



Colección de Derecho Deportivo

El interés general como principio rector de la acción pública en el deporte local

Julián Hontangas Carrascosa
Juan A. Mestre Sancho
Francisco Orts Delgado



INTRODUCCIÓN

El libro que el lector tiene entre sus manos es el resultado natural de una publicación anterior de los mismos autores, en esta misma colección, editada bajo el título *La gestión participada en el deporte local*. Aquella obra fue publicada en el año 2014 y, desde entonces, pese a existir un claro interés de Ayuntamientos y Diputaciones en las alternativas de gestión que se proponían, acordes a tiempos de crisis y a las exigencias de la legislación vigente, fueron pocos los que iniciaron procesos de cambio y adaptación de sus estructuras a los requerimientos de la legalidad vigente.

En aquel trabajo se señalaba que, además de las opciones propias de la tradicional contratación de servicios deportivos, existía la alternativa de acudir a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, para llevar a cabo una adjudicación directa de las instalaciones deportivas en favor de los clubes deportivos locales, desde los que se implementaban programas deportivos de orientación social e interés general¹. Se planteaba y justificaba que los clubes deportivos del municipio pudieran acceder a las instalaciones deportivas, para gestionar desde ellas su respectiva modalidad o especialidad deportiva. Nada nuevo, dirían

¹ Cfr. obra citada J. Hontangas, J. A. Mestre y F. Orts, *La gestión participada en el deporte local*, Reus, 2014, pp. 296 y 299, con referencia a los artículos 92 a 96 de la Ley 33/2003 que se refieren a los requisitos y el procedimiento de autorización demanial.

algunos. Y es verdad, puesto que no hay club en España que se precie que no tenga a su disposición un campo municipal, o incluso una instalación deportiva compleja, desde donde gestionar su actividad con amplia autonomía y desde donde realizar auténticas prestaciones de servicios. ¿Dónde estaba pues la novedad?... Respuesta que se encontraba en los fundamentos legales e itinerarios del proceso participativo que llevaría a cabo esta propuesta de gestión. Y donde igualmente se indicaban los resortes legales que eran precisos para justificar que la entrega de esos bienes inmuebles municipales se produjera con respecto a los principios jurídicos del sistema.

Desde entonces y hasta la fecha, algunos responsables políticos, gestores deportivos, secretarios e interventores municipales han sugerido las dificultades prácticas de acometer los cambios necesarios y nos han alentado a publicar un nuevo trabajo que constituyera una guía práctica que, además, contuviera de un modo más detallado todas las claves teóricas y de legalidad en que se basa este modelo de gestión. Algo que aceptamos no como una segunda parte, sino como un nuevo enfoque de la cuestión.

Por su parte, otros responsables y gestores, antes de haberse instruido en la materia o de recibir las explicaciones pertinentes, pensaban haber llegado en sus respectivos municipios, por iniciativa propia, tal vez de forma intuitiva, a una gestión participada realizada a su manera, defendiendo que los clubes de su pueblo o ciudad ya estaban en el uso de las instalaciones deportivas. Describiendo a continuación un escenario local, en el que se omitía justificar que los programas deportivos estaban al servicio, y justificaban, fines de interés general; o donde no se hacía referencia alguna a dichos programas y a su necesario contenido educativo o social. Donde, además, se desvelaba una entrega no documentada ni justificada de propiedades municipales a esas entidades, o de subvenciones directas sin procesos de pública concurrencia y de manera habitual. Todo lo que, en el mejor de los casos, se intenta maquillar con la suscripción de extravagantes convenios de colaboración que entran en contradicción directa con los parámetros de la legalidad vigente y que descubren una notable falta de rigor jurídico que, dicho sin ambages, alcanza de lleno el terreno de la prevaricación.

Esta es una realidad que se encuentra muy generalizada en España y que podría tener su causa en el mantenimiento de un

concepto anticuado del deporte, considerado no como un derecho sino como una actividad de corte menor e intrascendente, que tiene lugar en el tiempo de ocio y que supuestamente justifica un trato diferente, cuando no de excepción. Esta realidad ha llevado a crear esferas de impunidad, propias de aquellos productos que son hechos y consumidos por sus propios artífices, sin soportar ni admitir injerencias ni controles. De esta manera se ha conformado una realidad que ha permitido consolidar auténticos grupos de presión, frente a las autoridades locales, para la consecución de sus propios intereses. Y ha sido, tal vez así, cómo desde algunas Administraciones locales se ha llegado a confundir la función social y el interés general que existe en el deporte, con lo demandado por algunos sectores, identificado con sus intereses inmediatos o particulares. Y procediéndose a la subvención indiscriminada de todo tipo de actividades deportivas y a la entrega de los bienes públicos sin que tales actuaciones estuvieran realmente orientadas a un fin social, sin mayor control ni rendición de cuentas². Un escenario como el descrito, tan real y actual, se muestra revelador en un país que superó las estructuras verticales propias de un régimen dictatorial, para entronizar un Estado social y democrático de Derecho, pero en el que todavía pueden encontrarse ciertos espacios de impunidad, especialmente en el ámbito del deporte.

Pese a existir instrumentos de legalidad adecuados para superar esta situación en la gestión del deporte local, seguimos siendo testigos de una cruda realidad, extendida e instaurada en toda España, incluso en las grandes ciudades que cuentan con medios y recursos suficientes, entre los que obviamente existen habilitados nacionales, asesores, gestores deportivos, incluso áreas jurídicas especializadas. Por lo que, a juicio de los autores del presente trabajo, este pano-

² Véanse los recientes casos de prevaricación y malversación de caudales públicos relacionados con una mala gestión deportiva municipal y que han sido noticia en Murcia, Ceuta, Lugo o A Coruña, entre otras ciudades. (Fuente: <http://www.lavanguardia.com/vida/20160504/401553937978/denuncian-al-gobierno-de-ceuta-por-presunta-malversacion-y-prevaricacion-con-subsuenciones-a-la-federacion-de-futbol.html>; <http://www.20minutos.es/noticia/2695950/0/am-lider-psdeg-investigado-tambien-operacion-pulpo-por-lara/>; <http://www.lacronicadelpajarito.es/region/salen-a-luz-corrupcelas-concejalia-deportes-durante-etapa-miguel-cascales>; <http://www.laopinioncoruna.es/galicia/2016/01/21/fiscalia-aprecia-prevaricacion-alcalde-as/1033893.html>; consultadas el 22 de octubre de 2016).

rama de debilidad solo puede explicarse por la magnitud que ha alcanzado el problema y por la conveniencia política de no afrontarlo, con tal de no perjudicar a ninguno de los múltiples intereses creados y poder así continuar rentabilizando sus ventajas.

Frente a este problema generalizado en el ámbito del deporte municipal, el presente trabajo continúa siendo un reto frente al inmovilismo y pretende ofrecer una alternativa jurídica y de gestión, desde postulados que se apoyan en las propuestas del Parlamento Europeo, las altas instituciones del Estado y los órganos jurisdiccionales. Utilizando los itinerarios jurídicos ya existentes y que se ponen a nuestra disposición, para regularizar el uso adecuado de las instalaciones deportivas municipales por parte de las entidades deportivas locales, en programas al servicio del bien común, esto es, del interés general.

