuando la Corporación por razones de interés público, que deberá acreditar convenientemente, subvencione a una entidad de forma nominal, mediante su consignación en su presupuesto deberá formalizar la subvención mediante el correspondiente convenio de colaboración. Por su parte, el RSCL establece las limitaciones que la Corporación ha de considerar a la hora de conceder una subvención a una entidad, en nuestro caso una entidad deportiva, en el sentido de que no podrá subvencionar más del 50% del coste de la actividad, que la actividad en cuestión deberá complementar los fines de la Corporación. Por su parte el TRLCSP exige, para que no se considere un convenio en fraude de Ley, que el objeto del convenio no se corresponda con alguno de los contratos típicos previstos en la ley o con el objeto de los contratos especiales. Al efecto, la jurisprudencia y la doctrina considera que existe contrato cuando existe una contraprestación patrimonial. En el caso de una subvención que se formaliza a través de un convenio no existe contraprestación patrimonial, tal como así lo exige el art. 2 de la LGS.

Por otra parte, si se declara a la entidad como una entidad de defensa de intereses vecinales sectoriales, la Corporación tendrá la obligación de facilitarse el uso de medios públicos e incluso de concederle subvenciones, tal como lo determina el art. 72 de la LRBRL, lo que deberá de formalizarse en el correspondiente convenio de colaboración.

5.3.3.2. Convenios para el desarrollo de acciones de voluntariado deportivo

El Libro Blanco del Deporte⁸³² anima a los jóvenes a practicar el voluntariado en el deporte en ámbitos como el intercambio de jóvenes y el servicio de voluntariado en los acontecimientos deportivos. Para ello la Comisión impulsa el intercambio de

⁸³⁰ El artículo 2 de la LGS dispone: «Se entiende por subvención, a los efectos de esta ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

- a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.
- b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.
- c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública».

⁸³¹ El artículo 26 del RSCL previene: «El otorgamiento de las subvenciones se atendrá a estas normas: 1ª Tendrán carácter voluntario y eventual excepto lo que se dispusiere legal o reglamentariamente. 2ª La Corporación podrá revocarlas o reducir las en cualquier momento, salvo cláusula en contrario. 3ª No será invocable como precedente. 4ª No excederán, en ningún caso, del 50 por 100 del coste de la actividad a que se apliquen. 5ª No será exigible aumento o revisión de la subvención. 2. La Corporación podrá comprobar, por los medios que estime oportunos, la inversión de las cantidades otorgadas en relación con sus adecuados fines, y aplicará, cuando proceda, lo previsto en el párrafo 3 de la regla 46 de la Instrucción de Contabilidad de las Corporaciones Locales».

⁸³² Aprobado por la Comisión Europea de 11 julio 2007.

información y mejores prácticas sobre voluntariado en el deporte entre los Estados miembros, las organizaciones deportivas y las autoridades locales.

Para BERBEL NAVARRO⁸³³, los poderes públicos deben favorecer el voluntariado y por ello propone tres ámbitos de intervención administrativa: en primer lugar, la promoción del voluntariado deportivo, mediante campañas, publicidad, cursos, etc.; en segundo lugar, el fomento de las entidades de voluntariado deportivo y por último, el apoyo directo a los voluntarios mediante acciones formativas, beneficios, ayudas, etc.

La experiencia del Ayuntamiento de Valencia, con la creación de la Oficina del Voluntariado deportivo, demuestra el interés que el voluntariado deportivo tiene a nivel municipal, y la función que puede desarrollar dentro de la comunidad local⁸³⁴.

Los Ayuntamientos andaluces cuenta con un marco normativo plenamente desarrollado para poner en marcha tanto la oficina de promoción como la escuela de voluntarios y promover no sólo el voluntariado de grandes eventos deportivos sino un voluntariado deportivo social que facilite con su acción el acceso a la práctica deportiva de los grupos de atención especial, como mayores, personas con discapacidad, mujeres maltratadas o jóvenes en situación de riesgo de exclusión social.

La Ley 7/2001, de 12 de julio, del Voluntariado en Andalucía permite la acción del voluntariado en el ámbito deportivo, estableciendo además las funciones que pueden desarrollarse. En el ámbito deportivo es de aplicación el Reglamento de Voluntariado Deportivo de Andalucía que regula la forma en que las entidades deportivas llevarán a cabo los programas de acción voluntaria en el área deportiva. La Orden de 3 de abril de 2009 regula el censo de entidades de voluntariado deportivo y el catálogo de programas de acción voluntaria. Con igual fecha se ha aprobado el Programa del voluntariado deportivo andaluz, que cuenta con las siguientes áreas de actuación.

a) Actividades o eventos deportivos celebrados en Andalucía de especial interés y trascendencia en el ámbito internacional, nacional, provincial y local, realizadas por entidades deportivas u otras entidades organizadoras. Comprenderán en este ámbito, necesariamente, las actividades y competiciones deportivas olímpicas, federativas o de otras entidades que se celebren en Andalucía, con niveles de campeonatos mundiales, nacionales y andaluces de la modalidad o especialidad deportiva correspondiente.

⁸³³ Véase BERBEL NAVARRO, J.A. «Régimen jurídico del voluntariado deportivo en Andalucía», disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <http://munideporte.com/imagenes/documentacion/ficheros/02EAEB63.pdf>, [Con acceso el 01.02.2015].

⁸³⁴ La oficina de promoción del voluntariado del Ayuntamiento de Valencia tiene las siguientes funciones:

- Tener actualizado un censo de todos los voluntarios deportivos en activo.
- Realizar los procesos de selección con el objetivo de establecer un catálogo de puestos según niveles de responsabilidad.
- Impartir una formación general de contenidos que incorpore una amplia explicación de la organización deportiva municipal, y una formación especializada que capacite a la persona voluntaria en el desempeño de la tarea que le sea encomendada. Cuenta al efecto con un manual.
- Coordinar con otras instituciones los cursos de formación que se desarrollen para los diferentes colectivos de voluntarios.
- Seleccionar los voluntarios que participaran en los diferentes acontecimientos deportivos según las necesidades marcadas por los responsables de los mismos.

Puede obtenerse más información en la siguiente dirección web: http://www.voluntariadodeportivo.com/oficina_del_voluntariado_funciones/, [Con acceso el 01.02.2015].

- b) Actividades o eventos deportivos desarrolladas en Andalucía donde participen, mayoritariamente, personas con discapacidad, mayores o socialmente excluidas. A los efectos de este Programa, se entiende por personas marginadas aquellas que lo sean por razón de su origen o etnia, inmigrantes sin recursos, población penitenciaria, drogodependientes y personas de zonas que por causas socioeconómicas, estén consideradas como de actuación especial o preferente.
- c) Actividades o eventos deportivos desarrolladas en Andalucía y destinadas a la mujer.
- d) Actividades o eventos deportivos para edad escolar.

Finalmente por lo que se refiere a las acciones de voluntariado deportivo, el artículo 5 del referido Reglamento previene que «La Consejería de Turismo y Deporte podrá celebrar convenios con otras Administraciones Públicas, especialmente con las Entidades Locales, con entidades deportivas y aquellas otras que desarrollen programas de acción voluntaria en el ámbito de actuación del deporte, que tengan por objeto la colaboración, difusión y participación del voluntariado deportivo en Andalucía». En su artículo 12 se obliga a las entidades de acción de voluntariado a suscribir con la Administración Pública andaluza un convenio para así poder participar en el Programa de voluntariado deportivo andaluz, aprobado por Orden de 3 de abril de 2009.

El citado reglamento regula las oficinas municipales de promoción del voluntariado deportivo así como la escuela de voluntariado. Se trata de dos instituciones con las que los Ayuntamientos pueden fomentar el voluntariado deportivo en los tres ámbitos de actuación pública referidos.

5.3.3.3. Otros convenios de interés

La normativa de gestión de precios públicos en los servicios públicos locales de deporte, en algunos casos, previene, que los clubes deportivos usen gratuitamente los espacios deportivos de las instalaciones deportivas para sus partidos de entrenamiento o de competición, a cambio de pagar sólo una cuota de temporada por deportista y además realizar actividades y eventos deportivos de interés para el Ayuntamiento, formalizando al efecto el correspondiente convenio donde se especifiquen aquellos.

5.3.4. Responsabilidades que se derivan para los Ayuntamientos como consecuencia del uso indebido de los convenios de colaboración para la prestación de servicios públicos deportivos

En muchas ocasiones se instrumentan en convenios o resoluciones unilaterales la remuneración de actividades que responden a necesidades que la Administración Pública debe cubrir no por la vía subvencionar, sino por la contractual. Son esos los casos de gestión indirecta encubierta o contratos de servicios camuflados. Es muy frecuente que mediante subvenciones a entidades deportivas la Administración Pública eluda su régimen contractual, prestándose servicios deportivos que debieron ser objeto de contratación y no de subvención, sobre todo, a la vista de las facultades de dirección y organización que la Administración Pública se reserva en la actividad subvencionada. En este caso, la entidad deportiva se convierte en cómplice necesario de la cesión ilegal

de trabajadores, lo que implica una infracción tanto de la normativa administrativa como de la laboral por ilegal subcontratación o cesión de trabajadores⁸³⁵.

⁸³⁵ Véase la sentencia de Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, de 28 de febrero de 2013, sobre las condiciones que han de darse en un convenio para no apreciar cesión ilegal de mano de obra. Se trata de saber si nos encontramos ante la existencia o no de un verdadero empresario contratista cuya actividad consista en algo que vaya más allá del mero suministro de mano de obra, debiendo por ello existir una organización productiva de la que sea titular. El concepto de cesión ilegal tras la modificación operada por la Ley 43/2006 de 29 de diciembre y antes por el R.D.L de 9 de junio de 2006 en el artículo 43 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 23 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores se define de la siguiente forma "1. La contratación de trabajadores para cederlos temporalmente a otra empresa, sólo podrá efectuarse a través de empresas de trabajo temporal debidamente autorizadas en los términos que legalmente se establezcan. 2. En todo caso, se entiende que se incurre en la cesión ilegal de trabajadores contemplada en el presente artículo cuando se produzca alguna de las siguientes circunstancias: que el objeto de los contratos de servicios entre las empresas se limite a una mera puesta a disposición de los trabajadores de la empresa cedente a la empresa cesionaria, o que la empresa cedente carezca de una actividad o de una organización propia y estable, o no cuente con los medios necesarios para el desarrollo de su actividad, o no ejerza las funciones inherentes a su condición de empresario", concluyendo en su número tercero, que ambos, cedente y cesionario, en los supuestos en los que se infrinja lo dispuesto en los apartados anteriores, responderán solidariamente de las obligaciones contraídas con los trabajadores y con la Seguridad Social. La modificación se explica en la exposición de motivos de la Ley 43/2006, y no es otra que tratar de diferenciar los supuestos de subcontratación de obras y servicios entre empresas de aquellos otras prácticas que incurren en la figura de la cesión ilegal de trabajadores, teniendo presente que, según nuestra legislación, la contratación de trabajadores para cederlos temporalmente a otra empresa sólo podrá efectuarse legalmente a través de empresas de trabajo temporal. «Las diferencias entre la figura de los contratos de servicios [...] de los convenios de colaboración y la estudiada cesión de trabajadores, conforme a la jurisprudencia viene dada, en primer lugar, por la existencia o no de un verdadero empresario contratista cuya actividad consista en algo que vaya más allá del mero suministro de mano de obra, debiendo por ello existir una organización productiva de la que sea titular. Lo característico del negocio de la contrata es que el empresario contratista que asume el encargo debe aportar para su ejecución una organización empresarial, en la que se insertan unas prestaciones laborales, y estas tienen un carácter meramente instrumental para la obtención del resultado final. Con la contrata no se trata de satisfacer directamente una necesidad de mano de obra, sino de atender requerimientos productivos, que exigen no sólo mano de obra externa sino también una gestión empresarial en sentido amplio, es decir, una actividad ejecutada con medio propios, y organizada, dirigida y coordinada por el empresario contratista. Del propio modo se viene afirmando por la jurisprudencia, que, aún siendo la empresa o entidad que contrata los trabajadores una empresa real con actividad y organización propias también puede darse el fenómeno ilícito de cesión de mano de obra, cuando la organización empresarial no se ha puesto en juego, limitándose su actividad al suministro de la fuerza de trabajo necesarias para el desarrollo del servicio. Así se ha declarado, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 19-1-94, en que se aprecia la existencia de cesión de trabajadores y no de contrata de servicios, entre otros motivos, porque la empresa cedente se había limitado a facilitar la mano de obra, habiéndose ejecutado los trabajos con los medios materiales y el instrumental y bajo el control de la empresa cesionaria. A ello no obsta, la naturaleza jurídica pública de los implicados en la cuestión ahora debatida, para apreciar la cesión ilegal, en tanto en cuanto la jurisprudencia ha declarado que las expresiones "contratas o subcontratas" del artículo 42 del Estatuto de los Trabajadores, no se refiere solamente a contratos de obra o servicio de naturaleza privado, ya que abarcan también negocios jurídicos de semejante objeto correspondientes a la esfera jurídica pública (sentencias de T.S. de 15 de junio de 1996, 27 de setiembre de 1996, 14 de diciembre de 1996, 23 de diciembre de 1996 y 31 de diciembre de 1996)». La sentencia referida concluye: «lo relevante es el resultado de la indagación respecto a las condiciones en que realmente se ha ejecutado la prestación de servicios. Esto es, no se pretende una declaración formal sobre la regularidad de la contratación administrativa o laboral que sirvió de cobertura a la contratación laboral del trabajador, sino de decidir, si, con independencia de la apariencia de legalidad que proporciona aquella, se produjo o no una cesión ilegal de mano de obra».

Por ejemplo, la subvención ya sea unilateral o por convenio como forma de abonar a los clubes deportivos la creación de escuelas deportivas municipales. En algunos casos es el Ayuntamiento el que percibe un precio público o una tasa de los participantes en las referidas escuelas. Se trata de una contraprestación que está prohibida por el artículo 2 de la LGS que previene que la disposición dineraria que conlleve el convenio « [...] se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios». Pues bien, en muchos de estos convenios, se definen obligaciones que son claramente “contraprestaciones directas de los beneficiarios” (las entidades deportivas) y por ello, no nos encontramos ante la concesión de subvenciones documentadas en convenios sino ante el pago del precio de verdaderos contratos administrativos de servicios. Ejemplos de ello lo constituye la supuesta subvención unilateral o por convenio, como forma de abonar a los clubes la creación o mantenimiento de escuelas deportivas municipales, que en algunos casos, hasta el propio Ayuntamiento percibe una tarifa por la participación en dichas escuelas municipales, o la prestación de un servicio, como podría ser una campaña de verano también municipal o incluso la gestión de un servicio público, por ejemplo, el de una instalación deportiva. Todo ello supone una evidente infracción de lo preceptuado en el TRLCSP, que obliga a que tales actividades se rijan por la normativa de contratación administrativa.

Por otra parte, existen entre muchos gestores la idea de que no se puede formalizar un contrato administrativo con un club deportivo. Se trata de un engaño que no tiene sustento legal alguno. El TRLCSP no sólo permite la contratación administrativa con entidades sin ánimo de lucro, como los clubes y federaciones deportivas, sino que además las llega a primar en determinados casos, según el apartado 3º de la Disposición adicional décimo cuarta del referido texto. Para permitir esta preferencia, que debe estar contenida en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de contratos referidos a prestaciones de carácter social o asistencial, se requiere que se cumplan las exigencias previstas en la referida Disposición adicional del TRLCSP⁸³⁶.

Los convenios de colaboración entre personas jurídicas públicas y entre Administraciones y particulares han venido siendo excluidos, con determinadas condiciones, de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas⁸³⁷, en la medida en que los caracteres que los definen y las finalidades que atienden son distintas de las que son servidas por los contratos administrativos. Tal consideración avala la exclusión, asimismo, de otros contratos y negocios jurídicos.

⁸³⁶ La Disposición adicional cuarta del TRLCSP dispone que los órganos de contratación podrán establecer preferencia en la adjudicación de los contratos relativos a prestaciones de carácter social o asistencial para las proposiciones presentadas por entidades sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica, siempre que su finalidad o actividad tenga relación directa con el objeto del contrato, según resulte de sus respectivos estatutos o reglas fundacionales y figuren inscritas en el correspondiente registro oficial. En este supuesto el órgano de contratación podrá requerir de estas entidades la presentación del detalle relativo a la descomposición del precio ofertado en función de sus costes.

⁸³⁷ El origen moderno a dicha exclusión en nuestro país data de unos años antes, en concreto de la Ley 5/1973 que modificó la Ley de Contratos del Estado. AVILA nos brinda la oportunidad de profundizar en los antecedentes normativos a dicha cuestión, manifestándonos que la tramitación parlamentaria de la segunda exclusión no sufrió ningún tipo de enmienda. AVILA ORIVA, J.L.: *Los convenios de colaboración excluidos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2002, págs. 16-19.

No son pocas, sin embargo, las ocasiones en las que se hace un uso fraudulento de los convenios de colaboración con clubes deportivos y federaciones deportivas en la gestión de servicios deportivos en el ámbito municipal, como acertadamente apunta CABRERA DOMINGUEZ⁸³⁸. Los convenios de colaboración tienen su margen de empleo en los acuerdos que la Administración Pública deportiva desee regular y que no estén contemplados dentro de los contratos típicos o nominados del TRLCSP, ni dentro de los demás contratos regulados por dicha norma, como los contratos administrativos especiales⁸³⁹. Para su correcta aplicación, ambas entidades deberían participar en la gestión de la actividad con su organización, técnica y humana, bajo mutua colaboración, de tal manera que el socio de la Administración Pública implicada no sea quien desarrolle exclusivamente la acción deportiva. Y además deben coincidir en sus intereses, puesto que debe ser fruto de ello la motivación por la que nace el acuerdo. Como señala la doctrina⁸⁴⁰, la separación entre los contratos administrativos y los convenios de colaboración se basa justamente en ese matiz: en los primeros la Administración Pública es la única que posee un interés público o un servicio propio que completar, mientras que en los segundos la actuación no es competencia directa pública, sino que disfrutando de una motivación privada de una asociación o empresa deportiva sirve también al interés general. Por eso en los contratos habrá poder de dirección y coordinación y en los convenios solamente habrá acuerdos sobre los que actuar de igual a igual, es decir cooperación.

Así podemos sintetizar, concluyendo esta reflexión, que un convenio de colaboración⁸⁴¹ con entidades privadas requiere que su objeto y naturaleza no sean ni una competencia directa de la Administración deportiva pública, ni del tráfico administrativo, ni de ninguna finalidad pública, y por tanto no se encuentre dentro de los contratos establecidos en el TRLCSP. Las actividades que desarrolle han de ser propias de las entidades o personas particulares. Y ambas partes deben participar en su ejecución.

Para CABRERA DOINGUEZ resulta evidente que la actuación convencional sin rigurosidad se convierta en una forma de obviar, en muchos casos, los controles y las disposiciones sobre la contratación, en claro fraude de ley⁸⁴². Muchos Ayuntamientos formalizan convenios la mayor de las veces mal enfocados jurídicamente e incluso mal

⁸³⁸ CABRERA DOMINGUEZ, J.M^a. : «La contratación pública aplicada», cit., p. 4

⁸³⁹ AVILA ORIVE rebate, a este respecto, la postura de la Junta Consultiva de Contratación que solamente entiende que será el objeto de los contratos administrativos nominados el que no podrá ser objeto de un convenio. Nosotros estamos de acuerdo con el citado autor en cuanto a que en el TRLCSP se dispone que no habrá convenios cuando su objeto sea alguno de los regulados por dicha norma legal: o sea, los contratos nominados o típicos en toda su extensión, los contratos cuyo objeto resulte vinculado al giro o tráfico específico administrativo, los que satisfagan de modo directo o indirecto una competencia pública vinculada a una Administración, y los que tengan naturaleza administrativa por declaración legal expresa. Véase ÁVILA ORIVE, J. L.: *Los convenios de colaboración excluidos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2002, pp. 204-206

⁸⁴⁰ Véase BASSOLS COMA, M., “Consideraciones sobre los convenios de colaboración de la Administración con los particulares para el fomento de actividades económicas privadas de interés público”, *Revista de Administración Pública*, núm. 82, Madrid, 1977, pp. 92-93.

⁸⁴¹ También denominado *contrato de fomento* por HUERGO LORA. Cfr. En AVILA ORIVE, J.L., *Los convenios de colaboración...*, cit., p.204.

⁸⁴² Tenemos que compartir al respecto la opinión de CABRERA DOMÍNGUEZ, J.M., “El asociacionismo deportivo: de la subvención a la contratación”, *Congreso de la Asociación Española de Deporte para Todos*, p. 2.

justificados políticamente, de escuelas deportivas, de cursos técnicos, y de organización de actividades con federaciones deportivas y clubes deportivos, saltándose los rigurosos requisitos legales. De hecho surgen convenios cuyo objeto es coincidente con los contratos públicos nominados que por tanto no deberían producirse, y seguramente llevados ante la jurisdicción terminarían anulándose.

Desde ámbitos locales se suele defender la necesidad de incorporar las ayudas directas hacia las federaciones deportivas y clubes deportivos de la localidad a través de los convenios⁸⁴³, dejando a un lado todo el procedimiento de contratación pública, ya que son entidades sin ánimo de lucro, con intereses comunes con las Corporaciones y, en el caso de las entidades federativas, con funciones públicas que ejercitar. No negamos que la intención sea loable y hasta cierto punto lógica desde el prisma del político o funcionario deportivo local, puesto que se trata de apoyar a dichas entidades para fortalecer el tejido asociativo del deporte local y de paso dinamizar la actividad físico-deportivo mediante las asociaciones que tradicionalmente se han especializado más en dicha materia. Pero para ello el Derecho Administrativo español nos brinda dos técnicas: la subvención que potenciará a los entes deportivos en la dirección deseada desde el poder público, y la Disposición adicional decimocuarta del TRLCSP, ya referida⁸⁴⁴ que permite y anima a incluir en los pliegos de condiciones de los contratos públicos la preferencia hacia las entidades – en nuestro caso las entidades deportivas– sin ánimo de lucro.

Por tanto, estos convenios de colaboración con federaciones o clubes tienen su propio y marcado terreno, justamente cuando la cooperación Administración Pública-entidad deportiva sea real y necesaria para trabajar codo con codo por el deporte local, y siempre en cuestiones al margen de los contratos administrativos de nuestra legislación. Esta figura es lógica, según CABRERA DOMINGUEZ «cuando la Administración Pública desea colaborar en la organización de una actividad singular cuya competencia radica en la entidad deportiva, y ampliando la técnica de la subvención prefiere incluir una serie de acciones bajo dicha fórmula jurídica: el convenio. Un evento, un campeonato, un homenaje, una campaña de dinamización de un deporte son buenos ejemplos; pero en aquellos otros casos, estamos hablando de gestión de servicios públicos, de servicios, o de consultorías, simple y llanamente».

5.4. LA GESTIÓN MIXTA COMO NUEVO ARQUETIPO EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DEPORTIVOS MUNICIPALES

5.4.1. La gestión mixta como resultado de un proceso evolutivo de la gestión municipal de servicios deportivos en los últimos treinta años

La fórmula elegida inicialmente por los municipios españoles, de forma mayoritaria, para la gestión de los servicios deportivos municipales que se crearon tras el restablecimiento de la democracia, como se ha expuesto en el capítulo I de este trabajo, fue la “directa”, bien por la propia Corporación o mediante la creación de entes

⁸⁴³ A menudo el basamento argüido por el responsable político para saltarse la ley es la protección de las entidades deportivas de la localidad o región, cuando para ello la propia legislación establece mecanismos compensadores y favorecedores de las entidades sin ánimo de lucro, como vienen a ser clubes y Federaciones.

⁸⁴⁴ Esta disposición se incorporó por primera vez al ordenamiento jurídico a través de la Disposición adicional octava del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas del año 2.000.

instrumentales, como los organismos autónomos locales, con la denominación de fundación, instituto o patronato, y ello con una escasa o nula participación del sector privado empresarial y con una insignificante participación de las entidades deportivas⁸⁴⁵.

Durante los años de expansión de nuestros Ayuntamientos se impuso la creencia, según MERINO ESTRADA⁸⁴⁶, de que la descentralización funcional era garantía de eficacia y eficiencia, por lo que proliferaron las personificaciones instrumentales en base a un juicio que no estaba contrastado: modas, tendencias y posiciones políticas de carácter ideológico, según este gestor, condicionaron las decisiones en materia de organización de nuestra Administración municipal, sin reparar en que lo que estaba en juego simplemente era un problema de gestión eficiente y que los acuerdos organizativos debían basarse sólo en datos y análisis objetivos. Ello explica en parte que en Andalucía las ocho capitales de provincia creasen cada una un organismo autónomo local para la gestión y promoción del deporte.

Conforme el número de instalaciones deportivas y la oferta de actividades físico deportivas fue creciendo, la empresa privada empezó a colaborar con los Ayuntamientos prestándoles el servicio de docencia a través de los conocidos contratos de prestación de servicios deportivos, percibiendo de la Administración municipal un precio por hora de monitor, que incluía no sólo la docencia, dentro de una determinada metodología, sino también servicio de coordinación de monitores y de sustitución de los mismos. Estos contratos fueron determinantes para ejecutar los programas de actividades deportivas que los Ayuntamientos ofertaban a base cursos de iniciación y de perfeccionamiento en diferentes modalidades deportivas y prácticas físico-deportivas.

De forma gradual se irá consolidando un modelo de gestión directo, mediante organismos autónomos en los grandes Ayuntamientos, con una creciente participación del sector privado para la prestación del servicio de docencia y de apoyo en la organización de eventos deportivos que progresivamente irá creciendo. Hasta la aprobación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), en octubre de 2007, gran parte de los cursos y actividades que ofertaban los Ayuntamientos se llevaban a cabo mediante convenios con clubes deportivos y federaciones deportivas que se encargaban de poner a disposición del Ayuntamiento o del organismos autónomo a los monitores y coordinadores para su ejecución. Pero con la entrada en vigor de la citada norma, que se producirá en abril de 2008, ya no será posible establecer aquellos convenios, pues según el texto de la misma se consideraran en fraude de ley, pues la norma prohíbe que se pueda llevar a cabo un contrato mediante un convenio.

⁸⁴⁵ BLANCO PEREIRA alerta sobre los peligros de un intervencionismo municipal excesivo en el deporte. Para este autor es muy importante «evitar la tentación de controlar el deporte a través de un intervencionismo municipal». Por ello defiende y propugna, como también lo hacemos nosotros, «un nuevo modelo basado en la cooperación y la responsabilidad compartida entre el sector público y el sector privado del deporte, especialmente del tejido asociativo». Véase BLANCO PEREIRA, E.: «La gestión deportiva local: el asociacionismo en el ámbito de la gestión deportiva local. Bases de futuro para una política deportiva local», cit., p. 27. Disponible en la siguiente dirección web: <http://www.femes/files/566-948-archivo/LA%20GESTI%C3%93N%20DEPORTIVA%20LOCAL.pdf>, [Con acceso el 01.07.2015].

⁸⁴⁶ Véase MERINO ESTRADA, V.: «La elección de la forma de gestión de los servicios públicos Locales», cit., p. 116.

Los Ayuntamientos continuarán con la construcción de nuevas instalaciones deportivas financiándose mediante recursos públicos propios y de las Comunidades Autónomas. Este esfuerzo inversor tanto de los Ayuntamientos como de las Comunidades Autónomas, se llevará a cabo, particularmente en Andalucía, dentro de un plan territorial de instalaciones deportivas con la finalidad de crear una red básica que permita universalizar la práctica deportiva entre los ciudadanos y ciudadanas, que constituye la misión y el objetivo de los Ayuntamientos, al que nos hemos referido en el capítulo I de este trabajo.

Los nuevos aires que traerá la “Nueva Gestión Pública” junto con la exigencia de una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos, demanda esta que se acentuará con la crisis económica que hemos padecido desde 2008, pondrán en entredicho la sostenibilidad del sistema deportivo municipal. Este para poder ampliar el parque de instalaciones deportivas, o su reforma o su mejora, y atender así nuevas demandas, ante la reducción drástica de los recursos públicos, acudirá al sector privado empresarial para o bien encomendarle la gestión de instalaciones deportivas ya existentes o la construcción y posterior explotación de aquellas, aportando el Ayuntamiento el suelo. En todos los casos será el Ayuntamiento el que fije las condiciones y controle al concesionario. En algunos casos, el concesionario podrá recibir aportaciones dinerarias o especie de la Administración Local en la fase de construcción sólo o también en la de explotación.

De esta forma, la Administración municipal evolucionará hacia un modelo de gestión mixta, en el que el sector empresarial se convierte en el ejecutor de las políticas públicas deportivas; es decir, en un agente colaborador, como así lo ha calificado el TS y el TRLCSP, que aportará no sólo capital sino también innovación, creatividad y personal con un alto grado de cualificación. Así las cosas, la Administración Municipal pasará de su posición de proveedor a la posición de planificador, organizador, controlador y evaluador de los servicios que prestan las empresas concesionarias o las empresas de servicios deportivos a los ciudadanos y ciudadana por encargo de aquella.

Los municipios españoles se han decantado en los últimos años por un uso intensivo de la gestión indirecta ⁸⁴⁷apoyándose en el sector privado empresarial tanto para la prestación material de cursos y actividades como para la gestión de programas e instalaciones deportivas. Los clubes deportivos y las federaciones deportivas han quedado sólo en la posición de usuarios de las instalaciones deportivas o en algunos casos, como prestadores de servicios deportivos de docencia, si en la licitación correspondiente les ha sido adjudicado un contrato de servicios.

El proceso de colaboración del sector privado en la provisión de servicios deportivos a los ciudadanos y ciudadanas ha sido progresivo, pasando de una primera etapa en la que sólo se prestaban servicios –generalmente de docencia deportiva– a cambio de un precio, a otra en la que una vez se consolida una oferta de servicios públicos deportivos por parte de la Administración Pública, las empresas afrontan el resto de explotar una instalación deportiva pública, mejorándola y renovando su equipamiento, al tiempo que consigue una mayor eficiencia en la gestión de los costes de producción de los servicios que se ofrecen a los ciudadanos, sin aumentar los precios

⁸⁴⁷ Véase REVUELTA, I. y CORREAL NARANJO, J.: «Deporte público: el modelo que viene», cit., pp. 6-11. Véase también el trabajo de REVUELTA, I.: «Financiación de los servicios deportivos municipales», *Revista ADG*, núm. 9, 2012, p. 3.

de los servicios, lo que redundará además en la sostenibilidad del resto de los servicios que siguen prestando los Ayuntamientos en tanto que se liberarán recursos para dedicarlos a estos, como por ejemplo los planes integrales en barrios desfavorecidos, de los que hemos dado cuenta en el capítulo II de este trabajo, en los que se utiliza el deporte como medio para prevenir los riesgos de exclusión social de los más jóvenes.

Finalmente, con los servicios públicos deportivos ya consolidados y con una demanda creciente de servicios, los Ayuntamientos ofrecerán suelo de uso deportivo a los empresarios privados para que primero construyan la instalación deportiva, conforme a las determinaciones que fije el Ayuntamiento, y luego la exploten durante un espacio de tiempo largo, fijando el Ayuntamiento las condiciones de la misma y los importes máximos de las tarifas que podrán cobrar a los usuarios de las actividades y eventos que aquellas se organicen.

