

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

Ignacio Jiménez Soto

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada

ijisoto@ugr.es

Resumen

La aparición de la actividad deportiva en la moderna concepción del Estado de Bienestar, vinculada a los niveles de calidad de vida de los ciudadanos, ha supuesto la intervención administrativa en los diferentes ámbitos competenciales de todas las Administraciones públicas; y, en particular, en el ámbito local, principalmente en el conjunto de actividades que prestan los municipios, lo que nos conduce al análisis y estudio de las diferentes normas por las que se rige la actividad local, así como por las leyes sectoriales de carácter autonómico y, muy en especial, la reciente ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local que ha efectuado una importante reforma del régimen local básico, afectando, entre otros contenidos, a las competencias y servicios a desarrollar por los municipios.

Palabras clave

Estado Social, intervención pública y actividad deportiva, competencias locales y servicios deportivos.

Evolution and configuration of local sports facilities. A gating about the law 27/2013, of 27th December, rationalization and sustainability of the Local Administration

Abstract

The emergence of sport in the modern conception of the Welfare State, linked to the levels of quality of life of citizens, has supposed the administrative intervention in different areas of competence of all public administrations; and in particular at the local level, especially in the range of activities provided by the municipalities, which leads us to the analysis and study of the different rules that local activity is regulated, as well as sectoral laws of nature regional and, most notably, the recent law rationalization and sustainability of local government that has made a major reform of basic local government, concerning, among other contents, skills and services to be developed by the municipalities.

Keywords

Social State/Welfare State, public intervention and sport, local competences and sports.

SUMARIO

I.A título de introducción: la evolución del concepto del Estado de Bienestar y la inclusión de la actividad deportiva.-II. La práctica deportiva como objeto de atención por los poderes públicos.- III. El impulso de la promoción del deporte en el marco de la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local.-IV. La actividad deportiva local en las leyes autonómicas, y en particular la Ley 6/1998, del Deporte en Andalucía.-V. Los servicios deportivos a la luz de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.- VI. Bibliografía.

I. A TÍTULO DE INTRODUCCIÓN: LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE ESTADO DE BIENESTAR Y LA INCLUSIÓN DE LA ACTIVIDAD DEPORTIVA

Antes de adentrarnos en nuestro particular objeto de estudio, creemos interesante detenernos, al menos someramente, en la imbricación del deporte en el marco del denominado *Welfare State*, o Estado de Bienestar¹ que, en palabras de ESTEVE PARDO, es la consecuencia de la evolución que marca el tránsito del Estado liberal o Estado policía al Estado social, Estado providencia o Estado del Bienestar, con la consiguiente integración de Estado y sociedad que llegarán a fusionarse de algún modo². Efectivamente, este término desarrollado principalmente tras la Segunda Guerra Mundial se centró en las materias clásicas, entre otras, de sanidad, educación y subsidios; el cual va a ir evolucionando, a medida que éstas necesidades vitales son satisfechas entre los ciudadanos, éstos en su conjunto, van a ampliar sus demandas extendiéndose a cubrir una parte del ocio, es decir, en la ocupación del tiempo libre, donde el Estado lejos de su actitud decimonónica, va a cargar sobre sus espaldas un concepto más extenso, al atender las condiciones mínimas, que faciliten la satisfacción de determinadas necesidades individuales de los ciudadanos, asumiendo por parte de los poderes públicos la garantía de las condiciones mínimas de su bienestar; y, es en el cumplimiento de estas garantías de los ciudadanos que, en el caso concreto de España, se refuerzan con la constitucionalización del deporte³ en el artículo 43.3 - al establecer el deber de fomentar por parte de los poderes públicos la educación física y el deporte, como uno de los principios rectores de la política social y económica, junto a la educación sanitaria y la adecuada utilización del ocio-, donde se ubica la dimensión actual del deporte, esto es, no sólo al Estado de Bienestar en la actualidad le corresponde alcanzar y lograr los medios materiales indispensables para el sostenimiento de los ciudadanos, sino también una mejor calidad de vida⁴.

El propio concepto de Estado de Bienestar, tiene una intensa relación en el ámbito local como veremos en este trabajo, hasta el punto que se puede hablar de un conjunto de relación entre el sistema de gobierno local y el régimen de bienestar social, lo que supone para NAVARRO YAÑEZ⁵ después de analizar los distintos sistemas de gobierno local: agencia local (Estados Unidos, Reino Unido, Irlanda, Nueva Zelanda, Canadá, Australia); Limitado (Italia, Portugal, España, Grecia, Francia); Fuerte (por un lado, Alemania, Bélgica, Austria, Suiza y Japón; de otro, Dinamarca, Suecia, Finlandia, Noruega, Holanda), una asociación entre el sistema de gobierno local y regímenes de bienestar, en función de la provisión de servicios de bienestar existentes en cada país; así, independientemente, del debate sobre sus sostenibilidad, se presentan dos retos: uno, relativo al conjunto de servicios y prestaciones que realizan; otro, de carácter procedimental, referido al papel que los agentes, incluidos la Administración pública, juegan en la provisión de estos servicios. En todos ellos, se aprecia que los modelos orientados al mercado, salvo Gran Bretaña, prestan un menor gasto en bienestar (Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda, entre otros), frente a modelos como los de los países nórdicos, en el otro extremo del gasto.

En definitiva, por lo que respecta a nuestro objeto de estudio: la actividad deportiva en el ámbito local, va a estar muy determinada por la relación sistema de gobierno-régimen de bienestar, debido a que buena parte de los servicios deportivos que van a utilizar los ciudadanos, van a ser posibles, gracias a la intervención de la Administración pública de carácter local, que va a incluir al deporte como una prestación más a los ciudadanos.

1 Esta concepción del Estado será muy importante para nuestro estudio ya que supone una ruptura con los modelos tradicionales del deporte, sobre todo competición, alto rendimiento, espectáculo, etc., al originarse un concepto en un ámbito más amplio como es la calidad de vida de los ciudadanos. Véase CAGIGAL J.M. (2005).