Una propuesta en la que los autores de este trabajo creemos firmemente y de la que pensamos que pueden beneficiarse todos los agentes protagonistas y en todos los ámbitos del deporte: los deportistas, los responsables políticos y también los técnicos y gestores de la Administración local. Pero con un plus de beneficio para la ciudadanía, pues toda gestión adecuada permite un mejor disfrute de los servicios y una mejor satisfacción de los derechos ciudadanos. Y aunque es cierto que los razonamientos y propuestas que el lector encontrará en este libro no pretenden ser la panacea frente a los problemas del deporte municipal, ni gozar de la exclusividad entre todas las posibles alternativas y soluciones..., se nos presenta como una opción de legalidad que consideramos necesario compartir y poner al servicio de todos.

El presente trabajo pone de manifiesto el tránsito inconcluso que los municipios democráticos españoles han protagonizado, siendo testigos de los principales cambios en los hábitos deportivos de la población. Las inversiones realizadas en instalaciones y programas deportivos han servido de soporte para el desarrollo del deporte popular. La prestación directa de los servicios públicos, en unos primeros momentos, dio paso a una estrategia mixta en la que penetró la iniciativa privada comercial para gestionar concesiones administrativas. Se ha vivido en este país, independientemente de las peculiaridades territoriales, una evolución en las formas de gestión de los servicios públicos paralela a la evolución del desarrollo económico. De este modo, las sucesivas crisis generadas por

la economía han atraído a la iniciativa privada por la incapacidad del ámbito público de soportar las inversiones y costes de los servicios municipales. No obstante, en general, la población ha ido sumándose al deporte y los índices de práctica deportiva se han multiplicado gracias, en parte, a la labor de los Ayuntamientos.

Algunos autores (entre otros, García Ferrando, Paris, Orts y Mestre, Burillo, y Teruelo y Soler) hablan del municipio como el gran motor de la práctica deportiva en España. Sin embargo, dicho motor, desde la última crisis de 2008, se ha ido ralentizando, ya que su potencia ha sido cercenada por la propia situación económica y, por una legislación anticrisis que ha obligado a los Ayuntamientos a estrecharse el cinturón para cumplir con los límites del déficit, les ha impedido endeudarse en aras a la estabilidad presupuestaria y a la sostenibilidad financiera de la institución.

Ante esta desaceleración, la reacción de la sociedad civil ha sido ocupar aquellos nichos de actividad que abandonaba la Administración local por su incapacidad. Lejos de entrar en crisis, los índices de participación ciudadana en el deporte han ido en aumento, se han creado nuevas estructuras privadas, comerciales y/o de carácter asociativo que han sustituido a la prestación directa del servicio deportivo municipal. Estas entidades se han encontrado con un parque de instalaciones ya construido y unas nuevas formas de práctica deportiva estimuladas por la tecnología, la comunicación, la globalización, los estereotipos sociales orientados a la estética y a la salud. Una coyuntura perfecta para abordar proyectos desde el ámbito privado pero sin renunciar y/o aprovechar la herencia pública.

Esta obra no entrará a valorar cuales pueden ser las consecuencias de la evolución del sistema deportivo local, ni respecto de la debilidad o fortaleza de las estructuras sustitutorias del servicio público deportivo. Se deja esa tarea para su análisis desde la perspectiva de la sociología. No obstante, se puede afirmar que en estos momentos se está viviendo un periodo de transición dentro del sistema deportivo local que, indudablemente, resta protagonismo a los Ayuntamientos, a costa de aumentar el de la sociedad civil como promotora y gestora del deporte.

Los responsables municipales, en algunos casos, se encuentran desorientados por los rápidos cambios que está experimentando la sociedad. Precisan de referencias teóricas y prácticas que reorienten

el papel de los Ayuntamientos en la promoción del deporte. Papel que, sin duda, y como se verá a lo largo de la obra, conservan los municipios, tanto por su responsabilidad en el desempeño de las competencias, como por su responsabilidad social y política, otorgada por el Estado de Derecho.

Resulta evidente que los actores sociales, grupos de interés, *stakeholders*, etc., han tomado el camino activo de la participación. Los Ayuntamientos deben ser conscientes de esta deriva y aprovechar la fuerza de este nuevo movimiento social para establecer vínculos de colaboración firmes que, por un lado, promuevan el asociacionismo promotor del deporte y, por otro, garanticen la calidad de los servicios deportivos, la seguridad y demás garantías que procura la oferta del servicio público.

En la base de este nuevo paradigma social se encuentra el principio de subsidiariedad, que reorienta la acción pública hacia aquellos ámbitos de actuación dónde la iniciativa privada todavía no ha llegado o ha descuidado y, dónde la acción pública se observa imprescindible para conseguir el interés general: salud, educación, igualdad, integración, etc.

En esta obra el lector encontrará una primera parte, que conforman los capítulos del I al III, en la que se establece el marco jurídico de referencia de la acción pública, orientado a la consecución del interés general y conformado por los principios generales, ámbitos preferentes de actuación y líneas estratégicas de actuación. En esta parte se justifica la acción pública desde la perspectiva de las competencias municipales en materia de deportes y la doctrina del Consejo de Europa cuyo *leitmotiv* se centra en la *función social del deporte*. Se toman como principios generales de actuación la responsabilidad social corporativa y los principios de la buena gobernanza. Se establecen como ámbitos sociales de actuación el ámbito de la salud, la educación, la integración e inclusión social, la ciudadanía activa, el voluntariado y el respeto al medio ambiente. Además, se proponen dos líneas de actuación que orientan la política deportiva municipal hacia la participación y la responsabilidad social, líneas de actuación que promueven y ordenan la relación del Ayuntamiento con las entidades ciudadanas capaces de fomentar el deporte en el ámbito local.

La segunda parte de la obra, capítulos IV y V, tiene un carácter más instrumental o práctico. La acción de fomento es la que se

desarrolla en este libro y, concretamente, dos acciones públicas: «la gestión participada y el programa de subvenciones a entidades promotoras del deporte a nivel local». Para los responsables municipales puede resultar útil indagar en estas dos acciones que regulan la relación entre el Ayuntamiento y las entidades ciudadanas, ya que son estas las que, en la actualidad, están protagonizando el desarrollo expansivo del sistema deportivo local. Dos acciones que precisarán realizarse a través de los procedimientos legales que se proponen; y que servirán como instrumento para la aplicación de los principios jurídicos que han sido definidos en la primera parte del libro.

El nexo de unión de toda la obra es la búsqueda del «interés general». Un término jurídico indeterminado que debe ser definido, en este caso, como promotor de las políticas públicas en el deporte local. Un principio que determina la acción pública, en general, y orienta las políticas deportivas hacia la dirección óptima, en cada circunstancia y contexto particular.

CAPÍTULO I

PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACCIÓN PÚBLICA. CONCEPTOS PREVIOS

I. EL CONCEPTO DE INTERÉS GENERAL EN LA DOCTRINA Y SUS RIESGOS

A. Planteamiento

Desde antiguo la doctrina jurídica ha considerado que la expresión «interés general», aun siendo indefinible, no haría referencia al interés de las Administraciones públicas sino más bien al interés de los administrados, de todos los ciudadanos o de aquellos a los que una ley concreta se dirige; haciendo que este término se aproximase al concepto de «bien común», como objetivo a alcanzar por quienes tienen a su cargo el gobierno de las cosas comunes (*res publicae*). Y haciendo por tanto que un concepto inicialmente indefinible, como lo es el concepto de *interés general*, se aproxime a la definición clásica de la ley, en cuanto que ordenación de la razón al bien común...¹.