La crisis económica ha provocado también varias reformas legislativas que han culminado con la mayor reestructuración que ha conocido nuestro País desde el restablecimiento de la democracia. En el ámbito deportivo municipal se ha producido la disolución de muchos de los patronatos e institutos creados en la década de los ochenta del siglo pasado para la promoción de la práctica deportiva, como ha sido el caso de la Fundación Deportiva Municipal del Ayuntamiento de Málaga⁸⁴⁸, el Patronato Municipal de Deportes del Ayuntamiento de Granada⁸⁴⁹ o el Patronato Municipal de Deportes del Ayuntamiento de Dos Hermanas⁸⁵⁰, entre otros, que fueron disueltos en los años 2011, 2012 y 2014 respectivamente. Ello ha supuesto una reordenación y reasignación de recursos humanos dentro de las estructuras organizativas creadas para la gestión municipal deportiva y una mayor presencia del sector privado, tanto empresarial como asociativo, en la prestación de servicios deportivos y en la gestión de actividades, eventos e instalaciones deportivas⁸⁵¹.

En esta etapa se intensifica, pues, el uso de la técnica de intercambiabilidad de técnicas administrativas para ejercer las competencias en materia de deporte, pues como

⁸⁴⁸ Véase la noticia de su disolución así como los motivos expuestos por el Ayuntamiento en la siguiente noticia del diario La Opinión de Málaga, <http://www.laopiniondemalaga.es/malaga/2011/11/20/ayuntamiento-liquida-fundacion-deportiva/451445.html> [Con acceso el 01.02.2015].

⁸⁴⁹ La noticia aparece recogida en el diario Granada Hoy y se puede consultar en la siguiente dirección web: <http://www.granadahoy.com/article/granada/1143517/los/organismos/autonomos/ya/tienen/fecha/par/a/su/disolucion.html> [Con acceso el 01.02.2015].

⁸⁵⁰ Véase la noticia de la disolución en diario ABC de Sevilla en formato digital en la siguiente dirección web: <http://sevilla.abc.es/provincia-dos-hermanas/20141102/sevi-patronato-deportes-queda-disuelto-201411021400.html>, [Con acceso el 01.02.2015].

⁸⁵¹ Así, por ejemplo, el Ayuntamiento de Madrid ha suscrito convenios de colaboración con entidades deportivas, federaciones y fundaciones para el desarrollo de escuelas deportivas municipales para el curso 2015/2016. Véase al efecto la resolución de 17 de marzo de 2015 del Secretario General Técnico del Área de Gobierno de Las Artes, Deportes y Turismo por la que se ordena la publicación oficial de la resolución del Director General de Deportes de 16 de marzo de 2015 por la que se aprueban los criterios que regirán la suscripción de convenios de colaboración a celebrar con entidades deportivas, federaciones y fundaciones, para el desarrollo de escuelas deportivas municipales 2015-2016, publicada en el Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid (en adelante BOAM) núm.7380, de 26 de marzo de 2015. Se puede consultar en la siguiente dirección web: [dhttp://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Boletin-Oficial-del-Ayuntamiento/681-RESOLUCION-CONVENIOS-PARA-ESCUELAS-DEPORTIVAS-MUNICIPALES-2015-2016?vgnextfmt=default&vgnextoid=90de0a68e764c410VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnnextchann el=9159e3d5d3e07010VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD](http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Boletin-Oficial-del-Ayuntamiento/681-RESOLUCION-CONVENIOS-PARA-ESCUELAS-DEPORTIVAS-MUNICIPALES-2015-2016?vgnextfmt=default&vgnextoid=90de0a68e764c410VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnnextchann el=9159e3d5d3e07010VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD), [Con acceso el 01.08.2015].

acertadamente sostienen los hermanos BALLESTEROS FERNÁNDEZ⁸⁵², se pueden ejercer aquellas mediante alguna de las técnicas administrativas de intervención (policía, fomento y servicio público) o con una combinación de todas ellas⁸⁵³. En este contexto cobran un especial sentido la siguiente reflexión de REAL FERRER⁸⁵⁴, que compartimos plenamente y que sigue teniendo plena actualidad: «las Administraciones Locales tienden a organizar estructuras flexibles capaces a la vez de dar respuesta a las cada vez más variadas demandas ciudadanas y de aprovechar la dinámica privada cada vez más activa».

Refiere JIMENEZ SOTO como los Ayuntamientos tomaron la decisión de poner en marcha unos endebles servicios deportivos, siguiendo en parte el modelo propuesto por CARRASCO BELINCHÓN⁸⁵⁵ quien, con ocasión de unas jornadas realizadas por el Consejo de Europa en Madrid, en 1980, proponía como estructura organizativa del deporte el modelo de la Fundación Pública de Servicio, que daría lugar inmediatamente a que numerosos municipios crearan organismos como Patronatos Municipales de Deportes, Institutos Municipales de Deporte, Fundación Pública de Deporte, etc., que, posteriormente, se aglutinarían en los Organismos Autónomos Municipales.

Recapitulando podemos agrupar las diferentes etapas en lo que a la forma de gestión de los servicios deportivos municipales se refiere, desde su creación hace algo más de treinta años, siguiendo a DE LA PLATA CABALLERO,⁸⁵⁶ hasta la llegada de la crisis económica y financiera de 2008 como sigue:

- a) Pre-democrática: donde la gestión directa por la propia Entidad Local era prácticamente indiscutida, a través de una Concejalía de Deportes, con poco peso específico normalmente.
- b) Transición democrática: en la que el organismo autónomo local, bajo el nombre de Patronatos, Fundaciones o Institutos de Deportes, recoge todas las competencias deportivas, creando una estructura técnica que en algunos casos ha llegado a desbordarse.
- c) Consolidación democrática: en esta etapa se opta por un sistema mixto, donde tiene cabida varios modos de gestión según la actividad de la que se trate. Es la denominada gestión mixta⁸⁵⁷.

5.4.2. Pilares sobre los que debe sustentarse la “gestión mixta” de los servicios públicos municipales de deportes en la actualidad

⁸⁵² Véase BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A. y BALLESTEROS FERNÁNDEZ, M.: *Manual de Gestión de Servicios Públicos Locales*, cit., p. 28.

⁸⁵³ Sobre la intercambiabilidad de técnicas y la conexión de la técnica de fomento con la de servicio público resulta de interés el trabajo de VILLAR ESCURRA, J. L.: *Servicio público y técnicas de conexión*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

⁸⁵⁴ Véase REAL FERRER, G.: «Las competencias de los entes locales en materia de deporte», cit., pp. 1757-1820, en especial, p. 1816.

⁸⁵⁵ Véase CARRASCO BELINCHÓN, J.: «El modelo europeo de deporte municipal», cit., p. 398

⁸⁵⁶ DE LA PLATA CABALLERO, N.F.: *Los servicios públicos deportivos*, Universidad Europea de Madrid CEES IAD, Madrid, 2001, p. 313.

⁸⁵⁷ Sobre la gestión mixta resulta de gran interés el trabajo de DE LA PLATA CABALLERO, N.: «La gestión mixta como impulso a la crisis en los modelos de gestión de las actividades físico deportivas», BALAGUER CALLEJÓN, F. y ARANA GARCÍA, E. (coords.) *Libro homenaje al profesor Rafael Barranco Vela*, THOMSON REUTERS, Pamplona, 2014, pp. 2061-2082.

La gestión mixta como modo de prestar un servicio público no es desconocida para el ordenamiento jurídico y de hecho JORDANA DE POZAS⁸⁵⁸ la defendió como un tercer modo de prestación de servicios públicos locales, si bien la LRBRL no la incluyó junto a la gestión directa e indirecta. Sí tuvo, en cambio, cabida en el RSCL y en la ya derogada Ley de Régimen Local de 1956.

No pretendemos rescatar su configuración tal como se recogía en el RSCL, aunque si su denominación que nos resulta muy esclarecedora de un fenómeno que se ha producido en la gestión de los servicios deportivos municipales en los últimos treinta años, al que ya no hemos referido y que ha creado un modo de gestión en el que se han combinado todas las opciones posibles buscando siempre hacer la mayor oferta de servicios deportivos posibles, integrando en la tarea de producirla a todos los agentes, tanto empresariales como asociativos, bajo la coordinación de la Administración Municipal.

Por tanto, podríamos decir que la gestión mixta en el ámbito deportivo a nivel local es un producto de la propia historia, breve pero intensa, de los llamados “servicios deportivos municipales” que nacen con el restablecimiento de la democracia en 1978. Defendemos esta opción como una de las más adecuada, pero creemos que debe sustentarse sobre unos pilares que garanticen y legitimen una fórmula de gestión en la que lo público y lo privado se interrelacionan para universalizar la práctica deportiva, que es en última instancia la misión fundamental que tienen encomendada los municipios españoles y, por supuesto, los andaluces, en el que los usuarios puedan participar tanto en su organización como en su supervisión.

MERINO ESTRADA⁸⁵⁹ propone también una revisión de la forma de actuar de la Administración Local en la tarea de proveer servicios públicos a los ciudadanos, considerando que es necesario enfrentar esta responsabilidad bajo un enfoque diferente. Para este autor «el éxito relativo del municipalismo español y su mayor eficiencia en comparación con otros niveles de gobierno no puede ocultar algunas debilidades importantes. Las carencias del sistema competencial y la falta de financiación adecuada se han cubierto con ingresos procedentes de convenios y operaciones urbanísticas, en el contexto de un desarrollo económico muy dependiente del “ladrillo”. También han tenido mucho peso las transferencias finalistas para la construcción de infraestructuras y servicios. Con ellas se han implantado en municipios pequeños y medianos servicios de carácter cultural, deportivo y asistencial de imposible sostenibilidad, debido a la falta de economía de escala. Las Entidades Locales han empleado mejor los recursos y en términos generales son más eficientes. Pero han desarrollado una actividad prestacional sin previsiones de sostenibilidad económica, que debe ser sometida a revisión y reconsideración si se quiere salvar en lo esencial la contribución local al estado del bienestar». Y continúa con su reflexión, que compartimos plenamente, «lo importante es pues lograr o garantizar la satisfacción de la necesidad, sin que por ello sea obligatorio ni tampoco imprescindible que la Administración municipal se convierta en productor, ni siquiera en gestor [...]. Las formas de gestión constituyen una serie de

⁸⁵⁸ JORDANA DE POZAS, L.: «Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho Administrativo», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 48, 1949, pp. 41-54, en particular

⁸⁵⁹ MERINO ESTRADA, V.: «Nuevos enfoques en la gestión de los servicios públicos locales», pp. 1-2. Disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <http://www.cositalnetwork.es/images/Observatorios/Innovacion/cunal.nuevos%20enfoques%20gestion%20servicios%20publicos.pdf>, [Con acceso el 01.08.2015].

modalidades funcionales, organizativas y financieras que nos ofrece el ordenamiento jurídico para alcanzar un mismo objetivo. En una situación concreta, unas serán más eficientes que otras. Buscar la que nos ofrezca una mejor relación coste-calidad, en beneficio de los ciudadanos, se ha convertido en un objetivo esencial y prioritario». Estamos de acuerdo con los planteamientos de este autor y por ello defendemos un modelo mixto de gestión, con un gran protagonismo de los usuarios, las empresas privadas y las entidades deportivas, preferentemente las declaradas de utilidad pública.

5.4.2.1. Combinación motivada de diferentes formas de gestión –propia y contractual–, según el tipo de prestaciones que conformen el servicio público municipal de deportes y de las circunstancias económicas y sociales de la Entidad Local

La Administración Local está obligada por las leyes a proveer determinados bienes y servicios a la sociedad y a los ciudadanos, pero tiene libertad para elegir los medios con los límites que el artículo 85 LRBRL le impone (limitación de formas en servicios que impliquen ejercicio de la autoridad y eficiencia y sostenibilidad de la formas o formas elegidas para su prestación). Como señala GÓMEZ-FERRER MORANT⁸⁶⁰ «la actuación de los poderes públicos se encuentra vinculada en cuanto a los fines, pero la Constitución política y las leyes no imponen, en general, los medios a través de los cuales han de ser alcanzados».

Por tanto, la elección de una concreta forma de gestión de un servicio público es una cuestión que entra dentro de la libertad de elección de la Administración Pública⁸⁶¹. Cada Corporación local puede optar por una forma de gestión de entre las que el ordenamiento jurídico estatal y, en su caso, autonómico establezcan, si decide ejercer la competencia a través de un servicio público porque así lo establezca la ley sectorial en cuestión o por determinación de la legislación de régimen local autonómica, cual es el caso de Andalucía, a través de la LAULA⁸⁶². Se trata de una potestad básica e imprescindible en la formulación de la autonomía local.

Las formas que utiliza la Administración Local para realizar las prestaciones que integran los servicios públicos son muy diversas. Si bien es cierto que las fórmulas de gestión son en principio, como afirma DELGADO LACOPA⁸⁶³, «válidas y su uso dependerá de la situación particular de cada municipio», los Ayuntamientos utilizan cada vez más fórmulas indirectas, como medios alternativos a la tradicional gestión directa de los servicios, dadas las restricciones presupuestarias existentes en la

⁸⁶⁰ GÓMEZ FERRER MORANT, R.: «La reserva al sector público de recursos o servicios esenciales» .en la obra colectiva *Estudios sobre la Constitución Española en homenaje al profesor D. Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, p. 3807.

⁸⁶¹ SANJUAN ALBACETE, J.:«Incidencia de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local, en la libertad de elección de las formas de gestión de los servicios públicos locales», *Actualidad Administrativa*, núm. 7, 2006, pp. 772-782.

⁸⁶² La Comunidad Autónoma de Andalucía cuenta con un Estatuto de Autonomía de “segunda generación”. Con base en este en 2010, el Parlamento aprobó la Ley de Autonomía Local de Andalucía en la que se regulan otras formas de provisión de servicios públicos, que no son excluyentes con los modos de gestión que se relacionan en el artículo 85 de la LRBRL, sino que pueden ser alternativos e incluso complementarios, como tendremos oportunidad de comprobar a lo largo de este trabajo.

⁸⁶³ Véase DELGADO LACOPA, C.: «Fórmulas de gestión de los servicios deportivos municipales», *Dirección y gestión del deporte municipal*, Barcelona 25, 26 y 27 de Mayo 2005, p. 41.

actualidad, que conllevan falta de medios, lo que les impide ser eficaces como entidades gestoras de servicios⁸⁶⁴.

Este fenómeno ya lo observó en términos generales el profesor MARTÍN MATEO⁸⁶⁵ pero con una perspectiva diferente, al constatar que en el ámbito municipal muchas actividades y servicios eran contratados con empresas privadas. Según el citado profesor, el Estado debía recurrir a su propio aparato siempre que la gestión fuese indelegable «pero más allá de estos supuestos el grueso de las actividades financiadas por el Estado podrían estar a cargo de los propios sujetos, de las agrupaciones de los individuos afectados, o de empresas a su servicio»⁸⁶⁶. Por tanto no debemos considerar la participación del sector privado en la gestión de los servicios públicos sólo en tiempos de crisis, la postura del profesor MARTÍN MATEO, que suscribimos va más allá como hemos podido comprobar.

En este mismo sentido se pronuncia RAMIÓ MATAS⁸⁶⁷ cuando defiende un modelo de Administración que denomina “relacional”. Así este autor dice «el cambio más relevante en los últimos años de nuestras Administraciones Públicas ha sido adoptar un modelo de Administración relacional que consiste fundamentalmente en diferir una parte importante de la gestión directa de los servicios públicos a organizaciones privadas con ánimo y sin ánimo de lucro». Según este autor se ha pasado de una dinámica de gestión directa (que requiere unos determinados diseños organizativos, unas habilidades profesionales concretas y unas aportaciones acotadas en la implantación del e-Administración) a una dinámica de gestión de redes prestadoras de servicios públicos, lo que ha supuesto un progresivo abandono del modelo de gestión directa clásica en la que los directivos públicos disponían de sus objetivos y de sus estructuras, procesos, recursos humanos y económicos para reemplazarlo por una red de organizaciones, fundamentalmente privadas, con las que la Administración Pública consigue sus objetivos.

De esta forma, la Administración Pública pasa de la posición de «prestador de servicios públicos» a la posición de «garantizadora de aquellos». La función de control y tutela de la actividad que desarrollan los operadores privados por parte de la Administración cobra una especial importancia y transcendencia en el logro de los objetivos de servir a la sociedad y a los ciudadanos. Esta tendencia hacia una mayor

864 A menudo se habla de falta de eficacia de los empleados públicos como si no pusieran el debido celo en su trabajo. La falta de eficacia está referida a la falta de medios o a la adecuación de los mismos a los fines. En este sentido, GRAULLERA MICÓ afirma con gran acierto que «La Administración moderna no siempre tiene elementos materiales suficientes (en cuantía y en capacidad técnica) para atender pronto y bien a los crecientes requerimientos de la sociedad. Por eso, debe recurrir a utilizar los abundantes medios que obran en el ámbito privado de la propia sociedad. Por eso, la Administración se ve abocada a utilizarlos. Y ha de utilizarlos “externalizando” los servicios. Véase GRAULLERA MICÓ, J.L.: «En torno a los conceptos de colaboración, externalización, privatización. El contratista en cuanto colaborador de la Administración», LAGUNA SANQUIRICO F. (coord.), *El futuro de la colaboración del sector privado con el sector público*, Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. Madrid, 2012, p. 35.

865 Añade posteriormente la existencia de una extensa bibliografía económica que avala su planteamiento. Véase MARTÍN MATEO, R.: *La liberalización de la economía: más Estado, menos Administración*, Trivium, Madrid, 1988, p. 34.

866 MARTÍN MATEO, R.: *La liberalización...*, cit., p. 192. En páginas posteriores desarrolla perfectamente esta idea, la posibilidad de que el Estado “encargue a organizaciones más eficaces” la materialización de las prestaciones.

⁸⁶⁷ Véase RAMIÓ MATAS, C.: «E-administració i nous models de gestió pública», *I congrés català de gestió pública*, Barcelona, 2002.

presencia del sector privado en la prestación de servicios públicos se ha visto plasmada también en el Derecho Público Administrativo europeo con la regulación de los servicios de interés general, los servicios universales y la imposición de obligaciones de servicio público a los particulares que desarrollan actividades de interés general⁸⁶⁸.

En los últimos años nuestras Administraciones Públicas están adoptando, como ya se ha dicho, un modelo de Administración relacional que consiste según RAMIÓ MATAS⁸⁶⁹ «fundamentalmente en diferir una parte importante de la gestión directa de los servicios públicos a organizaciones privadas con ánimo y sin ánimo de lucro». La Administración Pública se está transformando, al decir de este investigador «en un instrumento que capta recursos para transformarlos en servicios directos e indirectos a los ciudadanos».

En el ámbito deportivo, al que se ciñe este trabajo, BLANCO PEREIRA⁸⁷⁰ sostiene, y no sin razón, que «los servicios deportivos locales no deben gestionar de forma directa las instalaciones o las actividades, sino que sólo deben asegurar las condiciones necesarias que permitan una gestión pública del deporte, descentralizada y participativa». Para este gestor la función del Ayuntamiento «consiste más en orientar, planificar y facilitar que en ejecutar». De esta manera, dice este autor «se evita el crecimiento excesivo de la Administración Local y se facilita la participación y corresponsabilidad del movimiento deportivo en la gestión pública del deporte»⁸⁷¹. Estamos de acuerdo con estos asertos, con la salvedad de que siempre habrá instalaciones y actividades que se gestionen de forma directa, pues donde la empresa privada o las entidades deportivas no lleguen la Administración municipal deportiva tiene la obligación de facilitar a la ciudadanía el acceso a la práctica deportiva.

Somos partidarios de un modelo colaborativo en el que todos los agentes implicados (empresarios, entidades deportivas, entidades vecinales y otras entidades no lucrativas) participen en la gestión de las instalaciones deportivas y en el diseño y organización de las actividades deportivas y por ello hemos defendido en el capítulo I

⁸⁶⁸ Técnicas que han venido a sustituir al servicio público o más bien a resituarlo en los inicios del siglo XXI en un nuevo escenario económico, social y político como así lo defiende SOSA WAGNER, tal como se ha comprobado en el capítulo I de este trabajo.

⁸⁶⁹ Véase RAMIÓ MATAS, C.: «E-administració i nous models de gestió pública», *I congrés català de gestió pública*, Barcelona, 2002. Se está pasando, afirma este autor, de una dinámica de gestión directa (que requiere unos determinados diseños organizativos, unas habilidades profesionales concretas y unas aportaciones acotadas en la implantación de la e-Administración) a una dinámica de gestión de redes prestadoras de servicios públicos (que modifica los diseños organizativos, las habilidades profesionales y los requisitos y potencialidades de la implantación del e-Administración).

⁸⁷⁰ Para este gestor la función del Ayuntamiento «consiste más en orientar, planificar y facilitar que en ejecutar» De esta manera, «se evita el crecimiento excesivo de la Administración Local y se facilita la participación y corresponsabilidad del movimiento deportivo en la gestión pública del deporte». Véase BLANCO PEREIRA, E.: «La gestión deportiva local: el asociacionismo en el ámbito de la gestión deportiva local. Bases de futuro para una política deportiva local», *cit.*, p. 21. Disponible en la siguiente dirección web: <http://www.femes/files/566-948-archivo/LA%20GESTI%C3%93N%20DEPORTIVA%20LOCAL.pdf>, [Con acceso el 01.07.2015].

⁸⁷¹ Justifica su postura este autor con la Carta Europea del Deporte de 1992, cuando en referencia al movimiento deportivo realiza, entre otras, la recomendación siguiente: «siendo el papel de los poderes públicos fundamentalmente complementario de la actuación de los movimientos deportivos, se hace indispensable la estrecha cooperación con las organizaciones deportivas no gubernamentales para el logro de los fines de la presente Carta».

de este trabajo un servicio deportivo público participativo, abogando además por una cultura colaborativa entre el sector público y privado.

Defendemos, además, como lo hacen DE SANTIAGO ZABALETA e ITURRIOL ROSELL⁸⁷², que «hay que procurar clubes sostenibles, bien dimensionados e imbricados en la sociedad» y para ello hay que promover la formación de sus directivos, sin que sea admisible una mala gestión de aquellos y aún menos que se justifique en su condición de voluntarios.

BLANCO PEREIRA propone un modelo de gestión cooperativo en el que sean las entidades deportivas las que gestionen los programas deportivos y las instalaciones deportivas⁸⁷³. La legislación española impide que se pueda realizar un encargo de gestión a una entidad deportiva de manera directa. Sólo puede realizarse de forma directa una concesión administrativa demanial a las entidades deportivas declaradas de utilidad pública, previa justificación del uso de esta excepción que contempla la LPAP⁸⁷⁴, a la que nos hemos referido en este capítulo y a cuyas consideraciones nos remitimos. Dejando a un lado las consideraciones jurídicas no nos parece acertado encomendar toda la gestión a las entidades deportivas con exclusión del sector empresarial y de la propia Administración Pública en la gestión directa de determinados servicios. Al contrario, abogamos por una gestión combinada en la que participe tanto el sector asociativo deportivo como el empresarial. Muchos proyectos deportivos requieren de la capacidad financiera e innovadora del sector privado empresarial, que el sector deportivo carece.

La gestión mixta se define en el ámbito del deporte municipal, según ODRIOZOLA AZULA⁸⁷⁵, como el resultado de la combinación de elementos de gestión directa e indirecta, es decir, una fórmula en la cual parte de los equipamientos y servicios deportivos son gestionados por el propio órgano municipal y parte lo son por entidades de ámbito no municipal, a través de concesiones, conciertos o arrendamientos. En el sistema de gestión mixta, la Administración Pública no realiza directamente a través de su personal todos los servicios, como ocurre en la gestión directa, ni tampoco cede la totalidad de la ejecución de los servicios a otra entidad, como ocurre en la gestión indirecta. La Administración Pública se sitúa en un punto intermedio para gestionar directamente la llamada superestructura del deporte municipal; la dirección de los equipamientos y programas y para poder coordinar el funcionamiento de los servicios que gestione a través de otras entidades.

Para DORREGO DE CARLOS y MARTINEZ VAZQUEZ⁸⁷⁶ hay que aprovechar en beneficio del interés común y de los servicios públicos de que se

⁸⁷² Véase DE SANTIAGO ZABALETA, L.C. e ITURRIOL ROSELL, I.: «Nuevas tendencias en la gestión del deporte municipal», SOLAR CUBILLAS, L.V. (coord.). *Deporte, Gestión y Municipio. Aspectos clave*, EUDEL, Bilbao, 2006, pp. 221-237, en particular p. 229.

⁸⁷³ Véase BLANCO PEREIRA, E.: «La gestión deportiva local: el asociacionismo en el ámbito de la gestión deportiva local. Bases de futuro para una política deportiva local», cit. pp. 21 y 27.

⁸⁷⁴ Artículo 94 de la LPAP.

⁸⁷⁵ ODRIOZOLA AZULA, K.: «Diferentes Modelos de Gestión de las »Instalaciones Deportivas Municipales», pp.16-17. Disponible en formato digital en la siguiente dirección web: http://www.thinkgaureuskadi2020.eus/adjuntos/pnvDocumentos/8154_archivo_e.pdf [Con acceso el 01.02.2015].

⁸⁷⁶ DORREGO DE CARLOS, A. y MARTINEZ VAZQUEZ, F.: «La colaboración público-privada», DORREGO DE CARLOS, A. y MARTINEZ VAZQUEZ, F. (dirs.), *La colaboración público-privada en*

benefician los ciudadanos las sinergias de la acción conjunta de las mejores capacidades públicas con las mejores habilidades privadas.

Creemos conveniente acabar este apartado, siguiendo a SANTOLARIA PARELLA⁸⁷⁷ haciendo una breve referencia al papel que desempeña la evaluación previa «ex ante» en la toma de decisión sobre la conveniencia de un tipo u otro de organización para su prestación, es decir, sea a la empresa y/o a la organización no lucrativa. Evaluación que nos servirá de motivación para justificar la decisión que se adopte, pues estamos ante un acto administrativo de organización que la LRBR en el artículo 85 exige que se motive en el sentido de que la decisión que se adopte sea la más eficiente y sostenible. Durante el período de prestación del servicio, es decir, durante su ejecución habrá de programarse también la realización de, al menos una evaluación intermedia, en función de la duración del período de ejecución del contrato. Pues hemos de comprobar la eficiencia de la solución elegida, máxime cuando RAMIÓ MATAS⁸⁷⁸ nos alerta de la ineficiencia del operador privado cuando no es controlado ni evaluado.

Por ello es muy acertada la propuesta de SANTOLARIA PARELLA de realizar una evaluación durante la ejecución y otra al finalizar a modo de evaluación recapitulativa que tiene como objetivo determinar la eficacia esencial de la medida adoptada, así como la obtención de enseñanzas prácticas, ya sea para la continuidad o para el establecimiento de una forma de gestión nueva. Para hacer las referidas evaluaciones, señala este investigador, debemos contar con indicadores factibles que nos permitan medir la pertinencia, eficacia, eficiencia, economía y calidad del servicio. De ahí la importancia de incorporar a la gestión los indicadores de gestión, tal como hemos defendido en el capítulo IV de este trabajo.

5.4.2.2. La colaboración del sector privado empresarial y deportivo en la gestión del servicio público municipal de deportes, como elemento que favorece su sostenibilidad financiera y social

En la actualidad existe un tejido empresarial deportivo que antaño no existía, dispuesto a colaborar con los Ayuntamientos en la gestión y financiación de los servicios deportivos, y que se debería potenciar, como acertadamente propone PARIS ROCHE⁸⁷⁹. La LAULA hace una apuesta clara por el uso de modalidades contractuales de colaboración para la gestión indirecta de los servicios públicos,⁸⁸⁰ si bien obliga a los Ayuntamientos a garantizar unos estándares de calidad⁸⁸¹ en los servicios que se

la Ley de Contratos del Sector Público. Aspectos administrativos y financieros, La Ley, Madrid, 2009, pp. 31-92, en particular p. 89.

⁸⁷⁷ SANTOLARIA PARELLA, J.: «La externalización a través del sector privado: evaluación y participación del ciudadano», *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.

⁸⁷⁸ Véase RAMIÓ MATAS, C.: *La gestión pública en tiempos de crisis*, cit., p. 3.

⁸⁷⁹ PARIS ROCHE, F.: «¿Se dan las circunstancias óptimas para la necesaria complementariedad entre el sector público y el privado?», *Revista Agesport*, núm. 9, 2013, pp. 6-9.

⁸⁸⁰ La LAULA regula las ordenanzas de servicios de interés general y la ordenanza de servicio público en la que admite las formas contractuales, estableciendo mecanismos de control. Véase al efecto el artículo 30 de la meritada Ley.

⁸⁸¹ En este campo son de destacar cuatro artículos doctrinales: AGUILERA IZAGUIRRE, G.: «El régimen jurídico de la calidad en la Administración Pública española», *Revista de Estudios Locales CUNAL*, núm.134, 2010, pp. 56-91; BERRY, I.; PARASURAMAN, A. y ZEITAML, V.A.: «Calidad Total en la Gestión de Servicios». Madrid 1993; GUERRERO CUADRADO, M.: *La gestión de la Calidad Total en los ayuntamientos españoles: Modelos y Experiencias*, INAP, Colección Administración

presten, sometiéndolos además a inspecciones y controles por parte de aquellos. Defendemos la colaboración responsable y bajos controles eficientes y eficaces entre lo público y lo privado⁸⁸². Uno y otro sector aprenden de forma continua en esa relación. Muchos servicios públicos se prestan gracias a la existencia de empresas privadas, que con su capacidad para innovar nos prestan servicios de primera calidad en los denominados servicios esenciales.

De otro lado, la Administración Pública ha mejorado en los últimos años gracias en parte a la influencia del sector privado, utilizando técnicas de buena gestión en lo público que ya habían probado su eficacia en el sector privado⁸⁸³. La prestación de servicios públicos o la realización de actividades de interés general son una oportunidad de negocio a la par que una fuente de generación de empleo, como así se recoge en la Directiva de Servicios⁸⁸⁴. La nueva regulación europea de concesiones de obras y servicios aprobada en febrero de 2014, a la que ya nos hemos referido en este capítulo al estudiar el contrato de concesión administrativa, tiene como finalidad establecer un marco regulatorio que atraiga al sector privado en la prestación de servicios públicos y servicios de interés general para lograr los objetivos de la “Estrategia Europa 2020, hacia un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”. En este sentido, nuestra propuesta dentro del modelo de gestión que proponemos de darle un mayor protagonismo a las concesiones administrativas entronca con la estrategia europea de crecimiento.

5.4.2.3. Establecimiento de estándares de calidad y de técnicas para su aseguramiento, tanto en las prestaciones que se gestionen de forma directa como en las indirectas

La calidad del servicio es una dimensión específica del concepto de eficacia que se refiere a la capacidad de las instituciones públicas para responder en forma rápida y directa a las necesidades de los ciudadanos usuarios, beneficiarios⁸⁸⁵. Son elementos de la calidad factores tales como: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la

Local y Autonómica, Madrid 2011 y LÓPEZ CAMPS, J. y GADEA CARRERA, A.: *Servir al ciudadano: Gestión de la Calidad en la Administración Pública*, Gestión 2000 e IVAP, Madrid, 1995.

⁸⁸² Sobre el papel de las empresas en la prestación de servicios públicos hemos reflexionado en nuestro trabajo, LUNA QUESADA, J.: «La participación de la empresa en la gestión de servicios públicos y en la realización de actividades de interés general. ¿una oportunidad de negocio? », disponible en formato digital en la siguiente dirección web: http://www.munideporte.com/imagenes/documentacion/ficheros/20100224135610javier_luna.pdf, [Con acceso el 01.02.2015].