2 Véase ESTEVE PARDO (2013: 73-74;) Donde el autor considera que el Estado social es el resultado de la pretendida fusión entre Estado y sociedad, que se acaba materializando en la Europa occidental pasada la primera mitad del siglo XX, como se puede ver en los objetivos que enuncian los textos constitucionales: el acceso gratuito a la educación básica (también en condiciones muy accesibles a la educación universitaria), a la asistencia sanitaria, a la cultura, al trabajo o a la cobertura en caso de desempleo, a un sistema de transporte público con una tarifas sensibles a la realidad social, el suministro generalizado y regular de agua y energía, es todo un logro de la cultura occidental europea.

3 Una visión muy completa de todo lo que ha supuesto la constitucionalización del deporte, y no sólo desde el punto de vista de la intervención administrativa del fomento, se puede apreciar en, lo que supone ya un trabajo clásico de obligada lectura para todos los estudiosos, véase BERMEJO VERA, (1998).

4 Al respecto se puede ver en CAZORLA PRIETO, (Director) (1992): 35-36; LAUBADERE, (1984); GARCÍA PRIETO (1966).

5 NAVARRO YAÑEZ (2014):219-226.

De ahí, la importancia cada vez mayor que tiene el deporte en el gobierno de una ciudad, al que se le prestará mayor o menor atención en función del concepto del sistema de gobierno local que se tenga, en razón de las correspondientes partidas presupuestarias que a estas actividades se dediquen.

Pero no será toda la actividad deportiva la que se aglutine bajo la bóveda que estamos construyendo, sino aquella que se circunscribe en el contexto de deporte-calidad de vida-bienestar social, donde nos encontramos ante un verdadero cambio cualitativo en la concepción del deporte contemporáneo, como en su día lo apreció el propio Consejo de Estado⁶ al decir: “*que ya no es sólo el ejercicio físico entendido como juego o un espectáculo catalizador de pasiones y rivalidades contenidas; es un producto de consumo, una adecuada utilización del ocio, un medio fantástico de publicidad, una fuente de salud y empleo...*”, esta nueva concepción del deporte, como todo fenómeno social no puede desligarse del crecimiento económico y desarrollo de la sociedad, pues como dice INGLEHART⁷ el crecimiento económico no se detiene en las sociedades avanzadas pero sí cambia su prioridad, que radica no ya tanto en producir y distribuir bienes tangibles como más bien en hacerlo con bienes intangibles (servicios públicos, educación, investigación, entretenimiento, turismo, deporte) cuyo valor tiene un fuerte componente subjetivo.

La nueva valoración social del deporte, muy alejada de la tradicional del deporte de competición y espectáculo, se ve favorecida por varios factores de indudable consideración: por un lado, el apoyo de la intelectualidad, como podemos apreciar en palabras de RIEZU MARTÍNEZ⁸, donde el autor afirma que se trata de un fenómeno espiritual, cultural, económico y social de extraordinaria envergadura, desarrollándose como índice valorativo de un desarrollo humano.; y por otro, todos los cambios estructurales que se van produciendo en la sociedad española a partir del desarrollo industrial de España de la segunda mitad de los sesenta, la evolución de la pirámide de población propiciada por la nueva concepción de la familia, el adelanto de los modelos de producción con la drástica reducción de las jornadas semanales de sesenta horas a treinta y cinco, así como la aparición de los nuevos estándares de vida relacionados con el culto al cuerpo o a la imagen, el interés por la salud, la búsqueda de la aventura⁹.

A través de esta perspectiva podemos llegar a un punto de partida para nuestro trabajo, como es la realidad de que el deporte junto al turismo, constituyen hoy día dos actividades sociales de máxima relevancia en la ocupación del tiempo libre¹⁰; y precisamente, por ser de tal importancia van a ser objeto de atención por parte de los poderes públicos, y muy en especial de los poderes locales, por la cercanía del ciudadano.

II.- LA PRÁCTICA DEPORTIVA COMO ACTIVIDAD OBJETO DE ATENCIÓN POR PARTE DE LOS PODERES PÚBLICOS

Para llegar a esta importante conclusión, es necesario partir del análisis de las condiciones socio-jurídicas que han producido este resultado, iniciándolo con su tratamiento por parte de los poderes públicos a través de las diferentes técnicas de intervención administrativa, pues como muy bien decía en su día BASSOLS COMA¹¹ el fenómeno deportivo ha adquirido tal grado de extensión y masificación en las sociedades contemporáneas que se hace inevitable su conexión e inserción, con más o menos intensidad en la Administración Pública. El acierto de estas palabras, ya de por sí muy meritorias en la fecha en que se producen a finales de los años setenta, abren paso a lo que será una de las principales piedras angulares sobre las que se sustente el sistema deportivo español en el conjunto del Estado de Bienestar, que será la administrativización del deporte, esto es la incardinación de una parte importante de la actividad deportiva en la Administración, pero no su total publicación –como sucedía en los entonces denominados Estados Socialistas- constituyendo su eje principal de actuación la colaboración entre el sector público y las entidades privadas¹², tal y como se puede apreciar en el artículo 1.4 de la Ley 10/90, de 15 de octubre, del Deporte que, aunque circunscrita al ámbito estatal, constituye una muy buena referencia para el conjunto del deporte en sus diferentes ámbitos: “*El ejercicio de las respectivas funciones del sector público estatal y del sector privado en el deporte se ajustará a los principios de colaboración responsable de todos los interesados*”.

Efectivamente, los niveles de desarrollo alcanzados por la sociedad española en su conjunto, y por ende en el deporte, serían impensables de no haber existido una ejemplar colaboración entre todos los sectores que

6 En 1991 la Memoria del Consejo de Estado estuvo dedicada al Deporte, publicada en Madrid, 1992, p.78.

7 INGLEHART (1998).

8 RIEZU MARTÍNEZ, (1990): 291.

9 Una visión más detenida la podemos encontrar en MARTOS FERNÁNDEZ (2005): 23-50.

10 Véase LATIESA RODRÍGUEZ, MARTOS FERNÁNDEZ, (1998): 145 y ss.

11 Véase BASSOLS COMA (1978).

12 Véase AGUIRREZAKUENAGA ZIGORRAGA (2000); TEJEDOR BIELSA (2003); BLANCO PERERIRA (1991); y se quiere una visión panorámica de lo que ha supuesto esta relación en una comunidad autónoma se puede ver el trabajo de VÁZQUEZ PÉREZ (2013): 617 páginas.

constituyen el sistema deportivo de nuestro país, y donde junto a las Administraciones Públicas, han estado y están las federaciones deportivas, los clubes, las empresas, los patrocinadores, etc.