¹ Constituye un clásico del Derecho la definición de ley proporcionada por Santo Tomás: *ordinatio rationis ad bonum comunem, ab eo, qui curam communitatis habet promulgata* («una prescripción de la razón, en vista del bien común y promulgada por quien tiene a su cargo el cuidado la comunidad»).

En la actualidad el *interés general* se considera como un concepto jurídico indeterminado, compartiendo calificación con otras expresiones jurídicas del mismo rango y naturaleza como las de «justiprecio», «utilidad pública», «urgencia» «interés social» o «interés público», que se han convertido en auténticos prototipos de esta categoría. Para Sáinz Moreno «... entre los términos de la locución *concepto jurídico indeterminado* existe una contradicción, pues todo concepto jurídico tiene un significado concreto. Este es un principio general del Derecho: todo concepto jurídico significa algo y no cualquier cosa»².

Estos conceptos, al no estar definidos a priori, ni legal ni reglamentariamente, quedan expuestos a un triple riesgo. Por un lado el de considerar que cualquiera y de cualquier modo puede dotarles de contenido, entendiendo que se daría una especie de «autojustificación» por el solo hecho de invocar su existencia.

En segundo lugar, existe el riesgo de incurrir en una traducción simple del interés general, efectuada en automático y por la que se considere que existe un interés general en todo aquello de lo que se presume genéricamente que interesaría a una mayoría.

En tercer y último lugar, el riesgo de una interpretación interesada y que satisfaga la conveniencia de quien interpreta, obviando la tarea de enfrentar el supuesto de hecho planteado a una evaluación jurídica rigurosa respecto de su contenido y límites legales.

En base a este triple riesgo, deberíamos cuestionarnos si este concepto, que se nos presenta a priori como indeterminado, no sería necesario, incluso imprescindible, definirlo al caso concreto y determinarlo. Y en tal caso deberíamos preguntarnos con qué criterios, con qué límites y a cargo de quien. Lo que por supuesto también entrañaría cuestionarnos bajo la responsabilidad de quién. Pero antes de pasar a desentrañar estas cuestiones anotaremos brevemente algunas de las notas distintivas del concepto, aceptadas por la doctrina jurídica.

Se considera que el interés general es un principio constitucional. Y no en vano nuestra Carta Magna se refiere al mismo en once ocasiones aunque de un modo especial en el artículo 103. Pues es

² Cfr. F. Sáinz Moreno, *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad*, Civitas, 1976, p. 172.

en este artículo donde el interés general queda encuadrado entre los fines y funciones de la Administración pública al señalar que «la Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al Derecho».

En similares términos lo hace también la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público que lo califica como principio general en el artículo 3.1 al señalar que «las Administraciones sirven con objetividad a los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho». Precepto que resulta clave para comprender los límites y el alcance interpretativo que debe tener este concepto para los empleados públicos como norma de evaluación que proporciona sentido a los derechos y deberes del sistema.

En este sentido, la identificación y concreción del interés general supone la presencia de una labor de control y concreción. Control respecto de la propia declaración de interés general. Y concreción de la finalidad o el objeto que se pretende con esa declaración. A su vez el control de la declaración de interés general exige la existencia de una justificación o argumentación legal respecto de la concurrencia, o no, de criterios y principios de legalidad que impidan la desviación de poder, esto es, la mera arbitrariedad, entendida como la actuación de las autoridades y los empleados de las Administraciones Públicas que se apartan del interés público protegido por el ordenamiento jurídico. Este control sobre la legalidad de la declaración de interés público tiende a impedir actuaciones que no sean respetuosas con una legislación concreta o con sus fines y principios, contrarias a las competencias de la propia Administración actuante, o a los procedimientos legalmente establecidos (principios de jerarquía y legalidad antes citados y que rigen la actuación de las Administraciones Públicas en cumplimiento de los intereses generales).

En definitiva, las actuaciones arbitrarias constitutivas de la denominada desviación de poder de los poderes públicos serían la antítesis de una actuación regida por el interés general. Por lo que, si una actuación unilateral y arbitraria se caracteriza por la

ausencia de argumentos y fundamento, esto es precisamente lo que debe presidir las concreciones administrativas basadas en el «interés general»: no pueden ser unilaterales y, además, deben ser fundadas o argumentadas en base al bien común, conforme al espíritu de la ley y los principios generales del Derecho, determinados por los fundamentos del ordenamiento en su conjunto o de un sector especializado del mismo, como lo es el Derecho del deporte en nuestro caso.

Por otro lado, las declaraciones de interés general, deben quedar sometidas a una labor de concreción. No solo respecto del ámbito donde deben surtir sus efectos, sino también respecto de los efectos jurídicos que se derivarán de tal acuerdo.

B. El concepto de interés general en el ámbito deportivo

A la falta inicial de concreción que resulta implícita en todos los conceptos jurídicos indeterminados, se suma la falta de concreción propia de una realidad tan variada y múltiple como la deportiva. Y esta acumulación de indeterminaciones se hace más visible cuando el legislador se refiere al interés general del deporte, haciendo que a la operación jurídica que se precisa para evaluar y concretar el referido interés general se añada la no menos ardua tarea de circunscribir a un determinado ámbito deportivo el referido interés. Pues, efectivamente, podemos referirnos a un deporte de base, adaptado, profesional, popular o ciudadano, inclusivo, femenino, de rendimiento, escolar, no competitivo... y, por tanto, para establecer la concurrencia de un interés general «deportivo» será preciso acotar el tipo de deporte al que nos referimos³. Así podemos interrogarnos sobre si sería de interés general para una Consejería de Educación que los colegios promoviesen la profesionalización de sus deportistas avanzados, si sería de interés general para un Ayuntamiento subvencionar una sociedad anónima deportiva, o si sería de interés general para el Estado que la televisión pública diera en abierto las retransmisiones de los espectáculos deportivos profesionales, por citar algunos ejemplos.

³ El Consejo Superior de Deportes publica en su web oficial el catálogo de acontecimientos deportivos de interés general agrupado por modalidades deportivas (<http://www.csd.gob.es>).

Efectivamente, el legislador no ayuda a resolver esta cuestión cuando a la indeterminación de un concepto jurídico se suma la generalidad de un ámbito multisectorial y que admite múltiples intereses de todo tipo. Y esto es precisamente lo ocurrido en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo. En esta ley se predica el interés general, entre otros, de los fines: «educativos, culturales, deportivos, sanitarios, laborales...» (art. 3.1.º), sin mayores determinaciones. Por tanto las preguntas parecen obvias: ¿cuál es y dónde está el interés general de los fines deportivos?, ¿en todo tipo de deporte?, ¿cualquiera que sea su organizador?, ¿cualesquiera que sean las condiciones o fines de la actividad?... Como parece lógico, será precisa una labor de concreción, puesto que no sería congruente que, por ejemplo, el Estado calificara como de interés general una actividad cultural sin efectuar dicha concreción y evaluación de legalidad previa. Imaginemos una declaración de interés general respecto de la gira de un cantante, de un grupo musical o de una serie de conciertos programados por grupos de músicos profesionales en festivales itinerantes. E imaginemos que tal declaración de interés general llevara aparejada, pues tuviera como fin, la retransmisión pública de los conciertos, o la subvención de esa actividad, regida por el ánimo de lucro de sus promotores. El ejemplo parece ciertamente peculiar pero, como luego veremos, podría haberse producido algo tan incongruente como esto en el mundo del deporte profesional. Lo que habría dado lugar a una contundente y fundada crítica jurídica que, pese a su fundamento y rotundidad, no ha tenido absolutamente ningún efecto en la Administración que se mantiene en su declaración unilateral de interés general, pese a todo⁴.