⁸⁸³ Véase sobre el uso de técnicas privadas en la gestión de la Administración Pública el interesante trabajo de MENDOZA MAYORDOMO, X.: «Técnicas gerenciales y modernización de la Administración Pública en España», *Documentación Administrativa*, núm. 223, 1990, pp. 261-291. Disponible en formato digital (on line) en la siguiente dirección web: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=5200&path%5B%5D=5254> (con acceso el 13.07.2015). Sobre la aplicación a los servicios deportivos municipales de las técnicas de gestión probadas en el sector privado, véase también LUNA QUESADA, J.; JIMÉNEZ RODRÍGUEZ, S. y SÁNCHEZ VINUESA, A.: «Modelos de dirección y gestión de los servicios deportivos municipales: nuevas alternativas», *Congreso Mundial de Ciencias de la Actividad Física y el Deporte*, Actas del Congreso, Universidad de Granada, Granada, 1.994.

⁸⁸⁴ Directiva 2006/123/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior.

⁸⁸⁵ Véase el trabajo de MUÑIZ PÉREZ, M.A. y ZAFRA, J.L.: «Condición financiera, eficiencia en costes y calidad en la prestación de servicios públicos Locales», *XVI Encuentro de Economía Pública*, 6 de febrero de 2009, Granada.

entrega del servicio, comodidad, cortesía en la atención, y aspectos cualitativos de la opinión de los ciudadanos.

A los estándares de calidad se refiere la LAULA, cuando dispone en su artículo 30 que en la ordenanza de servicio público dentro de los contenidos mínimos se recogerán los estándares de calidad del servicio en cuestión. Si el servicio se presta mediante una concesión administrativa deben recogerse unos estándares en el pliego de prescripciones técnicas y un sistema de multas ante su incumplimiento, a modo de mecanismo que permitan aparejar de forma automática determinadas penalizaciones ante el incumplimiento de dichos estándares y, fundamentalmente, una voluntad por parte de la Administración de fiscalizar la correcta ejecución del contrato.

La competencia principal de la Administración Pública y muy especialmente de la municipal es dar respuesta a las necesidades y demandas sociales de la ciudadanía. Los municipios, por su cercanía con aquella, juegan un papel central en interpretar dichas necesidades y demandas y transformarlas en acciones locales que contribuyan a la mejora de la calidad de vida. Para cambiar el estado de las cosas, los gobiernos locales y los funcionarios y demás empleados públicos deben implicarse y cada uno comprometerse en el cambio. Una herramienta que ayuda al cambio y que es esencial en la Administración pública moderna es la utilización de modelos de gestión de calidad y dentro de estos los estándares de calidad.

Refiere VILLALBA PÉREZ⁸⁸⁶ «como el ámbito de la UE, las Administraciones Públicas están abordando un proceso de modernización y reforma a través del modelo de gestión de calidad, que permite facilitar y mejorar las relaciones con los ciudadanos y, al mismo tiempo, fijar los compromisos adquiridos por la Administración Pública en la prestación de los servicios junto con los estándares de calidad. Hoy, necesitamos una Administración que sepa responder a los retos derivados de la transformación de la sociedad y a las demandas de los ciudadanos, situándoles en el centro de sus decisiones. Una Administración capaz de obtener buenos y excelentes resultados. Ello se puede conseguir a través de los estándares de calidad».

Un estándar de calidad refleja el nivel deseado en la prestación del servicio, teniendo en cuenta las expectativas de sus clientes. Los estándares de calidad expresan los objetivos que la organización puede fijarse en cada uno de los factores clave o características críticas de la calidad del servicio. Se pueden configurar a partir de unos mínimos; es decir de unas características y resultados irrenunciables, de tal forma que por debajo de ellos no existe un mínimo de calidad, o de unos máximos que definirían en todas sus dimensiones los mejores servicios deportivos imaginables por el conjunto de participantes.

Los estándares de calidad son los baremos o parámetros que se establecen como puntos de referencia para medir, evaluar y controlar la calidad de los servicios públicos que se presta. Con carácter general, los compromisos de calidad deben revestir la forma de estándares numéricos (plazos, tiempos de espera, etc.) y ser susceptibles de verificación por el usuario.

Los estándares de calidad sirven también para establece un horizonte hacia el cual direccionar las acciones de mejora de los servicios públicos deportivos. Hacen además transparente para el ciudadano lo que son capaces de aportarle los servicios

⁸⁸⁶ VILLALBA PEREZ, F.: «Nuevo marco jurídico para la gestión pública local», p. 171.

públicos a los cuales contribuye, y evidencia el proceso de mejora permanente de los mismos.

El control de los estándares se hace mediante la implantación de indicadores⁸⁸⁷ que son magnitudes asociadas a los compromisos, que permiten evaluar el grado de cumplimiento de los estándares de calidad establecidos. Estos deben ser inequívocos, medibles, disponibles y accesibles, comparables y fiables. En este sentido el artículo 3 de la LRJSP viene a respaldar la obligación de disponer de estándares de calidad establecida en el referido artículo 30 de la LAULA, cuando entre los principios que deben respetar todas las Administraciones Públicas está el de controlar la gestión y evaluar los resultados de las políticas públicas, para cuya evaluación resulta imprescindible la existencia de los referidos estándares de calidad⁸⁸⁸.

5.4.2.4. Establecimiento en la ordenanza reguladora del servicio público de un sistema de indicadores para evaluar el servicio público deportivo municipal

En los últimos años se están demandando por los responsables de la gestión pública instrumentos que permitan ampliar el campo de análisis para evaluar la actividad realizada. Esta evolución hacia una gestión profesional y responsable que pone de manifiesto los resultados alcanzados, sin olvidar la transparencia como criterio general de la actuación pública se ha visto reconocida a nivel normativo en la LT, que dispone un régimen sancionador y resarcitorio del daño que se pueda causar para aquellos responsables (concejales y directivos) que no cumplan con los principios del buen gobierno⁸⁸⁹. Los gestores y gobernantes necesitan para el desarrollo de su actividad de la utilización de una información adecuada y complementaria de los sistemas tradicionales de contabilidad, como es la proporcionada por los indicadores de gestión. Sin embargo, la mayor parte de los sistemas de información gerenciales se han basado, casi exclusivamente, en medidas de carácter financiero.

⁸⁸⁷ Véase el trabajo de CORREAL NARANJO, J.: «El papel de los indicadores en el proyecto de gestión», Diputación de Almería, junio 2015, disponible en formato digital en la siguiente dirección web: [http://www.dipalme.org/Servicios/Fiestas/Fiestas.nsf/E90919F6ACA2A0A1C1257E650062A699/\\$file/EL%20CONTROL%20DE%20LA%20GESTI%C3%93N%20A%20TRAV%C3%89S%20DE%20INDICADORES-.pdf](http://www.dipalme.org/Servicios/Fiestas/Fiestas.nsf/E90919F6ACA2A0A1C1257E650062A699/$file/EL%20CONTROL%20DE%20LA%20GESTI%C3%93N%20A%20TRAV%C3%89S%20DE%20INDICADORES-.pdf), [Con acceso el 01.02.2015]. Véanse también los trabajos de BLÁZQUEZ MANZANO, A. y FEU MOLINA, S.: «Análisis de los indicadores de calidad en materia deportiva de las cartas de servicio de las mancomunidades de municipios», Apunts. Educación Física y Deportes, núm. 104, 2011, pp. 114-126 y MARTINEZ MORALES, J.R. y BALBASTRE BENAVENT, F.: «La gestión en los servicios deportivos municipales: de la calidad en el servicio a la calidad en la gestión. El caso de las piscinas cubiertas en la FDM de Valencia», Investigación y marketing, núm. 83, 2004, pp. 19-25.

⁸⁸⁸ Aunque no tiene relación directa con la materia que estamos comentado, conviene recordar que la preocupación del legislador por la calidad en la actuación de los poderes públicos y obviamente de las Administraciones Públicas, no sólo se refiere a los servicios públicos sino a la función legislativa. En este sentido, la LRJSP regula a lo largo de varios artículos la calidad normativa y la evaluación ex post de las normas aprobadas.

⁸⁸⁹ Así por ejemplo, el artículo 28, m) de la LT considera como infracción muy grave imputable a cargos electos y directivos, siempre que se demuestre su culpabilidad, «La no adopción de las medidas previstas en los planes económico-financieros y de reequilibrio, según corresponda, previstos en los artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril». Además del cese en el puesto – que no en cargo electo– y la inhabilitación entre cinco y diez años, la referida Ley prevé en el artículo 30 la obligación de indemnizar a la Hacienda Pública en los términos del artículo 176 de la LGP. Véase CAMPOS ACUÑA, M^a. C.: «Una primera aproximación a la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», cit., pp. 1-30, disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <http://www.cemci.org/revista/numero-23/pdf/tribuna-2-las-entidades-locales-ante-las-obligaciones-de-transparencia.pdf>, [Con acceso el 01.08.2015].

Para corregir esta situación se propone el uso de una nueva herramienta de gestión que ha probado su eficacia en el ámbito privado, que se denomina “cuadro de mando integral”⁸⁹⁰. Este traduce la estrategia y misión de una organización en un amplio conjunto de medidas de actuación, que proporcionan la estructura necesaria para un sistema de gestión y medición estratégica.

Las dimensiones o ámbitos de que son factibles y relevantes de medir la gestión de un servicio público deportivo local a través de un indicador son su pertinencia, eficacia, eficiencia, economía y calidad del servicio.

La pertinencia, en la medida que puede conducir a la toma de decisión sobre la oportunidad de continuar una actuación mediante la externalización o no. Su análisis entraña normalmente el examen de alternativas. Por ejemplo, la pertinencia debe evaluar las condiciones del entorno, por ejemplo necesidades que están siendo cubiertas por una externalización y que cambios en el entorno pueden hacer que dicha prestación del servicio ya no sea necesaria.

La eficacia, se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados, es decir, en qué medida el ámbito público responsable de la prestación, la Administración como un todo o la empresa y/o organización responsable de la gestión de la prestación, está cumpliendo con sus objetivos, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello. Es posible medir la eficacia en tanto exista la claridad respecto de los objetivos de la unidad de la Administración responsable de la prestación del servicio y lo haya explicitado con claridad a la empresa y/o organización responsable de la gestión, en el contrato suscrito.

La eficiencia describe la relación entre dos magnitudes: la producción física de un producto y los insumos o recursos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto. En otros términos, se refiere a la ejecución de las acciones, beneficios o prestaciones del servicio utilizando el mínimo de recursos posibles. En el ámbito de los servicios públicos existen muchas aproximaciones a este concepto. En general, se pueden obtener mediciones de productividad física relacionando el nivel de actividad expresado como número o cantidad de acciones, beneficios o prestaciones otorgadas, con el nivel de recursos utilizados (gasto en bienes y servicios, dotación de personal, etc.).

Otro tipo de indicadores de eficiencia es el que relaciona volúmenes de bienes y servicios o recursos involucrados en su producción, con los gastos administrativos incurridos por la institución. Otro aspecto que contempla este criterio está relacionado con el ámbito institucional y su relación con los gestores de la provisión del servicio externalizado. El adecuado funcionamiento de la cadena de responsabilidades, desde las esferas de decisión política hasta el personal que se relaciona directamente con los ciudadanos, pasando por todas las escalas intermedias en la Administración Pública y en

⁸⁹⁰. Véase al efecto una propuesta de aplicación del cuadro integral de mando en los servicios deportivos municipales, en el trabajo colectivo de LOPEZ HERNÁNDEZ, A.; LUNA QUESADA, J.; BOLIVAR SÁNCHEZ, M.; RODRIGUEZ NIETO, A y ROCA CRUZ, A.: «El cuadro de mando integral como instrumento de gestión en las entidades locales. Su aplicación a los servicios municipales deportivos». Disponible en formato digital (on line) en la siguiente dirección web: <http://www.agesport.org/agesport/wp-content/uploads/2009/11/comunicacion2004-03.pdf>, [Con acceso el 10.02.2014].

la empresa privada encargada del servicio, es fundamental para lograr que éste se implemente de forma eficiente.

No es infrecuente que en las actividades en las que están involucradas varias instancias o niveles de responsabilidad, la falta de fluidez en la transmisión de información o en la traslación de los objetivos, o incluso en la coordinación para aspectos operativos, sea una causa importante de pérdida de eficiencia en la prestación final del servicio. De esta forma, también se pueden definir indicadores que puedan medir la eficiencia de estos procesos a través por ejemplo de los tiempos empleados en la transmisión de información de una instancia a otra, tiempo de tramitación de expedientes, el personal disponible dedicado a estas labores, etc.

La economía se relaciona con la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros públicos en pos de su misión institucional. En el marco de la misión institucional, la Administración de recursos exige siempre el máximo de disciplina y cuidado en el manejo de la caja, del presupuesto, de la preservación del patrimonio. Algunos indicadores de economía de una institución pueden ser su capacidad de autofinanciamiento, la eficacia en la ejecución de su presupuesto, etc. CORREAL NARANJO⁸⁹¹ propone al efecto un conjunto de indicadores en la gestión deportiva municipal que clasifica en los siguientes ámbitos: medios, resultados, eficiencia y calidad.

5.4.2.5. Participación de los usuarios en la organización y supervisión del servicio público municipal de deportes

Según AGUILERA FERNANDEZ⁸⁹² se debe propiciar en la gestión del servicio público deportivo local la participación de los sectores sociales afectados, tales como los clubes deportivos de la localidad, asociaciones de vecinos y usuarios de las instalaciones deportivas, siendo además una exigencia del artículo 9,2 CE.

Para MERINO ESTRADA⁸⁹³ «uno de los cambios fundamentales en el ámbito de los servicios debe consistir en intensificar la implicación de los usuarios en la gestión de los servicios públicos locales, tanto en aspectos de diseño y control como financieros. La participación de usuarios y ciudadanos en la configuración de las actividades prestacionales y la consiguiente asunción de responsabilidades en su buen funcionamiento son fundamentales para la sostenibilidad de los servicios».

La evaluación de la gestión municipal requiere una gran responsabilidad y madurez así como imparcialidad y objetividad. Para lograr esto, el siguiente paso consiste en involucrar a un grupo seleccionado de representantes de organizaciones de la sociedad civil local y el sector privado, para que en el marco de un acuerdo de

⁸⁹¹ Véase CORREAL NARANJO, J.: «El papel de los indicadores en el proyecto de gestión», Diputación de Almería, junio 2015, disponible en formato digital en la siguiente dirección web: [http://www.dipalme.org/Servicios/Fiestas/Fiestas.nsf/E90919F6ACA2A0A1C1257E650062A699/\\$file/EL%20CONTROL%20DE%20LA%20GESTI%C3%93N%20A%20TRAV%C3%89S%20DE%20INDICADORES-.pdf](http://www.dipalme.org/Servicios/Fiestas/Fiestas.nsf/E90919F6ACA2A0A1C1257E650062A699/$file/EL%20CONTROL%20DE%20LA%20GESTI%C3%93N%20A%20TRAV%C3%89S%20DE%20INDICADORES-.pdf), [Con acceso el 01.02.2015].

⁸⁹² AGUILERA FERNÁNDEZ, A.: *Estado y Deporte. Legislación, organización y Administración del deporte*, COMARES, Granada, 1992, pp. 86-96.

⁸⁹³ MERINO ESTRADA, V.: «Nuevos enfoques en la gestión de los servicios públicos locales», p. 3. disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <http://www.cositalnetwork.es/images/Observatorios/Innovacion/cunal.nuevos%20enfoques%20gestion%20servicios%20publicos.pdf>, [Con acceso el 01.08.2015].

colaboración en el seno de un órgano de participación, como es el caso de los consejos sectoriales, se formulen, se implementen y se dé seguimiento a las políticas públicas relevantes para mejorar la gestión municipal. La ventaja de involucrar a la sociedad civil en el proceso de evaluación es que se trata de un observador externo independiente y conocido. La ciudadanía puede sentirse entonces confiada que se generará información imparcial y objetiva. La evaluación y seguimiento de la Administración municipal también puede utilizarse para hacer del conocimiento público las actividades de la Administración Municipal, incidir en su desempeño y para apoyar activamente campañas para una mayor transparencia y sensibilidad de las autoridades locales y de la población en general.

La Comisión Europea⁸⁹⁴, considera que «las autoridades públicas pueden introducir [a la hora de contratar servicios públicos con operadores privados] requisitos relativos, en particular, a la calidad, la exhaustividad y la continuidad del servicio de que se trate, así como referentes a la implicación y la participación de los usuarios en prestación y la evaluación del servicio».

En el “Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación de la Unión Europea: Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente”⁸⁹⁵, se propone la elaboración de encuestas de calidad asociadas a la ejecución del contrato, incluidas en los pliegos de prescripciones técnicas –para que queden integradas dentro del vínculo contractual– y que tendrán como finalidad la implicación de los usuarios en la apreciación de los estándares de calidad, aparejando ciertas penalidades –leves– al incumplimiento de los mismos por parte del contratista –reflejados tanto en el resultado de las encuestas como por la misma ausencia de estas–⁸⁹⁶.

Al preverse la realización de encuestas periódicas a los usuarios y la identificación de unos objetivos mínimos de calidad en el contenido obligacional, su inobservancia por parte del contratista tendrá la consideración de incumplimiento contractual, con las consecuencias analizadas. Pero no sólo se van a aparejar consecuencias negativas a los resultados de las encuestas, recordando la posibilidad de elaborar un sistema de primas o bonificaciones vinculadas a la consecución –reflejada en las encuestas– de los objetivos de calidad propuestos. A todo lo expuesto sería conveniente añadir la precaución de *externalizar* la realización de dichas encuestas para garantizar su autenticidad, recogiendo en el clausulado del contrato la obligación de que las mismas sean encargadas obligatoriamente a terceros independientes y de prestigio reconocido.

⁸⁹⁴ Véase Comisión Europea, Bruselas, 27 de enero de 2001, COM(2011) 15 final p. 51.

⁸⁹⁵ El texto se puede consultar en formato digital en la siguiente dirección web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0015:FIN:ES:PDF>, [Con acceso el 01.02.2015]. Se puede consultar en formato digital el dictamen de la Comité Económico y Social Europeo sobre el texto en la siguiente dirección web: http://rscat.gencat.cat/web/.content/05 - actualitat/06-documents/noticias/arxiu/libro_verde_contratacion_publica_.pdf, [Con acceso el 01.02.2015].

⁸⁹⁶ Para ROMAN MARQUEZ «con el sistema propuesto [las encuestas de satisfacción.] se satisfacen colateralmente otras necesidades administrativas, tales como, [...] la disminución de los gastos de personal del órgano de contratación (capítulo I) dedicado a verificar la correcta ejecución del contrato, ya que parte de sus labores de control se puede entender delegada en los usuarios, quienes manifestarán su opinión sobre el servicio contratado, resaltando los puntos débiles del mismo al órgano de contratación a efectos de control y corrección». Véase ROMAN MARQUEZ, A.: «La gestión indirecta de los servicios públicos. Algunos mecanismos de racionalización y control», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 89, 2014, pp. 111-152.

Otra iniciativa innovadora emprendida es la aplicación e-democracia (consultas de ciudad)⁸⁹⁷. Esta herramienta se ha desarrollado por el Ayuntamiento de Sevilla y permite opinar y votar aquellas iniciativas municipales sobre las que se quiera "escuchar" a la ciudadanía o sobre actuaciones que se formulen desde el gobierno de la ciudad relativa a temas novedosos sobre los que todavía no se haya generado un debate público.

Un modo directo de medir estos conceptos es a través de sondeos de opinión a los ciudadanos. Una manera indirecta de conocer su grado de satisfacción con el producto es el resultado de procesar la información recibida a través de un modelo sistema de sugerencias y reclamaciones.

Junto a los medios de participación expuestos, nos referiremos a continuación a la creación de órganos consultivos de los que formen parte representantes de las entidades deportivas y de los usuarios de los servicios públicos deportivos. Para ello tomaremos como referencia el Instituto Municipal de Deportes del Ayuntamiento del Ayuntamiento de El Ejido. Este organismo autónomo tiene los siguientes órganos formados por miembros que no son concejales del Ayuntamiento.

- ✓ El Consejo Territorial. Está formado por un vecino elegido por cada una de la Juntas locales, en que se desconcentra territorialmente el municipio. Tiene como competencias para informar en todos aquellos asuntos en los que sean requeridos por los restantes órganos que conforman el Instituto así como formular propuestas y sugerencias en cuantas materias constituyan el objeto del citado organismo, con especial llamamiento a aquellas que supongan una mayor y mejor vertebración del territorio municipal.
- ✓ El Consejo Deportivo está formado por siete representantes elegidos por y entre los diferentes clubes o asociaciones deportivas del municipio más otros seis elegidos por aquellos clubes o asociaciones deportivas domiciliadas en el territorio de las Juntas Locales, uno por cada una de ellas; más un representante de la Asociaciones de Padres del municipio; más un representante de los profesores de educación física; más un representante de los entrenadores a nivel regional o nacional con licencia en vigor que residan en el municipio y que ejerzan en clubes de municipio y además un representante por cada consejo sectorial constituido en el ámbito de la concejalía de Servicios Sociales. Tiene las mismas competencias que el consejo territorial, si bien se pone el acento, según PARRA MUÑOZ⁸⁹⁸, en la mejora y profundización de los aspectos técnicos del deporte en el municipio
- ✓ El Plenario está constituido por el Consejo Territorial, el Consejo Deportivo y la Junta de Gobierno del Organismos autónomo local, integrada esta por el Presidente (el Alcalde) el Vicepresidente (teniente de alcalde que designe el Alcalde) tres concejales del gobierno municipal y dos de la oposición. Sus competencias son las siguientes: asistir a la Junta de Gobierno siempre que sea requerido, formular propuestas y sugerencias e informar preceptivamente el programa de actividades y el presupuesto.

⁸⁹⁷ Se trata de una iniciativa del Ayuntamiento de Sevilla. Esta información se puede ampliar en la siguiente dirección web: <http://www.sevilla.org/Ayuntamiento/transparencia/panel-izquierdo/presentacion-transparencia> [Con acceso el 01.02.2015].

⁸⁹⁸ Véase PARRA MUÑOZ, J.: *El Servicio público local, ¿una categoría a extinguir?*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2006, pp. 341-342.

Los Consejos sectoriales locales⁸⁹⁹ son un instrumento para «canalizar la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones en los asuntos municipales». A nivel estatal están regulados de manera sucinta en los artículos 130 y 131 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante ROF)⁹⁰⁰. Sus funciones serán exclusivamente de informe y, en su caso, «propuesta» y su composición es libre para cada Ayuntamiento. El Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante ROF) prevé como órgano de conexión entre la Corporación y los vecinos, la figura del Presidente del Consejo Sectorial, que «en todo caso» debe ser un miembro de la Corporación.

No deja de extrañar la confusa referencia que hace el ROF en el artículo 235 «in fine» a la posibilidad de integración de las Asociaciones vecinales en los órganos decisorios. Piénsese que la participación actual en órganos decisorios por parte de los particulares está pensada para los «usuarios», conforme así lo disponen los artículos 56.3 y 57.4 del RSCL y no para las asociaciones vecinales.

La potencialidad de estos es evidente, si se utiliza para establecer un canal de participación, no sólo de los vecinos, sino, como prevé el art. 130 R.O.F., de los «ciudadanos». Los Consejos sectoriales son órganos asesores, participativos, consultivos, de información y propuesta de la gestión municipal en el ámbito de las políticas que les competen en los que están representadas aquellas instituciones, organizaciones sin ánimo de lucro, asociaciones y sectores sociales que ejercen su labor en un ámbito concreto de gestión. Realizan una labor de acompañamiento y asesoramiento de políticas municipales concretas, que resulta muy útil para construir un diálogo entre el ámbito político-técnico y las organizaciones sociales. Así mismo, estos pueden contribuir a la generación y desarrollo de redes de cooperación e interlocución con la sociedad civil, favoreciendo la construcción de una ciudadanía más vertebrada y comprometida con el interés general. Colaboran también en la gestión municipal, aportando asesoramiento a las áreas municipales de su competencia. Promueven y canalizan la participación de las entidades y de la ciudadanía en los asuntos públicos de competencia municipal y logran así una mayor implicación ciudadana en la vida pública.

Pueden participar en ellos las entidades inscritas en el Registro Municipal de Entidades Ciudadanas relacionadas con la materia del Consejo del que quieren formar parte. De forma temporal, también participan personas expertas en el tema que, a título individual, son propuestas por la mayoría del Consejo.

Cada Ayuntamiento es libre de crear los Consejos Sectoriales que considere oportunos. A continuación se describe el funcionamiento del Consejo Sectorial de

⁸⁹⁹ Sobre la naturaleza y funciones de la consejos sectoriales véase RODRÍGUEZ-SABUGO FERNANDEZ, J.R.: «La naturaleza de los consejos sectoriales de las Corporaciones Locales», *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 7, 1989, p. 796

⁹⁰⁰ Ejemplos de regulación autonómica de estos Consejos Sectoriales se pueden encontrar en Leyes como la Ley 14/90 de 26 de julio, de modificación de la Ley 8/86 de 13 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (arts. 103 y 104), la Ley 8/37 de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña (arts. 59 y 60) y la Ley 6/88 de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia (art. 36).

Deportes del Ayuntamiento de Parla⁹⁰¹, que puede tomarse como referencia. Está compuesto por representantes de las diferentes entidades deportivas de la ciudad junto con los representantes políticos. En sus sesiones se da cuenta de la gestión municipal y se hace balance de la realidad deportiva de la ciudad. Se analiza la situación de los equipamientos deportivos, la oferta en relación a los usuarios, la situación de las escuelas deportivas, la calidad de los servicios, la realización de eventos deportivos, así como los proyectos y propuestas futuras. Se reúne en Pleno dos veces al año y está compuesto por dos comisiones: la Comisión Permanente que tiene la función de preparar el orden del día y dar cuenta de las incidencias y marcha del propio Consejo y la Comisión de Obras, que se encarga de supervisar la marcha de las obras de las infraestructuras deportivas. Esta última es la más dinámica y la que se reúne con mayor frecuencia. Además tiene la obligación de dar cuenta de su actividad al Pleno. Dado el amplio conocimiento que este Consejo tiene de la realidad deportiva de la ciudad, tiene capacidad de plantear nuevas propuestas y sugerencias al equipo de gobierno, quien las analiza y valora la idoneidad de su puesta en marcha.

5.4.2.6. Seguimiento y control periódico de la Entidad Local sobre el concesionario a través del responsable del contrato y de la comisión de seguimiento

El concesionario administrativo, tal como lo concibe nuestro ordenamiento jurídico y así lo constata el TS, entre otras sentencias, en la de cinco de junio de 2001, «viene a desempeñar el papel de colaborador de la Administración, colaboración en la que lo primordial es el mantenimiento del servicio público en las mejores condiciones posibles». Es justamente el funcionamiento del servicio público en cuestión, lo que justifica la existencia de los contratos de concesión administrativa, como bien dice MARTINEZ MARÍN⁹⁰², que constituye, también, la razón fundamental por la que el ordenamiento jurídico reconoce a la Administración una serie de potestades que le permiten realizar un seguimiento de la ejecución del contrato por parte del concesionario para garantizar con ello el buen funcionamiento del servicio encargado por aquella.

Los pliegos de condiciones administrativas y técnicas son el documento contractual que regula toda la vida del contrato, por lo que se convierten en una pieza clave para el control eficaz de la Administración sobre el concesionario, pues es en estos documentos donde deben recogerse las condiciones de prestación del servicio así como las obligaciones del concesionario y los mecanismos de inspección, vigilancia y control que establece la Administración para comprobar el cumplimiento de las obligaciones que tanto la legislación como los pliegos le imponen al concesionario. De su adecuada preparación y redacción dependerá en gran medida el éxito o el fracaso de este modo de gestión que implica al operador privado en la tarea de prestar servicios a los ciudadanos y ciudadanas.

Por otra parte, conviene llamar la atención sobre el papel que desempeña la función de control de la Administración sobre los concesionarios, pues se legitiman socialmente si se hacen públicos los planes de control y el resultado de los mismos, en temas tan importantes como el cumplimiento de las obligaciones con respecto a la

⁹⁰¹ Puede obtenerse más información en la siguiente dirección web: http://www.Ayuntamientoparla.es/Plantillas_Texto/texto1/t6YrmIZfS5yUCSPBnxomgWtvVuG8yoRKuqRxHNHFpzI0hc-kDn88ykaiQqLd4AEGDUIRrAOZISDOdbz3yP6zBw, [Con acceso el 01.08.2015].

⁹⁰² MARTÍNEZ MARÍN, A.: *El buen funcionamiento de los servicios públicos*, Tecnos, Madrid, 1990.

cualificación, derechos laborales y sociales del personal dispuesto por el concesionario o por las empresas subcontratistas para prestar los servicios; la calidad de los servicios o el precio que han de abonar por aquellos los usuarios junto con la seguridad en el uso de los mismos. Hacer públicos los resultados del seguimiento y control de las concesiones administrativas, además de un ejercicio de transparencia democrática, contribuirá a un mejor conocimiento de esta forma de prestación de servicios públicos y a una mayor aceptación social de la misma. En este sentido, GAYLE ALLARD⁹⁰³ denuncia la falta de transparencia en España en este tipo de contratos, que contrasta con la forma de actuar en Inglaterra donde a través de una página web se puede acceder, sin restricciones, a todo tipo de información sobre proyectos de colaboración público-privada. Esto último propicia, a juicio de la autora referida, el análisis científico de los proyectos para identificar los fallos y errores y proponer soluciones, propiciando un debate que difícilmente se puede hacer en España donde sólo se dispone de la información que aparece en prensa, fruto del periodismo de investigación o de las denuncias de sindicatos y grupos afectados, que con ser importante no resulta suficiente para el análisis crítico constructivo que propone.

La gestión indirecta de un servicio a través de una concesión administrativa no disminuye de ninguna manera la responsabilidad de la Administración por su adecuado funcionamiento. Antes al contrario, la responsabilidad se vuelve especialmente intensa cuando el servicio comienza a prestarse por una empresa privada, como lo demuestra la regulación en el TRLCSP de instituciones jurídicas como el rescate de la concesión por parte de la Administración⁹⁰⁴, la asunción temporal de la ejecución directa del servicio en los casos en que no lo prestase o no lo pudiera prestar el concesionario (art. 285) o la potestad de ordenar variaciones y/o modificaciones del servicio que aconsejen el interés público (art. 282), como por ejemplo, la variación de la calidad, cantidad, tiempo o lugar de las prestaciones en que el servicio consista o la alteración de las tarifas a cargo del público. La Administración se constituye en garante de la prestación adecuada del servicio público por parte del concesionario y por ello está obligada a controlarlo.

Las potestades y prerrogativas que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración contratante, según COSCULLUELA MONTANER⁹⁰⁵ tienen como principal finalidad, la de garantizar el interés público objeto del contrato, que en el caso de los contratos de concesión administrativa se materializará en el buen funcionamiento del servicio público, objeto del contrato de concesión administrativa. MARTÍNEZ MARÍN⁹⁰⁶ destaca dos principios, como son la continuidad y regularidad, que justifican los poderes de policía que a la Administración le otorga el ordenamiento jurídico, para garantizar el buen funcionamiento de los servicios públicos. Para los hermanos BALLESTEROS FERNÁNDEZ⁹⁰⁷ la continuidad en el servicio es la nota esencial de todo servicio público, de tal manera, sostiene este autor, que en las modalidades de gestión indirecta, entre las que se encuentran las concesiones administrativas, la interrupción del servicio no se justifica ni tan siquiera cuando se produzca una

⁹⁰³ ALLARD, G. y TRABANT, A.: *La tercera vía: en la frontera entre público y privado*, Public-Private Partnerships, 2006, pp. 86-87.