Ahora bien, para que esta nueva valoración social del deporte,- deporte salud, recreación-, de la que venimos hablando, se produzca, es necesario que los poderes públicos actúen a través de las diferentes políticas deportivas que se generan, tanto como consecuencia del marco que la legalidad les ofrece, así como para dar cumplimiento a la satisfacción de las necesidades sociales, que van a venir de la mano de nuevos conceptos de la actividad deportiva como va a ser el de “*deporte para todos*”, término que se acuña por primera vez en vía jurídica en la Resolución (76) 41 sobre los Principios de una política de deporte para todos, definidos por la Conferencia de Ministros europeos del Consejo de Europa responsables del deporte, con ocasión de su primera reunión celebrada en 1975, con el título de “*Carta europea del deporte para todos*”¹³, constituyendo este documento la base sustancial para las políticas gubernamentales en el campo del deporte, que ha hecho posible que muchas personas ejerciten su derecho a practicar deporte¹⁴.

Este importante documento y sus posteriores modificaciones, rompe con la concepción monolítica del deporte de competición, para remarcar la naturaleza global de este concepto y describir las diferentes tipologías: a) deporte como instrumento de salud física y mental; b) el deporte popular o deporte de entretenimiento; c) el deporte profesional, el deporte espectáculo; d) el deporte de alta competición; e) el deporte educación o la educación física. De la misma forma, no sólo aglutina las diversas concepciones del deporte, sino que orienta las diferentes actuaciones públicas en esta materia, poniendo su acento en los principios que deben de inspirar las políticas deportivas, pues no todas las tipologías requieren el mismo tratamiento por parte de los poderes públicos.

Su influencia fue muy decisiva en todos los ámbitos, pero sobre todo en el ámbito local, pues tras las primeras elecciones municipales de 1979, y con la constitución de las corporaciones locales, la cercanía de la política municipal al ciudadano, fue una de las primeras consecuencias del advenimiento del régimen democrático, lo que daría lugar a que los municipios y provincias, empezaran a prestar servicios que no se habían producido en la etapa anterior, entre éstos, los de carácter deportivo.

Sin embargo, aunque la política deportiva empieza a emerger en el contexto del resto de políticas públicas, los responsables, principalmente Concejales en materia de deportes, Directores Generales de Deportes en las Comunidades Autónomas, Diputados Provinciales responsables de área, etc., necesitaban orientar, incluso justificar, su actuación pública en materia deportiva en algún referente que validara su actuación; y ello, lo encontraron en la Carta Europea del Deporte para Todos, guía ineludible en la que se basaban los responsables públicos, en espera de que se fuera completando el marco jurídico deportivo en todo el Estado, el cual vendría de la mano de la asunción de las competencias deportivas en los Estatutos de Autonomía y las posteriores leyes sectoriales en materia de deporte que se promulgaron en cada Comunidad¹⁵.

Así pues, la influencia del Consejo de Europa y su Carta constituyó un instrumento muy relevante, en ausencia de instrumentos legales, para comprender el nacimiento y desarrollo del nuevo sistema deportivo, claramente evolucionado hacia formas más participativas de entender el deporte como interés por parte de los poderes públicos, a través de un concepto muy amplio del propio término deporte, como podemos ver en el artículo 2.a) de la Carta: “*Se entenderá por deporte todo tipo de actividades físicas que mediante una participación, organizada o de otro tipo, tengan por finalidad la expresión o la mejora de la condición física y psíquica, del desarrollo de las relaciones sociales o el logro de resultados en competiciones de todos los niveles*”.

¹³ Este documento dio lugar a la actual Carta Europea del Deporte en la Recomendación R (92) 13 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros adoptada el 24 de septiembre de 1992 y revisada el 16 de mayo de 2001.

¹⁴ Incluso algunos autores llegan a hablar de la existencia de servicios públicos deportivos como podemos ver en el trabajo de DE LA PLATA CABALLERO, N., *El servicio público deportivo*, tesis doctoral, Universidad de Granada, 1996, dirigida por el profesor Gabriel Real Ferrer.

¹⁵ Es importante apuntar que con ocasión de la actual Constitución española de 1978, el Estado elaboró y promulgó dos leyes ordinarias en materia del deporte: la primera en 1980 (Ley 13/80 General de la Cultura Física y el Deporte), es decir de las primeras leyes constitucionales una estuvo dedicada al Deporte; y posteriormente diez años más tarde una nueva Ley en 1990 (Ley 10/1990 del Deporte), como consecuencia de la entrada en vigor de los diferentes Estatutos de Autonomía que asumieron competencias exclusivas en materia de deporte, y por lo tanto había que rediseñar un nuevo sistema deportivo en el Estado. Ahora bien, este interés en el Estado, por en tampoco tiempo disponer con dos leyes para el deporte, no encontró la misma sinergia en las Comunidades Autónomas; pues mientras algunas se avestaron rápidamente en disponer de tal instrumento normativo (a título de ejemplo: Ley de 5 de junio de 1986, de la Cultura Física y el Deporte de la Comunidad de Madrid; Ley de 7 de abril de 1988 del deporte de Cataluña; Ley de 19 de febrero de 1988 de la Cultura Física y del Deporte del País Vasco; Ley de 22 de junio de 1990, de Educación Física y Deportes de Castilla y León); otras Comunidades como Andalucía tardaron muchos años más, en concreto, hasta 1998 que es cuando se promulga la Ley 6/1998 del Deporte, donde podemos ver en su artículo 6º las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía y en el artículo 7º las Competencias de las entidades locales. Por lo que en el caso concreto de Andalucía se tardaron veinte años desde la CE en disponer de una ley del deporte, mientras tanto y el deporte al no ser una materia de reserva de ley, las normas públicas en materia deportiva fueron de carácter reglamentario (Decreto y Ordenes de la Junta de Andalucía).