Pero, en materia del deporte que es competencia de las Administraciones Públicas, los límites interpretativos respecto de lo que debamos entender por interés general aparecen definidos de un

⁴ Entre otros deportes, el fútbol está considerado en España de «interés general». Así lo aprobó la Ley 21/1997, reguladora de las Emisiones y Retransmisiones de Competiciones y Acontecimientos Deportivos, conocida como *Ley del fútbol*. La norma imponía la emisión televisiva en abierto y gratis para todo el territorio nacional de un partido de Liga por jornada. Una calificación a la que históricamente se ha opuesto la Liga de Fútbol Profesional y que ha estado permanentemente rodeada de polémica.

modo claro y terminante. Por un lado, la construcción del ordenamiento jurídico deportivo ha previsto que las competencias propias de las Administraciones en materia de deporte, sean las definidas en la Constitución Española a través de su artículo 43. Y que ligan la actividad física y el deporte con la salud y la educación de la ciudadanía, como reiteradamente ha tenido ocasión de confirmar nuestro Tribunal Supremo.

De este modo, la competencia municipal en materia de deporte está perfectamente delimitada a través de la legislación deportiva autonómica que, con carácter general, asigna a los municipios las competencias relativas a la iniciación deportiva, el deporte base, el deporte de recreación y el deporte para todos. Siendo habitual que las normas autonómicas acaben reconociendo, bien en el preámbulo de la ley o bien en su articulado, que las actividades físicas y deportivas ostentan un interés general o social. Concepto que siempre está vinculado a la dimensión higiénico-sanitaria y educativa del deporte.

Expresado de un modo concreto, si un municipio español pretendiera en base a un hipotético «interés general» organizar una competición deportiva internacional, asumiendo el enorme coste económico que la misma exige, deberíamos interrogarnos respecto de la necesaria evaluación en la identificación y concreción del interés general invocado. Y debería confirmarse si dichas justificaciones, especialmente a la luz de las competencias de ese municipio en materia de deporte y las obligaciones legales en materia presupuestaria, permiten justificar el acuerdo municipal por la mera justificación de citar la concurrencia del «interés general». Pues de no hacerlo y sin perjuicio de la autonomía local, podríamos estar en presencia de una extralimitación competencial o una desviación de poder. Se trata del mismo interés general que ha sido innumerablemente exhibido por numerosos Ayuntamientos de España para justificar la entrega de inmuebles de dominio público a entidades deportivas (campos de deportes o incluso instalaciones deportivas municipales complejas) en base a pretendidas subvenciones en especie o en base a convenios de colaboración suscritos directamente con los Alcaldes, en los que invariablemente se invoca un interés general pero se omite la tramitación formal de un contrato de prestación de servicios o una autorización administrativa por el órgano competente para hacerlo. Situación que ha permitido

y sigue permitiendo que muchos clubes deportivos, en muchos pueblos y ciudades de España, ostenten todavía el uso privativo y excluyente de los inmuebles públicos en un régimen que implica una privatización *contra legem* del dominio público, auspiciada por el socorrido interés general. Pero resulta evidente que el interés general no puede encubrir ni justificar las actuaciones públicas contrarias a Derecho, pues pretenderlo constituiría un fraude de ley.

Evidentemente en estos casos extremos, tan frecuentes, estaríamos en presencia de una desviación de poder cuya fiscalización más exacta vendría de la mano de la prevaricación, la nulidad administrativa por falta de competencia de los órganos administrativos, o por falta del procedimiento adecuado. Con tales ejemplos podemos comprobar que la utilización del interés general no es una cuestión retórica relacionada con una lejana formulación administrativa, sino que entronca directamente con una realidad reincidente que nos pregunta sobre el correcto funcionamiento de nuestro sistema de Derecho, nuestro sistema político y también de convivencia.

C. Límites del interés general y evolución doctrinal hacia la participación ciudadana

El concepto de interés general afecta al Derecho administrativo y al Derecho público, pues pretende ser la fuerza del Derecho que detenga los intereses particulares (unilaterales) exorbitantes, los que gobiernan la ambición y el monopolio, especialmente en el mercado, guiado exclusivamente por el ánimo de lucro sin contraprestación. Pero también debe ser el principio al que se sometan las Administraciones Públicas tal y como la propia Constitución establece. Y que al mismo tiempo sirva como límite a la natural tendencia de las Administraciones hacia un intervencionismo y control excesivos.

Por otro lado, el interés general también es el principio de Derecho que las Administraciones Públicas deben oponer frente a las presiones de los grupos de poder, incluso en el ámbito deportivo. Pues tales grupos de interés existen en el mundo del deporte y no exclusivamente en el deporte profesional que mueve grandes cantidades de dinero. También existe en el deporte base, que mueve grandes cantidades de ilusión y tiene gran capacidad para movilizar recursos públicos hasta en el más pequeño de los municipios.

Y donde los responsables de los clubes, socios y familias receptoras de sus servicios pueden ser fácilmente utilizados y/o captados para el clientelismo político a cambio de mantener un sistema de entrega de ventajas y favores que pretenderán justificarse en base al consabido interés general. O donde estos mismos agentes sociales pueden ejercer una presión intolerable frente a las Administraciones Públicas para recibir los aludidos favores y ventajas.

Por tanto, el primer límite que debemos señalar es que el interés general nunca puede ser invocado sin una evaluación y concreción. Esto exigiría su interpretación conforme a la ley, sus principios o los principios generales del sistema de Derecho. Es decir, que si bien su formulación teórica lo encuadra entre los conceptos jurídicos indeterminados, como tal es susceptible de determinación y su destino irrevocable es convertirse en un concepto jurídico definido y por tanto determinado al caso concreto y fiscalizable⁵. En este sentido, Boquera Oliver señala que «...todos los elementos del acto administrativo pueden ser discrecionales o reglados y todos ellos, y consiguientemente todos los actos administrativos, salvo disposición expresa de una ley, pueden ser fiscalizados judicialmente. Si no se pudiese enjuiciar por los jueces la acomodación de la causa del acto a la realidad resultaría imposible evitar la arbitrariedad de los actos administrativos»⁶.