⁹⁰⁴ Artículo 287 del TRLCSP.

⁹⁰⁵ COSCULLUELA MONTANER, L.: *Manual de derecho administrativo*, Madrid: Civitas, 2006.

⁹⁰⁶ MARTÍNEZ MARÍN, A. : *El buen funcionamiento de los servicios públicos*, cit., p. XXX

⁹⁰⁷ BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A y BALLESTEROS FERNÁNDEZ, M.: *Manual de Gestión de Servicios...* cit., pp. 344-345.

alteración del equilibrio económico y puede acarrearle las más graves sanciones para el gestor.

Los artículos 249 y 279 del TRLCSP reconocen a la Administración contratante, con relación a las concesiones administrativas de obras y/o de servicios, la potestad de vigilar y controlar el cumplimiento de las obligaciones del concesionario, pudiendo inspeccionar el servicio, sus obras, instalaciones y locales, así como la documentación relacionada con el objeto de la concesión, conservando además los poderes de policía necesarios para asegurar la buena marcha del servicio público que gestione el concesionario.

Por su parte el RSCL, en el artículo 127 y en parecidos términos a como lo hace la Ley contractual, dispone que la Administración Local con relación al concesionario tiene la potestad de fiscalizar su gestión, pudiendo inspeccionar el servicio, sus obras, instalaciones y locales y la documentación relacionada con el objeto de la concesión y dictar las órdenes para mantener o restablecer la debida prestación. El artículo 131 del citado texto prevé incluso la designación de un Interventor técnico poco antes de que finalice el plazo de la concesión para que vigile la conservación de las obras y del material e informe a la Corporación municipal o provincial sobre las reparaciones y reposiciones necesarias para mantenerlos en las condiciones previstas.

Para garantizar la debida prestación por parte de los contratistas, la LCSP, aprobada en el año 2007, introdujo en nuestro ordenamiento jurídico, por primera vez, la figura del responsable del contrato. Según la exposición de motivos de la referida Ley lo hizo con la finalidad de «reforzar el control del cumplimiento del contrato y agilizar la solución de las diversas incidencias que pueden surgir durante su ejecución». El TRLCSP dispone, en el artículo 52, que los órganos de contratación podrán designar un responsable del contrato al que corresponderá supervisar su ejecución y adoptar las decisiones y dictar las instrucciones necesarias con el fin de asegurar la correcta realización de la prestación pactada, dentro del ámbito de facultades que aquéllos le atribuyan. El responsable del contrato podrá ser una persona física o jurídica, vinculada al ente, organismo o entidad contratante o ajena a él. Las atribuciones que le correspondan al responsable del contrato deberán fijarse en los pliegos de condiciones administrativas y técnicas.

ITURRIAGA URBISTONDO⁹⁰⁸ define al responsable del contrato como «aquella persona física o jurídica que, integrada o ajena al ente, organismo o entidad contratante pero vinculada a él a través del oportuno contrato de servicios, es designada o contratada por el órgano de contratación con la finalidad de asegurar la correcta realización de la prestación pactada y de agilizar la solución de las incidencias que pudieran surgir, ejerciendo para ello las facultades que el órgano de contratación le hubiera atribuido; correspondiéndole en todo caso, supervisar su ejecución, adoptar decisiones, formular propuestas y dictar aquellas instrucciones que se consideren necesarias»⁹⁰⁹.

⁹⁰⁸ ITURRIAGA URBISTONDO, F.J.: «El responsable del contrato en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público. Especial referencia a la Administración Local», *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 24, 2008, pp. 4043- 4058.

⁹⁰⁹ Una prueba de la importancia que el TRLCSP le confiere a la función de «responsable del contrato» lo constituye la atribución que el artículo 212 del mismo texto hace a éste para realizar la propuesta de penalización al órgano de contratación, para imponer penalidades al contratista como consecuencia del

Tan importante es para el legislador el control de las obligaciones de los concesionarios, que la nueva Directiva comunitaria sobre concesiones de obras y servicios⁹¹⁰ dispone con relación a la subcontratación en las concesiones administrativas, en el artículo 42, en relación con el artículo 30.3 del mismo texto, que las autoridades se encargarán de asegurar mediante la adopción de las medidas adecuadas que los subcontratistas cumplan con la legislación laboral y social y las disposiciones internacionales en materia laboral, relacionando los convenios que son de obligado cumplimiento, como, por ejemplo, el convenio sobre la edad mínima o la igualdad de remuneración, disponiendo en este sentido la obligación del concesionario de facilitar información a la Administración contratante sobre el cumplimiento de la legislación laboral. La directiva acoge una de las peticiones del movimiento sindical europeo, como nos recuerda SÁNCHEZ VIZCAINO⁹¹¹, que reivindica que se controle a los subcontratistas para que a su vez estos cumplan con los derechos sociales de los trabajadores, si bien no se ha admitido en la referida Directiva la inclusión de cláusulas de salarios justos en los contratos de concesiones, una de las principales reivindicaciones del movimiento sindical que según este autor exige que se vigile el

incumplimiento de las obligaciones establecidas en los pliegos de condiciones. Para hacer más efectiva las funciones que al responsable del contrato le atribuye la Ley, el referido autor propone la inclusión de una cláusula titulada «Atribuciones del responsable» en los pliegos de condiciones, de las que hemos entresacado las que nos parecen más importantes con relación a la vigilancia y control del concesionario de un servicio público deportivo municipales, que se exponen a continuación: «En cualquier momento durante el plazo de duración del contrato, el órgano de contratación podrá designar a un Responsable del Contrato. Si el órgano de contratación acuerda designar un Responsable del Contrato, le corresponderá, con carácter general, supervisar la ejecución del mismo, adoptar las decisiones y dictar las instrucciones necesarias con el fin de asegurar la correcta realización de la prestación pactada señalando el ritmo de ejecución conveniente, así como reforzar el control del cumplimiento del mismo y agilizar la solución de las diversas incidencias que pueden surgir durante su ejecución. Y en particular le corresponde promover y convocar las reuniones que resulten necesarias al objeto de solucionar cualquier incidente en la ejecución del objeto del contrato en los términos que mejor convenga a los intereses públicos; resolver las incidencias surgidas en la ejecución del contrato, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 97 del Reglamento General de Contratos de las Administraciones Públicas; informar los expedientes de reclamación de daños y perjuicios y de incautación de la garantía definitiva; proponer la imposición de penalidades, señalando su graduación; informar en expedientes de devolución o cancelación de garantías; informar sobre el cumplimiento de las condiciones especiales y esenciales señaladas para la ejecución del contrato; establecer las directrices oportunas en cada caso, pudiendo requerir al adjudicatario, en cualquier momento, la información que precise acerca del estado de ejecución del objeto del contrato, de las obligaciones del adjudicatario, y del cumplimiento de los plazos y actuaciones; acordar, en caso de urgente necesidad, las medidas precisas para conseguir o restablecer el buen orden en la ejecución de lo pactado, o cuando el contratista, o personas de él dependientes, incurra en actos u omisiones que comprometan o perturben la buena marcha del contrato, debiendo dar cuenta al órgano de contratación; dirigir instrucciones al contratista siempre que no suponga una modificación del objeto del contrato ni se oponga a las disposiciones en vigor o a las derivadas de los Pliegos y demás documentos contractuales; inspeccionar la parte de la prestación subcontratada informando al órgano de contratación; dar cuenta al órgano de contratación de todas las actuaciones realizadas por el responsable del contrato y todas aquellas otras previstas en este pliego o acordadas por el órgano de contratación».

⁹¹⁰ Véase la Directiva 2014/23/UE del Parlamento europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 relativa a la adjudicación de contratos de concesión, publicada en el DOUE de 28 de marzo de 2014.

⁹¹¹ SÁNCHEZ VIZCAÍNO, J.: «La colaboración público-privada desde el enfoque de la representación social (FSAP-COOO)», disponible en la siguiente dirección web: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:NO::P12100_ILO_CODE:C094, [Con acceso el 01.02.2015].

cumplimiento de la Convención núm. 94 de la Organización Internacional del Trabajo sobre salarios justos⁹¹².

A la vista de los preceptos analizados, resulta que la Administración municipal en el ámbito deportivo dispone con relación al concesionario de instalaciones deportivas, de las potestades que a continuación se exponen:

A) Potestad de dirección.

La potestad de dirección implica el poder dar órdenes e instrucciones de obligado cumplimiento. Las órdenes de la Administración municipal deportiva en virtud del carácter ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos son de inmediato cumplimiento por el contratista, sin perjuicio de su derecho a recurrir de dirección sobre el modo de ejecutar el contrato conforme a las condiciones establecidas en los pliegos.

B) Potestad de inspección.

El Ayuntamiento titular del servicio público tiene la facultad de inspeccionar el servicio público deportivo o la infraestructura deportiva y de recabar información y documentación sobre los aspectos que se relacionan con el cumplimiento del contrato en los términos establecidos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas, así como en su oferta que es vinculante y también en los términos que se establecen en la normativa sectorial de aplicación, como, por ejemplo, la normativa de prevención de la legionelosis⁹¹³. La inspección debe ser, con carácter general, planificada y programada. Por ello estamos de acuerdo con GARCÍA RUBIO⁹¹⁴ cuando afirma que las inspecciones no deben responder a criterios arbitrarios ni impedir el normal desempeño de la concesión por lo que este autor considera que se debe actuar sobre la base de planes de actuación y en todo caso cuando se produzca una denuncia. Es por ello que recomendamos la elaboración de planes anuales de inspección, que se hagan públicos además en la sede electrónica del ayuntamiento, que sean de general conocimiento, no sólo para el concesionario sino también para los usuarios del servicio público deportivo municipal

C) Potestad sancionadora.

La imposición de penalidades por la Administración municipal al concesionario de una instalación deportiva es una prerrogativa dirigida a garantizar que éste cumpla sus obligaciones, esto es, que ejecute y explote la obra o en su caso el servicio público y por ello su finalidad es esencialmente preventiva, y no retributiva, y su ejercicio es posterior o, al menos, simultáneo, al ejercicio por la Administración Pública de la prerrogativa de inspección y control del concesionario. Además, las penalidades carecen de una finalidad indemnizatoria del incumplimiento de sus obligaciones por el contratista y no guardan relación con la magnitud de los daños sufridos por la Administración a consecuencia del incumplimiento.

⁹¹² Véase el texto del Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 94), en formato digital en la siguiente dirección web: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C094, [Con acceso el 01.02.2015].

⁹¹³ El diccionario de la Real Academia Española lo define como una enfermedad causada por bacterias del género *Legionella*, que se difunde especialmente por el agua y por el uso de nebulizadores.

⁹¹⁴ GARCÍA RUBIO, R.: «Fórmulas de control de una concesión administrativa Municipal», *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 17, 2003, pp. 34-41

Tan importantes son estos poderes que RODRÍGUEZ ARANA⁹¹⁵ considera que entre los privilegios administrativos en materia de contratación más importantes se encuentran los poderes de dirección, inspección y control. Y ello es así porque no son como dice este autor «expresión de un derecho subjetivo, sino de una potestad atribuida «ex lege» para atender los intereses públicos. En otras palabras, la especial posición de la Administración Pública en materia contractual trae su causa de la necesidad de asegurar la realización de las obras públicas contratadas o de la prestación de los servicios públicos». Esas son las razones que obligan al Ayuntamiento a ejercer con eficacia su función de inspección y control.

Las potestades descritas deben ejercerse siempre, dado el carácter irrenunciable de la competencia⁹¹⁶ que impide, según SOSA WAGNER a la Administración Pública desinteresarse de la marcha de las actividades derivadas de su esfera competencial. Como bien dice el TS⁹¹⁷ se trata de la aplicación singular de un privilegio con el que cuenta la Administración, cual es la decisión unilateral y obligatoria para resolver cuantas cuestiones afecten al contrato, prerrogativas que impone al contratista el deber de no interrumpir por acto propio el cumplimiento del contrato ni aún en el caso de que la Administración no cumpla exactamente sus obligaciones.

El ejercicio de las potestades de dirección, inspección y sanción es irrenunciable, de modo que su omisión o su ejercicio incorrecto pueden dar lugar a responsabilidad administrativa, si causa una lesión a terceros o a la propia Administración municipal, tal como se deduce de los siguientes preceptos:

Conforme previene el artículo 78 LRRL y la Disposición adicional decimonovena TRLCSP, las Corporaciones locales podrán exigir responsabilidad patrimonial con arreglo a lo dispuesto en el título X de la LRJPAC y en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante RP), a las autoridades y al personal a su servicio, como consecuencia de sus actuaciones en materia de contratación administrativa, tanto por daños causados a particulares como a la propia Administración.

Sobre esta cuestión resulta muy esclarecedora la sentencia del TSJA, de 14 de octubre de 2013, que en su fundamento quinto se refiere al deber de vigilancia del concesionario por razón de prestar un servicio público. Así se dice en el texto de la misma: «Y si bien, en el presente caso el servicio era prestado por un empresa concesionaria, que asumiría la responsabilidad por los daños ocasionados a tercero; no puede olvidarse que en última instancia la Administración tiene atribuido el deber de vigilancia respecto de la concreta forma en que los concesionarios desarrollan los contenidos de la concesión con aquella formalizado, sobre todo cuando afecta a la prestación de un servicio público. Y en el supuesto de hecho se determina que la relación de causalidad entre la actividad administrativa y el daño se produce por el mecanismo de la culpa in vigilando de la Administración Pública, al omitir la debida

⁹¹⁵ RODRIGUEZ ARANA; J.: «Las prerrogativas de la Administración en los contratos de las Administraciones públicas». Disponible en la siguiente dirección web: http://ruc.udc.es/bitstream/2183/7496/1/AD_12_art_42.pdf. [Con acceso el 30.06.2014].

⁹¹⁶ Artículo 12 de la LRJPAC.

⁹¹⁷ Véase la sentencia del TS, de 3 de abril de 1990.

inspección sobre los elementos o instalaciones propios del servicio, del que, en última instancia, la Administración demandada es la titular, y por ende, responsable».

Para garantizar la función de vigilancia y control de la Administración municipal sobre el concesionario de una instalación deportiva, el artículo 116 del RSCL dispone que se consideren nulas las cláusulas por las que la Corporación municipal renuncia a fiscalizar el servicio. Por tanto estamos ante un deber indeclinable, de cuyo incumplimiento puede derivar responsabilidad para los cargos electos y directivos en los términos que se determinan en los artículo 28 a 32 de la LT.

Con relación a la forma en que se realiza el control de los concesionarios, FRANCO y AGUERREA⁹¹⁸ consideran que unas de las tareas más importantes de los responsables municipales consiste en diseñar y desarrollar un modelo de control de los servicios que prestan los Ayuntamientos a los ciudadanos, ya que, en última instancia, la existencia de las Entidades Locales se justifica por la prestación de servicios al ciudadano. Proponen la siguiente metodología para el proceso de control:

- Definición de los objetivos que se pretende alcanzar con la implantación del servicio.
- Planificación de los medios materiales, económicos y humanos necesarios para su consecución.
- Realización de un seguimiento o control durante el desarrollo de la actividad para comprobar si se alcanzan los objetivos propuestos mediante el uso de indicadores (técnicos, económico-financieros y de gestión) que permitan detectar posibles desviaciones respecto de los estándares de calidad establecidos, así como la corrección de los problemas que se detecten.

Para FRANCO y AGUERREA⁹¹⁹, analistas y consultores en la gestión de servicios públicos, la experiencia demuestra cómo muchos municipios no han arbitrado los adecuados sistemas de información y mecanismos de control que permitan el seguimiento de las condiciones establecidas en la prestación de los servicios. Muchas veces -dicen estos autores- la Administración entrega la gestión del servicio público a una entidad privada, sin delimitar claramente los sistemas de control necesarios, que deben orientarse hacia aspectos patrimoniales, económicos, técnicos y de calidad y que, continúan los citados autores, no se encuentran sistematizados en ninguna disposición legislativa o reglamentaria, quedando a merced de la capacidad de los gestores municipales. Por ello propone que en el proceso de racionalización interna de las Corporaciones Locales se creen unidades de control, pues considera que la gestión indirecta de servicios no garantiza “per se” la eficiencia; esta sólo se alcanza cuando se controlan los procesos de producción de bienes y servicios.

Para FRANCO⁹²⁰ el control de las concesiones es una necesidad y debe realizarse por la Administración mediante un departamento que se cree en la institución para esta finalidad, dotado de personal cualificado y especializado, en el que se

⁹¹⁸ FRANCO, D, y AGUERREA, A.: «El control de las concesiones administrativas en el ámbito local (II)», *Análisis Local*, núm. 24, 1999, pp. 17-26.

⁹¹⁹ FRANCO y AGUERREA A.: «El control de las concesiones administrativas en el ámbito local (II)», cit., pp. 17-26.

⁹²⁰ FRANCO, D.: «El control de las concesiones administrativas en el ámbito local (I)». *Análisis Local*, núm. 23, 1999, pp. 29-40.

centralice toda la información relativa a los servicios gestionados de forma indirecta. Por ello defendemos la contemplación dentro del organigrama de los servicios deportivos municipales y en la relación de puestos de trabajo también de un servicio de control de concesiones y calidad.

Cuando se opta por la gestión indirecta de un servicio deportivo, la Administración municipal pasa de la posición de prestador del servicio a la posición de planificador, organizador, controlador y evaluador de los servicios que prestan las empresas concesionarias⁹²¹.

5.4.2.7. Implantación de un protocolo de transparencia y buen gobierno en el servicio público municipal de deportes

Transparencia, eficiencia y eficacia son hoy frecuentemente reclamadas, con razón, como pilares de una buena Administración⁹²². Pero no se trata de pretensiones novedosas ni originales⁹²³, aunque la preocupación sobre estos asuntos, como señala MENÉNDEZ MENÉNDEZ⁹²⁴ ha recuperado vigencia en el contexto de la preocupación moral, económica y social nacida no sólo de la crisis que se inicia en 2008, sino de la corrupción en el ámbito público que el país padece en los últimos años, concretándose en muchas y variadas reformas legislativas. Este panorama nos enfrenta a la urgente e inaplazable transformación de la Administración Pública, «para convertirla en un instrumento plenamente responsable, transparente, eficaz y ordenado al servicio de los ciudadanos», como acertadamente reclama PRAT CATALÁ⁹²⁵, para que el Estado funcione.

La crisis que vamos dejando atrás se caracteriza desde el punto de vista del Derecho administrativo, a nuestro juicio, por hacer patente la “insoportable” tolerancia en el incumplimiento de determinados preceptos o en su cumplimiento torticero. Por ejemplo, el incumplimiento sistemático, no hace tanto tiempo, de muchos Ayuntamientos de la obligación de liquidar los presupuestos o la aprobación de los nuevos, en los plazos establecidos, pese a disponer de una legislación que claramente

⁹²¹ Sobre la importancia del control de los contratos administrativos, especialmente del contrato de concesión administrativa puede consultarse el trabajo de LUNA QUESADA, J.: «El control municipal de la concesiones administrativas: el caso de las instalaciones y servicios deportivos», *Auditoría Pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 62, 2014, pp. 63-81.

⁹²² Véase el trabajo de RUIZ-RICO RUIZ, G.: «El derecho a una buena administración. Dimensiones constitucional y estatutaria», AVILA RODRÍGUEZ, C.M. y GUTIERREZ RODRÍGUEZ, F. (coords.) *El derecho a una buena administración y la ética pública*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 55-76.

⁹²³ La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 decía en su artículo 29.1 que «La actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia», que consideraba como criterios interpretativos de la propia ley, y regulaba en sus artículos 62 y siguientes, si bien con notables restricciones, el llamado derecho de información de los interesados. Ya dentro del vigente marco constitucional, se recogen entre los derechos de los ciudadanos que enumera el actual artículo 35 de la LRJPAC, el derecho a conocer el estado de tramitación de los procedimientos, a identificar a las autoridades y al personal al servicio de la Administración, a obtener información y orientación o al acceso a registros y archivos, que desarrolla con más detalle el artículo 37, entre otros.

⁹²⁴ MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A.: «Una Administración Pública transparente, responsable y eficaz», p. 73. Disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <http://www.uria.com/documentos/publicaciones/3605/documento/a7.pdf?id=4412>, [Con acceso el 01.02.2015].

⁹²⁵ PRATS I CATALÁ, J.: «La transformación del Estado y la Administración Pública en la Democracia española», LONGO, F. y ZAFRA, M.: *Pensar lo público*, CEMCI-ESADE, Granada, 2006, pp.61-145, en particular p. 63.

establecía los plazos en los que debían de realizarse. O la aprobación de presupuestos sin contar con el informe de suficiencia económica financiera o con un informe para “cubrir el expediente” que difícilmente habría resistido un primer examen.

Son sólo un botón de muestra de una forma de actuar al margen de lo dispuesto en las normas o en la “orilla” de aquellas, que ha caracterizado una etapa de nuestros Ayuntamientos y por supuesto en el resto de Administraciones Públicas. Esta situación, en gran medida, ha sido la culpable de la mala situación financiera de muchos Ayuntamientos que no han controlado sus gastos de ingresos. La crisis además de poner de manifiesto esta forma de proceder, también ha llevado a un primer plano cuestiones que no eran prioritarias ni para los políticos ni para los ciudadanos, como por ejemplo la eficiencia o la transparencia en la gestión, especialmente en la pública.

Cuántos alcaldes no han sido condenados por no facilitar información sobre la gestión pública a los concejales de la oposición o no convocar el Pleno municipal. Y claro que existían normas que le obligaban, pero sencillamente no se cumplía, porque casi nunca pasaba nada.

Por suerte los tiempos han cambiado y lo que antes no era motivo de preocupación, hoy forma parte de las prioridades de políticos y gestores públicos que necesitan para legitimar su actividad ante la ciudadanía contar con claridad, precisión y rigor lo que hacen. Nos referimos a la transparencia en la gestión de los asuntos públicos. La transparencia «es inherente a la democracia y constituye una pieza fundamental para el establecimiento de una sociedad democrática avanzada, que es uno de los objetivos proclamados en el preámbulo de nuestra carta magna»⁹²⁶.

Sin el conocimiento que proporciona el acceso de los ciudadanos a la información pública, difícilmente podría realizarse la formación de la opinión crítica y la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, un objetivo irrenunciable que los poderes públicos están obligados a fomentar, tal y como así lo dispone el artículo 9.2 CE y el artículo 10.1 EAA.

También la evaluación de programas y políticas públicas se reconoce como un instrumento operativo para cumplir objetivos de transparencia. Por eso la Junta de Andalucía se marca como objetivo así declarado en la exposición de motivos de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTA) avanzar en el diseño de un sistema andaluz de evaluación de políticas públicas, conforme al artículo 138 del EAA y en orden a la mayor transparencia en la gestión pública.

Para las instituciones europeas, la transparencia y rendición de cuentas, la ética pública y el buen gobierno, deben regir toda acción política. Así se declara también en la exposición de motivos de la LT. En la misma línea, la FEMP⁹²⁷, considera que la

⁹²⁶ Véase la exposición de motivos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

⁹²⁷ Véase la Guía editada por la FEMP sobre instrumentos y herramientas para las políticas locales de transparencia y participación ciudadana, disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <http://www.femp.es/files/566-1684-archivo/Guia%20transparencia%20y%20participaci%C3%B3n%20FEMP.pdf>, [Con acceso el 01.02.2015]. Véase también, como ejemplo de aplicación práctica, la “Estrategia del Ayuntamiento de Sevilla”, que se puede consultar en la siguiente dirección web: <http://www.sevilla.org/Ayuntamiento/transparencia/regimen-de->

transparencia y el buen gobierno deben regir, globalmente y en todo su radio de acción y servicios, la gestión municipal. Cómo se ha expuesto desde estas instituciones, y en particular en la LTA «sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se maneja el dinero público o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar de una sociedad crítica, exigente y participativa».

Las ciudades y países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno⁹²⁸ cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estas sociedades los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus gestores y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia, se mejora la gestión y se favorece el crecimiento económico.

Pero la mejora en transparencia debe suponer además una mayor eficiencia municipal. Los datos publicables del presupuesto, los financieros y económicos o los de contratación, los costes de los servicios públicos suponen un escrutinio social sobre el gasto municipal y la situación económica. Ello permite trasladar a la sociedad el difícil reto de equilibrar la necesidad de una mayor austeridad por la situación heredada, con la no desatención de determinadas prioridades de ciudad.

La transparencia es una excelente vía a la mejor gestión, ya que el deber de publicar contenidos actualizados sobre la misma, obliga a la autoevaluación y por tanto a la mejora. Igualmente la transparencia incide en un mayor rigor, control y profesionalidad, ya que la divulgación constante de datos exige un exhaustivo cumplimiento de estándares de calidad y funcionamiento. Y también la adopción de medidas de mejora de la gestión pública y la calidad de los servicios públicos.

Por ello, la transparencia en la actuación de los poderes públicos se articula, como expresa la exposición de motivos de LTA, a través de dos grandes conceptos: la publicidad activa o «difusión por propia iniciativa de la información que obra en poder de los poderes públicos»; y el reconocimiento, de otra parte, de un derecho de acceso a la información pública, la denominada publicidad pasiva, en donde «es la ciudadanía la que toma la iniciativa, recabando de los poderes públicos información que obra en su poder».

Por su parte el artículo 4 de la LT cierra la regulación de su ámbito de aplicación, en términos que han sido igualmente completados por el precepto de igual número de la LTA, con la previsión de los “sujetos obligados a suministrar información” previo requerimiento de “la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 2.1 a la que se encuentren vinculadas”. Son “las personas físicas

retribuciones/Ayuntamiento/transparencia/panel-izquierdo/presentacion-transparencia-2015, Con acceso el 01.02.2015].

⁹²⁸ La organización internacional Transparency Internacional publica desde 1995 un índice que mide los niveles de percepción de corrupción en el sector público en un país determinado. Este índice demuestra la correlación entre transparencia y ausencia de corrupción. El informe de 2012 otorgaba a España una puntuación de 65 en una escala de 0 a 100, siendo 0, “muy corrupto” y 100 “muy limpio”. Los países nórdicos, Reino Unido, Irlanda, Francia o Alemania son percibidos como países menos corruptos que España. Puede consultarse esta información en la siguiente dirección web: [2 http://www.transparency.org/country#ESP_Overview](http://www.transparency.org/country#ESP_Overview), [Con acceso el 01.06.2015].

y jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas”, según dice la norma estatal, las que “presten servicios públicos o ejerzan funciones delegadas de control u otro tipo de funciones administrativas”, en expresión de la andaluza. La obligación, como determina el artículo 4.1 in fine de la LT, se extiende “a los adjudicatarios de contratos del sector público en los términos previstos en el respectivo contrato”. Una previsión que como señala BARRERO RODRIGUEZ⁹²⁹ está «fundadamente cuestionada en la medida en que, como advirtió el Consejo de Estado en su Dictamen 707/2012, de 19 de julio, al Anteproyecto de Ley, deja a “la voluntad de las partes la regulación concreta de esta obligación”». Su requerimiento, según esta autora, no fue, sin embargo, atendido ni por el Gobierno ni más tarde por las cámaras legislativas.

El artículo 4.2 LTA establece taxativamente que «los pliegos de cláusulas administrativas particulares o documento contractual equivalente especificarán dicha obligación»⁹³⁰. Además, la referida norma andaluza impone específicamente en el apartado tercero del mismo precepto, una obligación de información «a las personas beneficiarias de las subvenciones en los términos previstos en las bases reguladoras de las subvenciones y en la resolución de concesión». A estos efectos, las bases reguladoras de la concesión de subvenciones, las resoluciones de concesión o los convenios que las instrumenten «recogerán de forma expresa esta obligación».

BARRERO RODRIGUEZ⁹³¹ en su estudio sobre la LTA señala, como la publicidad activa es el ámbito en el que se produce el mayor avance de la meritada Ley en relación con lo dispuesto en el ordenamiento del Estado, Ya en su preámbulo, dice esta autora, «expresa la “clara vocación de ampliación y actualización permanente de la información que se quiere hacer disponible por esta vía”, cuyos contenidos se formulan “de manera que son elementos mínimos y generales” susceptibles, por consiguiente, de ampliación por otras disposiciones o por propia decisión de las instancias llamadas a cumplir con sus mandatos». Con relación a nuestro trabajo la ordenanza de servicio del servicio público de deportes que hemos estudiado en el capítulo I de este trabajo de investigación, puede ampliar el contenido de la publicidad activa que tanto el Ayuntamiento como titular del servicio debe hacer como los concesionarios que gestionen prestaciones del mismo. Así por ejemplo, en la referida ordenanza se puede obligar al Ayuntamiento a aprobar en un plazo de tiempo determinado una «carta de compromisos con los usuarios del servicio público de deportes»⁹³², que establecerá

⁹²⁹ BARRERO RODRIGUEZ, C.: «La Ley de Transparencia Pública de Andalucía: sus aportaciones al régimen establecido en el ordenamiento del Estado», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 89, pp. 41-74, en particular .

⁹³⁰ La DT 2ª de la LTA determina que las obligaciones establecidas en este precepto «nacen de la Ley y, en consecuencia, no será obstáculo para su exigibilidad, a partir de la entrada en vigor de esta ley, el mero hecho de que el contrato, subvención o cualesquiera otras formas de relación, estando vigentes, tengan su origen en una fecha anterior».

⁹³¹ BARRERO RODRIGUEZ, C.: «La Ley de Transparencia Pública de Andalucía: sus aportaciones al régimen establecido en el ordenamiento del Estado», cit., pp. 41-74.

⁹³² El Ayuntamiento de Sevilla está elaborando una carta de compromisos municipales en materia de transparencia. Se trata de un documento público en el que el Ayuntamiento explicará sucintamente ante los ciudadanos los compromisos sobre valores, gestión y servicios, calidad, plazos y tiempos, relacionados con la transparencia y el buen gobierno. Los derechos recogidos en la Carta de Compromisos supondrán un plus con respecto a la normativa y usos municipales. Para su elaboración se tendrán en cuenta algunas de las mejores prácticas municipales, nacionales e internacionales. Se puede consultar esta información en la siguiente dirección web

compromisos exigibles al Ayuntamiento en el ámbito de la transparencia y buen Gobierno, en el de la ética pública, en la eficiencia y en la calidad de servicios y excelencia de gestión.

<http://www.sevilla.org/Ayuntamiento/transparencia/panel-izquierdo/presentacion-transparencia>, [Con acceso el 01.02.2015].

CONCLUSIONES.

Primera.- Tras el restablecimiento de la democracia, los Ayuntamientos andaluces —al igual que el resto de los municipios españoles— se aprestaron a la tarea de defender y gestionar los intereses municipales conforme al nuevo «rol» que la Constitución y las primeras leyes democráticas les reconocían, promoviendo en el ámbito deportivo todo tipo de acciones para fomentar el deporte: desde las construcción y mantenimiento de instalaciones deportivas; la organización de actividades y eventos populares para potenciar la práctica deportiva entre sus vecinos y vecinas, con tarifas muy reducidas o gratuitos, hasta el apoyo económico a los equipos en competición más representativos de su ciudad, con independencia de que fuesen amateur o profesionales y la promoción de los clubes deportivos de base, facilitándoles a unos y a otros el uso gratuito o casi gratuito de las instalaciones deportivas, acompañando este apoyo, en muchos casos, de subvenciones.