Además, se recomienda a los gobiernos de los estados miembros del Consejo de Europa a asumir en sus políticas los principios de la Carta, y entre éstos podemos destacar: la garantía del acceso a las instalaciones y a las actividades deportivas sin distinción de sexo, raza, color, lengua, religión, etc., (art.4.1); la adopción de medidas tendentes a garantizar a todos los ciudadanos la posibilidad de practicar el deporte, tanto de los superdotados como de los grupos de desfavorecidos o minusválidos (art. 4.2); el aseguramiento de que las actividades deportivas se adecuen al principio de desarrollo sostenible (art. 10).

De igual modo contribuyó a este giro de ciento ochenta grados, la interpretación que se hizo del artículo 43.3 de la CE, donde destacan entre los autores CAZORLA PRIETO¹⁶ quien, con el tino de siempre, viene a afirmar que, en una primera aproximación, el precepto constitucional pudiera pensarse, que la obligación que se impone a los poderes públicos se extiende a toda corriente deportiva, y, en consecuencia, tanto al deporte popular como al deporte de alta competición y al deporte espectáculo. No obstante, se infiere otro criterio al acoger una actividad de indudable utilidad pública que tiende a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, y en este línea 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 para practicarlo, que es el que mejor y de modo más directo se conecta con la salud individual y colectiva como ha reconocido el Tribunal Supremo en la sentencia de la Sala 3ª, de 23 de marzo de 1988. Es el deporte activo, o deporte práctica, y no el pasivo o deporte espectáculo.

Con este prisma así, van a ir surgiendo diferentes actuaciones a través de estructuras públicas (Consejo Superior de Deportes, Consejerías Autonómicas, Organismos Autónomos Locales, Servicios Deportivos Universitarios, etc.) de las que podemos destacar:

a) Las actuaciones de carácter organizativo y económico en las que sobresalen principalmente la inclusión de partidas específicas en los presupuestos públicos¹⁷ que se dotan a las diferentes Administraciones: estatal, autonómica, local e institucional o instrumental¹⁸; b) La ingente producción normativa que comprende desde dos leyes estatales para el deporte —la 13/80 General de la Cultura Física y del Deporte, a la 10/1990 de 15 de octubre, del Deporte— y las posteriores en materia de violencia en espectáculos públicos y dopaje, con las leyes autonómicas del deporte en las diecisiete Comunidades Autónomas, y una abundantísima regulación reglamentaria a través de todo tipo de instrumentos¹⁹; c) Igualmente son considerables las actuaciones en el campo educativo, desde el reconocimiento de la educación física y el deporte como asignatura obligatoria en los niveles educativos previos a la enseñanza universitaria (art. 3.2 de la Ley 10/90 del Deporte), al igual que la obligatoriedad de que todos los centros públicos o docentes cuenten con instalaciones deportivas (art. 3.3 de la Ley 10/90); el marco jurídico de las titulaciones²⁰, como la incorporación de las enseñanzas superiores de educación física a la universidad a la obtención del título universitario oficial de Licenciado en Ciencias de la Actividad Física y el Deporte, como todo el elenco normativo de las Enseñanzas Físico-Deportiva en Régimen General, o las Enseñanzas Deportivas de Régimen Especial; d) La planificación de las actividades deportivas en las estructuras públicas, a través de planes y programas,²¹

III.- EL IMPULSO DE LA PROMOCIÓN DEL DEPORTE EN EL MARCO DE LA LEY 7/1985 DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL

Por su cercanía al ciudadano, son las corporaciones locales las primeras en tomar conciencia del protagonismo de los poderes públicos en el ámbito deportivo, hasta el punto que, como señala LUNA QUESADA²², en los primeros veinticinco años de sistema democrático, los servicios deportivos locales han generalizado la práctica

¹⁶ En CAZORLA PRIETO (1985); sin olvidar su obra *Deporte y Estado*, si se me permite un auténtico incunable para los estudiosos de la materia.

¹⁷ Recordemos que la inclusión de partidas para el deporte en los Presupuestos Públicos, es una consecuencia del sistema democrático a través de la incardinación del deporte en la Administración Pública, cuyo primer paso se produce con la creación del Consejo Superior de Deportes creado por Real Decreto de 27 de agosto de 1977, por el que se adscribe al Ministerio de Cultura, y por Real Decreto 2690/1978 de 3 de noviembre se regula su estructura orgánica.

¹⁸ Para la mejor comprensión de este recorrido Véase la obra colectiva dirigida por GAMERO CASADO (2012): 55-87, que se corresponden con “tema 2 Bases Estructurales del Sistema Deportivo” a cargo de GAMERO CASADO, E., “tema Organización Deportiva del Sector Público” a cargo de DE LA PLATA CABALLERO (2012): 89-122.

¹⁹ Buena parte de este trabajo lo encontramos en octava edición de *Legislación Deportiva*, dirigida por MILLÁN GARRIDO (2012).

²⁰ A título de ejemplo: Real Decreto 1423/1992, de 27 de noviembre, sobre incorporación a la Universidad de las enseñanzas de Educación Física; Real Decreto 1670/1993, de 24 de septiembre, por el que se establece el título oficial de Licenciado en Ciencias de la Actividad Física y el Deporte; Real Decreto 2049/1995, de 22 de diciembre, por el que se establece el título y las enseñanzas mínimas de Técnico en Conducción de Actividades Físico-Deportivas en el Medio Natural; Real Decreto 2048/1995, de 22 de diciembre por el que se establece el título de Técnico Superior en Animación en Actividades Físicas y Deportivas; Real Decreto 1363/2007, de 24 de octubre, por el que se establece la ordenación general de las enseñanzas deportivas de régimen especial, etc., y en general puede consultarse JIMÉNEZ SOTO (2013), pp. 297-320.

²¹ Véase SANCHEZ MORON, M (2010): 262-264.

²² Véase LUNA QUESAD (2005): 127-156, donde se ofrece una visión muy certera de la situación de los servicios deportivos locales.

deportiva entre los ciudadanos de todas las edades, contribuyendo de manera decisiva al aumento de los hábitos deportivos en nuestro país, donde los ayuntamientos van a gestionar una de cada tres instalaciones deportivas, asistiendo en estos años, en paralelo con el resto de las manifestaciones de la vida en nuestro país, al fenómeno de la democratización del deporte, a su práctica masiva con la incorporación de nuevos grupos de practicantes: mujeres, personas de mediana edad, mayores, discapacitados, etc.