El segundo límite sería la determinación del/los sujetos legitimados para la interpretación del propio interés general o de las causas que determinan cuándo concurre, pues parece que no debería quedar en exclusiva en manos del Estado o las Administraciones intervinientes. Pero tampoco en manos de intereses particulares en exclusiva o grupos de poder. En este sentido se ha escrito mucho

⁵ Sentencias de la Sala 3.^a del Tribunal Supremo de 28 de abril de 1964, 28 de octubre de 1965 y 31 de octubre de 1978, en las que se señala esta necesidad de control judicial en el sentido de que «cualquier manifestación de la potestad discrecional de la Administración es controlable, bien en relación con los elementos incontrovertibles reglados del acto... la exención de la potestad, la competencia, el procedimiento, la forma y el fin, bien mediante la indagación de vinculaciones o limitaciones impuestas por la forma y el fin, bien por la indagación de vinculaciones o limitaciones impuestas por los principios generales del Derecho...».

⁶ Cfr. J. M. Boquera Oliver, *Estudios sobre el acto administrativo*, Civitas, 1982, pp. 102-103.

respecto del monopolio de las Administraciones para interpretar en exclusiva y dotar de contenido a este principio, algo que en la práctica ha venido ocurriendo con inusitada aceptación. Así, en el ámbito deportivo que nos ocupa, la invocación del interés general ha servido al Estado para calificar con ese carácter a determinados partidos de la liga de fútbol, con el fin de darlos en abierto en la televisión pública, en horario *prime time*. Algún autor, como M. M.^a García Caba, ha criticado abiertamente esta práctica que entraña un monopolio estatal en la interpretación de este concepto, al señalar que «...supone una radical discriminación con otros eventos deportivos o culturales similares, como la fórmula uno, el baloncesto, los estrenos de cine o teatro o los conciertos, que constituyen contenidos *prémium* audiovisuales y, además, son competidores directos en el indicado mercado... las cuestiones son más que evidentes: ¿acaso no podrían calificarse de interés general, tal y como sucede en el caso del fútbol cualesquiera de dichos eventos?, ¿dónde está la justificación de esa discriminación no compensada en el caso del fútbol? Una interpretación tan lata del interés general supone la expropiación de derechos sin contraprestación alguna, tanto a las entidades deportivas futbolísticas como a los operadores que abonan considerables cantidades económicas por derechos que continúan calificándose de interés general sin justificación alguna»⁷.

Posición a la que nos sumamos, pues no solo supone el ejercicio del monopolio del Estado en la interpretación del «interés general», sino el ejercicio interpretativo sin evaluación de legalidad alguna y sin sometimiento a los principios de igualdad (diversos espectáculos de pública concurrencia con análogas características por la expectativa ciudadana que despierta el verlos y que son evaluados de forma desigual) y congruencia, entre otros, en un evidente exceso de intervención.

Pero, por idénticos motivos, el interés general tampoco debería ser monopolizado por grupos económicos o de interés. Así, la formulación del interés general requeriría de una perspectiva abierta y plural que, en palabras de Rodríguez-Arana, debe hacerse desde

⁷ Véase M. M.^a García Caba, «El régimen aplicable a la información en el fútbol. Perspectiva española y comunitaria», en *Revista Española de Derecho Deportivo*, núm. 37 (2016), pp. 93-118.

el pensamiento complementario que precisa de un «mayor protagonismo ciudadano a la hora de conformar ese interés general del Estado social y democrático de Derecho»⁸. Este tipo de pensamiento, lejos de buscar una confrontación entre el poder del Estado y el de los sectores privados, busca una perspectiva transaccional, tal y como lo denomina el *Conseil d'État* francés⁹, abre las puertas a una nueva legitimidad que da mayor protagonismo a la ciudadanía a la hora de conformar el interés general del Estado social y democrático de Derecho.

Así desde las tradicionales fórmulas propias de un Estado intervencionista que pretende el monopolio en la interpretación del interés general, debemos evolucionar a una conformación participada del mismo. La formulación del Estado social y democrático de Derecho debe ser interpretada por una moderna Administración pública bajo los parámetros de la participación, haciendo al ciudadano el centro de sus actuaciones y no imponiéndolas en su ausencia, obviando a sus principales destinatarios. El citado autor critica este monopolio en la interpretación del interés general y señala que «ha sido objeto de apropiación creciente por las *tecnó estructuras* políticas, financieras y mediáticas que ha configurado un entramado impermeable a la vitalidad de lo real, destinado a sacar rédito a ese consumismo insolidario desde el que se ha ido, poco a poco, separando al pueblo del ejercicio de las principales cualidades democráticas que aportan temple cívico y vida real al sistema»¹⁰.

Efectivamente, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de febrero de 1984 señala que el interés general no puede entenderse desde una perspectiva unilateral en manos del Estado. Más bien debe definirse a través del pensamiento complementario. Esto es, teniendo presente la integración o articulación de lo público y lo privado a través de la intercomunicación entre los poderes públicos

⁸ Véase J. Rodríguez-Arana Muñoz, «El interés general en el Derecho administrativo: notas introductorias», en *Revista Jurídica de Canarias*, núm. 24 (2012), pp. 41-54.

⁹ *Le Conseil d'État Réflexions sur l'intérêt général – Rapport public, 1999*, sobre el que efectúa su análisis Rodríguez-Arana.

¹⁰ Cfr. J. Rodríguez-Arana Muñoz, «La participación en el Estado Social y Democrático de Derecho», en *Misión Jurídica, Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, núm. 7 (2014), p. 66.

y los agentes sociales. En definitiva a través de la participación ciudadana. De tal modo que la configuración de aquello que debemos entender por interés general, aplicado al deporte y más en concreto a sus formas de gestión local, debe quedar determinado y evaluado de modo expreso en base a criterios de legalidad, de competencia, procedimiento y principios generales del Derecho, oponiendo tales presupuestos a cualquier interés particular o unilateral que pretenda descuidar u obviar esos principios. Pero prestando atención para tener en consideración la voluntad de los agentes sociales a los que se dirige el mismo, sean ciudadanos, interesados o *stakeholders*, quienes están llamados a configurar necesariamente con la Administración pública el contenido y alcance de ese interés general, dentro de los aludidos límites legales.

La definición de ese interés general vendrá pues de la mano de los propios límites del objeto deportivo. Por tanto, no será admisible que el programa deportivo contemple cualquier finalidad de las múltiples que el deporte admite, sino que deberá circunscribirse a las finalidades de carácter público y social, perfectamente definido por el marco europeo de referencia y encuadrado en la Constitución. Asimismo el programa deberá subsumirse en las competencias propias del municipio; su contenido, requisitos y fines sociales habrán sido objeto de análisis y evaluación en los foros participativos. Y la entrega de bienes públicos necesaria para la puesta en práctica del referido programa tendrá que llevarse a cabo a través de los procedimientos legalmente establecidos, concretamente la autorización demanial de las instalaciones deportivas. En definitiva, en una visión de conjunto, el proceso deberá justificar plenamente la evaluación o determinación del interés social pretendido en un ámbito deportivo determinado.

Desde la perspectiva citada, la participación ciudadana será el vehículo que permita definir, del modo más adecuado a las necesidades y pretensiones vecinales, cuál es, de entre las diferentes alternativas legales de gestión deportiva, aquella que puede ser definida por satisfacer del mejor modo posible el interés general; la que mejor encarna la consecución del bien común y la que se dirige a los fines sociales a los que, los autores del presente trabajo, consideramos debe tender una gestión participada del deporte local.

II. COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE DEPORTES. CONCRECIÓN Y PROCEDIMIENTOS

Las competencias en materia de deportes de los municipios vienen atribuidas, fundamentalmente, por la legislación sectorial de la Comunidad Autónoma correspondiente. Estas se completan con las que le atribuye la legislación básica de régimen local. Este último ordenamiento confiere a los municipios las potestades de auto-organización, de programación y planificación, etc., lo que permite el desarrollo de programas de acción social e interés general, entre otros ámbitos, también en el deporte. La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local, en su artículo 25, establece que «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». Además, el municipio ejercerá, competencias, entre otras, en materia de actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre, etc. Según el artículo 26.1.c), el municipio tiene la obligación de prestar el servicio público derivado de la gestión de las instalaciones deportivas municipales.

Los municipios ejercen, básicamente, las labores de promoción, planificación y gestión deportiva, en el ámbito de sus competencias, propiciando la participación, la integración y la cohesión social entre sus ciudadanos y ciudadanas. Por otro lado, el municipio tiene determinado un ámbito de competencias que le habilita para intervenir a través de las formas tradicionales de policía, fomento o servicio público, es decir, controlando y fomentando la actividad privada, o estableciendo los servicios necesarios para dar respuesta a las demandas sociales.

Sin embargo, para que la acción de los municipios resultara más eficaz, sería necesaria la concreción de estas competencias que se encuentran formuladas de forma muy genérica. La ventaja que puede suponer un sistema de competencias tan abierto y general se puede volver en contra de la propia acción pública que no queda determinada por un auténtico derecho subjetivo.

Si comparamos la acción municipal con el trabajo de un pintor, diríamos que nuestro ordenamiento jurídico conforma el marco del cuadro y los municipios pintan el contenido, cada uno a su manera.

Cuadro núm. 1. Competencias municipales en materia de deporte

Ejecutar la legislación que la Administración autonómica promueva
Fomentar el deporte, en especial el deporte para todos y el deporte en edad escolar
Aprobar y ejecutar los instrumentos de planeamiento urbanístico, en materia de instalaciones y equipamientos deportivos
Coordinar con las autoridades educativas el uso de las instalaciones deportivas municipales y los centros docentes públicos
Construir, ampliar y mejorar las instalaciones deportivas en su ámbito territorial, así como gestionarlas y mantenerlas...
Aprobar la normativa reguladora del uso de las instalaciones y equipamientos deportivos municipales
Autorizar la apertura de instalaciones y establecimientos deportivos de uso público...
Elaborar y mantener actualizado el Censo de Instalaciones Deportivas
Fomentar el asociacionismo deportivo
Establecer su propia estructura administrativa y dictar las disposiciones reglamentarias adecuadas
La organización de campeonatos de ámbito local y de eventos deportivos de carácter extraordinario
La organización de conferencias, seminarios o similares en su municipio con finalidad divulgativa

Cuadro de elaboración propia, resumen sintético de las Leyes autonómicas del Deporte.

Se representa, de esta manera, la realidad de una materia que no ha sido considerada por el constituyente como derecho fundamental. Si comparamos el derecho al deporte con el derecho a la educación (verdadero derecho fundamental), observamos cómo el contenido de la educación formal se encuentra muy definido en los Reales Decretos que establecen el currículum básico en los diferentes niveles de enseñanza. Sin embargo, el deporte no encuentra en el ordenamiento actual un espacio que lo defina de esa manera. Son los propios municipios los que, de forma discrecional, fomentan o promoción un tipo u otro de deporte.

Hemos visto, a lo largo de estos más de treinta y cinco años de gestión de los servicios deportivos municipales, multitud de formas, algunas de ellas impropias, de fomentar el deporte. Como ejemplo más claro, el apoyo al deporte profesional o espectáculo por el que algunos municipios han apostado.

El deporte local ha estado soportado, en gran medida, con medios públicos. Su promoción se ha concebido como un bien y un servicio público (en sentido amplio), por su contribución al bienestar general de la sociedad. Debe, por tanto, desde la Administración, facilitarse el acceso al deporte a todos los ciudadanos, pertenecientes a todos los sectores sociales, principalmente a los más necesitados y con menos recursos. El Consejo de Europa trata de conciliar esta visión, con claras raíces sociales, con los principios de subsidiariedad y de autofinanciación.

El principio de subsidiariedad significa que cada sector implicado, cada subsistema deportivo, debe asumir su papel y sus competencias, de manera que lo que pueda hacer el individuo no lo haga la colectividad, lo que pueda hacer el asociacionismo deportivo no lo haga la Administración pública; y en el marco de ésta, lo que pueda hacer la más próxima a la ciudadanía no lo haga la de ámbito superior.

Por lo que respecta al principio de autofinanciación de las prácticas deportivas, íntimamente relacionado con el de subsidiariedad, las Administraciones públicas deben basar sus políticas en la dotación de infraestructuras deportivas. A partir de ese momento serán los usuarios de las mismas, con el carácter que fuere, quienes soporten total o parcialmente, según cada caso, según cada posibilidad, su mantenimiento y cubran los gastos derivados de las actividades que tengan lugar en ellas y en las que participen.

La aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, ha limitado la capacidad financiera de los Ayuntamientos por lo que algunos de los servicios, no considerados esenciales, han tenido dificultades a la hora de poder mantenerse. Esta dificultad ha provocado la necesidad de buscar formas de gestión alternativa, tanto de los recursos propios como de las necesidades ciudadanas. Su artículo 7 se refiere al principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, y establece que «la gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía

y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público».

A pesar de que la inmensa mayoría de especialistas se ponen de acuerdo para definir el deporte municipal o local como el escenario natural del deporte para todos¹¹, y de que algunos tribunales han resuelto la cuestión sobre qué tipo de deporte han de fomentar las Administraciones Públicas en general (el deporte para todos, el deporte que los ciudadanos practican, descartando el deporte profesional o aquellas prácticas deportivas que se alejan de la salud¹²), la cuestión no queda resuelta para los municipios. Hay muchas maneras de fomentar el deporte para todos. La propia definición del término ya entraña dudas. Su evolución desde que en 1975 fue acuñada por el Consejo de Europa en su Carta europea del deporte para todos hace necesaria una revisión de los conceptos, del contenido que supone el fomento del deporte para todos.

Quizás esté más claro qué es lo que el municipio no debe apoyar, aunque esta cuestión nos pueda llevar a otra controversia. Sin embargo, cada día resulta más necesario orientar a los responsables de aplicar las políticas deportivas locales, para evitar la arbitrariedad en las decisiones de fomento y/o servicio público.

Es aquí desde dónde parte la propuesta, desde la orientación al responsable (técnico o político), con el objeto de definir, concretar las competencias que, por ley, tienen asignadas los municipios en materia de deportes.

En cuanto al contenido, el cuerpo principal de la doctrina, que nos puede ayudar a concretar las competencias, lo encontramos en dos instituciones. Por un lado, dentro del contexto europeo en el que nos encontramos, el Consejo de Europa con sus recomendaciones, cartas, informes, dictámenes, etc. Y por otro lado, a nivel nacional, el Consejo Superior de Deportes, la Federación Española de Municipios y Provincias, las Universidades y otras Administraciones Públicas que han promovido actos con objeto de difundir el conocimiento y la cultura deportiva. Esta elección no descarta a otros organismos internacionales o nacionales que, como la Organización Mundial de la Salud, la UNESCO, etc., pueden aportar sus

¹¹ Memoria del Consejo de Estado de 1991.