Segunda.- El trabajo de los Ayuntamientos ha contribuido de forma notable al incremento en más de veinte puntos de la práctica deportiva de los ciudadanos y ciudadanas en los últimos treinta años. Ello se ha considerado un éxito sin paragón en la historia del deporte español, percibiéndose los Ayuntamientos por los ciudadanos como la Administración proveedora del “servicio público deportivo” que garantiza el derecho a la práctica deportiva que nuestra Constitución implícitamente reconoce, en el que caben todo tipo de prestaciones, incluidas las que favorecen tanto el deporte saludable como el deporte espectáculo o el deporte profesional. La Federación Española de Municipios y Provincias, en el año 2006, alertó sobre las consecuencias económicas para los Ayuntamientos que realizaban tareas que no le correspondían, como, por ejemplo, el fomento del deporte profesional mediante la concesión de ayudas en especie y subvenciones económicas a los grandes clubes para el sostenimiento de sus equipos profesionales, que amen de estar prohibidas por el Derecho comunitario, conllevaba una detracción de recursos públicos en perjuicio de los servicios básicos que debían prestar los Ayuntamientos y también de los servicios deportivos.

Tercera.- A partir de esta “apuesta” municipal en pro del deporte, se crearon en la mayoría de los Ayuntamientos andaluces estructuras organizativas para la gestión de los servicios deportivos municipales, sin un reglamento municipal en el que se regulasen, entre otras cuestiones, las prestaciones objeto del servicio, los derechos y deberes de los usuarios, su forma de financiación, los supuestos y las condiciones para beneficiarse de tarifas bonificadas o exentas. Ello favoreció que cualquier prestación deportiva tuviese la consideración de “facto” de servicio público, y por ello se le aplicarían tarifas reducidas o se le concediese la gratuidad, al margen de las competencias municipales en materia deportiva que la legislación les asignaba a los Ayuntamientos. El crecimiento de estos servicios se basaba fundamentalmente en el incremento continuado de los recursos propios que las Corporaciones destinaban, año tras año, a atender los gastos deportivos, con una muy escasa participación de los usuarios en su financiación.

Cuarta.- La decisión sobre la forma de gestión de los servicios deportivos municipales se adoptó, sin realizar estudios previos que justificasen que la fórmula de gestión elegida era la más adecuada. La mayoría de los Ayuntamientos actuaron “por imitación” a la forma en que se habían organizado otros municipios, copiando tanto los aciertos como los errores, sin que realizaran seguimiento ni control alguno posterior sobre el

modo de gestión elegido y así poder verificar la eficacia y eficiencia del mismo y en caso contrario realizar las modificaciones correspondientes.

Quinta.- Los Ayuntamientos han acaparado el “hecho deportivo” a nivel local con la intención de incrementar la práctica deportiva, sin reparar en la importancia de fomentar un asociacionismo deportivo responsable y un tejido empresarial solvente. La Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, desde su aprobación en 1985, ya establecía el deber de los Ayuntamientos de favorecer el desarrollo de asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, como por ejemplo los clubes deportivos, facilitándoles el uso de medios públicos y ayudas económicas para la realización de sus actividades, previniéndose incluso la declaración de utilidad pública de estas. Y también se contemplaba en la citada Ley, como lo sigue haciendo en la actualidad tras la reforma de la Administración Local de 2013, la gestión indirecta de los servicios municipales, siempre y cuando fuesen susceptibles de explotación económica y no conllevasen el ejercicio de autoridad, circunstancias que se daban en el caso de los servicios deportivos municipales. Ello ha propiciado, también, una escasa presencia, hasta hace unos diez años, de las empresas en la gestión y financiación de instalaciones deportivas públicas.

Sexta.- La contribución de los usuarios al sostenimiento de los servicios deportivos municipales andaluces ha sido escasa, situándose en torno a un 30%, porcentaje este parecido al resto de España. El coste ordinario —gasto corriente y gastos de personal— de los servicios deportivos dispuestos por las Corporaciones municipales se ha soportado, en gran medida, con recursos propios de aquellas, procedentes fundamentalmente de su participación en los tributos del Estado. Las Diputaciones Provinciales, la Junta de Andalucía y, en menor medida, el Consejo Superior de Deportes, sólo han colaborado con subvenciones en la construcción de nuevas instalaciones deportivas o reforma de las ya existentes. El importe de estas subvenciones no ha llegado a superar, como regla general, el cincuenta por ciento de la inversión, financiándose el resto por la propia Corporación Local. Llama la atención que las federaciones deportivas, los clubes deportivos, las sociedades anónimas deportivas y también las empresas organizadoras de exhibiciones y espectáculos deportivos no sólo no han abonado el coste del uso de las instalaciones deportivas en la mayoría de los casos, sino que además han recibido cantidades importantes con cargo a los fondos públicos municipales, ya sea mediante la concesión de subvenciones o el abono de cánones para albergar la sede de una competición o la celebración de un evento de deporte espectáculo, además de otras contraprestaciones no dinerarias, consistentes en el abono de todo o parte de los gastos de producción del evento, junto con la cesión gratuita de instalaciones deportivas y de su personal.

Séptima.- Los responsables políticos andaluces, tanto municipales como autonómicos, han mostrado una escasa preocupación por el uso de técnicas de buena gestión y administración, como, por ejemplo, la planificación estratégica, los estudios de costes o el establecimiento de indicadores de gestión, técnicas que habrán de implantarse en la Administración Pública como consecuencia de su exigencia en la recientemente aprobada Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. La gestión deportiva municipal ha sido muy exitosa en lo deportivo pero no ha sido eficiente al haber incurrido muchos Ayuntamientos en déficit, al reducirse los recursos públicos que destinaban al deporte municipal, desde el año 2008 una media del 51%, y ser los gastos superiores a los ingresos.

Octava.- En la sociedad sedentaria, atezada por las enfermedades hipocinéticas, provocadas por la inactividad y la sobrealimentación, la práctica deportiva constituye, según la Organización Mundial de la Salud y las declaraciones de la Unión Europea junto con la comunidad científica, una higiene imprescindible para el mantenimiento y mejora de la salud de los ciudadanos. La tendencia actual sobre el fomento de los estilos de vida saludables refuerza el papel del ejercicio físico y el deporte insertado en el enfoque actual multidisciplinar de la salud pública, que la Ley Andaluza de Salud Pública refrenda. La actividad física y deportiva debe considerarse como una herramienta terapéutica en los problemas de salud prioritarios detectados por la Administración sanitaria, así como un elemento de prevención primaria, secundaria y terciaria. Los ayuntamientos deben potenciar la práctica deportiva con fines saludables, convirtiéndose en agentes de promoción de la salud.

Novena.- La educación física y deportiva constituye un vehículo muy potente para el desarrollo integral de muchos niños y jóvenes que viven en riesgo de pobreza, fracaso escolar, violencia, drogas o tienen problemas de salud, ya que además de brindar esparcimiento, transmite valores imprescindibles para el ser humano como son la solidaridad, el trabajo en equipo, la convivencia pacífica o la adquisición de hábitos saludables. Las políticas sociales y urbanas de los países con sistemas de bienestar social más avanzados han comenzado a incorporar el deporte para intervenir sobre problemas tradicionales de la acción social, dado que éste contribuye a complementar y renovar las herramientas clásicas de los profesionales de lo social y permite acercarse a los jóvenes en situación de riesgo de exclusión social o ya excluidos, siendo un factor muy importante en las estrategias de integración. La Ley del Deporte de Andalucía y la Ley, también andaluza, de Protección de Menores en situación de riesgo, obliga a los poderes públicos en Andalucía a fomentar el deporte, de manera especial entre los jóvenes en riesgo de exclusión social o en situación de exclusión social, constituyendo un deber y una prioridad para los Ayuntamientos su fomento con fines integradores.

Décima.- La Ley de Autonomía Local de Andalucía cuando fija las competencias mínimas y obligatoria de los Ayuntamientos andaluces con relación al deporte les ordena que promocionen la práctica deportiva, especialmente las modalidades de “deporte de base” y “deporte para todos” obligándoles además la Ley de Deporte de Andalucía, a que sus acciones se dirijan con preferencia a los grupos de atención especial, tales como mayores, jóvenes, discapacitados, etc. Son estos ámbitos los que deben servir de soporte para definir las prestaciones que deben conformar el servicio público municipal de deportes y sólo y exclusivamente sobre estas se pueden establecer tarifas reducidas o la gratuidad de determinados servicios. Por tanto, es la función saludable, educadora e integradora que la práctica deportiva conlleva la que justifica el uso de recursos públicos para el fomento del deporte a nivel municipal y su consideración como servicio público, garantizando con ello el acceso de todos los ciudadanos a las prestaciones deportivas, con independencia de cuál sea su situación económica o social. Dentro del proceso de reorganización referido los Ayuntamientos andaluces debieran optar por la prestación del servicio deportivo municipal mediante la creación de un servicio público, haciendo uso de la potestad que les reconoce la LAULA, en su artículo 28, regulando en una ordenanza de servicio público, entre otras cuestiones, las prestaciones que conforman el servicio público de deportes, derechos y deberes de los usuarios, así como una declaración de que sólo sobre las prestaciones incluidas en la ordenanza de servicio público pueden fijarse tarifas reducidos o

gratuitas, en los supuestos y con las condiciones que se determinen para los beneficiarios en los acuerdos de fijación correspondientes, junto con un sistema de control eficiente de los servicios prestados por concesionarios deportivos.

Undécima.- La crisis económica que se inicia en el año 2008 ha puesto de manifiesto los errores cometidos en la gestión de muchos servicios públicos, incluidos los servicios deportivos municipales, aunque algunos eran ya conocidos. Ello ha traído como consecuencia no sólo una reducción drástica de recursos públicos y por ello un menor gasto público, sino un paquete de reformas que han establecido reglas nuevas en la actuación de la Administración Local, que podemos resumir en un mayor control del gasto público para garantizar la sostenibilidad financiera de los servicios públicos, con severas penalización por su incumplimiento, tanto para la propia Administración como para sus responsables políticos y sus directivos; transparencia en la gestión; una mayor implicación y participación de la ciudadanía en la gestión y provisión de servicios públicos, así como la exigencia, bajo penalización con exigencia de responsabilidades personales, de cumplir con un conjunto de principios de buen gobierno, que obligan al uso de técnicas de buena gestión y administración. En este nuevo escenario los servicios deportivos municipales están obligados a reorganizarse bajos los nuevos paradigmas que las reformas legislativas imponen, siendo imprescindible la asunción de un nuevo rol, tanto en los gestores como en los responsables políticos.

Duodécima.- El servicio público municipal de deportes debe gestionarse con la colaboración e implicación del sector privado empresarial y de las entidades deportivas, así como con la participación de los usuarios en el diseño, organización, gestión y control de este. La reorganización que se propone, se enmarca en la llamada “gestión mixta”, como una de las opciones de gestión que consideramos más adecuada para garantizar la sostenibilidad financiera y social de los servicios deportivos municipales. Esta se basa en una mayor colaboración del sector privado, preferentemente a través de concesiones administrativas, que han recibido un fuerte impulso desde la Unión Europea con la aprobación de una Directiva sobre concesiones, en febrero de 2014, que tiene como objetivo regular la colaboración entre el sector público y el sector privado para favorecer el desarrollo en Europa, dentro de la Estrategia “Europa 2020, hacia un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”. Esta Directiva modificará nuestra legislación cuando se transponga a nuestro ordenamiento, en abril de 2016, al regular de manera conjunta tanto las concesiones de obras como de servicios así como las concesiones con diversidad de objetos y con diversidad de actividades. Una y otra modalidad, pueden ser de gran utilidad para la ampliación o reforma del parque de instalaciones deportivas, especialmente de aquellas instalaciones que se ubican en barrios desfavorecidos.

Decimotercera.- La drástica disminución de los recursos públicos dedicados al fomento de la práctica deportiva, desde el inicio de la crisis económica en 2008, junto con las reformas legislativas que se han producido en materia fiscal y presupuestaria, han obligado a los Ayuntamientos a intensificar la búsqueda de recursos privados para mantener la oferta de servicios deportivos, preferentemente a través de las concesiones administrativas. Esta búsqueda de recursos privados no exime a los Ayuntamientos del deber que la legislación sobre haciendas locales le impone de fijar las tarifas, sea por precios públicos o por tasas, por los servicios deportivos que prestan, de tal forma que cubran el coste completo de aquellos y solamente en el supuesto de que dispongan de medios financieros y establezcan claramente los requisitos que deban cumplir los

beneficiarios en las correspondientes normas de gestión u ordenanza, podrán establecer supuestos de exoneración o bonificaciones en aquellos. La cobertura financiera de la exoneración y bonificación debe tener reflejo en el presupuesto como si de un gasto fiscal se tratase para que éste no sea un gasto oculto, se pueda conocer la dimensión cuantitativa de los ingresos que se dejan de percibir y se puedan limitar para no afectar a la sostenibilidad financiera de la Corporación. Tampoco les exime del empleo de recursos públicos para garantizar el acceso a la práctica deportiva de todos los ciudadanos, con independencia de su capacidad económica.

Décimo cuarta.- Los Ayuntamientos andaluces no están obligados a promocionar el deporte espectáculo, aunque la Ley del Deporte en Andalucía contemple la posibilidad de que puedan colaborar con la Administración autonómica en la organización de eventos deportivos que beneficien a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Pueden hacerlo en el marco del ejercicio de una actividad económica, pero no como consecuencia de una asignación competencial establecida por la referida Ley y menos aún por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Financiera de la Administración Local, que no considera la promoción del deporte espectáculo como una competencia propia, y siempre y cuando no afecte a la sostenibilidad financiera de la Corporación en su conjunto. Separar organizativa y financieramente la gestión y promoción del deporte-práctica del deporte-espectáculo puede ser una buena solución para que no se detraigan recursos económicos, materiales y personales, necesarios para el fomento de la práctica deportiva a favor del deporte espectáculo, garantizando así la suficiencia de medios para el servicio público municipal deportes y por ello su sostenibilidad económica y financiera.

Decimoquinta.- La Ley de Transparencia y Buen Gobierno exige de los cargos directivos y electivos una actuación diligente, regida por principios de buen gobierno y plenamente transparente en el cumplimiento de sus obligaciones, asumiendo la responsabilidad de las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen. Ello implica el uso de técnicas de buena gestión y administración así como dar publicidad de las actuaciones llevadas a cabo y del resultado de las mismas, a través de la oportuna rendición de cuentas, para que la ciudadanía por sí o través de organizaciones civiles conozca las decisiones y pueda valorarlas tanto de forma negativa como positiva. La Ley para prevenir el abuso de poder establece un cuadro de infracciones y de sanciones que instaura la responsabilidad pública de aquellos, por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico, pudiendo ser cesados o inhabilitados para el desempeño de cargos público junto con la obligación personal de indemnizar con cargo a su patrimonio personal, como consecuencia de los perjuicios económicos que puedan producir con sus decisiones, a la Hacienda pública. Un nuevo paradigma pues se incorpora a la gestión de los servicios públicos que deberá implementarse en el servicio público municipal de deportes con el debido reflejo en la ordenanza del servicio público.

PROPUESTAS DE MEJORA

A) PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DEL DEPORTE DE ANDALUCÍA.

✓ Creación del servicio público municipal de deportes como competencia de los Ayuntamientos andaluces.

La futura nueva Ley del Deporte de Andalucía debiera establecer como competencia de los Ayuntamientos la obligación de garantizar la prestación del servicio público municipal de deportes en municipios de más de 10.000 habitantes, con las siguientes prestaciones mínimas:

- a) Dirección técnica deportiva y equipo técnico con las titulaciones establecidas en la Ley del Deporte de Andalucía.
- b) Una red básica de instalaciones deportivas y equipamientos deportivos conforme a las determinaciones del Plan Director territorial de Instalaciones Deportivas y al Plan local de instalaciones deportivas aprobado por la Corporación Local correspondiente.
- c) Programas de promoción deportiva dirigida a todos los grupos de población, con especial atención a los grupos de población especial, como menores en situación de riesgo de exclusión social, escolares, mayores, personas con discapacidad.
- d) Servicio de educación, información y orientación a los ciudadanos en general y a los usuarios en particular en cada uno de los programas que se ofrezcan por el municipio.

✓ Sobre la financiación de los servicios públicos deportivos locales.

No se dice nada en el texto sobre la financiación de los servicios deportivos municipales, desde el punto de vista de la participación de los usuarios, a la manera de como se recoge en la Ley del Deporte de la Comunidad de Madrid. El artículo 25 de la referida Ley dispone: «Las tarifas que puedan recibirse por la prestación del servicio público deportivo municipal tenderán a cubrir los costes reales, sin perjuicio del establecimiento de regímenes especiales para colectivos específicos cuyas condiciones económicas dificulten su acceso a las instalaciones con el fin de que ningún madrileño quede excluido del acceso al citado servicio en función de su situación económica.».

La Ley Reguladora de Bases de Régimen Local en el artículo 25,4, según la nueva redacción dada por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Financiera de la Administración Local, dispone que el legislador sectorial que asigne competencias debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas. Entre los deberes de los deportistas que se relacionan en el Proyecto de Ley del Deporte de Andalucía debería estar el de contribuir al sostenimiento de los espacios deportivos que utilice y de las actividades o eventos deportivos en que participe.

✓ De la contribución de las entidades deportivas al sostenimiento de las instalaciones deportivas.

Debe de recogerse con relación a las entidades deportivas la obligación de contribuir al sostenimiento de las instalaciones deportivas mediante el abono de los precios correspondientes a los costes de los servicios que reciben. En igual sentido debe pronunciarse la Ley con relación al uso de instalaciones deportivas de titularidad públicas por clubes o sociedades anónimas para sus equipos profesionales. Aunque podríamos invocar el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales que regula las tasas y precios públicos, de aplicación según el servicio de que se trate, parece oportuno que en la Ley se haga una mención expresa a la obligación de las entidades deportivas así como los clubes y sociedades anónimas deportivas de contribuir mediante el precio público o la tasa –en el caso de gestión directa– o la tarifa que corresponda en el caso de la gestión indirecta al sostenimiento de la instalación deportiva. No defendemos la autofinanciación pero si una mayor aportación de los usuarios, definiendo en su caso los supuestos que dan lugar a precios reducidos e incluso a la exoneración con carácter excepcional.

✓ **Sobre la obligatoriedad de la figura del “Director Deportivo” en el servicio público municipal de deportes.**

En principio la regulación que se realiza de la figura del Director Deportivo en el Proyecto de la Ley del Deporte de Andalucía resulta muy acertada, si bien debería dejarse claro que todos los Ayuntamientos que presten servicios deportivos de forma directa o indirecta deben contar con un Director/a deportivo en el plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la futura nueva Ley y que no podrán recibir subvención alguna de la Junta de Andalucía si no tienen la dirección deportiva en los términos recogidos en la Ley. Además debe recogerse en una disposición transitoria cómo podrán validar su situación los directores y directoras deportivas que actualmente prestan sus servicios en los Ayuntamientos y no tienen la correspondiente titulación. Proponemos que se organice un curso, tras cuya superación puedan quedar habilitados, debiendo acreditar al menos cinco años de experiencia en el puesto de Director Deportivo.

✓ **Sobre la conveniencia de realizar estudios de impacto económico y social con motivo de la organización de un gran evento deportivo, antes y después de su celebración, así como un informe acreditativo de que no desatiende la Corporación promotora los servicios básicos y los servicios deportivos.**

En el texto del Proyecto de la Ley del Deporte de Andalucía se debería regular la forma en que los Ayuntamientos colaboran o, en su caso, promueven el deporte espectáculo, garantizando en todo caso que aquellas Corporaciones que lo hagan no desatienden sus obligaciones ni para con la promoción de la práctica del deporte ni en el resto de servicios públicos que han de prestar a sus vecinos y vecinas. Para ello se propone, con carácter preceptivo y vinculante, la realización de un estudio previo de impacto económico y social del evento deportivo en la ciudad, así como de un informe en el que se acredite que no se desatienden los servicios deportivos y el resto de servicios obligatorios que el Ayuntamiento presta y que no se pone en peligro la sostenibilidad financiera de la Corporación en su conjunto.

También debe recogerse, en el meritado texto, la obligación de los Ayuntamientos que promuevan u organicen eventos deportivos calificados como de deporte espectáculo, con aportaciones dinerarias o en especie, de elaborar un informe posterior al desarrollo del evento deportivo, en el que se compruebe el impacto

económico y social del evento en la ciudad, del que se dará publicidad posterior con el texto íntegro del mismo junto con el estudio previo antes referido.

B) PROPUESTA DE CONTENIDOS QUE LOS AYUNTAMIENTOS DEBIERAN INCLUIR EN LA ORDENANZA DEL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL DE DEPORTES.

Los Ayuntamientos andaluces que decidan prestar el servicio deportivo municipal en régimen de servicio público, haciendo uso de la potestad que le reconoce el artículo 28 de la Ley de Autonomía Local de Andalucía, junto al contenido mínimo (alcance, carácter, contenido y regularidad de las prestaciones que incluya; forma de financiación del servicio, modalidades de gestión y sanciones que se puedan imponer al prestador; estándares de calidad del servicio; derechos y deberes de los usuarios y régimen de inspección y de valoración de calidad de cada servicio) que se recogen en el artículo 30 de la referida Ley, debieran considerar la inclusión de los siguientes contenidos:

✓ Establecimiento de mecanismos de cooperación entre las áreas municipales de Deporte, Educación, Juventud, Salud y Bienestar Social.

Un aspecto importante en la ordenanza de servicio público, que no aparece recogido como contenido mínimo y obligatorio, lo constituye la debida cooperación del área de deportes con otra áreas municipales relacionadas con la salud, la educación, la juventud o el bienestar social, articulándose en la ordenanza una comisión en la que estén representadas las áreas referidas y que permita una visión transversal de la práctica deportiva con las otras áreas funcionales dedicadas a salud, bienestar social, juventud o educación), a fin de que se consiga una mejor gestión de los escasos y limitados recursos y los mayores beneficios posibles para los usuarios de los servicios deportivos municipales. Debe establecerse en la ordenanza la obligación de suministrar información de interés entre las áreas referidas y la participación en la redacción de los planes y programas de cada una ellas.

✓ De la participación de los usuarios en la gestión del servicio público municipal de deportes y la creación del Consejo Consultivo Local de Deportes.

Uno de los cambios fundamentales, con relación al servicio público municipal de deportes, debe consistir en intensificar la implicación de los usuarios en la gestión del mismo, tanto en lo relacionado con el diseño y control, como en aspectos financieros. La participación de usuarios y ciudadanos en la configuración de las actividades prestacionales y la consiguiente asunción de responsabilidades en su buen funcionamiento son fundamentales para la sostenibilidad de los servicios.

Para ello se constituirá el Consejo Consultivo Local de Deportes. De este órgano formarán parte representantes de cada una de las áreas municipales implicadas (deporte, salud, educación y bienestar social), representantes de las entidades deportiva y del mundo empresarial dedicado a la actividad deportiva, asociaciones de padres y madres, asociaciones de vecinos, así como expertos. Estará presidido por un profesional independiente de reconocido prestigio, que será elegido por el Pleno del Ayuntamiento de entre una terna, previo examen público de su currículum en una comisión creada al efecto por el Pleno del Ayuntamiento.

El Consejo Consultivo Local de Deportes informará, preceptivamente, los cambios en el modelo de gestión del servicio que se propongan, los criterios y condiciones que se exijan para ser beneficiarios de tarifas reducidas o exentas, las

solicitudes de reequilibrio económico financiero que presenten los concesionarios y cuantos otros asuntos se establezcan en la ordenanza del servicio público municipal de deportes, sin perjuicio de los estudios que pueda encomendarle el Alcalde o del Concejal Delegado de Deportes.

Se reunirá al menos una vez al trimestre. El Ayuntamiento dotará al Consejo de los medios materiales, humanos y económicos para que pueda cumplir con las funciones asignadas. Al efecto, en el presupuesto de cada año se establecerá una partida específica con el importe de su dotación.

De todas las actuaciones que lleva a cabo el Consejo se dará publicidad a través de la página web del Ayuntamiento.

✓ **Evaluación preceptiva del servicio público deportivo municipal mediante indicadores de gestión y otras técnicas de evaluación.**

Los Ayuntamientos con relación a los servicios deportivos municipales deben adoptar medidas que mejoren la eficiencia de aquellos y por ello deben implantar un sistema de evaluación mediante indicadores de gestión, que permita conocer el grado de acierto en la implementación de las medidas y, en su caso, adoptar las correcciones correspondientes para la consecución de los objetivos establecidos.

Se propone asimismo que en la ordenanza de servicio público municipal de deportes se establezca la obligación de evaluarlo cada dos años, a fin de conocer si las decisiones adoptadas para gestionar el haz de prestaciones que conforma el servicio público municipal de deportes, han sido adecuada o si es preciso introducir cambios que corrijan las deficiencias puestas de manifiesto por la referida evaluación de gestión.

✓ **Sobre la memoria anual del servicio público municipal de deportes.**

Anualmente se presentará y aprobará la memoria anual del servicio que incluirá el resultado económico del mismo y el coste efectivo del servicio público municipal de deportes, debidamente detallado por programas y subprogramas, en los que se especificará el número de plazas ofertadas y efectivamente ocupadas. La memoria contendrá además una evaluación técnica del resultado de cada uno de los programas junto con una propuesta técnica de continuación o en su caso de mejoras. De esta memoria se tomará conocimiento por el Pleno del Ayuntamiento. Antes deberá ser informada preceptivamente en el Consejo Consultivo Local de Deportes. Una vez aprobada se publicará de forma íntegra en la web del Ayuntamiento.

✓ **Mecanismos de seguimiento y control de los servicios concesionados.**

En la ordenanza deben recogerse los medios de inspección y control que utilizará el Ayuntamiento para controlar a los concesionarios de servicios deportivos y, en su caso, a las empresas prestadoras de servicios. Se regulará así mismo la ordenanza la Comisión de seguimiento en las concesiones administrativas de servicios deportivos, así como las funciones del responsable del contrato en las concesiones administrativas. También se regulará el contenido de la auditoría económica y de funcionamiento a la que deberán someterse los concesionarios de servicios deportivos, estableciendo su periodicidad y la obligación de dar cuenta de aquellas, con remisión del informe completo, al Consejo Consultivo Local de Deportes y con posterioridad al Pleno del Ayuntamiento. De todo ello se dará publicidad en la página web del Ayuntamiento, estando los documentos íntegros a disposición de cualquier ciudadano que quiera

descargarlos, con independencia de que sea o no usuario del servicio público municipal de deportes.

✓ **Sobre la transparencia del servicio público local de deportes.**

Además de las obligaciones establecidas por la LT y por la LTA, se recogerá en la ordenanza una carta de compromisos sobre transparencia en la gestión del servicio público municipal de deportes, que se actualizará anualmente.

✓ **La coproducción de servicios deportivos por los ciudadanos y las entidades deportivas.**

La producción y provisión de servicios públicos locales, si quiere ser eficaz, ha de ir más allá de la acción gestora de las burocracias públicas locales para, en una agenda común de actividades; aprovechar los recursos y apoyos que los ciudadanos y las organizaciones civiles están en disposición de aportar. Por ello resulta conveniente el establecimiento de un apartado en la ordenanza en la que se regule la forma en la que el Ayuntamiento colabora con entidades deportivas y vecinales para la generación de servicios deportivos.

✓ **Titulación de personal de las empresas que prestan servicios en el servicio público local de deportes.**

En la ordenanza debe establecerse el tipo de titulación que se le exige personal que participe en el proceso de provisión de los servicios, garantizando con ello una atención profesional y adecuada para prevenir problemas de salud, pues sólo será saludable la práctica deportiva que se realiza de forma apropiada a las necesidades de quien la practica, tal como así lo previene la Ley Orgánica de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje.

✓ **Requisitos y condiciones para ser beneficiarios de tarifas reducidas o exentas por el disfrute de prestaciones deportivas.**

Se establecerán los requisitos que han de cumplir los beneficiarios para acogerse a una tarifa reducida o exenta y la forma en la que se otorgarán por parte del Ayuntamiento. Con carácter general al inicio de cada temporada se harán públicos los criterios y condiciones que han de reunir los futuros beneficiarios de las tarifas especiales, así como la dotación presupuestaria, para que estos las soliciten. El número de plazas con tarifas reducidas estará limitado en atención a la dotación presupuestaria referida.

✓ **Servicio de información y orientación sobre práctica deportiva, con especial atención a los ciudadanos que practican deporte “por libre” en espacios públicos.**

Los Ayuntamientos deben crear un servicio para informar y orientar a los ciudadanos sobre la práctica deportiva más adecuada en cada caso en función de las circunstancias personales. Se trata de un deber legal impuesto por la Ley Andaluza de Salud Pública para hacer realidad el derecho a la información y asesoramiento sobre la práctica deportiva más adecuada. En la Ley Orgánica de Protección de la Salud del Deportista y Lucha contra el Dopaje de le impone también la obligación a los Ayuntamientos de promover la práctica deportiva segura y saludable. Como quiera que se observa una tendencia creciente a realizar deporte de forma no organizada y programada, según los estudios de hábitos deportivos de los andaluces, este servicio debe dirigirse especialmente a estos deportistas para orientarles en la forma que pueden

prevenir lesiones y cómo conseguir que su esfuerzo y su constancia les reporte los efectos saludables que la práctica deportiva conlleva cuando se hace de manera adecuada.

✓ **Informes de aptitud deportiva.**

Tomando como referencia el Decreto de Acreditación de Centros Deportivos deben recogerse dentro de las prestaciones a los usuarios la realización de informes de aptitud deportiva para la práctica deportiva y controles médicos-deportivos de la condición física y la salud de las personas usuarias. Es más, por su especial importancia, sería necesario establecer como prestación la prescripción y orientación médico-deportiva sobre la actividad física más adecuada, atendiendo a la edad, a las características y a las necesidades de las personas usuarias.

✓ **Funciones del servicio médico.**

Debe contemplarse como función del servicio médico la de formar tanto a la dirección técnica de los programas deportivos como al personal técnico que participa en la elaboración, ejecución y control de los programas deportivos en materias de salud relacionadas con aquellas prestaciones deportivas.

BIBLIOGRAFÍA.

ACUÑA DELGADO, A: «Deporte y sociedad global: aproximación al análisis ideológico del fenómeno deportivo en la modernidad», Congreso Mundial de Ciencias de la Actividad Física y el Deporte, Actas del Congreso, Universidad de Granada, Granada, 1.994.

AGENCIA ESTATAL DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS: *Calidad y sostenibilidad de los servicios públicos 2014*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas-Agencia estatal de evaluación de políticas públicas y calidad de los servicios, Madrid, 2015. Disponible en formato digital en la siguiente dirección web: http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/Informe_Percepcion_2015.pdf, [Con acceso el 01.10.2015].

AGUIRREAZKUENAGA, I.: *Intervención pública en el deporte*, CIVITA, Madrid, 1998.

AGUILERA FERNÁNDEZ, A.: *Estado y Deporte. Legislación, organización y administración del deporte*, COMARES, Granada, 1992, pp. 86-96.

AGUILERA IZAGUIRRE, G.: «El régimen jurídico de la calidad en la Administración Pública española», en *Revista de Estudios Locales CUNAL*, núm.134, 2010, pp. 56-91.

ALBI CHOVI, F.: *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales*, Aguilar, Madrid, 1960.

ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, C.: «Artículos 24 a 38 de la Constitución Española de 1978», VILLAMIR ALZAGA, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, Edersa, Madrid, 2006.

ALLARD, G. y TRABANT, A.: *La tercera vía: en la frontera entre público y privado*, Public-Private Partnerships, 2006, pp. 86-87.

ALMEIDA CERREDA, M.: «La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración Local», *La planta del Gobierno local*, Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo y Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid/Barcelona, 2013.