Sin embargo, para llegar a asumir este protagonismo, es necesario retrotraernos varios años, para comprender que, ésta realidad de nuestros días, no ha sido sino el fruto de un voluntad firme y decidida, con coraje, por vincular una determinada práctica deportiva con el municipio y sus ciudadanos máxime cuando, hemos visto anteriormente, la falta de rumbo que tenían los responsables políticos al llegar a los ayuntamientos democráticos, sin más marco legal que la Carta Europea del Deporte para Todos, por lo que en el período de 1975 a 1979 –primeras corporaciones democráticas- los municipios en general no disponían de una estructura organizativa dedicada al fomento del deporte, simplemente porque esta parcela, prácticamente había estado ausente en los ayuntamientos franquistas, donde el modelo de deporte imperante, no era otro que el deporte de competición, en el que se podían resaltar los valores patrios de los individuos propiciados por las agencias de socialización imperantes – familia, ejército, iglesia, principalmente-, en una estructura organizativa vinculada a la organización política del momento, como se puede apreciar en la Ley de Educación Física de 1961, llamada Elola Olaso de 21 de diciembre.

Lo cierto de todo ello es que, basta ver las hemerotecas de la época, donde veremos que el deporte municipal, se reduce a manifestaciones puntuales con ocasión de efemérides políticas o religiosas: torneos de fútbol, carreras campo a través, descenso de algunos ríos, trofeos de ciclismo, competiciones de tiro al plato... y pare usted de contar...; es tan irrisoria la participación municipal en la actividad deportivas de los ciudadanos y vecinos de un municipio que, al llegar la implantación del sistema democrático, la mayor parte de los municipios españoles apenas tienen instalaciones deportivas municipales, por lo que, ante este panorama, la primera tarea de los ayuntamientos democráticos fue la de construir el parque de instalaciones y dotar a los respectivos municipios de las estructuras organizativas adecuadas.

Y es, en esta tarea constructiva, donde aparecen los instrumentos legales, pues obviamente como Administraciones públicas, los ayuntamientos están obligados a actuar de acuerdo con el principio de legalidad positiva, y ¿qué ley?, pues la Ley 13/80 General de la Cultura Física y el Deporte, de 31 de marzo, presentaba una regulación muy parca en el artículo 3º 5ª, por el que establecía como competencias de los municipios: el desarrollo de la política deportiva y la gestión de las instalaciones públicas; la llevanza de un censo de instalaciones; asegurar el cumplimiento de la legislación urbanística y la celebración de conciertos y convenios. Por cierto, artículo y competencias que, fueron suprimidos por la Ley 10/1990, del Deporte, al quedar buena parte de estas competencias en el ámbito de los Estatutos de Autonomía careciendo el Estado de competencia habilitante para estas materias.

El caso, la realidad del momento, es que los ayuntamientos tenían que poner en marcha unos endebles servicios deportivos, y no sabían cómo, de ahí la importancia del modelo de CARRASCO BELINCHÓN²³ quien, con ocasión de unas jornadas realizadas por el Consejo de Europa en Madrid 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 Deportes, Fundación Pública de Deportes, etc., que, posteriormente, se aglutinarían en los Organismos Autónomos Municipales.

Pero el marco legal vendría de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) que, por lo que afecta al deporte, si bien tendría una regulación muy escueta, si fue positivo de por sí su inclusión, como exponemos a continuación:

En primer lugar, porque en el capítulo III de las competencias de los municipios, cuando el artículo 25.1 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"; y el apartado 2: "Ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias", entre éstas: m) "Actividades o instalaciones culturales y deportivas, ocupación del tiempo libre; turismo"; si todo ello lo anudamos al artículo 85.1 por el que "son servicios públicos los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias", nos encontraremos con planteamientos como los DE LA PLATA CABALLERO quien con esta regulación ve el apoderamiento suficiente para constituir auténticos servicios públicos deportivos²⁴ lo cual, si bien es ciertamente muy discutible, al faltarle

²³ CARRASCO BELINCHÓN, (1980).

²⁴ Es la posición que mantiene DE LA PLATA CABALLERO, N, en su tesis doctoral *El Servicio Público Deportivo*, Universidad de Granada, 1996, y que fue publicada con el título *Los Servicios Públicos Deportivos*, UEM-IAD, Madrid, 2001.

para poder cristalizar esta teoría, la correspondiente publicatio de la actividad con la consiguiente reserva al sector público, por la que una ley o acto formal de la Administración lo declare como tal y lo asuma la Administración o un particular autorizado; no es menos cierto que, en el fondo esta teoría, está propiciada como dice MONTOYA MARTIN²⁵ por la falta de rigor del concepto de servicio público manejado en la legislación de régimen local (arts. 85.1 y 25.1 LRBRL), como equivalente a actividad local con independencia de su prestación en régimen de Derecho administrativo o Derecho privado, y a la que en su día ya fue objeto de estudio por VILLAR EZCURRA²⁶ quien al referirse a esta combinación de artículos, nos llevaría a conclusiones absurdas, por lo que habría dos posibilidades de interpretación: la primera, y que nosotros hemos compartido en otros trabajos²⁷, es de la entender “servicio público” en sentido amplio y no en sentido estricto técnico; es decir como concepto genérico referido a la actuación de los municipios, donde es susceptible de aplicación todas las formas clásicas de intervención administrativa; y la segunda, entender que la remisión, no es al artículo 25, sino al 26, lo que conllevaría otra vez al absurdo, según el autor, al decir que las instalaciones deportivas de uso público o el control de alimentos y bebidas constituyen actividades de servicio público, no deja de ser un claro eufemismo, fruto de la expresión genérica de la que se aprovecha la ambigüedad.

Incluso, por nuestra parte añadimos, que atendiendo a conceptos más evolucionados, donde se sustituye la “*publicatio*” por la “*regulatio*”, como actividad no publicada pero si regulada, al imponer a los particulares unas obligaciones determinadas de servicio público; tampoco, esta regulación se daría en el conjunto de toda la actividad deportiva, al existir un elenco muy importante de actividades y sujetos que están al margen de toda regulación o control (deporte empresa, no federado, espontáneo, comunidades de vecinos, asociaciones civiles, etc.,).

