



Colección de Derecho Deportivo

La gestión participada en el deporte local

Julián Hontangas Carrascosa
Juan A. Mestre Sancho
Francisco Orts Delgado

Prólogo de
José Luis Carretero Lestón



COLECCIÓN DE DERECHO DEPORTIVO

TÍTULOS

Régimen jurídico de los jueces deportivos de disciplinas hípicas, *M.^a Corona Quesada González* (2012).

Régimen jurídico de los agentes de jugadores en España y la Unión Europea, *Javier Rodríguez Ten* (2013).

Estudios jurídicos sobre el fútbol profesional, *Antonio Millán Garrido (Coord.)* (2013)

La gestión participada en el deporte local, *Julián Hontangas Carrascosa, Juan A. Mestre Sancho y Francisco Orts Delgado* (2014).

COLECCIÓN DE DERECHO DEPORTIVO

Director:

Antonio Millán Garrido

LA GESTIÓN PARTICIPADA EN EL DEPORTE LOCAL

Julián Hontangas Carrascosa

Juan A. Mestre Sancho

Francisco Orts Delgado

Prólogo de

José Luis Carretero Lestón



Madrid, 2014

© Editorial Reus, S. A.
C/ Rafael Calvo, 18, 2º C – 28010 Madrid
Tfno.: (34) 91 521 36 19 – (34) 91 522 30 54
Fax: (34) 91 445 11 26
E-mail: reus@editorialreus.es
<http://www.editorialreus.es>

1ª edición REUS, S.A. (2014)
ISBN: 978-84-290-1761-8
Depósito Legal: M 1726-2014
Diseño de portada: María Lapor
Impreso en España
Printed in Spain

Imprime: Talleres Editoriales Cometa, S. A.
Ctra. Castellón, km 3,400 – 50013 Zaragoza

Ni Editorial Reus, ni sus Directores de Colección responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan los autores de los mismos. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley.

Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.

*¿Cuál es la esencia de un buen gobierno?
No resolver los asuntos con precipitación y
no buscar el propio provecho.*

Confucio

*La voluntad de la gente tiene que ser la
base de la autoridad gubernamental. Este
es el fundamento de la democracia. Este es
el fundamento del buen gobierno, el cual
le dará a cada ciudadano... un papel real
y duradero —política, económica y social-
mente— en el futuro de sus sociedades.*

Kofi Annan

PRÓLOGO

Desde hace ya mucho tiempo he sentido una especial inclinación por el análisis jurídico de la gestión deportiva municipal. Ha sido tema habitual en mis distintas participaciones en maestrías de gestión deportiva y en las ya lejanas ediciones del Seminario de Deporte Municipal celebradas en diversas ciudades de España. Casualmente el último número de la *Revista Española de Derecho Deportivo*, el número 32 con el que se cierra el año 2013, recoge mis reflexiones sobre las competencias municipales en materia de deporte, un breve repaso al pasado, al presente y al próximo futuro de lo que se denomina comúnmente deporte municipal.

Cuando los autores de esta obra me solicitaron, tan amable como generosamente, que me ocupase de su prólogo, hubieron dos razones poderosas que me impidieron declinar educadamente la invitación y que me impulsaron a unir a mis ya numerosas obligaciones contraídas otra de cierta responsabilidad y envergadura. La primera, sin lugar a dudas la más importante, de carácter afectivo: conozco a Julián, a Juan y a Paco, y participo de su manera de entender la vida y el deporte. La segunda, en el plano intelectual, para obligarme a mí mismo a leer detenida y concienzudamente sobre

una materia, como ya he indicado antes, por la que siento cierta querencia.

El reciente y citado artículo «Algunas reflexiones sobre las competencias municipales en materia de deporte» podría servir —salvo por su excesiva extensión respecto a lo que resulta aconsejable desde el punto de vista editorial— como prólogo de esta obra. En efecto, parto del reconocimiento a los ayuntamientos democráticos por su enorme labor de impulso y desarrollo del deporte ciudadano. Analizo, a continuación, las obligaciones impuestas por la legislación vigente y su grado de cumplimiento en orden a la eficacia y a la eficiencia. Esbozo, por último, posibles problemas en el inmediato futuro.