ALMONACID LAMELAS, V.: «Aproximación al concepto “Buen Gobierno”», disponible en formato digital en la siguiente dirección web: http://www.fvmp.es/fvmp3/actualidad/prensa/archivos/BuenGobiernoEELL_VAlmonacid.pdf, [Con acceso el 01.08.2015].

ALONSO HIGUERA, C.: *Manual del Secretario*, tomo I, Atelier, Barcelona, 2002.

ANIBARRO PEREZ, S.: «Problemas actuales de la financiación de los servicios públicos locales», *Revista española de derecho financiero*, núm. 138, 2008.

AQUESOLO, J: «El primer documento sobre el deporte de la Junta de Andalucía». Se puede consultar en la siguiente dirección web: <file:///C:/Documents%20and%20Settings/usuario/Mis%20documentos/Downloads/530-2160-1-PB.pdf> [Con acceso el 14.04.2013].

ARACIL MARCO, A. y MOYA RAMÓN, M.: «Jeremy Noah Morris: el hombre que descubrió el ejercicio», *Revista Internacional de Ciencias del Deporte*, núm. 22, 2011, pp. 72-73.

ARANA GARCÍA, E. «Urbanismo y deporte», ARANA GARCÍA, E. y JIMENEZ SOTO, I. (dirs.), *El derecho deportivo en España 1975-2005*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2005

ARIMANY LAMOGLIA, E.: «Los servicios públicos locales en tiempo de crisis», *Anuario del Gobierno Local*, 2011, pp. 147-171.

ARIÑO ORTIZ, G.: «El servicio público como alternativa», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 23, 1979, pp. 537-560.

AUGÉ BAILAC, A.; BASTIDA PUCHE, N; XAVIER MEDINA, F.; RIOS SUBIRÁS, G.: «La evaluación en los proyectos de inclusión social a través del deporte: el caso de “Esportistes Solidaris”», *Responsabilidad social ética y deporte. XII Congreso AEISAD 2012*, Ibersaf Industrial, Madrid, 2013.

ÁVILA ORIVE, J. L.: *Los convenios de colaboración excluidos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2002.

AZURMENDI URIARTE, J. «Planificación y programación de servicios», SOLAR CUBILLAS, L.V. (coord.), *Deporte, Gestión y Municipio. Aspectos clave*, EUDEL, Bilbao, 2006.

BALAGUER CALLEJÓN, F. (Dir.): *Reformas Estatutarias y Declaraciones de Derechos*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008.

BALIBREA MELERO, CASTILLO ALGARRA y SANTOS ORTEGA.: «Actividad física, deporte y necesidades especiales: mejorar la cohesión social en poblaciones desfavorecidas», disponible en soporte digital (on line) en la siguiente dirección web: http://www.uv.es/dis/sumario_csd.htm, [Con acceso el 01.02.2015].

BALIBREA, E.; SANTOS, A. y LERMA, I.: «Un estudio exploratorio: actividad física, deporte e inserción social de jóvenes en barrios desfavorecidos», *Revista Apunts Educación Física y Deportes*, núm. 69 2002, pp. 106-111

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A y BALLESTEROS FERNÁNDEZ, M.: *Manual de Gestión de Servicios Públicos Locales*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2005.

BARRANCO VELA, R: «El papel de la legislación autonómica en la promoción del deporte», DE LA PLATA CABALLERO, N (dir) *Las Leyes del Deporte de la Democracia: Bases para una Ley del Siglo XXI*, Dykinson, Madrid, 2002.

- «El ocio como elemento fundamental en el fomento y promoción del deporte. Una perspectiva no sólo competencial», DE LA PLATA CABALLERO, N. (dir.), *Las Leyes del Deporte de la Democracia: Bases para una Ley del Siglo XXI*, Dykinson, Madrid, 2002.

- «Derechos, principios y objetivos relacionados con el acceso a las prestaciones sociales, la cohesión social y la lucha contra la marginación y la pobreza», en BALAGUER CALLEJÓN, F. (Dir.), *Reformas Estatutarias y Declaraciones de Derechos*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008.

BARRERO RODRIGUEZ, C.: «La Ley de Transparencia Pública de Andalucía: Sus aportaciones al régimen establecido en el ordenamiento del Estado», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 89, pp. 41-74.

BARZELAY, M.: *La nueva gestión pública*, Fondo de Cultura Económica. México, 2003.

BASOLS COMA, M.: «La Administración deportiva: evolución y posible configuración», *Revista de Administración Pública*, núm. 85, 1978, pp. 375-390.

- «La proyección de los principios de estabilidad presupuestaria y estabilidad financiera en la reforma de la Administración Local (LRSAL)», BALAGUER CALLEJÓN, F. y ARANA GARCÍA, E. (coords.), *Libro homenaje al profesor Rafael Barranco Vela*, Thomson Reuters, Pamplona, 2014.
- «La Administración deportiva: evolución y posible configuración», *Revista de Administración Pública*, núm. 85, 1978.

BATLLE, A.: «Política deportiva municipal. Modelos de gestión. La experiencia de Barcelona», *XI Jornadas de deporte y Corporaciones Locales*, FEMP, Palma de Mallorca, 1999.

BENDODO BENSAYAG, E.: «Las Corporaciones Locales ante la crisis económica: búsqueda de nuevas fórmulas de financiación para el deporte local», *X Congreso Agesport Andalucía*. Málaga 19 y 20 de abril de 2012. Se puede consultar en la siguiente dirección web: <http://www.munideporte.com/imagenes/documentacion/ficheros/00E44EFC.pdf>, [Con acceso el 01.02.2015].

BERMEJO VERA, J.: «Comentario a la Ley del Deporte de Andalucía, de 14 de diciembre de 1998», *Revista española de derecho deportivo*, núm. 13, 2001, pp. 119-124.

- «Constitución y ordenamiento deportivo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 63, 1989, p. 344.
- «El marco jurídico del deporte en España», *Revista de Administración Pública*, núm. 110, mayo-agosto 1986.
- *Constitución y Deporte*, Tecnos, Madrid, 1998.

BERMEJO VERA, J.; GAMERO CASADO, E. Y PALOMAR OLMEDA, A.: *Poderes públicos y deporte: los modelos deportivos en España, Latinoamérica y Europa*, Consejería de Turismo y Deportes, Sevilla, 2003.

BLANCO PEREIRA, E.: «Análisis comparativo de las competencias del deporte en las diferentes Administraciones Públicas», *Revista Española de Derecho Deportivo*, núm. 4, 1994, pp. 265-271.

- «La gestión deportiva local: el asociacionismo en el ámbito de la gestión deportiva local. Bases de futuro para una política deportiva local», *La gestión deportiva local: Problemática actual y tendencias de futuro*. Jornadas organizadas por la FEMP y el Consejo Superior de Deportes, febrero, 2007. Disponible en la siguiente dirección web: <http://www.femes/files/566-948-archivo/LA%20GESTI%C3%93N%20DEPORTIVA%20LOCAL.pdf>, [Con acceso el 01.07.2015].

- «Derecho deportivo y Derecho educativo», JIMENEZ SOTO, I. y ARANA GARCÍA, E. (dir.), *El Derecho Deportivo en España: 1975-2005*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2005, pp.273-316.
- *Los modelos asociativos del deporte en España*, tesis doctoral. Disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <http://endeporte.es/site/wp-content/uploads/2013/04/TESIS-ENMAQUETADA.pdf>, [Con acceso el 01.07.2015].

BOMBILLAR SÁENZ, F.M. y LUNA QUESADA, J.: «Envejecimiento activo y salud pública», *Derecho y Salud*, vol. 22, extraordinario, XXI Congreso 2012.

BOMBILLAR SÁENZ, F. M.: «El derecho a la salud de la mujer deportista profesional», *Revista Española de Derecho Deportivo*, núm. 18, 2006.

- «La actividad de fomento a favor de la mujer en el ámbito del deporte y el ocio, con especial referencia a la Comunidad Autónoma andaluza», *Anuario Andaluz de Derecho Deportivo*, núm. 5, 2005.
- «El derecho a una muerte digna en el ordenamiento jurídico andaluz», en *Actas del Seminario de estudios italo-español "Las nuevas exigencias de tutela de los derechos de la persona"*, Real Colegio de España-Universidad de Bolonia, 2012.
- «La actividad de fomento a favor de la mujer en el ámbito del deporte y el ocio, con especial referencia a la Comunidad Autónoma andaluza», *Anuario Andaluz de Derecho Deportivo*, núm. 5, 2005.
- «Protección de los derechos del menor frente a los medios de comunicación», DURÁN RUIZ, F.J., *La Sociedad Digital: Oportunidades y Retos para menores y jóvenes*, Comares, Granada, 2014.

BORRAZ PERALES, S. y CANTALAPIEDRA LÓPEZ, C., «Planes económico-financieros, planes de reequilibrio y planes de ajuste» *Revista Presupuesto y Gasto Público*, núm. 73, 2013.

BRUGUÉ, Q. y GOMÀ, R.: *Gobiernos Locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona, Ariel, 1998.

BURGOS GARRIDO, E.: *Estilo de vida y salud en pacientes con esquizofrenia y en población no psiquiátrica*. Tesis Doctoral, Universidad de Granada, 2011.

BURGOS-GARRIDO, E, GURPEGUI, M. y JURADO, D.: «Personality traits and adherence to physical activity in patients attending a primary health centre», *Clinical and Health Psychology*, vol. 11, núm. 3, 2011.

BURRIEL I PALOMA; JOAN CARLES: «Análisis y diagnóstico del sistema deportivo local: punto de partida para el diseño de políticas deportivas municipales». *Revista Apunts Educación Física y Deportes*, núm. 36, 1994,

BURRIEL, J.C. y PUIG, N.: «Responsabilidades y relaciones entre el sector público y el privado en el sistema deportivo» SUBIRAT, J. (dir.) *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*, Fundación Encuentro, Madrid, 1999.

CABRERA DOMÍNGUEZ, J. M^a. : «El asociacionismo deportivo: de la subvención a la contratación», *Congreso de la Asociación Española de Deporte para Todos*

CABRERA DOMINGUEZ, J.M^a. : «La contratación pública aplicada», disponible en formato digital en la siguiente dirección web: http://agaxede.org/uploads/file/curso_ourense_nov_09/CONTRATACION%20SEC TOR%20PUBLICO.pdf, [Con acceso el 01.02.2015].

CAGIGAL, JM.: *El deporte en la sociedad actual*. Madrid, Biblioteca Cultural-RTVE, 1975.

CALIBREA MELERO, E, y SANTOS ORTEGA, A. *Deporte en los barrios: ¿integración o control social?*, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, 2010.

CALONGE VELÁZQUEZ, A.; ALLUÉ BUIZA, A. y GONZÁLEZ DEL TESO, T.: *El pacto local de 1999: medidas para el desarrollo del gobierno local*, FEMP y MAP, Madrid, 2000.

CAMPOS ACUÑA, M^a. C.: «Las Entidades locales ante las obligaciones de transparencia. Una primera aproximación a la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», *Revista digital CEMCI*, núm. 23, 2014, pp. 1-30, disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <http://www.cemci.org/revista/numero-23/pdf/tribuna-2-las-entidades-locales-ante-las-obligaciones-de-transparencia.pdf>, [Con acceso el 01.08.2015]

CAMPS I POVILL, A.: «El artículo 43.3 de la Constitución Española», *La Constitución y el Deporte, X Jornadas UNISPORT sobre Derecho Deportivo*, Junta de Andalucía, Málaga, 1994.

CANAL DOMÍNGUEZ, J.F., MUÑIZ PÉREZ, M.A. Y SUÁREZ PANDIELLO, J.: «La influencia de la práctica deportiva en la educación en valores y comportamientos sociales», *XX Encuentro de Economía Pública*, Sevilla, 31 de enero y 1 de febrero de 2013.

CANO REMESAL, C.: «Derecho deportivo y discapacidad», JIMENEZ SOTO, I. y ARANA GARCÍA, E. (dirs.) *El Derecho Deportivo en España: 1975-2005*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2005, pp. 409-432.

CARAZA CRISTINA, M^a del M: *Los estándares de calidad en la prestación de los servicios públicos y su incidencia en la responsabilidad de la administración*, tesis doctoral, Universidad de Sevilla, 2015, disponible de forma resumida en la siguiente dirección web: <https://idus.us.es/xmlui/handle/11441/27026>, [Con acceso el 01.08.2015].

CARLO BOTTARI *Progettare il benessere. Una storia che viene da lontano: dall'Istituto per l'educazione fisica alla facoltà di scienze motorie* (junto con P. RUBBI), Bononia University Press, Bolonia, 2010.

CARRASCO BELINCHÓN, J.: «El modelo europeo de deporte municipal», *Cunial, Boletín Informativo*, núm. 426, 1980.

CARRASCO DÍAZ, D.; BUENDÍA CARRILLO, D., NAVARRO GALERA, A y LLORENTE MUÑOZ, V.: «La evaluación de la eficiencia de los servicios públicos

deportivos a través de modelos de cálculo de costes e indicadores de gestión». *Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos*, núm. 3, 2006, pp. 311-320.

CARRASCO DIAZ, D.; BUENDÍA CARRILLO, D y SÁNCHEZ TOLEDANO, D.: «Análisis de la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las Entidades Locales», disponible en formato digital »on line) en la siguiente dirección web: <http://www.dipgra.es/uploaddoc/areas/464/Coste%20efectivo%20-%20An%C3%A1lisis%20detallado%20-%20ver%2013-11-14.pdf>. [Con acceso el 12.07.2015].

CARRETERO LESTÓN, J.L.: «La distribución de competencias en materia deportiva entre CCAA, provincias y municipios: el caso andaluz», *La Constitución y el deporte*, *Apuntes*, X Jornadas UNISPORT sobre Derecho Deportivo, núm. 289, 1993.

CASTELLA ANDREU, J.M^a. : «Reflexiones sobre la reforma del Estado», *Documentación Administrativa Nueva Época*, núm. 1, 2014.

CASTELLS ARTECHE, J. M.: «La actual coyuntura de la Administración prestadora de servicios públicos», en Francisco Sosa Wagner (coord.), *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, T-1, Tirant lo Blanch, 2000.

CASTILLO MARTIN, F.: «La cooperación territorial» ZAFRA VICTOR, M. (coord.): *Estudios sobre la Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) Y LA Ley de Participación de las Entidades local en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, CEDMCI, Granada , 2011, pp. 163-218.

CAZORLA PRIETO, L.M.: *Derecho del deporte*, Tecnos, Madrid, 1992.

CECCHINI ESTRADA, J.A.; FERNÁNDEZ LOSA, J.L.; GONZÁLEZ GONZALEZ DE MESA, C.; Y ARRUZA, J.A.: «Repercusiones del Programa Delfos de educación en valores a través del deporte en jóvenes escolares», *Revista de Educación*, núm. 346, 2008.

CIERCO SEIRA, C.: «La necesaria actualización de la legislación española en materia de salud pública», *Derecho y salud*, vol. 17, núm. extra 1, 2009.

CLIMENT BARBERÁ, J.: «La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales» en MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO (dir.), *Tratado de Derecho municipal I*, 2.ª ed., Thomson-CIVITAS, Madrid, 2003.

COBO OLVERA, T.: *Tasas y precios públicos en las Entidades Locales en la jurisprudencia*, Abella, Madrid, 1998.

CODES CALATRAVA, J.M. y CODES CALATRAVA, G.: «Técnicas contractuales de colaboración público-privada (III): El contrato de gestión de servicios públicos», DORREGO DE CARLOS, A Y MARTÍNEZ VÁSQUEZ, F (dirs.), *La Colaboración Público-Privada en la Ley de Contratos del Sector Público. Aspectos administrativos y financieros*, Claves-La Ley, Madrid, 2009.

COLOM PIAZUELO, E.: «La gestión de los servicios públicos por las Administraciones locales y el dominio público: posibilidades de articulación», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 101, 1999, p. 35.

COMITÉ PARA EL DESARROLLO DEL DEPORTE: *Seminario Europeo sobre la gestión deportiva en el ámbito local*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 1986.

CONESA LÓPEZ, J.: «Los Ayuntamientos, pioneros en la prestación de servicios públicos», *Revista ADG*, núm. 8, 2012, pp. 6-8.

CONSEJO DE ESTADO, Memoria del año 1992, publicaciones del Consejo de Estado, Madrid, 1992.

CONSEJO SUPERIOR DE DEPORTES. *La política deportiva como conjunto de programas de desarrollo del deporte. Realizaciones y directrices del Consejo Superior de Deportes*. Consejo Superior de Deportes, Madrid, 1977.

CORREA PRADA, R. F.: «Deportistas discapacitados: barreras arquitectónicas vs. barreras sociales», *Revista Española de Derecho Deportivo*, núm. 27, 2011, pp. 63-68.

CORREAL NARANJO, J. «La financiación, el elemento olvidado de la gestión deportiva municipal andaluza». *III Encuentro Andaluz del Deporte Municipal*, Unisport, 1989, Almería.

- «Indicadores de futuro en la gestión del deporte municipal», Instituto Andaluz del Deporte, Málaga, 2012.
- «30 años de Deporte Municipal» en la obra colectiva *30 años de Deporte en Andalucía (1982-2012)* coordinada por VAZQUEZ PÉREZ, J.C, Wanceulen editorial deportiva, Madrid, 2013,
- «Análisis de los servicios deportivos municipales en las ocho capitales de provincia», *Boletín Deporte Andaluz*, núm. 39, 1999.
- «El papel de los indicadores en el proyecto de gestión», Diputación de Almería, junio 2015, disponible en formato digital en la siguiente dirección web: [http://www.dipalme.org/Servicios/Fiestas/Fiestas.nsf/E90919F6ACA2A0A1C1257E650062A699/\\$file/EL%20CONTROL%20DE%20LA%20GESTI%C3%93N%20A%20TRAV%C3%89S%20DE%20INDICADORES-.pdf](http://www.dipalme.org/Servicios/Fiestas/Fiestas.nsf/E90919F6ACA2A0A1C1257E650062A699/$file/EL%20CONTROL%20DE%20LA%20GESTI%C3%93N%20A%20TRAV%C3%89S%20DE%20INDICADORES-.pdf), [Con acceso el 01.02.2015].
- «La incidencia de la Ley de la Administración Local en los servicios deportivos municipales un futuro marcado por la incertidumbre». *Revista Instalaciones Deportivas Hoy*, Madrid, 2014.

CORRO RUIZ, R. y LUNA QUESADA, J.: «Análisis jurídico de las técnicas de obtención de suelo de uso deportivo y equipamientos deportivos en el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenamiento Urbano», Congreso Mundial de Ciencias de la Actividad Física y el Deporte, Actas del Congreso, Universidad de Granada, Granada, 1.994.

COSCULLUELA MONTANER, L.: *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, 24ª edición, Civitas, Cizur Menor, Navarra, 2013.

CUCHI DENIA, J.M.: *La distribución de competencias deportivas en España*, BOSCH, Barcelona, 2005.

CUENCA GARCÍA, A.: «El coste efectivo de los servicios públicos locales», disponible en formato digital en la siguiente dirección web:

<http://www.expansion.com/blogs/defuerosyhuevos/2015/01/26/el-coste-efectivo-de-los-servicios.html>, [Con acceso el 01.02.2015].

CUESTA REVILLA, J.: «Las competencias municipales: una aproximación a un nuevo régimen jurídico», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 98-126, disponible en formato digital en la siguiente dirección web: http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1530/09_CUESTA_P98_125_QDL_34.pdf?sequence=1, [Con acceso el 01.07.2015].

CHAMERO MUÑOZ, M. y FRAILE GARCÍA, J.: «Educación y Deporte: relaciones, construcciones e influencias mutuas», *Revista digital del centro del profesorado Cuevas-Olula (Almería)*, núm. 9, 2012, pp. 55-67.

DE ANDRÉS, F.: *La evaluación de la gestión de un centro deportivo*, Consejo Superior de Deportes y Comisión de Deportes de la FEMP, Madrid, 1997.

DE ANDRÉS, F.; ORTEGO, G.; ORTEGO, L. y GOMEZ, C.: *La funcionalidad y el coste de los equipamientos deportivos*, Consejo Superior de Deportes y Comisión de Deportes de la FEMP, Madrid, 1997.

DE DIEGO GÓMEZ, A.: «Las competencias municipales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, con especial referencia a las competencias propias», disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503524>, [Con acceso el 01.02.2015].

DE LA LAMA, J. «*Diseño global del deporte en Andalucía*» Unisport. Apuntes del II Seminario Andaluz sobre Deporte Municipal, Cádiz, 1988.

DE LA PLATA CABALLERO, N. (Dir.): «El establecimiento de cauces de coordinación y cooperación estado Comunidades Autónomas en la futura regulación deportiva estatal», DE LA PLATA CABALLERO, N. (dir.): *Las Leyes del Deporte de la Democracia: Bases para una Ley del siglo XXI*, Dykinson, Madrid, 2002.

- «Análisis de los orígenes de la Ley del Deporte de Andalucía y su aplicación reglamentaria», *Revista Jurídica de Deporte y Entretenimiento*, núm. 6, 2001, pp. 45-54
- «La competición en edad escolar: aspectos competenciales entre el Estado y las CC.AA.», CARRETERO LESTÓN, J. L. (Coord.): *La Constitución y el deporte: X Jornadas Unisport sobre Derecho deportivo*, UNISPORT, 1994.
- «La gestión mixta como impulso a la crisis en los modelos de gestión de las actividades físico deportivas» BALAGUERE CALLEJÓN, F. y ARANA GARCÍA, E. (coords.) *Libro homenaje al profesor Rafael Barranco Vela*, Thomson Reuters, Pamplona, 2014, pp. 2061-2082.
- *El patrocinio y mecenazgo deportivo español: guía jurídica de incentivos y limitaciones*, UEM-CSD, Madrid, 2004.
- *Las competencias deportivas locales: evolución, cumplimiento y ampliación futura*, Signatura, Sevilla, 2006.
- *Los servicios públicos deportivos*, Universidad Europea de Madrid CEES IAD, Madrid, 2001.

DE LA SERNA BILBAO, M^a.N.: *La privatización en España. Fundamentos constitucionales y comunitarios*, Aranzadi, Madrid, 1995.

DE LOS MOZOS TOUYA, I.M^a.: «La gestión indirecta de los servicios públicos locales», *Revista de Estudios de Administración Local*, núm. 291, 2003, pp. 721-768

DE MARIA GARCÍA, J.: «Nuevas manifestaciones del deporte urbano», SOLAR CUBILLAS, L.V. (coord.). *Deporte, Gestión y Municipio. Aspectos clave*, EUDEL, Bilbao, 2006, pp. 341-364.

DE SANTIAGO ZABALETA, L.C. e ITURRIOL ROSELL, I.: «Nuevas tendencias en la gestión del deporte municipal». SOLAR CUBILLAS, L.V. (coord.). *Deporte, Gestión y Municipio. Aspectos clave*, EUDEL, Bilbao, 2006, pp. 221-237

DEL GUAYO CASTIELLA, I.: «Nuevo régimen jurídico de los servicios públicos locales, tras la reforma de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5, 2014, pp. 490-494.

DELGADO LACOPA, C.: «Evolución de los sistemas deportivos locales». *Dinamización en la gestión de actividades deportivas municipales*. Instituto Andaluz del Deporte. Ecija (Sevilla), marzo de 2006.

- «Fórmulas de gestión de los servicios deportivos municipales», *Dirección y gestión del deporte municipal*, Barcelona 25, 26 y 27 de Mayo 2005.
- «Las Concesiones Administrativas para construcción y gestión de instalaciones deportivas. En *La gestión deportiva local: Problemática actual y tendencias de futuro*, Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid, 2007.
- «Soluciones a los problemas de la financiación del deporte municipal». Este documento se puede consultar en la siguiente dirección web: <http://www.diphuelva.es/asp/deportes/pdf/carlosdelgado2.pdf>. (con acceso el 30.01.2014).

DEPORTISTAS: «Aplicación para medir la dimensión económica del deporte a nivel local», *Deportistas* núm.37, 2011, p.6

DEPORTISTAS: «Reinventar el deporte local» *Deportistas*, núm. 40, junio-julio 2011, p.5

DOMINGUEZ BERRUETA-DE JUAN, M.: «Prologo» a la obra de SENDIN GARCÍA, MA.: *Hacia un servicio público europeo el nuevo derecho de los servicios públicos*, editorial COMARES, Granada, 2003.

DOMINGUEZ, J.L.: *Reflexiones acerca de la evolución del hecho deportivo*, Universidad del País Vasco, 1985.

DORREGO DE CARLOS, A. y MARTINEZ VAZQUEZ, F.: «La colaboración público-privada», *La colaboración público-privada en la Ley de Contratos del Sector Público. Aspectos administrativos y financieros*, DORREGO DE CARLOS, A. y MARTINEZ VAZQUEZ, F. (dirs) La Ley, Madrid, 2009, pp. 31-92, en particular p.89.

DURAN GONZALES, J. GÓMEZ ENCINAS, RODRIGUEZ PÉREZ, V.; JIMÉNEZ MARTÍN, J.L. y PEDRO JESÚS:« La actividad física y el deporte como

medio de integración social y de prevención de violencia: un programa educativo con jóvenes socialmente desfavorecidos» *I Congreso de la Asociación Española de Ciencias del Deporte*, Instituto Nacional de Educación Física, Universidad Politécnica de Madrid

DURAN GONZALEZ, J. *La actividad física y el deporte: una oportunidad para transmitir valores*. Consejo Superior de Deportes. Serie ICd, núm. 48, 2006.

DURÁN RUIZ, F.J. «El fomento de la actividad deportiva de grupos con necesidades especiales en Andalucía», *Anuario Andaluz de Derecho Deportivo*, n. 4, 2004.

- «Derechos y principios relacionados con las personas mayores, los menores de edad y la integración de la juventud», en BALAGUER CALLEJÓN, F. (Dir.): *Reformas Estatutarias y Declaraciones de Derechos*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008.
- «El derecho al deporte de los extranjeros: una oportunidad para la integración (con especial referencia a la Comunidad Autónoma andaluza)», *Anuario andaluz de derecho deportivo*, núm. 2, 2002, pp.

ESCRIBANO COLLADO, P.: «La planificación de instalaciones deportivas en la legislación del deporte de la Comunidad Autónoma de Andalucía», *Revista Andaluza de Derecho del Deporte*, núm. 2, 2007, pp. 31-48.

ESPINA I VAZQUEZ, E., RAMIREZ, M.: «Consideraciones jurídicas sobre el coste de los servicios públicos locales», *Auditoria Publica. Revista de los Órganos Autonómicos de Control Externo*, núm. 20, 2000, p. 23

FAMILIAR SÁNCHEZ, A.:«El derecho a la creación y mantenimiento de los servicios públicos en el Derecho local», *Revista de Estudios Locales*, núm. 93, 2006, pp.49-53.

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS: *La situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*, FEMP, 2006. Disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <http://documentos.femp.es/files/11-618-fichero/La%20situaci%C3%B3n%20de%20los%20Ayuntamientos.pdf?download=1>, [Con acceso el 01.09.2014].

FERNÁNDEZ GAVIRA J.; PIEDRA DE LA CUADRA, J.; Y PIRES VEGA, F.; «Deporte e integración social: oferta y demanda deportiva de los jóvenes de la zona sur de Sevilla» *Revista Digital de Educación Física*, núm. 24,2013.

FERNÁNDEZ LUQUE, J.M.: «Los seguros obligatorios previstos en el artículo 37 de la Ley del Deporte de Andalucía», *Anuario Andaluz de Derecho Deportivo*, núm. 5, 2005.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, I.: *Actividad física y Salud, dos caras de una misma moneda*, disponible (on line) en formato digital en la siguiente dirección <http://www.arenassport.com/>

FRANCO, D, y AGUERREA, A.:«El control de las concesiones administrativas en el ámbito local (II)», *Análisis Local*, núm. 24, 1999.

FRANCO, D.: «El control de las concesiones administrativas en el ámbito local» (I). *Análisis Local*, 23, 1999.

GALÁN GALÁN, A.; PRIETO ROMERO, C.: «El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración» *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 2, 2008, pp. 63-104.

GALLARDO GUERRERO, L., «De la quiebra a la gestión deportiva de excelencia», *Aportaciones a las Ciencias del Deporte desde la Red Universitaria Euroamericana*, DÍAZ SUÁREZ, A.; MARTÍNEZ MORENO, A.; MORALES BAÑOS, V.; LÓPEZ GULLÓN, J.M. (coords). 2012, pp. 129-136

- *La gestión pública en las organizaciones deportivas Futuras claves en la gestión de organizaciones deportivas* / coord. por LOZANO CID, J. y GALLARDO GUERRERO, L., 2006.

- «Análisis de los servicios deportivos municipales en Castilla La Mancha: indicadores económicos y de gestión», tesis doctoral, disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <https://ruidera.uclm.es/xmlui/handle/10578/884>, [Con acceso el 01.06.2015].

- «La crisis llevará a la excelencia deportiva». *DEPORCAM*, núm. 4, septiembre octubre 2011.

- *La gestión de los servicios deportivos municipales*, INDE, Madrid, 2004, pp.17-21.

- «Características generales de los servicios deportivos municipales en Castilla-La Mancha», *Revista Motricidad*, núm.9, 2002, pp. 165-191 (167).

GAMERO CASADO, E.: «Aproximaciones al objeto y a los principios rectores de la Ley del Deporte de Andalucía», *Anuario andaluz de derecho deportivo*, núm. 4, 2004, pp. 97-110.

- «La reforma de las formas de gestión de los servicios públicos locales: la contratación de las sociedades públicas locales», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 57, 2005, pp. 65-103.

- «Régimen jurídico de los reconocimientos médicos previos a la práctica deportiva», *MD. Revista científica de medicina del deporte*, núm. 2, 2005.

GAMERO CASADO, E.; CASTILLO ALGARRA, J.; RUIZ GARCIA, M.; DIAZ TRILLO, M.; GIMENEZ FUENTES-GUERRA, J. y SAENZ-LÓPEZ BUÑUEL, P. «Deporte y reinserción social en zonas de acción preferente. Diseño de un plan de dinamización deportiva en la barriada "Pérez Cubillas" de Huelva». http://www.efdeportes.com/Revista_Digital, núm. 121, 2008.

GARBISU GALLANO, O.: «Estructuras de gestión de un servicio deportivo», SOLAR CUBILLAS, L.V. (coord.). *Deporte, Gestión y Municipio. Aspectos clave*, EUDEL, Bilbao, 2006.

GARCÉS SANAGUSTIN, M.: «En torno a la colaboración» en LAGUNA SANQUIRICO F. (coord.) *El futuro de la colaboración del sector privado con el sector público*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. Madrid, 2012.

GARCÍA ALCOBER, M.P. y LLOPIS GOIG, R.: «Responsabilidad Social Corporativa y Deporte. Precisiones teóricas y desarrollos potenciales», *Responsabilidad Social, Ética y Deporte*. XII Congresos AEISAD 2012, Ibersaf Industrial, Madrid, 2013.

GARCÍA CAPDEPÓN, P. M^a. : «Servicios públicos y organización municipal. Modalidades de gestión directa», *Revista de Estudios Locales CUNAL*, núm. extraordinario, 2002, pp. 239-final.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Sobre la naturaleza de la tasa y de las tarifas de los servicios públicos», *Revista de Administración Pública*, núm. 12, 1953, pp.129-157.

- *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 1993.

GARCÍA FERRANDO, M. y LLOPIS GOIG, R.: *Ideal democrático y bienestar personal. Encuesta sobre los hábitos deportivos en España*. Consejo Superior de Deportes y Centro de Investigaciones Sociológicas, 1^a ed. Madrid, 2011. Disponible en la siguiente dirección web: <http://www.csd.gob.es/csd/estaticos/dep-soc/encuesta-habitos-deportivos2010.pdf> [Con acceso el 20.01.2014].