Sin embargo, ello no es obstáculo, como hemos afirmado en un sentido amplio, que independientemente de la falta de reserva o de regulación, en la gestión de una parte importante del deporte en el ámbito local se pueden encontrar numerosas de las figuras de las modalidades de gestión directa o indirecta de los servicios públicos locales (Gestión por la propia entidad, Organismo autónomo local, Entidad pública empresarial, Fundación pública, Concesión, Concierto, etc.), y que, por lo tanto, se pueda afirmar que, independientemente de su naturaleza jurídica, la gestión de una parte considerable del deporte en el ámbito local, principalmente municipal, se ha realizado en buena parte como un auténtico servicio público, fruto de las ordenanzas, reglamentos, precios públicos etc., en los que se vierten las actividades de interés general, sin que la falta de naturaleza propiamente servicial, 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, como veremos, es al que se orienta la moderna legislación autonómica derivada de los Estatutos autonómicos de segunda generación, como sucederá con la LAULA en Andalucía al declarar los servicios de interés general.

Y así, independientemente de la dificultad técnico-jurídica que tiene la construcción de una teoría de los servicios deportivos municipales como servicios públicos en sentido estricto, 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, orientando buena parte de las políticas públicas en esta dirección. Aunque, consideramos, que lo más correcto sería hablar de servicios deportivos municipales o locales, sin más.

En segundo lugar, porque entre los servicios que con carácter obligatorio deberán prestar los municipios, en el artículo 26, c) con población superior a 20.000 habitantes, se encuentran los de instalaciones deportivas de uso público.

Regulación, muy concisa, pero al igual que, como otras materias que regula el artículo, faltan estándares que hubiera dado mayor contenido a la obligación; pero, claro por las características de la propia LRBRL, ésta se remite a la posterior legislación, tanto estatal como autonómica, donde entran en juego los Estatutos de Autonomía y las correspondientes leyes sectoriales que deberán de concretarlo.

No obstante, esto va a permitir que los ciudadanos puedan hacer uso de ese conjunto de derechos y deberes que constituye el denominado “Estatuto del Vecino” del artículo 18, pues se convierte en un derecho del apartado g) el exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del servicio público de carácter obligatorio, lo que significa que los municipios deben crearlos y mantenerlos asignado en los presupuestos municipales las partidas

25 MONTOYA MARTIN (2012): 159.

26 VILLAR ESCURRA (199): 425.

27 Véase Materiales de la asignatura “Legislación, Organización y Administración del Deporte” de la antigua Licenciatura en Educación Física; o “Estructura y Organización de las Instituciones del Deporte” de la Licenciatura en Ciencias de la Actividad Física y el Deporte”, lección 4ª, “El Deporte en el ámbito local”, de la Facultad de Ciencias del Deporte de la Universidad de Granada.

correspondientes, pues de lo contrario se podrán impugnar por no ser válidos, en el sentido de que la Ley de las Haciendas Locales en su artículo 165.a) obliga a su inclusión, y el artículo 170.2.b) prevé que los vecinos pueden formular reclamaciones, lo cual no está exento de alguna dificultad por el carácter abstracto de los mismos a los que con razón se refiere RIVERO YSERN²⁸, al deber de remitirnos a la legislación sectorial para conocer cuáles son los servicios de obligado establecimiento, recordando que si la causa de incumplimiento es la falta de capacidad financiera, la inactividad material va a tener difícil solución judicial.

Por lo que respecta a la provincia, las diferencias son mucho más abultadas en lo que atañe a las competencias en materia deportiva, pues su ámbito sobre todo es el de prestar servicios a los municipios, de ahí que su gran problema, haya sido la falta de percepción de sus instituciones por los ciudadanos, con la dificultad que tienen la mayoría de ciudadanos cuando se les pregunta: ¿qué es una Diputación provincial?, de ahí que las competencias del artículo 36, sean calificadas de imprecisas, como sucede con la coordinación de servicios o cooperación técnica, por citar algunos ejemplos.

Por su importancia con este estudio, el artículo 31. 2 LRBRRL por cuya virtud son fines propios de la provincia: *“garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipal”*; y, en particular: *“asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal”*.

Con este marco competencial, y mientras llegaban las correspondientes leyes sectoriales, las Diputaciones provinciales se dedicaron principalmente a las siguientes actividades en materia de deporte: en primer lugar, a dotar en la estructura de la corporación provincial la correspondiente organización en materia de deportes, con lo que se creó la figura del Diputado Provincial del Deportes y su correspondiente área con sus recursos personales y materiales; realizada la dotación estructural, el siguiente paso sería proveer de instalaciones y equipamientos a los pueblos de cada provincia, aprovechando que el artículo 36.2.a) les exige a las Diputaciones provinciales aprobar un Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, denominados Planes de Obras y Servicios que, elaborados con la participación de los municipios, y contando con la financiación de las Administraciones Autonómicas, en nuestro caso la Junta de Andalucía, la propia Diputación y los Ayuntamientos respectivos, sirvieron para dar un impulso sin precedentes al deporte en las provincias, construyendo un parque de instalaciones deportivas impensable en pocos años: pabellones cubiertos, piscinas, campos de fútbol, polideportivos municipales, etc.

Igualmente, el tercer bloque de actuaciones en materia deportiva, vendría de la mano del artículo 36.1.c) de la LRBRRL, en lo que se refiere *“a la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcas”*, competencia por la que las Diputaciones provinciales a la hora de programar sus actividades deportivas, se dedicaron a realizar cursos, jornadas, campeonatos, campamentos deportivos, campañas de senderismo, carreras de orientación, circuitos de carreras populares, etc., en base al carácter supramunicipal y también a posibilitar la realización de actividades deportivas en base a los criterios de solidaridad intermunicipal, en los municipios de menos de veinte mil habitantes, por ser los de menor capacidad económica.

Obviamente, tanto la creación de infraestructuras como la realización de actividades, en las que estaban presentes varias Administraciones provocó que, en el caso de Andalucía, se dictase una Ley reguladora de las Relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su territorio (Ley 11/1987, de 26 de diciembre, que sería derogada posteriormente por la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local, LAULA).