Los artículos 25.2 y 26.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, dicen lo que dicen y por el modo de decirlo han dado lugar a interpretaciones y a aplicaciones que hoy en día se consideran excesivas, sobre todo si las ponemos en conexión con los principios de subsidiariedad y de libertad de empresa de los particulares. Pero hay alguna otra consideración importante —cómo no y una vez más— si las ponemos en conexión con la legislación derivada de la crisis económica. Desde la reforma del artículo 135 de la Constitución española, pasando por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, al Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración, que tanto da y dará que hablar.

Entiendo que los ayuntamientos españoles deben de ejecutar sus competencias en materia de deporte con carácter subsidiario y con carácter complementario, con eficiencia y con absoluto respeto a criterios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera. En definitiva, el mantenimiento de servicios deportivos municipales tendrá que justificarse con mayor rigor que el aplicado hasta ahora y seguramente será preciso también variar los modos de su puesta en funcionamiento.

La obra que se presenta a los lectores, en su capítulo primero, desarrolla la eclosión del deporte municipal de la mano de los ayuntamientos democráticos, la legislación reguladora de sus competencias, la diferencia entre servicios municipales esenciales y los que no lo son, en los que encuadran a los servicios deportivos, la influencia de la crisis económica y los consiguientes recortes de gastos en su mantenimiento, para finalizar con un diagnóstico de la situación actual y un planteamiento de los nuevos retos. En el nuevo modelo de gestión consideran básicas la participación ciudadana, en su más amplio sentido, y la aplicación de las reglas de gobernanza, dando cumplida cuenta de estas reflexiones en los capítulos segundo y tercero.

Consecuencia de todo lo anterior, proponen un modelo de gestión deportiva participada, al que se dedica el capítulo cuarto y que da título a la obra, tal vez el único viable mientras no cambien radicalmente las circunstancias sociales y económicas del momento. Este modelo se justifica en la participación de entidades deportivas sin ánimo de lucro, especialmente de las federaciones y de los clubes deportivos, y tiene como instrumento de ejecución la figura del convenio de colaboración. Con detalle se desgranán los elementos configuradores del modelo y las ventajas de todo tipo inherentes a su aplicación.

Todo lo que se afirma se hace de manera argumentada y clara, acompañada de cuadros, tablas y un glosario, nutrida de la experiencia de muchos años en la gestión municipal y rematada con unos modelos de estatutos, reglamentos y convenios, en el capítulo quinto, para todos aquellos que quieran poner en práctica el modelo que ellos proponen.

Las páginas que a partir de ahora se encuentran los lectores —si es que han seguido el orden que justifica el prólogo— podrán gustar o no gustar, podrán encontrarlas justificadas o no justificadas, en ellas habrán encontrado una útil herramienta de trabajo o simplemente una obra de la

que extraer alguna reflexión personal. Lo que no se podrá poner en duda es la oportunidad de su aparición y así lo han entendido los editores. En los actuales momentos en que parece aconsejable, por unas u otras razones, un cambio de modelo, Julián, Juan y Paco nos ofrecen el suyo, destilado por sus conocimientos, sus vivencias y el contraste de opiniones entre ellos.

En Málaga, en la soleada mañana del día 23 de diciembre.