GARCÍA FERRANDO, M.: *Los hábitos deportivos de los españoles*, CSD-CIS. 2010.

- «Veinticinco años de análisis del comportamiento deportivo de la población española (1980-2015)» *Revista Internacional de Sociología*, núm. 44, 2006, pp-15-38.

GARCÍA RUBIO, R.: «Fórmulas de control de una concesión administrativa Municipal». *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 17, 2003, pp. 34-41.

- «La Directiva de concesiones y su impacto sobre la contratación local», disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1504535>, [Con acceso el 01.02.2015].

GARCÍA SÁNCHEZ, R.: «La nueva gestión pública: evolución y tendencias». *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 47,2007.

GARCÍA SOLANA, M.J. y PASTOR ALBADALEJO, G.: «El Nuevo Servicio Público. Estudio de algunas experiencias colaborativas en los servicios sociales de la Comunidad de Madrid», *El camino hacia la administración compartida. El nuevo servicio público*, Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA) Murcia, 2011. Disponible en formato digital en la siguiente dirección web <http://www.aecpa.es/congresos/10/ponencias/138/>

GARCÍA VALIÑAS, M^a.A.: «Eficiencia y equidad en el diseño de precios óptimos para bienes y servicios públicos», *Revista de Economía Pública*, núm. 168, 2004, pp. 95-119.

GARCÍA-UNANUE, J.; GALLARDO GUERRERO, L. y FELIPE, J.L.: «La contabilidad de costes en los Servicios Deportivos Municipales: Proyecto SICDE», MARTINEZ AGUADO, D. (coord.): *La gestión deportiva municipal en Iberoamérica: historia, teoría y práctica*, Librerías deportivas Esteban Sanz SL, Madrid, 2013..

GARCÍA-UNANUE, J; GALLARDO, L; FELIPE, J: «La factura deportiva. Diseño e implantación de un modelo de cálculo de costes para los servicios deportivos municipales», *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 30, núm. 2, 2012, Asociación Internacional de Economía Aplicada

GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo II*, 9.ª ed., Tecnos, Madrid, 1989.

GARRIDO FALLA, F.: «El concepto de servicio público en derecho español», *Revista de Administración Pública*, núm. 135, 1994.

GERMÁN BEL, X.: «El dilema entre lo público y privado en la gestión de los servicios públicos», *La colaboración público-privada y la creación de valor público*, Diputación Provincial de Barcelona, Barcelona, 2009

GIL DEL CAMPO, M.: *Fiscalidad de fundaciones, asociaciones y del mecenazgo*, editorial CISS, Valencia, 2005.

GIMÉNEZ FUENTES-GUERRA, J.: «El entrenador como educador en la iniciación deportiva» *Serie ICD, Consejo Superior de Deportes*, núm. 48, 2006.

GIMENO FELIU, J.M.: «Delimitación conceptual entre el contrato de gestión de servicios públicos, contrato de servicios y el cpp», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 156, 2012, pp. 17-57.

GÓMEZ ANGULO, J.A.: «El impulso del deporte español a través de la actuación de las Administraciones Públicas», DE LA PLATA CABALLERO, N. (dir.), *Las Leyes del Deporte de la Democracia: Bases para una Ley del siglo XXI*, Dykinson, Madrid, 2002.

GÓMEZ FERRER MORANT, R.: «La reserva al sector público de recursos o servicios esenciales» *Estudios sobre la Constitución Española en homenaje al profesor D. Eduardo García de Enterrería*, Madrid, 1991.

GÓMEZ FUERTES, J.: «Los recursos humanos en el sector del servicio público deportivo», IV Seminario Andaluz sobre deporte municipal, UNISPORT, Málaga, 1990.

GOMEZ LECUMBERRI C.: *Esport, intervenció educativa i exclusió social. Un estudi de casos*. Tesis doctoral. INEFC Catalunya. Barcelona. 2008.

GÓMEZ LECUMBERRI, C.; MAZA GUTIÉRREZ, G y PUIG BARATA, N.: *Deporte e integración social Guía de intervención educativa a través del deporte*. Editorial Inde, Madrid, 2009.

GÓMEZ VALLECILLO, J.: «El deportista con discapacidad en el proceso de integración del deporte adaptado», *Revista Española de Derecho Deportivo*, núm. 27, 2011.

GONZÁLEZ NAVEROS, S.: «El deporte local. Una perspectiva “ecológica”», en VAZQUEZ PÉREZ, J.C. (coord.) *El deporte andaluz visto por sus gestores*, AGESPORT, Granada, 2015, pp. 61-76.

GONZÁLEZ PÁRAMO, J.M.: «Las funciones del presupuesto público», *II Encuentro sobre Gestión y Políticas Públicas “El presupuesto como Instrumento de Gobierno”*, Ávila, 22 a 26 de mayo de 2000, pp. 13-24

GONZALEZ RIOS, I.: «Hacia una racionalización “estructural” de los entes instrumentales: principios y reglas de inexcusable cumplimiento», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 88, 2014, pp. 13-60.

GRAULLERA MICÓ, J.L.: «En torno a los conceptos de colaboración, externalización, privatización. El contratista en cuanto colaborador de la administración» en LAGUNA SANQUIRICO F. (coord.) *El futuro de la colaboración del sector privado con el sector público*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. Madrid, 2012.

GUASCH.J.L.: *Concesiones en infraestructura. Cómo hacerlo bien*, Bosch, Madrid, 2005.

GURUTZE INTXAURBURU, M. y OCHOA LABURU, C.: «Una revisión teórica de la herramienta de benchmarking», *Revista de Dirección y Administración de Empresas*, núm.12, 2005, pp. 73-103, disponible en formato digital en la siguiente dirección web: http://www.ehu.es/documents/2069587/2113623/12_6.pdf, [Con acceso el 01.07.2015].

GUTIÉRREZ ALONSO, J.: «Las competencias deportivas de los entes locales en la Comunidad Autónoma de Andalucía» *Anuario Andaluz del Derecho Deportivo*, núm. 8,2008.

GUTIÉRREZ SANMARTÍN, M.: «El valor del deporte en la educación integral del ser humano», *Revista de Educación*, núm. 355, 2004.

GUTIÉRREZ, M.: *Valores sociales y deporte*. Gymnos. Madrid, 1995.

HEINEMANN, K.: «Esport per a immigrants: instrument integració», *Apunts, Educació Física i Esports*, núm. 68, 2002.

HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L.: «La nueva directiva de concesiones. un largo viaje con final esperado», *X Congreso de la AEPDA*. Madrid, 6 y 7 de febrero de 2015, disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <http://www.aepda.es/AEPDAPublicaciones-863-Actividades-Congresos-de-la-AEPDA-X-CONGRESO-DE-LA-AEPDA-PROGRAMA-Y-PONENCIAS.aspx>, [Con acceso el 01.02.2015].

HERNANDO RYDINGS, J.: *La colaboración público privada. Fórmulas contractuales*. Editorial CIVITAS, Madrid, 2012.

IGLESIAS ALONSO, A.: «La gestión de equipamientos de proximidad», disponible en formato digital en la siguiente dirección web: http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_09/grupos-trabajo/area05/GT01/04.pdf, [Con acceso el 01.02.2015].

IRUJO, A (coord.), «El derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo», *Actas del VI Congreso de la Asociación Española de Derecho Administrativo*.

ITURRIAGA URBISTONDO, F.J.: «El responsable del contrato en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público. Especial referencia a la Administración Local». *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 24, 2008, pp. 4043- 4058.

ITURRIOZ, I.: «Claves para la gestión deportiva orientada a las personas inactivas», BORJA, A. et al, *XVII Congresos de Estudios Vascos: Innovación para el progreso social sostenible*, Eusko Ikaskuntza, Donostia, 2012.

ITURRIOZ, I.; MIRANDA, M^a.A. y VILLAVERDE, E.: «¿Quo vadis, deporte municipal», *Crisis, cambio social y deporte*, LLOPIS GOIG, R. (dir.), Nau Llibres-edicions Culturals Valencianes, S.A., Valencia, 2014.

JIMÉNEZ ASENSIO, R.: «*Las Instituciones locales en tiempo de crisis* (Una nueva estructura institucional ajustada a las necesidades en tiempo de crisis)» *Seminario de Actualización de Función Pública Local*. Federación Catalana de Municipios y Provincias, 2011.

JIMÉNEZ BONILLA, S.: «La financiación autonómica andaluza a las Entidades Locales en materia de deporte: un análisis de la Ley 6/1998, de 14 de diciembre» *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento* núm.13, 2005.

JIMÉNEZ MARTIN, J.:«Actividad física, deporte y jóvenes en riesgo: reflexiones para la mejora de los programas de intervención», *Serie ICL, Consejo Superior de Deportes*, núm. 48, 2006.

JIMÉNEZ MARTIN, P.DURÁN GONZÁLEZ, L., GÓMEZ ENCINAS, V., y RODRIGUEZ PÉREZ, J.: «La actividad física y el deporte como instrumentos educativos y de integración social con jóvenes socialmente desfavorecidos: una experiencia en el programa de Aulas-Taller y Garantía Social de la Comunidad de Madrid», *Serie ICD, Consejo Superior de Deportes*, núm. 45, 2006.

JIMENEZ MARTIN, P.J. y DURAN GONZALEZ, L.J.:« Actividad física y deporte en jóvenes en riesgo: educación en valores», *Apunts Educación Física y Deportes*, núm. 80, 2005, pp.13-19.

JIMÉNEZ RAMOS, G.: «La financiación y gestión del deporte municipal», en *Las políticas deportivas locales: evolución y futuro*, FEMP, Madrid, 1996.

JIMÉNEZ SOTO, I.: «El derecho al deporte y al ocio» en *Comentario a la constitución socio-económica de España* (coords. MOLINA NAVARRETE, C; MONEREO PÉREZ, J. L y MORENO VIDA, M^a N.), COMARES, Granada, 2002.

- «Evolución y configuración de los servicios deportivos locales. Un acotamiento a propósito de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», *Reala Nueva Época*, núm. 3, 2015, disponible en formato digital (online) en la siguiente dirección web: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=10240>.
- «Financiación de los clubes deportivos del municipio que participan en deporte competición», IV Seminario Andaluz sobre deporte municipal, UNISPORT, Málaga, 1990.
- «La educación física y el Deporte en la Constitución», MONEREO PÉREZ, JL. (dir.): *Comentarios a la Constitución Económica y Social*, vol. I, COMARES, Granada, 2002.

- «Sistemas de financiación de eventos deportivos eventuales de deporte espectáculo», IV Seminario Andaluz sobre deporte municipal, UNISPORT, Málaga, 1990.
- *Si madrugan los arqueros: un estudio sobre socialización política a finales del Franquismo*, Port-Royal, Granada, 2005.
- «Naturaleza y contenido de los seguros previstos en la Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del deporte. Los seguros de responsabilidad civil», *Revista Española de Seguros*, núm. 102, 2000.
- «El impulso democratizador de la Ley General de la Cultura Física y el Deporte de 1980», DE LA PLATA CABALLERO, N.(dir.), *Las leyes del deporte de la democracia: bases para una Ley del siglo XXI*, Madrid, Dykinson, 2002.
- «Otras entidades locales para la prestación de servicios y el ejercicio del gobierno en el territorio», ARANA GARCIA, E.; CASTILLO BLANCO, F.; TORRES LÓPEZ, M^a. A. y VILLALBA PÉREZ, F. (DIRS.); CASTILLO BLANCO, F (coord.), *Lecciones para el estudio del Derecho local*, Tecnos, Madrid, 2014.

JORDANA DE POZAS, L.: «Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho Administrativo», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 48, pp. .

JUNCAL C. y MUÑOZ, M.: «Los municipios invierten en deporte más dinero que las comunidades» *Deportistas* núm.12, 2006, pp. 6-8.

KENNETT, C y otros. *Deporte e inmigración en España: el papel del deporte en la integración de ciudadanos*, Universidad Autónoma de Barcelona, 2006. Disponible en la siguiente dirección web: http://olympicstudies.uab.es/pdf/deporteinmigracion_informe06.pdf, [Con acceso el 01.04.2014].

LABEAGA, J. M^a. y RAMIRO, A.: «Rendición de cuentas con transparencia en el sector público: ¿otra vez lo que el viento se llevó?», *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, núm. 1,2013, pp. 133-168, disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <file:///C:/Users/USUARIO1/Downloads/10782-15545-3-PB.pdf>, [Con acceso el 01.06.2015].

LAGO MONTERO, J.M^a. y GUERVÓS MAILLO, M^a. A.: *Tasas locales: cuantía*, Marcial Pons ediciones jurídicas y sociales, S.A., Madrid, 2004.

LAPARRA LAPARRA, M.: «La fractura social se ensancha. Intensificación de los procesos de exclusión en España durante 7 años», *Congresos sobre exclusión y desarrollo social en España 2004*, Fundación Foessa y Cátedra de Investigación para la Igualdad y la Integración Social, Universidad Pública de Navarra, 2014

LATORE PEÑA, J.: *Manual del Deporte para municipios de pequeño y mediano tamaño*, Banco de Crédito Local-FEMP, 1990.

LAZO VITORIA, X.: «El futuro del mercado concesional en Europa», *Revista Ceflegalcef*, núm. 154, 2013, pp. 137-174.

LAZUÉN ALCÓN, P. y LÓPEZ MUÑOZ, R.: «Derecho deportivo y Derecho social: el voluntariado deportivo, la integración social de los marginados, la mujer y

los discapacitados en el ámbito del deporte». En la obra colectiva el *Derecho Deportivo en España: 1975-2005*, (dirs) JIMENEZ SOTO, I. y ARANA GARCÍA, E. 1ª ed. Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2005.

LEGUINA VILLA, J. y AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I.; *Intervención Pública en el Deporte*, Civitas, Madrid, 1998.

LLISET BORRELL, F.: *Manual de Derecho Local*, El Consultor, Madrid, 2001.

LOPEZ HENANDEZ, A.: «Instrumentos jurídico-legales y líneas de futuro en la financiación y gestión de instalaciones deportivas». *III Congreso Agesport Las Administraciones Públicas y los grandes eventos deportivos*. Se puede consultar en la siguiente dirección web: <http://www.agesport.org/agesport/wp-content/uploads/2009/11/instrumentos.pdf>, [Con acceso el 01.02.2015].

LÓPEZ HERNÁNDEZ, A y ORTIZ RODRÍGUEZ, D.: «Los indicadores de gestión y el control de eficiencia del sector público», *Revista Española de Control Externo*, núm. 6, 2004, pp. .

LOPEZ HERNÁNDEZ, A.; LUNA QUESADA, J. BOLIVAR SÁNCHEZ, M, RODRIGUEZ NIETO, A y ROCA CRUZ, A.: «El cuadro de mando integral como instrumento de gestión en las Entidades Locales. Su aplicación a los servicios municipales deportivos». Disponible en formato digital (on line) en la siguiente dirección web: <http://www.agesport.org/agesport/wp-content/uploads/2009/11/comunicacion2004-03.pdf>, [Con acceso el 01.02.2015].

LOPEZ MUÑOZ, R.: «Configuración normativa de las instalaciones deportivas», *Anuario Derecho Deportivo*, núm. 5, 2003, pp. 57-78.

LORA-TAMAYO VALLVÉ, M.: *El derecho deportivo. Entre el servicio público y el mercado*, Dykinson, Madrid, 2003.

LUNA QUESADA, J. y BOMBILLAR SÁENZ, F.M.: «El fomento de la actividad física y deportiva con fines de salud en la legislación deportiva y de salud pública de Andalucía», *Derecho y Salud*, Volumen n. 21 (2), Julio-Diciembre 2011, pp.35-53.

LUNA QUESADA, J. y BOMBILLAR SÁENZ, F.M.: «La consideración de las prestaciones deportivas saludables como parte del servicio público deportivo local en la Comunidad Autónoma andaluza», *Revista Internacional de Derecho y Gestión del Deporte*, núm. 4, 2014, pp. 65-105.

LUNA QUESADA, J. y DE LA PLATA CABALLERO, N.: «Aproximación al marco jurídico de las relaciones entre las personas mayores y el deporte», *Derecho deportivo*, núms. 3-4, 2003, pp. 139-152

LUNA QUESADA, J. y HENARES GUERVÓS, M.: «Razones para reformar el sistema municipal de deportes surgido en la década de los ochenta» X Jornadas sobre Deporte y Corporaciones Locales, Granada, 1996.

LUNA QUESADA, J. y JIMÉNEZ SOTO, I.: «Una reflexión desde el ordenamiento jurídico», VAZQUEZ PÉREZ, J.C. (coord.) *El deporte andaluz visto por sus gestores*, AGESPORT, Granada, 2015.

LUNA QUESADA, J. y NAVARRETE SERRANO, M.: «Personal al servicio de los organismos autónomos locales», IV Seminario Andaluz sobre deporte municipal, UNISPORT, Málaga, 1990.

LUNA QUESADA, J. y ROCA CRUZ, A.: «Las políticas de calidad en la Administración Pública: la calidad como objetivo de los servicios públicos municipales», *Derecho Deportivo*, núm. 3-4, 2003, pp. 451-456.

LUNA QUESADA, J. Y ROCA CRUZ, A.: «El impacto económico y social del XVIII campeonato de Europa de Gimnasia Rítmica» *IV Congreso AGESPORT Andalucía Turismo Deportivo y Desarrollo*, Granada, abril de 2006.

LUNA QUESADA, J.; JIMÉNEZ RODRÍGUEZ, S. y SÁNCHEZ VINUESA, A.: «Modelos de dirección y gestión de los servicios deportivos municipales: nuevas alternativas», *Congreso Mundial de Ciencias de la Actividad Física y el Deporte*, Actas del Congreso, Universidad de Granada, Granada, 1.994.

LUNA QUESADA, J. «El estudio de costes en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales: documento esencial y preceptivo para la formación y determinación de los precios públicos por prestación de servicios deportivos», *VI Jornadas sobre deporte municipal*. UNISPORT, Córdoba, noviembre de 1993.

- «De la necesidad y conveniencia de clarificar los intereses municipales en materia deportiva a la luz de la Constitución y de la Ley de Bases de Régimen Local», VIII Jornadas de Deporte y Corporaciones Locales. Marco competencial y financiero del Deporte en las Corporaciones Locales. FEMP, Zaragoza, 1997.
- «La gestión deportiva municipal», JIMENEZ SOTO, I. y ARANA GARCÍA, E. (dirs.), *Derecho Deportivo en España: 1975-2005*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2005.
- «¿Están obligados los Ayuntamientos andaluces a promocionar el deporte espectáculo?» *Anuario Andaluz de Derecho Deportivo*, núm. 9, 2009, pp. 183-195.
- «Consideraciones generales sobre la incidencia de la Ley de Autonomía Local de Andalucía en la gestión del deporte municipal», *Anuario andaluz de derecho deportivo*, núm. 9, 2009.
- «El control presupuestario en el Patronato Municipal de Deportes del Ayuntamiento de Granada. Implantación de medidas de ahorro frente al déficit», *Gestión económica del deporte municipal. El presupuesto y sus controles*, Instituto Andaluz del Deportes, Loja, 2008
- «Los servicios deportivos privados en tiempos de crisis y la cooperación público-privada como estrategia de solución», *Soluciones para el deporte en tiempo de crisis*, VII Congreso Agesport Andalucía, Córdoba, 2009.
- «La participación de la empresa en la gestión de servicios públicos y en la realización de actividades de interés general. ¿Una oportunidad de negocio?», *Nuevas estrategias para nuevos tiempos*, V Jornadas Técnicas Deporte y Gestión, Universidad de Málaga, 2010, disponible en formato digital en la siguiente dirección web:
http://www.munideporte.com/imagenes/documentacion/ficheros/20100224135610javier_luna.pdf, [Con acceso el 01.02.2015].
- «La colaboración público privada en la Ley de Autonomía Local de Andalucía», *Innovación y nuevos horizontes en la gestión del deporte*, IX Congreso Agesport

Andalucía, Ayamonte (Huelva) 7 y 8 de abril de 2011, disponible en formato digital en la siguiente dirección web: http://deporteparatodos.com/imagenes/documentacion/ficheros/20110418163724javier_luna_quesada.pdf, [Con acceso el 01.02.2015].

- «Sostenibilidad financiera y racionalización de estructuras organizativas y servicios públicos locales, pilares de la reforma de la Administración Local que se espera para el año 2013», *Revista de los Gestores Deportivos*, núm. 9, 2013, pp. 6-8.
- «El control municipal de la concesiones administrativas: el caso de las instalaciones y servicios deportivos», *Auditoría Pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 62, 2014, pp. 63-81.
- «Algunas reflexiones sobre las condiciones y exigencias que impone el principio de sostenibilidad financiera, para la viabilidad futura de los servicios deportivos municipales en Andalucía», en el *Libro homenaje al profesor Rafael Barranco Vela*. BALAGUER CALLEJÓN, F. y ARANA GARCÍA, E. (Coords), CIVITAS-THOMSON REUTERS, Madrid, Pamplona, 2014.
- «La transversalidad del deporte con la educación, la salud y la integración social de las personas marginadas: su consideración en la legislación andaluza y sus traslación a los servicios deportivos municipales en Andalucía», *Revista Intercontinental de Gestión Deportiva*, núm. 4, 2014, pp. 65-105.
- «El deporte municipal tras la aprobación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Financiera de la Administración Local», *Instalaciones deportivas Hoy*, núm. 2, 2015, pp. 40-43.
- «Evaluación y gestión de riesgos en la actividad física y deportiva», *Innovación y desarrollo tecnológico en el ámbito de la Salud*, XXIV, Congreso Derecho y Salud, Granada, junio de 2015.

MAESTRO ARCOS, J. C.: «Pasado, presente y futuro de los servicios deportivos en las administraciones locales», *Revista digital, Buenos Aires*, núm. 20, 2000, pp. 1-2.

MARTIN MARTÍN, G.: «Análisis de la gestión deportiva del Ayuntamiento de Madrid en el período 2003-2013: del sueño olímpico a la realidad del deporte base», LLOPIS GOIG, R. (dir.), *Crisis, cambio social y deporte*, Nau Llibres-edicions Culturals Valencianes, S.A., Valencia, 2014.

MARTÍN MATEO, R., *La liberalización de la economía: más Estado, menos Administración*, Trivium, Madrid, 1988.

- «La calidad de vida como valor jurídico», *Estudios sobre la constitución española, homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, tomo II, Civitas, Madrid, 1991.

MARTÍN QUERALT, J.; LOZANO SERRANO, C. y POVEDA BLANCO, F.: *Derecho Tributario*, 14ª ed. Thomson-Reuter, Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2009.

MARTIN REBOLLO, L.: «De nuevo sobre el servicio público: planteamientos ideológicos y funcionalidad técnica», *Revista de Administración Pública*, núm. 100, 1983, pp. 24-71.

MARTÍN RETORTILLO BAQUER, L.: «De la gestión interesada a la cláusula de interésamiento». *Revista de Administración Pública*, núm. 36, pp. 67 y ss

MARTÍNEZ – ALONSO CAMPS, J.L.: *Los servicios públicos Locales: concepto, configuración y análisis aplicado*, Bayer Hermanos. S.A., Barcelona, 2007.

- «Modificación de la Ley de contratos del sector público y gestión de servicios públicos locales: propuestas y alternativas», 2015, disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1505401>, [Con acceso el 06.11.2015].

MARTÍNEZ AGUADO, D.: *Nueva gestión deportiva municipal con la educación como perspectiva*, Círculo Rojo, El Ejido (Almería), 2012.

- *La gestión deportiva municipal en Iberoamérica: historia, teoría y práctica*, Librerías deportivas Esteban Sanz SL, Madrid, 2013.

MARTÍNEZ DE ALDAMA ORTÚZAR, I y CAMPS I POVILL, A.: «La externalización de los servicios deportivos municipales. Estudio de caso en Bizkaia» *apunts EDUCACIÓN FÍSICA Y DEPORTES*, núm.92, 2008, pp.74-80.

MARTINEZ FUENTES, A.L.: «El control de las concesiones y servicios prestados de forma externalizada», *Comunicación al II congreso nacional de auditoría del sector público grupo III – La eficacia de la auditoría pública: seguimiento de recomendaciones, nuevas tecnologías, concesiones de servicios públicos*.

MARTÍNEZ MARÍN, A.: *El buen funcionamiento de los servicios públicos*, Editorial Tecnos, Madrid, 1990.

MARTÍNEZ, I.: «El departamento de educación física en un programa libre de drogas. Proyecto Hombre Galicia, 1994- 1998», *Aplicacions i fonaments de les activitats físico-esportives*. Lleida, INEFC, 1999.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J.L.: *Los servicios públicos locales: concepto, configuración y análisis aplicado*, Bayer Hermanos, S.A., Barcelona, 2007.

MAURI SELLÉS, L.: «Cambios organizativos y de gestión en la Administración Local: un proceso lento y poco planificado», *Revista de Internet, Derecho y Política*, núm.4, 2007, pp. 1-11.

MAZA GUTIÉRREZ, G.: *Producción, reproducción y cambios en la marginación urbana. La juventud del barrio del Raval de Barcelona 1.986-1998*. Tarragona. Tesis doctoral. Universidad Rovira i Virgili, 1999.

MELLADO RUIZ, L.: *Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: ¿una nueva reforma económica local?*, *Temas de Administración Local*, núm. 94, CEMCI, Granada, 2014.

MENDOZA MAYORDOMO, X.: «Técnicas gerenciales y modernización de la Administración Pública en España», *Documentación Administrativa*, núm.223, 1990, disponible en formato digital (on line) en la siguiente dirección web: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=5200&path%5B%5D=5254>, [Con acceso el 01.02.2015].

MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A.: «Una Administración Pública transparente, responsable y eficaz», disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <http://www.uria.com/documentos/publicaciones/3605/documento/a7.pdf?id=4412>, [Con acceso el 01.02.2015].

MERINO ESTRADA, V. y ORTEGA RIVERO, R.: *Gestionar mejor, gastar menos. Una guía para la sostenibilidad municipal*. Temas de Administración Local, CEMCI, Granada, 2011.

MERINO ESTRADA, V. «La elección de la forma de gestión de los servicios públicos Locales», *Revista de Estudios Locales*, número extraordinario julio-agosto, 2007.

- «Nuevos enfoques en la gestión de los servicios públicos locales», disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <http://www.cositalnetwork.es/images/Observatorios/Innovacion/cunal.nuevos%20enfoques%20gestion%20servicios%20publicos.pdf>, [Con acceso el 01.08.2015].
- «Reordenación de las competencias y cambios en los servicios públicos locales» *Jornada sobre la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, Palma de Mallorca, 6 de junio de 2014
- «Reflexiones acerca del tratamiento de los servicios públicos en el anteproyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», *Revista de Estudios Locales*, núm.159, 2013, pp. 26-33.

MERINO MANDLY, A. «Distintas alternativas de gestión a desarrollar por los Ayuntamientos en el ámbito del deporte» *Apuntes de las jornadas sobre Gestión Deportiva Municipal*, Vitoria, 1987.

- «El Servicio Deportivo Municipal: equilibrio, condiciones económicas y valor social», disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <http://www.agesport.org/agesport/wp-content/uploads/2009/11/elserviciodeportivomunicipal.pdf>, [Con acceso el 01.02.2015].

MESTRE DELGADO, J.F.: «Las formas de prestación de los servicios públicos locales tras la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 7, 2005.

- «Las formas de prestación de los servicios públicos locales. En particular, la concesión», en Santiago Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho municipal*, Tomo II, 2011, pp. 1441-1538.

MESTRE SANCHO, J.A.: *Estrategias de gestión deportiva local*, INDE Publicaciones, 2004.

MOLINA FERNÁNDEZ, Cristóbal: «Deporte, turismo y discapacidad», *Revista Andaluza de Derecho del Deporte*, núm. 7, 2009.

MONTALVO DE LAMO, A.: *La lacra de la obesidad*, disponible en formato digital (on line) en la siguiente dirección web: <http://www.munideporte.com/seccion/Blog/15288/La-lacra-de-la-obesidad.html>.

MONTEAGUDO, M^a.J.: «La crisis económica y sus impactos en el ocio deportivo de la ciudadanía», *Crisis, cambio social y deporte*, LLOPIS GOIG, R. (dir.), Nau Llibres-edicions Culturals Valencianes, S.A., Valencia, 2014.

MONTOYA MARTIN, E.: « Los modos de gestión de los servicios públicos en la legislación local», *Serie Claves del Gobierno Local*, núm. 9.2003, pp.133-198.

- «Algunas notas sobre la Ley de Autonomía Local de Andalucía: los servicios públicos y la iniciativa económica local», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 24,2010, pp. 144-162.
- «Los servicios locales de interés general y la iniciativa económica local en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía». *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla.
- «Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local antes y después de la ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 36, 2014, pp. 1-41.
- «Nuevas perspectivas sobre la gestión de los servicios locales: incidencia de la crisis económica y necesidad de racionalización del sector público instrumental», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 5, 2011, pp. 163-192.
- «Reflexiones sobre el sector público instrumental en un contexto de crisis económica: la inaplazable hora de la racionalización», *VII Congreso AEPDA*, Tarragona, 10-11 de febrero 2012.

MORENO SEIJAS, J. M^a.: «La tasa y el precio público como instrumentos de financiación», disponible en formato digital en la siguiente dirección web: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/papeles_trabajo/1998_07.pdf, [Con acceso el 01.09.2014].

MOREO MARROIG, T.: «Los convenios. Distinción entre las tres figuras jurídicas: subvención, contrato, convenio», *Auditoría Pública*, núm. 50, 2010, pp.75-86.

MORRIS, K.: «*The Gimmicks*», Financial World, 1992.

MOSCOSO, D. y MOYANO, E.: *Deporte, salud y calidad de vida*, Colección estudios sociales, Fundación La Caixa, Barcelona, 2009.

MOSCOSO, D.; FLORES A.; MUÑOZ, V. y RODRIGUEZ-MORCILLO, L.: «*Deporte y Reinserción Social en la Población Reclusa Andaluza*» en *Responsabilidad social ética y deporte*. XII Congreso AEISAD 2012, Ibersaf industrial, Madrid 2013.

MUÑIZ PÉREZ, M.A. y ZAFRA, J.L.: «Condición financiera, eficiencia en costes y calidad en la prestación de servicios públicos Locales», XVI *Encuentro de Economía Pública*, 6 de febrero de 2009, Granada.

MUÑOZ M. y DÍAZ, B.: «El deporte autonómico acumula un descenso presupuestario del 72% » *Deportistas*, núm. 50, 2013, pp. 6-8.

- «El gasto en deporte municipal vuelve a registrar aumento (9%)» *Deportistas*, núm. 51, 2013, pp. 6-8.
- «Las Comunidades bajan sus presupuestos más que los Ayuntamientos (-4,36%)» *Deportistas*, núm. 58», 2014, pp. 6-7.
- «Las diputaciones aumentan un 4,93% sus presupuestos para el deporte», *Deportistas*, núm. 59, 2014, pp. 6-7.
- «Las Diputaciones reducen un 40% sus presupuestos desde la crisis» *Deportistas*, núm. 35, 2010, pp. 6-8.
- «Las Diputaciones suman un 72% de reducción presupuestaria desde 2008)» *Deportistas*, núm.52, 2013, pp. 6-8.
- «Los presupuestos municipales para el deporte vuelven a descender (-4%)» *Deportistas*, núm. 57», 2014, pp. 6-7.
- «El deporte municipal comienza a estabilizar sus presupuestos» *Deportistas*, núm. 39, 2011, pp. 7-9.
- «Las Comunidades han disminuido casi un 51% su inversión en deporte», *Deportistas*, núm. 44, Febrero marzo de 2012, pp. 6-8.
- «Las Diputaciones acumulan un descenso presupuestario del 67,2%», *Deportistas*, núm. 46, 2012, pp. 6-8.
- «Los Ayuntamientos reducen un 28% sus presupuestos para el deporte» *Deportistas*, núm. 45, 2012, pp. 6-8.
- «El deporte autonómico acumula un descenso presupuestario del 72%», *Deportistas*, núm. 50, 2013, pp. 8-11.
- «Sanidad promoverá los hábitos saludables con el COE y el CSD», *Deportistas*, núm. 36, 2010, pp. 6-7.