Esta Ley 11/1987, llamada como Ley de Diputaciones, venía a cerrar y matizar el ámbito competencial, tal y como se estaba produciendo en la actualidad, y encuadrado en un capítulo de competencias propias de las Diputaciones Provinciales, el artículo 21, dedicado al deporte, venía a distinguir entre a) instalaciones deportivas, por el que las Diputaciones provinciales ejecutan y gestionan el plan de instalaciones deportivas que elabora la Junta de Andalucía, y se financia de forma tripartita como expusimos; y b) la animación y promoción deportiva que será subsidiaria de la municipal, siempre que sea de carácter intermunicipal, con lo cual venía a establecer dos consideraciones importantes: la primera que la promoción y animación son competencias municipales, y que sólo podrá intervenir la Diputación cuando no la preste la municipal; y la segunda, que este defecto o ausencia de la prestación, además, solo la asume la Diputación cuando tenga carácter intermunicipal.

Así las cosas, y por los propios principios competenciales de las Diputaciones provinciales: solidaridad intermunicipal y preferencia en los municipios de menos de 20.000 habitantes, las actuaciones en materia de deportes en las capitales de provincias y grandes municipios, no pasaría de meras actividades puntuales o ocasionales, precisamente porque el ámbito de las competencias de las corporaciones provinciales se excedían de intervenir en estos núcleos.

28 RIVERO YSERN (2010):133

IV. LA ACTIVIDAD DEPORTIVA LOCAL EN LAS LEYES AUTONÓMICAS, Y EN PARTICULAR LA LEY 6/1998, DEL DEPORTE EN ANDALUCÍA

En principio, no fue fácil diseñar el Sistema Deportivo en España, con sus correspondientes subsistemas; sobre todo, porque se partía de una estructura muy endeble, sustentada en la efímera regulación de la Ley 13/80 GCFyD, norma cuya preocupación se centraba en abordar otras materias más del ámbito estatal: democratización de las estructuras del deporte²⁹, las federaciones deportivas, el régimen disciplinario, etc.; esta debilidad supuso que, en tan sólo diez años, fuese necesario cambiar la Ley por otra, la Ley 10/90 del Deporte que, aunque fue aprobada por consenso, fruto de las numerosas transacciones que hubo de realizarse, va a tener en su haber el adecuar la realidad deportiva del país a su realidad social y económica, donde nacía bajo la sospecha de la falta de título competencial del artículo 149.1, CE, para que el Estado tuviese la habilitación suficiente para realizar una ley en materia de deporte, cuando la única referencia a éste, estaba comprendida en el artículo 148.1.19, CE, que posibilitaba a las Comunidades Autónomas las competencias en “*promoción del deporte y adecuada utilización del ocio*”, razón por la que los Estatutos de Autonomía³⁰, uno tras otro, fueron asumiendo las competencias en materia deportiva, y no sólo en el ámbito competencial de la promoción sino que, por la cláusula residual del 149.3, CE, es decir la materias no atribuidas al Estado por la Constitución podrán ser asumidas por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos, se convirtió, en argumento para que algunas Comunidades asumieran las competencias del deporte in extenso, y no sólo en la promoción, sino toda la actividad deportiva, lo cual se fue matizando con las respectivas normativas de desarrollo, para no tensionar más el sistema deportivo en su conjunto.

Por tanto, el marco que crea la Ley 10/90 se circunscribe al ámbito estatal de las materias que se corresponden con el Estado, y recogidas como competencias del Consejo Superior de Deportes (art.8), entre éstas, autorizar la constitución y aprobar los estatutos y reglamentos de las federaciones deportivas españolas; reconocer a efectos de esta Ley las modalidades deportivas; calificar las competiciones de carácter profesional y ámbito estatal; promover e impulsar medidas de prevención, control y represión del dopaje, autorizar o denegar la celebración de competiciones oficiales de carácter internacional, así como la participación de las selecciones españolas, otras materias que afectan a la actividad deportiva a nivel estatal.

Y así, paralelamente, al desarrollo del deporte en el ámbito estatal, todas las Comunidades Autónomas se decidieron a llevar a cabo sus competencias en materia deportiva, mediante la promulgación de leyes específicas³¹, lo cual permitió un extenso y variado impulso reglamentario³², donde la nota más común fue la clonación de unas leyes a otras, que conllevó la poca originalidad de sus contenidos, y así la estructura de las leyes autonómicas del deporte, en su conjunto, presentan numerosas semejanzas, entre las que destacan la organización deportiva del sector público, lo que comprende tanto la estructura orgánica con sus competencias de la Administración autonómica, como la distribución competencial entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales.

29 Véase JIMÉNEZ SOTO (2002): 21-52.; Una visión completa al respecto puede verse en MONGE GIL (1987).

30 Y así podemos ver como algunos Estatutos de Autonomía asumieron las competencias en materia deportiva con carácter de exclusividad: País Vasco (art. 10.369); Cataluña (art. 9.29); Andalucía (art. 13.31); Valencia (art. 31.28); Canarias (art.29.15). Y otros promoción del deporte en el sentido literal del artículo 148.1.19: Galicia (art. 27.22); Asturias (art. 10.1); Cantabria (art. 22.17); la Rioja (art. 8.1.16); Murcia (art. 10.1.ñ); Aragón (art. 35.1.18); Castilla-La Mancha (art. 31.1.0); Navarra (art.44.14); Extremadura (art. 7.1.18); Baleares (art.10.10) Madrid (art. 26.17) y Castilla-León (art. 26.17).

31 Como podemos ver en algunos ejemplos con las primeras leyes autonómicas: en Cataluña la Ley 8/1988, de 7 de abril, del Deporte, la Ley 8/1999, de 30 de julio de Jurisdicción Deportiva y de modificación de las Leyes 8/1988, del Deporte y 11/1984, de creación del organismo autónomo Instituto Nacional de Educación Física de Cataluña; todos ellos refundidos por el Decreto Legislativo 1/2000, de 31 de julio; la Ley 9/1990, de 22 de junio de Educación Física y Deportes de Castilla-León, derogada y sustituida por la Ley 2/2003, de 28 de marzo; Ley 4/1993, de 16 de marzo, del Deporte de Aragón; Ley 4/1993, de 16 de julio, del Deporte de la Región de Murcia, posteriormente derogada y sustituida por la Ley 2/2000, de 12 de julio; Ley 4/1993, de 20 de diciembre, del Deporte de la Comunidad Valenciana; Ley 15/1994, de 28 de diciembre, del Deporte de la Comunidad de Madrid (arts. 54,55 y 57 modificados por la Ley 8/2003, de 26 de marzo); Ley 2/1994, de 29 de diciembre, del Deporte de Asturias... Véase al respecto GAMERO CASADO (2005): 107-124; BERMEJO VERA (1993);(1994); (1995); (1997); (1998); (1999); (2000).