JOSÉ LUIS CARRETERO LESTÓN
Profesor Titular de la Universidad de Málaga

ÍNDICE DE ABREVIACIONES

- AAPP:** Administraciones públicas
- ADO:** Asociación de deportes olímpicos
- CCAA:** Comunidades Autónomas
- CCLL:** Corporaciones locales
 - CE:** Constitución española
 - CIS:** Centro de investigaciones sociológicas
 - CM:** Comunidad de Madrid
 - COI:** Comité Olímpico Internacional
 - CR:** Comité de las regiones europeo
 - CSD:** Consejo Superior de Deportes (España)
 - CV:** Comunidad Valenciana
- DND:** Delegación Nacional de Deportes
- FEMP:** Federación Española de Municipios y Provincias
 - INE:** Instituto Nacional de Estadística
 - INEF:** Instituto Nacional de Educación Física
 - IPC:** Impuesto sobre el precio al consumo
 - IVA:** Impuesto del valor añadido
- JJOO:** Juegos olímpicos
- LGS:** Ley General de Subvenciones

- LOEPSF:** Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
- LRBRL:** Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local
- LRHL:** Ley Reguladora de las Haciendas locales
- MAP:** Ministerio de Administraciones Públicas
- OMS:** Organización mundial de la salud
- ONG:** Organización no gubernamental
- ONU:** Organización de las Naciones Unidas
- PIB:** Producto interior bruto
- RBEL:** Reglamento de Bienes de las Entidades Locales
- RD:** Real Decreto
- ROF:** Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales
- ROMPC:** Reglamento orgánico municipal de participación ciudadana
- SAL:** Sin ánimo de lucro
- STS:** Sentencia del Tribunal Supremo
- TRLHL:** texto refundido de la Ley de Haciendas Locales
- TSJ:** Tribunal Superior de Justicia
- UE:** Unión Europea
- UNESCAP:** Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico de las Naciones Unidas (*United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*).

Op. cit: Apócope de «opere citato» (en la obra citada), con frecuencia entendida también como «opus citatum» (obra citada). Se usa para referirse a una obra ya mencionada y no tener que repetir de nuevo toda la información sobre la misma.

Et al.: Abreviatura del latín «et alii», (y otros). Se usa por lo general en citas bibliográficas cuando se trata de más de un autor, a continuación del principal o principales, que suelen ser los que figuran los primeros.

GLOSARIO

Ayuntamiento: «Corporación compuesta por un alcalde y varios concejales para la administración de los intereses de un municipio» (Acepción 2. DRAE).

Autonomía local: «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» (art. 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local, Estrasburgo, 15 de octubre de 1985, ratificada por España el 20 de enero de 1988).

Capital social: Conjunto de valores, normas, expectativas comunes de una organización o comunidad, basadas y soportadas por relaciones de confianza y de reciprocidad. El capital social es necesario y condición para la cooperación, el desarrollo, la cohesión y el bienestar de los miembros de la entidad.

Clubes deportivos: «Las asociaciones privadas, integradas por personas físicas o jurídicas que tengan por objeto la promoción de una o varias modalidades deportivas, la práctica de las mismas por sus asociados, así como la participa-

ción en actividades y competiciones deportivas» (Ley 10/1990 del Deporte).

Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (UNESCAP): La Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) Fundada en 1947, es el brazo de desarrollo regional de las Naciones Unidas para la región Asia-Pacífico, compuesto por 53 Estados miembros y 9 miembros asociados. Es la más grande de las cinco comisiones de las Naciones Unidas. Su finalidad es superar algunos de los grandes desafíos de la región en políticas macroeconómicas y de desarrollo; comercio e Inversiones; desarrollo social; medio ambiente y desarrollo sostenible; información y tecnología de las comunicaciones y reducción del riesgo de desastres; transporte; estadística; actividades subregionales de desarrollo.

Competencia desleal: «Se reputa desleal todo comportamiento que resulte objetivamente contrario a las exigencias de la buena fe (...)» (art. 4.1, Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal).

Consistorio: «En algunas ciudades y villas principales de España, ayuntamiento o cabildo secular.//2. Casa o sitio en donde se juntan los consistoriales o capitulares para celebrar «consistorio» (DRAE).

Coopetición: Neologismo que resulta de unión de los términos «cooperación» y «competencia» o «competición». Estrategia de gestión presentada en 1996 por B. J. Nalebuff y A. M. Brandenburger (*Co-opétition*) consistente en la colaboración con algunos competidores de manera que se consigan beneficios comunes difíciles de conseguir de otra manera.