MUÑOZ, M. Y SORIA HERNÁNDEZ, F.: «Los municipios aumentan un 50% su inversión en el deporte», *Deportistas*, núm.20, 2008, pp. 6-8.

MUÑOZ, M.: «Estudio sobre la relación entre deporte municipal y educación», *Deportistas* núm. 19, 2008, p.6.

MURUA, J.M.: «El fundamento social de una Ciudad Activa», LLOPIS GOIG, R. (dir.), *Crisis, cambio social y deporte*, Nau Llibres-edicions Culturals Valencianes, S.A., Valencia, 2014.

MURUA, J.M.; ITURRIOZ, I. y ZABALA N.: *Urban Sasoi. Código de Urbanismo Activo para la ciudad de Irun. Versión 1.0*. Ayuntamiento de Irún, 2014.

NAVARRO IMBERLON, J.L.: «La situación del deporte en Andalucía», VAZQUEZ PÉREZ, J.C. (coord.), *El deporte andaluz visto por sus gestores*, AGESPORT, Granada, 2015, pp. 11-24.

NAVAS QUINTERO, A.: « La nueva gestión pública: una herramienta para el cambio», *Revista perspectiva.com*, núm. 23, 2010, pp.36-38, disponible en formato digital (on line) en la siguiente dirección web: <http://www.revistaperspectiva.com/archivos/revista/No%2023/036-038%20PERS%20OK.pdf>, [Con acceso el 01.02.2015].

NOGUERA DE LA MUELA, B.: «Las sociedades de economía mixta como técnica institucional de colaboración pública-privada en el Texto Refundido de la Ley de contratos del Sector Público», disponible en la siguiente dirección web: file:///C:/Users/USUARIO1/Downloads/Opiniones_50.pdf. [Con acceso el 01.02.2015].

ODRIOZOLA AZULA, K.: «Diferentes Modelos de Gestión de las »Instalaciones Deportivas Municipales», disponible en formato digital en la siguiente dirección web: http://www.thinkgaureuskadi2020.eus/adjuntos/pnvDocumentos/8154_archivo_e.pdf [Con acceso el 01.02.2015].

OLIVERA BETRÁN, J.: *Jose María Cagigal. El humanismo deportivo: una teoría sobre el hombre*, Instituto Andaluz del Deporte, Málaga, 2003.

OTERO MORENO, J.M^a.: *El deporte andaluz en cifras 2002*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2003.

PAREJO ALFONSO, L.: *Derecho administrativo. Instituciones generales*, Barcelona, Ariel, 2003.

- *Servicios públicos y servicios de interés general: la renovada actualidad de los primeros*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

PARIS ROCHE, F.: «Presente y Futuro del Deporte Municipal». *Boletín de Información y Documentación*, núm. 36, 1988.

- «Incidencia de la crisis económica y financiera en los servicios deportivos públicos», VII Congreso AGESPORT Andalucía, “Soluciones para el Deporte en tiempo de crisis”, Córdoba, 2009.

- «¿Se dan las circunstancias óptimas para la necesaria complementariedad entre el sector público y el privado?» *Revista Agesport*, núm. 9, 2013.

PARIS ROCHE, F.: «Los municipios como ámbito de gestión deportiva», *Seminario sobre Deporte, gestión, valor, costes y precio del deporte*. Bilbao, 2010. Se puede consultar en la siguiente dirección web: <http://www.munideporte.com/imagenes/documentacion/ficheros/20100804140426Fernando%20Paris.pdf> (con acceso el 17.07.2013).

PARRA MUÑOZ, J.F.: «El deporte como servicio público local: sus modos de gestión», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 55, 2004.

- *El Servicio público local, ¿una categoría a extinguir?* Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2006.

- «Naturaleza de los ingresos percibidos por empresas concesionarias y por empresas mixtas prestadoras de los servicios municipales de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas y legalidad del cobro o recaudación por parte de dichas entidades», *Revista digital CEMCI*, núm. 24, 2014, pp. 2-18.

PARRADO, S. y LÖFFLER, E.: «La coproducción de servicios públicos: el trabajo conjunto de organizaciones públicas y ciudadanos en Europa», RAMIÓ, C. (coord.), *La colaboración público-privada y la creación de valor público*, Diputación Provincial de Barcelona, Barcelona, 2009.

PASCUAL GARRIDO, F.: «Situación actual y perspectivas de futuro de la relaciones de los Ayuntamientos con las Federaciones Deportivas y los Clubes Deportivos», Departamento de Derecho Administrativo, Facultad de Ciencias del Deporte, Universidad de Granada, Granada, 2013.

PASCUAL, C.; ESCARTI, A.; GUTIERREZ, M.; MARIN, D.; MONTESÓ, J.; y TORNO, E.: «Un programa de intervención para la enseñanza de la responsabilidad a través de la actividad física y el Deporte», *Consejo Superior de Deportes. Serie ICD* núm. 48, 2006.

PAUL M. WRIGH Y JAMES KALLUSK: «Intervenciones con jóvenes en situación de riesgo», *V Congreso Internacional de Educación Física*, Barcelona, 2010. Se puede consultar en la siguiente dirección web: <http://www.ub.edu/Vcongresinternacionaleducacionfisica/userfiles/file/MesasRedondas/MR6PaulWright.pdf>, [Con acceso el 03.02.2014].

PEDRO CASAS, «Compensar las desigualdades», *El País*, 08.04.97.

PEJENAUTE, P.: «La Universidad, la Formación Permanente y el Deporte», *El Deporte del siglo XXI: Un reto para todos*, Instituto Navarro de Deporte y Juventud, Pamplona, 2001.

PÉREZ LÓPEZ, G.; ORTIZ RODRIGUEZ, D. y NAVARRO GALERA, A.: «La implantación de medidas de gestión en la Administración Local española: una aproximación», disponible en formato digital en la siguiente dirección web: http://www.aeca1.org/pub/on_line/comunicaciones_xvcongresoaeaca/cd/145f.pdf, [Con acceso el 01.02.2015].

PÉREZ MONGUIÓ, J.M.: «Tramitación parlamentaria de la Ley del Deporte de Andalucía», *Anuario andaluz de Derecho deportivo*, núm. 3, 2003, pp. 121-140.

PEREZ MOROTE, R.: «El cálculo de tasas y precios públicos en la Administración Local: versión analítica frente a versión jurídica», *Auditoría Pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 25, 2001, pp. 25-42.

PIÑERO GARCÍA-LAGO, G.: «La gestión deportiva local: problemática actual», *La gestión deportiva local: Problemática actual y tendencias de futuro*. Jornadas organizadas por la FEMP y el Consejo Superior de Deportes en febrero de 2007, pp. 7-17.

PONS REBOLLO, M.: «Los Servicios Públicos Locales», *Revista de Estudios Locales*, núm.162, 2013, pp. 32-60.

PRADO LORENZO, J.M. y GARCÍA SÁNCHEZ, I.M.: «La utilización de la planificación estratégica y de los indicadores de gestión en el ámbito municipal: análisis empírico de los factores que afectan a su implantación». *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, núm. 130, 2006.

PRADOS PRADOS, S.: «El Derecho deportivo en Andalucía», JIMENEZ SOTO, I. y ARANA GARCÍA, E, (dirs), *El Derecho Deportivo en España: 1975-2005*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2005.

- «Unión Europea y voluntariado deportivo en Andalucía» BALAGUER CALLEJÓN, F. y ARANA GARCÍA, E. (coords.) *Libro homenaje al profesor Rafael Barranco Vela*, Thomson Reuters, Pamplona, 2014.

PRATS I CATALÁ, J.: «La transformación del Estado y la Administración Pública en la Democracia española», LONGO, F. y ZAFRA, M.: *Pensar lo público*, CEMCI-ESADE, Granada, 2006.

PRAT GAU, M.; SOLER PRAT, S.; VENTURA VALL-LLOVERA, C.; y TIRADO RAMOS, M.: «El deporte como instrumento para el desarrollo de la capacidad crítica de los adolescentes». *Consejo Superior de Deportes. Serie ICD* núm. 48, 2006.

PUIG, N.: «Revisión histórica de la política deportiva en España, lecciones que se pueden extraer de cara al futuro». Apuntes del Tercer Encuentro de política deportiva, Ayuntamiento de Baracaldo, 1993.

QUESADA, S.: «Economía y Deporte, financiación pública del deporte» III Encuentros de Política Deportiva de Baracaldo, Bilbao, 1993.

QUINTANA LÓPEZ, T.: «Derecho de los vecinos a la prestación de los servicios públicos». *Cuadernos de Derecho Local*, n.16, 2008. pp. 7-13.

RAMIÓ MATAS, C.: «E-administració i nous models de gestió pública», *I congrés català de gestió pública*, Barcelona, 2002.

- «Externalización de servicios públicos y corrientes neo empresariales: los problemas de la administración relacional en el contexto de un gobierno multinivel», *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct. 2000.
- «Teoría y práctica del fenómeno de la externalización», en la obra colectiva *La colaboración público-privada y la creación de valor público*, Diputación Provincial de Barcelona, Barcelona, 2009.
- *La colaboración público-privada y la creación de valor público*. Diputación Provincial de Barcelona, Barcelona, 2009.
- *La gestión pública en tiempos de crisis*, disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <file:///C:/Users/USUARIO1/Downloads/gestion-de-la-aapp-en-tiempos-de-crisis.pdf>, [Con acceso el 01.06.2015].

RAMÍREZ PERDIGUERO, F. J. y otros: *Los valores del deporte en la Educación*, Consejo Superior de Deportes, Madrid, 2004.

RAMÍREZ SÁNCHEZ, J.L.: «Instalaciones deportivas locales. Problemática y nuevos retos», *Anuario Andaluz de Derecho Deportivo* núm. 9, 2009.

RAMIREZ SILVA, W VINANCIA ALPI, S.; RAMON SUAREZ, G. «El impacto de la actividad física y el deporte sobre la salud, la cognición, la socialización y el rendimiento académico». *Revista de Estudios Sociales*, núm. 18, 2004.

REAL FERRER, G.: *Derecho Público del Deporte*, Civitas, Madrid, 1991.

«Las competencias de los entes locales en materia de deporte», MUÑOZ MACHADO, S (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, 2ª edición, Civitas, Madrid, 2003.

RECUERDA GIRELA, M. A.: «La actividad física y el deporte como estrategias de salud pública para la prevención y el control de la obesidad», *Derecho deportivo*, núm. 6, 2005.

- «El derecho deportivo y su relación con el Derecho sanitario y el Derecho alimentario», JIMENEZ SOTO, I. y ARANA GARCÍA, E. (dirs), *Derecho Deportivo en España: 1975-2005*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2005, pp. 379-408.
- «La protección de la salud a través del Derecho administrativo social: Derecho deportivo y otros sectores del ordenamiento», *Anuario Iberoamericano de Derecho Deportivo*, núm. 1, 2009.

REDONDO CASTÁN, J.C. y REDONDO CASTÁN, A.: «Orientaciones políticas en los servicios deportivos. Modelos alternativos de gobierno municipal», *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, núm. 18, 2006, pp. 83-105.

REVUELTA ALMENGÓU, I y PASCUAL GARRIDO, F.: «Las empresas de servicios deportivos y los centros deportivos privados», en VAZQUEZ PÉREZ, J.C. (coord.) *El deporte andaluz visto por sus gestores*, AGESPORT, Granada, 2015, pp. 89-104.

REVUELTA, I. y CORREAL NARANJO, J.: «Deporte público: el modelo que viene», *Revista ADG*, núm. 8, 2012, pp. 6-11.

REVUELTA, I.: «Financiación de los servicios deportivos», *Revista ADG*, núm. 9, 2012, pp.14-19.

RIVERA BUTZBACH, E.: *La eclosión de la financiación colectiva (un cambio, tecnológico, social y económico)*, Colección nuevos sistemas.com, Barcelona, 2012.

RIVERO ORTEGA, R.: «Potestad normativa y servicio público Local. Los servicios reglamentados», MERINO ESTRADA, V., *La potestad normativa Local auto organización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales*, Colección de Temas de Administración Local, núm. 82, Granada, 2008.

ROCA ALOMAR, A.J.: «Naming rights. Del Rich Stadium al Teatro Häagen Dazs», disponible en formato digital en la siguiente dirección web: http://www.iusport.es/images/stories/antonio_roca_NAMING_RIGHTS.pdf, [Con acceso el 01.09.2014].

RODRIGUEZ ARANA, J.: «El derecho fundamental a la buena administración de instituciones públicas y el Derecho administrativo», AVILA RODRÍGUEZ, C.M. y GUTIERREZ RODRÍGUEZ, F. (coords.), *El derecho a una buena administración y la ética pública*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011.

RODRIGUEZ ARANA; J.: «Las prerrogativas de la administración en los contratos de las administraciones publicas». Disponible en la siguiente dirección web: http://ruc.udc.es/bitstream/2183/7496/1/AD_12_art_42.pdf. [Con acceso el 01.02.2015].

RODRÍGUEZ GARCÍA, M^a. J.: «Asociaciones y coproducción de servicios en municipios españoles», *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 25, 2011, pp. 357-369.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, R.: «La Calidad y el Modelo IWA-4 para el Desarrollo Municipal», *Revista de la Red de Expertos en Calidad en la Administración Pública*, núm. 10, 2012, pp. 13 -19

RODRÍGUEZ-SABUGO FERNANDEZ, J.R.: «La naturaleza de los consejos sectoriales de las Corporaciones Locales», *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 7, 1989, p. 796.

ROMAN MARQUEZ, A.: «La gestión indirecta de los servicios públicos. Algunos mecanismos de racionalización y control», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 89, pp. 111-152.

ROMÁN MASEDO, L.: «De la Nueva Gestión Pública al Nuevo Servicio Público: de ciudadano a cliente y vuelta a empezar» *X congreso de la asociación española de ciencia política y de la administración*, Murcia, 7-9 septiembre de 2011, disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/10/papers/191.pdf>, [Con acceso el 01.02.2015].

ROMERO GRANADOS, S.: «El deporte escolar en Andalucía», FRAILE ARANDA, A. (coord.), *El deporte escolar en el siglo XXI: análisis y debate desde una perspectiva europea*, Graó, Barcelona, 2004.

ROMERO RAMOS, M^a. J.: «El Plan del Deporte en edad escolar de Andalucía», *II Congreso de Deporte en Edad Escolar*, Valencia, 26 de octubre de 2011. Se puede consultar en la siguiente dirección web: http://www.deporteescolarvalencia.com/uploads/editor/pps_romero_ramos_plan_deporte_escolar_andalucia.pdf, [Con acceso el 01.02.2014].

ROYO MONTAÑÉS, S., ACERETE GIL, J.B. y MARTÍ LÓPEZ, C. «Rendición de cuentas en los Ayuntamientos españoles, a través de indicadores de gestión» *Presupuesto y Gasto Público*. núm. 66, 2012.

RUBBI, P. y BOTTARI, Carlo: *Progettare il benessere. Una storia che viene da lontano: dall'Istituto per l'educazione fisica alla facoltà di scienze motorie*, Bononia University Press, Bolonia, 2010.

RUBIO GUERRERO, J.:«Precios públicos y equidad social». Se puede consultar en la siguiente dirección web: <http://elcomentario.tv/reggio/precios-publicos-y-equidad-social-de-juan-jose-rubio-guerrero-en-expansion/01/05/2012/>

RUEDA LÓPEZ N.: «La eficiencia y su importancia en el sector público», *Revista Stoikos*, núm.1, 2011, pp. 38-47.

RUIZ JUAN, F.; GARCÍA LÓPEZ; A. y CASIMIRO ANDUJAR, A.: *La iniciación deportiva basada en los deportes colectivos*, Gymnos S.L., Madrid, 2001

RUIZ-RICO RUIZ, G.:«El derecho a una buena administración. Dimensiones constitucional y estatutaria», AVILA RODRÍGUEZ, C.M. y GUTIERREZ RODRÍGUEZ, F. (coords) *El derecho a una buena administración y la ética pública*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011.

RUIZ LÓPEZ, J. y CUÉLLAR MARTÍN, E.: «Administraciones Públicas y Proyectos de Cooperación Público Privada», *Revista de la Red de Expertos en Calidad en la Administración Pública*, núm. 10, 2012.

SALAS ARQUET, J. M.: *El principio de continuidad de los servicios públicos*, INAP, Madrid, 1997.

SÁNCHEZ ARMAS, M.: «La teoría del gasto fiscal: un replanteamiento». Disponible en la siguiente dirección web: [ftp://tesis.bbt.ull.es/ccsyhum/cs57.pdf](http://tesis.bbt.ull.es/ccsyhum/cs57.pdf), [Con acceso el 01.02.2015].

SÁNCHEZ BLANCO, A. «Marcos de mejoras de calidad de las Administraciones Públicas», AVILA RODRÍGUEZ, C.M. y GUTIERREZ RODRÍGUEZ, F. (coords.) *El derecho a una buena administración y la ética pública*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011.

SÁNCHEZ OLLERO, J.L. «La situación presupuestaria pública: algunas reflexiones socioeconómicas», en VAZQUEZ PÉREZ, J.C. (coord.) *El deporte andaluz visto por sus gestores*, AGESPORT, Granada, 2015.

SÁNCHEZ VIZCAÍNO, J.: «La colaboración público-privada desde el enfoque de la representación social (FSAP-COOO)», *La colaboración público-privada y la creación de valor público*, Diputación Provincial de Barcelona, Barcelona, 2009.

SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. y BOMBILLAR SÁENZ, F.M.: «El valor cultural y turístico de las ‘prácticas deportivas tradicionales’ y su fomento desde el derecho deportivo», *Revista Andaluza de Derecho del Deporte*, núm. 3, 2007.

SANJUAN ALBACETE, J.: «Incidencia de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local, en la libertad de elección de las formas de gestión de los servicios públicos locales», *Actualidad Administrativa*, núm. 7, 2006, pp. 772-782.

SANTOLARIA PARELLA, J.: «La externalización a través del sector privado: evaluación y participación del ciudadano», *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.

SANTOS ORTEGA, A. y BALIBREA MELERO, E.: «Barrios desfavorecidos y prácticas deportivas: integrar el deporte en la política urbana» *Arxius de Ciències Socials*, núm. 10, 2004.

SANTOS ORTEGA, A.: «Exclusión social y deporte», *Revista de Información y Pensamientos Urbanos*, núm. 81, 2011. Disponible en soporte digital en la siguiente dirección web: <http://w2.bcn.cat/bcnmetropolis/wp-content/uploads/2012/07/81-La-pobreza-que-viene.pdf>, [Con acceso el 14.10.2014].

SANZ RUBIO, E.: «Análisis del mecanismo de financiación para el pago a proveedores de las Entidades Locales: la pretendida solución definitiva», *Boletín de Derecho local*, de 1 de mayo de 2012, disponible en formato digital (on line) en la siguiente dirección web: http://www.elderecho.com/administrativo/Analisis-financiacion-proveedores-pretendidadefinitiva_11_404305002.html

SEGARRA ORTIZ, M.A. «Los servicios públicos: una exigencia de nuestro tiempo», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 7, 2004, pp.11-30.

SEIJAS VILLADANGOS, E.: *Los derechos de las personas mayores*, BOE, Madrid, 2004.

SENDÍN GARCÍA, M.A.: *Hacia un servicio público europeo. El nuevo derecho de los servicios públicos*, Comares, Granada, 2003.

SOLAR CUBILLAS, L.V.: «Antecedentes, misión y objetivos del deporte municipal», SOLAR CUBILLAS, L.V. (coord.), *Deporte, Gestión y Municipio. Aspectos clave*, EUDEL, Bilbao, 2006.

- «Servicios y clientes. El reglamento de servicios», SOLAR CUBILLAS, L.V. (coord.). *Deporte, Gestión y Municipio. Aspectos clave*, EUDEL, Bilbao, 2006.
- «El deporte como servicio local ante la “era wiki”», *Libro de Actas del I Congreso FADGE sobre la gestión del Deporte en España: Innovación y tendencias en gestión deportiva*. Disponible en la siguiente dirección web: <http://www.fagde.org/archivos/El-deporte-como-servicio-local-ante-la.pdf>, [Con acceso el 30.06.2015].
- «La necesidad de una percepción ética del deporte y su gestión. El marco conceptual en la responsabilidad social corporativa», *Responsabilidad social, ética y deporte*, Libro de actas del XII Congreso AEISAD, Madrid 2012.

SOSA WAGNER, F. y DE MIGUEL GARCÍA, P. *Las competencias de las Corporaciones Locales*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1995.

SOSA WAGNER, F.: *Manual de Derecho Local*, Tecnos. Madrid 2004.

- «La actual encrucijada de los servicios y las empresas públicas locales» *Revista de Estudios Locales*, núm. Extraordinario, Julio de 2007.
- «La fundación en el horizonte de las formas de gestión de los servicios públicos locales», en SOSA WAGNER F. (coord.), *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, T-2, Tirant lo Blanch, 2000.
- *La gestión de los servicios públicos Locales*. THOMSON-CIVITAS, Madrid, 2008.
- «Servicio público y papel de la nueva Administración y sus entes reguladores», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm.7, 2004, pp. 125-149.

SOUVIRON MORENILLA, J.M^a.: «Fronteras entre lo público y lo privado: las llamadas asociaciones deportivas», *Derecho del Deporte. El nuevo marco legal*, UNISPORT, Málaga, 1992.

- «Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 80-98.
- «Sentido y alcance del derecho a la buena administración», AVILA RODRÍGUEZ, C.M. y GUTIERREZ RODRÍGUEZ, F. (coords.), *El derecho a una buena administración y la ética pública*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011.

SUAREZ PANDIELLO, J. FERNÁNDEZ LLERA, R.: «El principio del beneficio en la financiación de los municipios españoles: teoría y práctica», *Papeles de economía española*, núm. 5, 2008, pp. 190-211

SUAREZ PANDIELLO, J.: «Esfuerzo fiscal municipal y aportación del usuario al coste de los servicios», *XV Encuentro de Economía Pública*, Salamanca, febrero de 2008.

- *Reformas de la Imposición Local en Momentos de Máxima Austeridad*, disponible en formato digital, en la siguiente dirección web: http://www.fundacionsepi.es/ciea/Reformas_imposicion_local.pdf, [Con acceso el 14.02.2014].

- *La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*, FEMP, 2008.

SUÁREZ RINCÓN, V.A.: «Suficiencia versus eficiencia económica de las Entidades Locales», *Auditoría Pública*, núm. 52, 2010, pp. 79-88.

TEJEDOR BIELSA, J.C.: *Público y privado en el deporte*, Bosch, Barcelona, 2003.

TEROL GÓMEZ, R.: «Deporte para todos y Administración Local», *Congreso de Ciencias Sociales y Deporte de la AEISAD*, Burriana, 1992.

- «Deporte en edad escolar y deporte universitario», ESPARTERO CASADO, J. (Coord.), *Introducción al derecho del deporte*, Dykinson, Madrid, 2009.

TERUELO FERRERAS, B. y SOLAR CUBILLAS, L.: «El deporte municipal en España: la revisión del modelo», MARTINEZ AGUADO, D. (coord.), *La gestión deportiva municipal en Iberoamérica: historia, teoría y práctica*, Librerías deportivas Esteban Sanz SL, Madrid, 2013.

TERUELO FERRERAS, B.; SOLAR CUBILLAS, L.; VILLAVERDE HERRERO, E. y MARTIN CABALLERO, O.: «Situación actual de las políticas municipales en el deporte», FADGE, Madrid, 2015.

TERUELO FERRERAS, B.: «Costes y precios del deporte municipal». Disponible en la siguiente dirección web: <http://www.fagde.org/archivos/Costes-y-precios-del-deporte-municipal.pdf>, [Con acceso el 30.06.2015].

- «Gestión pública de las instalaciones deportivas municipales», FEMP Zaragoza, 1996, disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <http://www.bizkaia.net/kultura/kirolak/pdf/GESTIONSANTIZABALETA.DOC.pdf>, [Con acceso el 01.09.2014].

- «La financiación del deporte municipal: coste, valor y precio de los servicios», *Deporte, gestión y municipio. Aspectos claves*, SOLAR CUBILLAS, L.V. (coord.), EUDEL, Bilbao, 2006, pp.165-188.

- *El deporte vale más que cuesta*. Disponible en la siguiente dirección web: <http://www.munideporte.com/seccion/Blog/15249/El-deporte-vale-mas-que-cuesta.html> (con acceso el 20.02.2014).

TOMÁS FORNES, M.: *El debate sobre la eficiencia y la democracia local*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 2001.

TORNOS MAS, J.: «Competencias municipales para la ordenación y gestión de servicios públicos», *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 245, 1990, p. 23.

- «Potestad tarifaria y política de precios», *Revista de Administración Pública*, núm. 135, 1994, p. 77-101.
- «Las cartas de servicios» *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 10, 2006, pp.72-82.

TORRES BOSCO, P. «Treinta años de instalaciones deportivas». *30 años de deporte en Andalucía*, VÁZQUEZ PÉREZ, J.C. (coord.) Wanceulen, Madrid, 2013.

TORRES LÓPEZ, M^a.A.: «Régimen jurídico del voluntario en España: del voluntariado social al voluntariado para la sociedad», *Actualidad Administrativa*, núm. 19, 2000, pp. 613-627

- *La discapacidad en el Derecho Administrativo*, Civitas, 2012.
- «El voluntario como forma de participación en la gestión pública local del deporte» *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, núm. 2, 1999.

TOSCANO GIL, F.: «Las competencias locales en materia deportiva en Andalucía, tras la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía y ante la futura Ley Autonómica de Régimen Local», *Revista Española de Derecho Deportivo*, núm. 23, 2008, pp. 25-58.

- «La racionalización de la Administración Local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama general», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, pp. 21-47.
- «Deporte y entidades locales: el nuevo marco competencial en Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm.58, 2005, pp. 297-313.
- «El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 165, pp. 285-320.
- «La regulación local de la transparencia», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 8, 2014, pp. 58-84.
- «Las competencias locales en materia deportiva en Andalucía, tras la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía y ante la futura Ley Autonómica de Régimen Local», *Revista Española de Derecho Deportivo*, núm. 23, 2009, pp. 25-58.
- «Las competencias de las Entidades Locales en materia deportiva en Andalucía», *Anuario Andaluz de Derecho Deportivo*, núm. 4, 2004.

TRONCOSO REIGADA, A.: «Dogmática administrativa y derecho constitucional: el caso del servicio público», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 57, 1999.

UGARTETXEA GERRIKAETXEBARRIA, J. «La coordinación intermunicipal en el deporte», SOLAR CUBILLAS, L.V. (coord.). *Deporte, Gestión y Municipio. Aspectos clave*, EUDEL, Bilbao, 2006, pp. 259-289.

VALVEDU I GIMENO, J. y BOIX I JUNQUERA, R.: «El papel de las Corporaciones Locales en el ámbito deportivo: Ayuntamientos, diputaciones, cabildos y consejos insulares», *IV Jornadas deportivas y Corporaciones Locales*, FEMP, 1986.

VAQUER CABALLERÍA, M. «El criterio de la eficiencia en el Derecho Administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 186, 201, pp. 91-165..

VAZQUEZ COBOS, C.; ARACIL ÁVILA, I. Y GONZÁLEZ ROMANILLOS, F.: «Planes de ajuste de las Corporaciones Locales. Cuestiones relacionadas con la elaboración del plan de ajuste exigido en el ámbito del real decreto-ley 4/2012», disponible en formato digital en la siguiente dirección web:<http://pdfs.wke.es/6/3/6/5/pd0000076365.pdf>, [Con acceso el 01.02.2015].

VAZQUEZ PÉREZ, J.C.: *La política deportiva pública basada en la sociedad*, Delegación de Cultura y Deportes de la Diputación de Málaga, Málaga, 2015.

VAZQUEZ RABAS, F.S.: «Las políticas deportivas locales: evolución y futuro» *Las políticas deportivas locales: evolución y futuro*, FEMP, Madrid, 1997.

VELASCO CABALLERO, F.: «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *Anuario de Derecho Municipal 2012*, Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid y Marcial Pons, Madrid, 2013,

VELASQUEZ BUENDÍA, R.: «Deporte y Educación Física: la necesidad de una conceptualización de la enseñanza deportiva escolar (de un ‘deporte educativo’ a una ‘educación deportiva’)» *Los últimos diez años de la Educación Física escolar*, LÓPEZ PASTOR, V.; MONJAS AGUADO, R. y FRAILE ARANDA, A. (Coords.), Universidad de Valladolid, Valladolid, 2004.

VERA RIOS, S.: «La estructura del coste de los servicios públicos deportivos en el ámbito municipal», *La contabilidad ante el nuevo milenio*, IX Encuentro de Profesores Universitarios de Contabilidad, Las Palmas de Gran Canaria.

- «La incidencia de la sub actividad en la determinación del coste y la fijación del precio de los servicios públicos: análisis de un caso», *Cruzando fronteras: tendencias de contabilidad directiva para el siglo XXI*. León, 2001.

VILLAGRASA ALCAIDE, C. (Coord.): *El envejecimiento de la población y la protección jurídica de las personas mayores*, Cedecs, Barcelona, 2000.

VILLALBA PÉREZ, F.: «Adaptación de los servicios públicos locales al contexto jurídico y social» *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, núm. 1, 2010.pp.169-196.

- «Nuevo marco jurídico para la gestión pública local», en MOREU CARBONELL, E (ed.), *El impacto de la transposición de la Directiva Bolkestein y la reforma de los servicios en el Derecho administrativo*, Monografías. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. XII, 2010, pp. 160-171.

VILLAR ESCURRA, J. L.: *Servicio público y técnicas de conexión*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

VILLAR PALASÍ, J.L.: «Concesiones administrativas», *Nueva Enciclopedia Jurídica*, tomo IV, Barcelona, Seix, 1981, pp. 687 y 696

VILLAR ROJAS, F.J.: *Privatización de servicios públicos*, TECNOS, Madrid, 1993.

- «Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», disponible en formato digital en la siguiente dirección web: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503637>, [Con acceso el 01.07.2015].
- «Las técnicas administrativas de garantía de las obligaciones de servicio público», *REDETI*, núm. 11, 2001, pp. 35-54.

VILLORIA MENDIETA, M.: «La transparencia como política pública en el nivel local», *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 26-27, 2014, pp. 4-17.

ZAFRA VICTOR, M.: «La Ley de Autonomía Local de Andalucía», *Revista de estudios regionales*, núm. 88, 2010, pp. 253-258. Disponible en formato digital (on line) en la siguiente dirección web: <http://www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf1136.pdf>, [Con acceso el 12.07.2015].

ZAMBRANA CONTRERAS, M. *Historia y breve evolución del deporte en España. Desde la Educación Física de Amorós a la gestión del siglo XXI*. Círculo de gestores deportivos de Madrid, 2005.