¹² Sentencia del Tribunal Supremo de 1988.

conocimientos a esta tarea de concretar las competencias y definir las políticas deportivas locales.

Pero, además del contenido, es necesario hablar también de los principios de actuación, ¿cómo desempeñar este contenido? En este caso, son de especial utilidad y conveniencia los principios de la gobernanza y la responsabilidad social de las Administraciones Públicas.

El principio de responsabilidad social, concepto relativamente nuevo en España, constituye fundamentalmente una forma de actuar desde la Administración, no un estadio final concreto y predeterminado. Es un principio general de actuación, de escucha activa de las demandas explícitas e implícitas de los diversos grupos de interés, en una interacción continua entre ellos. Constituye un nuevo modelo de gestión que integra, en el proceso de toma de decisión de los temas estratégicos y los operativos, los impactos económicos, ambientales y sociales. En definitiva la Responsabilidad Social (RS) supone que el gobierno municipal se responsabiliza ante todos los grupos concernidos por su actividad de las consecuencias que tienen sus acciones en la sociedad. No es posible ni coherente que desde las instancias públicas se preconice una política de Responsabilidad Social en las empresas o entidades civiles sin aplicarla previamente en los ámbitos propios de competencia y responsabilidad de las Administraciones. Constatamos que las Administraciones Públicas españolas, incluidas las empresas públicas que de ella dependen, no han incorporado suficientemente estrategias de responsabilidad social en sus propios ámbitos de competencia y responsabilidad.

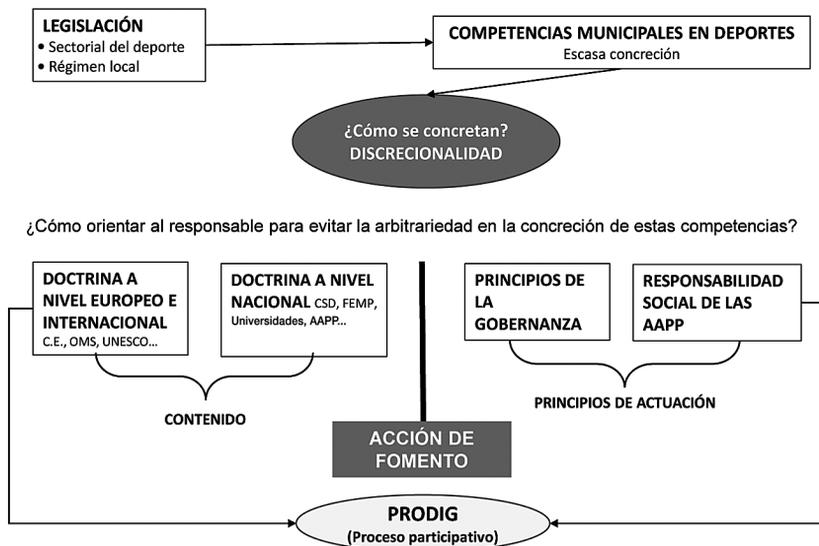
Por un lado, la definición de las competencias en materia deportiva, a través del contenido propuesto por las principales instituciones europeas y nacionales y, por otro lado, los principios del buen gobierno (gobernanza) y la responsabilidad social de las Administraciones públicas, como principios generales que han de conducir la acción de la Administración local, representan el marco teórico en el cual se fundamenta la acción de fomento local del deporte.

En el caso de la gestión participada, ambos aspectos (contenido y principios de acción pública), se verán reflejados en el «Programa deportivo de interés general» (PRODIG) que se constituye en el núcleo o centro de la acción de fomento de una gestión participada.

Este programa que será el resultado de un proceso participativo, deberá respetar, no obstante, las competencias municipales y por tanto, las orientaciones que sobre el marco general han aportado las principales instituciones. Y, por otro lado, debe recoger también los principios de la buena gobernanza, la responsabilidad social de las Administraciones públicas y por supuesto, el marco legal.

El Ayuntamiento, como Administración pública que es y más próxima al ciudadano, no puede desprenderse de su papel como vigilante de las finalidades públicas e intereses generales. Por tanto, a la hora de autorizar el desarrollo de una actividad deportiva, o de resolver los permisos de apertura de establecimientos o servicios en el ámbito del deporte, deberá requerir siempre, al promotor de dichas actividades o servicios, un proyecto deportivo que sea consecuente con este programa de interés general.

Cuadro núm. 2. El programa deportivo de interés general en la acción pública de fomento



III. EL CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD SOCIAL

A. Planteamiento

Abordar este apartado sugiere comenzar preguntando qué se entiende por Responsabilidad Social. El Foro de Expertos sobre Responsabilidad Social de la Empresa (RSE) define a una empresa como socialmente responsable cuando responde de manera satisfactoria a las expectativas que los distintos grupos de interés tienen sobre su funcionamiento¹³. Supone, por consiguiente, la participación de todas las partes interesadas en el quehacer de la entidad o de la organización, tanto internos como externos. Y por parte de las organizaciones en concreto, implica considerar las expectativas de quienes se ven afectados por su actividad. De esta manera se deben crear canales de comunicación con los grupos de interés implicados.

La Responsabilidad Social, corporativa (RSC) o de la empresa (RSE), está vinculada al modo en que las entidades son gobernadas respecto a los intereses de sus trabajadores, sus clientes, los proveedores, accionistas, así como a la gestión del impacto ecológico y social que generan. Su objetivo es, por lo tanto, la sostenibilidad basada en un proceso estratégico e integrador en el que están reconocidos los diferentes agentes de la sociedad afectados por las actividades que desarrollan, por lo que deben identificar fielmente a los diferentes grupos de interés y sus necesidades. A la vez se deben introducir criterios de responsabilidad en la gestión en toda

¹³ «La Responsabilidad Social de la Empresa es, además del cumplimiento estricto de las obligaciones legales vigentes, la integración voluntaria en su gobierno y su gestión, en su estrategia, políticas y procedimientos, de las preocupaciones sociales, laborales, medio ambientales y de respeto de los derechos humanos que surgen de la relación y el diálogo transparentes con sus grupos de interés, responsabilizándose así de las consecuencias y los impactos que se derivan de sus acciones. Una empresa es socialmente responsable cuando responde satisfactoriamente a las expectativas que sobre su funcionamiento tienen los distintos grupos de interés». Definición consensuada elaborada por el «Foro de Expertos» convocado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Tomada del Informe de la Subcomisión para potenciar y promover la responsabilidad social de las empresas constituida en el seno de la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales, Congreso de los Diputados, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 423, de 31 de julio de 2006, p. 110.

la organización y sus procesos. Los resultados de la gestión responsable serán medibles a través de indicadores verificables.

La Responsabilidad Social supone, obviamente, el cumplimiento estricto de las obligaciones legales vigentes y normas éticas, pero a su vez la integración voluntaria en su gobierno y gestión globales, de las preocupaciones sociales, laborales, medioambientales y de respeto a los derechos humanos que surgen de la relación y el diálogo transparentes con sus grupos de interés, de manera que la empresa se responsabiliza de las consecuencias y los impactos que se derivan de sus acciones.