Corporación: Organización compuesta por personas que, como miembros de ella, la gobiernan (DRAE).

Deporte: «Se entiende por «deporte» cualquier forma de actividad física que, a través de participación organizada o no, tiene por objeto la expresión o mejoría de la condición física y psíquica, el desarrollo de las relaciones sociales o la obtención de resultados en competición a todos los niveles».

ÍNDICE

Prólogo	7
Índice de abreviaciones	11
Glosario	13
Introducción	21

Capítulo I

I. Antecedentes	27
A. El municipio.....	27
1. Del uniformismo centralista a la Autonomía local ..	27
2. La descentralización de la Administración pública en España.....	30
3. Las competencias municipales y su financiación	34
B. El deporte:	40
1. ¿Desde cuándo gestionan los municipios el deporte en España?.....	40
2. El deporte en los primeros municipios democráti- cos.....	46
3. El principio de subsidiariedad y el deporte local	52
4. Localidad frente a globalidad. Los municipios rura- les y el deporte.....	56
II. El marco jurídico que regula las competencias en ma- teria deportiva de las Entidades Locales	60
A. El deporte como actividad de interés general.....	60
1. Motivos que impulsan la intervención pública sobre el deporte.....	60
2. La Constitución española de 1978 y el fomento de la educación física y el deporte	62
3. ¿Qué tipo de deporte deben promocionar los pode- res públicos?	65
B. Las competencias municipales en materia de depor- tes	67

1. Las competencias deportivas municipales en las leyes autonómicas del deporte	67
2. Las competencias deportivas en la legislación que regula el régimen Local.....	70
C. La prestación de servicios por parte de la Administración municipal.....	72
1. Los bienes de la Administración local	74
2. La obligación en la prestación de servicios esenciales y no esenciales	75
III. Diagnóstico de la realidad actual del deporte local ...	79
A. Los hábitos deportivos de la población.....	81
1. El deporte para todos como referente de la sociedad actual	81
2. El sedentarismo y la obesidad, graves problemas de salud en la actualidad	84
B. Algunas distorsiones en la gestión del deporte local....	87
1. La falta de planificación	88
2. Un excesivo afán intervencionista que ha limitado el crecimiento del asociacionismo en el deporte local	91
3. La escasez de recursos financieros para el sostenimiento de los servicios deportivos locales.....	92
4. ¿Competencia desleal de los Ayuntamientos?	97
C. La situación actual de los servicios y actividades deportivas municipales	100
1. Las formas de gestión: tendencia actual.....	101
2. La externalización en la gestión de los servicios deportivos locales	104
IV. Los nuevos retos en el deporte municipal.....	107
A. Continuar promoviendo el deporte para todos, el deporte saludable	109
1. La demanda del deporte para todos	110
2. La diversificación de la oferta.....	112
3. La búsqueda del mantenimiento de un buen estado de salud	114
B. ¿Hacia dónde debe caminar la gestión del deporte municipal? Propuestas y sugerencias	117
1. El sostenimiento de los servicios deportivos locales.....	122

2. El papel del ayuntamiento como coordinador y vigilante de las finalidades públicas del deporte local ..	127
3. El emergente turismo deportivo rural	133

Capítulo II

I. La participación ciudadana como alternativa de gestión del deporte local.....	139
A. La participación ciudadana en la legislación de régimen local.....	139
B. La gestión deportiva y la participación ciudadana	144
II. El derecho de asociación y las entidades locales.....	147
A. Las asociaciones entre municipios	147
B. El asociacionismo deportivo: su consolidación y fomento	152
C. Los objetivos de la política deportiva municipal.....	156
D. Gestión ciudadana y el Tercer Sector.....	160
III. Los diferentes tipos de gestión deportiva.....	164
A. Conceptos previos. El servicio público deportivo como servicio municipal. Contenido y alcance.....	164
1. La actividad privada de interés general sin ánimo de lucro y la acción pública de fomento	172
2. La gestión por el tipo de actividad deportiva y por la naturaleza del inmueble.....	175
B. Otras formas de gestión en la Administración pública. Actividades que no son modos de gestión	178
1. El Convenio.....	179
2. La subvención	181
3. El patrocinio y el mecenazgo	187
4. La cesión demanial.....	189
C. Las formas de colaboración «público-privada» y la relación con el Sector no lucrativo	190
1. El Servicio reglamentado.....	194
2. Redes de Cooperación territorial	194
D. El paradigma del nuevo voluntariado	195
E. Dos recursos para la gestión (cartas de servicios, indicadores).....	199
1. Las cartas de servicios deportivos.....	199
2. Indicadores para el control de la gestión	204

Capítulo III

I. La gobernanza deportiva local	217
A. Principios de la gobernanza	224
1. Principio de apertura	224
2. Principio de participación.....	225
3. Principio de responsabilidad	227
4. Principio de eficacia	228
5. Principio de coherencia	229
6. Principio de subsidiariedad	231
7. Principio de proporcionalidad.....	232
II. Planificación estratégica	233
A. Diagnóstico	233
1. Elementos externos próximos, de incidencia más directa.....	234
2. Elementos externos secundarios del entorno, más distantes, de influencia menos directa.....	235
3. Elementos internos de cada entidad.....	235
B. Aspectos positivos y negativos para la gestión de los servicios deportivos municipales (DAFO)	236
1. Fortalezas del sistema deportivo municipal.....	236
2. Debilidades del sistema deportivo municipal.....	237
3. Oportunidades del sistema deportivo municipal	238
4. Amenazas del sistema deportivo municipal	239
C. Programas deportivos	240
D. Auditoria o memoria de gestión	246
III. La gestión de redes	248
A. El capital social deportivo	253
B. El inventario de bienes y las inversiones, locales y a través de la red.....	254
C. Reglamentación del uso de los bienes y servicios deportivos	258
D. Recursos humanos.....	260
E. Comisiones éticas.....	262

Capítulo IV

I. ¿Qué es la gestión deportiva participada?	265
A. Definición.....	265
B. Características y elementos de la gestión participada ...	267
II. El convenio como instrumento jurídico de relación ..	270

III. Gestión participada en bienes.....	273
A. Bienes patrimoniales.....	274
B. Bienes de servicio público.....	276
IV. Los beneficios fiscales de la gestión con Entidades SAL	283
V. De la prestación del servicio a la acción de fomento, la «parábola del árbol». De la subvención a la autorización demanial	287
VI. Consideraciones a la licitación «preferente» para Entidades SAL.....	300

Capítulo V

I. Consideraciones previas	305
II. Itinerarios para una gestión deportiva participada	308
A. Fase 1. Participación y reconocimiento	309
B. Fase 2. La colaboración activa.....	311
C. Fase 3. La Co-gestión.....	313
III. Modelos de documentos y procedimiento administrativo.....	314
Modelo I. Propuesta de articulado a insertar en el ROMPC respecto de la declaración de utilidad pública local....	315
Modelo II. Convenio entre el Ayuntamiento de _____ y la (Federación Deportiva de _____), para la colaboración en materia de fomento de la modalidad deportiva de _____	318
Modelo III. Propuesta de Estatutos para la creación de una Entidad SAL de naturaleza civil y objeto deportivo que agrupe a los clubes deportivos de un municipio.....	324
Modelo IV. Pliego de condiciones que ha de regir el procedimiento para el otorgamiento de la concesión/autorización de uso de la instalación deportiva municipal ____ para su destino a fines sociales de interés general	348
Modelo V. Convenio entre el Ayuntamiento de ____ y la entidad deportiva sin ánimo de lucro __, regulador de la autorización para la cesión de uso de las instalaciones deportivas municipales para la realización de un programa deportivo de interés general	369
Bibliografía	379