La ISO 26000 (2010) borrador define la Responsabilidad Social como la responsabilidad de una organización ante los impactos que las decisiones que tome y las actividades que realice, productos, servicios y procesos puedan ocasionar en la sociedad y el medio ambiente, mediante un comportamiento ético y transparente, de manera que:

- Cumpla con la legislación aplicable a la vez que mantenga coherencia con la normativa internacional acerca de las expectativas de comportamiento de las organizaciones socialmente responsables.

- Contribuya al alcance del desarrollo sostenible, la salud y el bienestar de la sociedad.

- Tenga en cuenta y considere las expectativas de sus partes interesadas (grupos de interés).

- Esté integrada en la organización al completo, y se lleve a la práctica en sus acciones y actividades (relaciones) en el marco de su esfera de influencia.

La Comisión de las Comunidades Europeas define la Responsabilidad Social de la Empresa como «la integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores»¹⁴. Así pues, las empresas (y en general cualquier entidad), al asumir voluntariamente y manifestar su responsabilidad social, intentan elevar los niveles de desarrollo social, de protección del medio ambiente y de respeto de los derechos humanos,

¹⁴ *Libro Verde, Fomentar un marco europeo para responsabilidad social de las empresas*, 2001.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO I. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACCIÓN PÚBLICA.	
CONCEPTOS PREVIOS.....	13
I. EL CONCEPTO DE INTERÉS GENERAL EN LA DOCTRINA Y SUS RIESGOS.....	13
A. Planteamiento	13
B. El concepto de interés general en el ámbito deportivo	16
C. Límites del interés general y evolución doctrinal hacia la participación ciudadana.....	19
II. COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE DEPORTES. CONCRECIÓN Y PROCEDIMIENTOS.....	24
III. EL CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD SOCIAL	30
A. Planteamiento	30
B. Responsabilidad Social en el sector público	32
C. La Responsabilidad Social en el deporte.....	34
IV. EL CONCEPTO DE GOBERNANZA Y PRINCIPIOS QUE LA RIGEN	37
A. Planteamiento	37
B. Principio de apertura	39
C. Principio de participación.....	42
D. Principio de responsabilidad	44
E. Principio de eficacia.....	45
F. El principio de coherencia.....	47

G. Principio de subsidiariedad	47
H. Principio de proporcionalidad.....	49
CAPÍTULO II. EL ÁMBITO OBJETIVO DE LA ACTUACIÓN. LA FUNCIÓN SOCIAL DEL DEPORTE.....	51
I. INTRODUCCIÓN	51
II. DEPORTE, ACTIVIDAD FÍSICA Y SALUD PÚBLICA	55
III. EL PAPEL DEL DEPORTE EN LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN	60
IV. LA INTEGRACIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL	64
A. Planteamiento	64
B. Las personas con discapacidad	66
C. La actividad física y el deporte en las personas mayores....	69
D. Actividad física y deporte en colectivos en riesgo de exclusión social.....	72
E. La igualdad efectiva entre mujeres y hombres en la práctica físico-deportiva.....	74
V. VOLUNTARIADO Y CIUDADANÍA ACTIVA: LA ESPECIFICIDAD DEL DEPORTE	81
VI. DEPORTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	84
CAPÍTULO III. LÍNEAS DE ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL DEPORTE. RESPONSABILIDAD SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DEPORTE LOCAL	95
I. LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y PLAN DE MEDIDAS DE LA ESTRATEGIA DE RESPONSABILIDAD SOCIAL	95
A. Planteamiento	95
B. Razones para asumir la Responsabilidad Social Deportiva Municipal	99
C. La responsabilidad social en el deporte ante la pobreza.....	101
D. Los grupos de interés (<i>stakeholders</i>) en el sector deportivo local.....	105
E. La responsabilidad social deportiva municipal (RSDM) en el marco de la ética del deporte. Comisiones éticas deportivas.....	109
F. El deporte en el medio rural.....	113
II. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	120
A. Planteamiento	120
B. El concepto de participación ciudadana.....	122
C. Objeto y límites de la participación	130

D. La gestión y ordenamiento de la participación ciudadana. El tránsito hacia la aprobación del reglamento de participación ciudadana, la constitución de los órganos de participación y la efectiva y eficiente acción ciudadana	133
CAPÍTULO IV. EL ÁMBITO SUBJETIVO. LA ENTIDAD SIN ÁNIMO DE LUCRO Y EL TERCER SECTOR (EL ASOCIACIONISMO DEPORTIVO)	141
I. LA ENTIDAD SIN ÁNIMO DE LUCRO DE OBJETO DEPORTIVO.....	141
II. LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA.....	146
A. La declaración estatal de utilidad pública.....	146
B. La declaración autonómica de interés o utilidad pública para las asociaciones civiles	150
C. La declaración de entidad de utilidad pública local.....	152
D. La compatibilidad entre diferentes tipos de declaración de utilidad pública y reconocimientos de interés general.....	156
III. LAS REDES SOCIALES COMO INTEGRANTES DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DEPORTIVA MUNICIPAL	158
CAPÍTULO V. LA IMPLEMENTACIÓN DEL INTERÉS GENERAL EN LAS ACCIONES PÚBLICAS DEL DEPORTE	163
I. CONSIDERACIONES PREVIAS.....	163
II. LA GESTIÓN PARTICIPADA.....	165
A. Planteamiento	165
B. La ocupación de un inmueble deportivo municipal por entidades deportivas	168
C. El proceso de autorización demanial y su control.....	172
1. La autorización demanial de instalaciones deportivas por razón del sujeto	179
2. La autorización demanial de instalaciones deportivas por el fin de la actividad.....	182
D. El pliego de condiciones que regirá la autorización demanial.....	190
E. El programa deportivo de interés general y los proyectos deportivos asociados.....	192
1. Denominación del programa	196
2. El Objeto del programa.....	196
3. Duración prevista	197
4. Régimen jurídico	197
5. Los sujetos que intervienen en el programa. Régimen jurídico, derechos y obligaciones	201

6. Condiciones de las actividades deportivas objeto de fomento	216
7. Medios y recursos necesarios para la gestión de la instalación	220
8. Régimen económico: obligaciones y derechos de ambos sujetos.....	222
9. Régimen de infracciones y sanciones	224
III. LA SUBVENCIÓN PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE EJECUCIÓN DEL INTERÉS GENERAL EN EL DEPORTE	235
A. El marco normativo de la subvención pública en el deporte municipal. Límites y el control de legalidad	235
B. El plan estratégico de subvenciones al deporte	240
C. Las bases de convocatoria de subvenciones a entidades sin ánimo de lucro que promueven actividades deportivas de interés general.....	243
1. El objeto	244
2. Marco normativo aplicable y órganos competentes	246
3. Gastos subvencionables, crédito presupuestario, cuantía y compatibilidad de la subvención.....	246
4. Obligaciones y requisitos técnicos de las Entidades.....	247
5. Presentación de solicitudes y documentación requerida ..	251
6. Valoración de solicitudes y procedimiento de selección ...	253
7. Justificación de la subvención.....	254
8. Procedimiento de pago, minoración y reintegro de cantidades	255
9. Publicidad de la convocatoria	256
D. La colaboración privada en las políticas públicas de subvención al deporte	257
CAPÍTULO VI. A MODO DE CONCLUSIÓN	261
BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN	265