32 Un ejemplo de desarrollo reglamentario, muy similar en el resto de las Comunidades Autónomas lo podemos ver en Andalucía, donde como consecuencia de la Ley 6/1998 del Deporte se dictaron las siguientes normas: Decreto 94/1998, de 28 de abril, por el que se crea el Consejo Asesor en materia de deporte, para el estudio y elaboración de normas legales y disposiciones de carácter general; Decreto 224/1999, de 9 de noviembre, por el que se crea el Centro Andaluz de Medicina del Deporte; Orden de 22 de noviembre de 2002, por la que se regula la composición y funciones del Consejo Asesor del Instituto Andaluz del Deporte; Decreto 7/2000, de 24 de enero, de Entidades Deportivas; Orden 7 de febrero de 2000, por la que se regulan los procesos electorales de las federaciones deportivas andaluzas; 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, Decreto 236/1999, de 13 de diciembre, de régimen sancionador y disciplinario deportivo; Orden de 6 de marzo de 2000, por la que se dispone la publicación del Reglamento de Régimen Interior del Comité Andaluz de Disciplina Deportiva; Decreto 27/2002, de 10 de septiembre, de formulación del Plan General del Deporte de Andalucía; Decreto 284/2000, de 6 de junio, por el que se regula el Inventario Andaluz de Instalaciones Deportivas; Decreto 144/2001, de 19 de junio, sobre los Planes de Instalaciones Deportivas; Orden de 23 de abril de 2001, por la que se inscribe de oficio en el Inventario Andaluz de Instalaciones Deportivas las instalaciones deportivas de Andalucía existentes en el Censo Nacional de Instalaciones Deportivas; Decreto 434/2000, de 20 de noviembre, sobre el Deporte Andaluz de Alto Rendimiento. A este respecto Véase PRADOS PRADOS, (2005): 843-881.

Por lo que respecta al sistema deportivo de Andalucía, como hemos visto anteriormente, la tardía promulgación en 1998 de una ley específica en materia de deporte, no fue obstáculo para que las diferentes Administraciones públicas desarrollaran sus correspondientes políticas deportivas; y así, en el ámbito de la Junta de Andalucía, una vez se aplicaba el derecho supletorio del Estado en ausencia de la Ley, como sucedía con las entidades deportivas o, bien, se acudía a las normas reglamentarias como sucedió con el Decreto 139/1989, de 13 de junio por el que se crea y regula el Comité Andaluz de Disciplina Deportiva, lo que constituía un auténtico reglamento independiente, pues no desarrollaba a ninguna ley, ya que ésta no se había promulgado ni, por supuesto, existía una reserva legal al respecto.

En el ámbito local, el mandato de fomento del deporte por los poderes públicos, como actividad vinculada a la salud (art. 43.3CE), la Ley 7/1985 LRBRL y la Ley 11/1987 de Diputaciones, constituían junto a la Carta Europea del Deporte para todos, las guías de toda actuación pública en el ámbito local por lo que se refiere a la actividad deportiva, hasta que surge la Ley 6/1998 del Deporte, la cual dedica el Título II a la Administración y Organización del Deporte, y el Capítulo I a las Competencias, donde el artículo 7 regula las competencias de las entidades locales³³, a diferencia de la LRBRL, que como vimos en el artículo 25 no determinaba competencias sino materias; en esta Ley, si se va a abordar las competencias propiamente dichas.

No obstante, y antes de enunciar las competencias de las entidades locales, podemos considerar que el apartado 1º de este artículo, lo que realiza a título de introducción, es un auténtico recordatorio pues advierte que, sin perjuicio de las competencias de la Junta de Andalucía y de conformidad con la legislación de régimen local, se ejercerán dichas competencias; y, además, propone una fórmula de actuación, cual es el ejercicio de que estas competencias se realicen atendiendo al principio de coordinación interadministrativa, técnica difícil de aplicar como veremos.

Así pues, la existencia de contar con tres Administraciones territoriales dotadas de máxima autonomía – Comunidad Autónoma, Municipio y Provincia–, con los correspondientes colores políticos, al menos en el ámbito deportivo, se muestra la coordinación administrativa, como una técnica difícil de aplicar y de conciliar, incluso con instrumentos propios de coordinación como son la aprobación de planes y programas, es el caso del Plan General del Deporte de Andalucía³⁴, recogido en el artículo 4 de la propia Ley, correspondiendo al Consejo de Gobierno su aprobación, previo debate por el Parlamento de Andalucía, el cual fue regulado por el Decreto 27/2000, de 10 de septiembre; del que podemos destacar entre sus objetivos (art.2d) el de lograr: “*un sistema deportivo cohesionado, sostenible y territorialmente equilibrado*”; o el Decreto 144/2001, de 19 de junio, sobre los Planes de Instalaciones Deportivas, al regular el Plan Director de Instalaciones Deportivas de Andalucía se refiere a él (art.1.1) con la finalidad de ordenar la construcción de infraestructuras deportivas de: “*generalizar la práctica del deporte y corregir los desequilibrios territoriales existentes en cuanto a su ubicación mediante la definición de sus necesidades...*”; evidentemente, y reconociendo la dificultad de ello, lo cierto es que el sistema deportivo andaluz, no es un sistema que podamos tildar de ejemplar en cuanto a la coordinación interadministrativa, pues siendo una Comunidad autónoma la segunda más extensa de España con 772 municipios y la más poblada con 8.440.330 habitantes, si las diferencias geográficas, ya de por sí, dificultan la cohesión del sistema, la falta de una adecuada coordinación contribuye a que la diferencias sean muy considerables de unas zonas a otras, como se puede apreciar en la zonificación deportiva de Andalucía, atendiendo al propio Plan Estratégico General del Deporte de Andalucía para el período 2008-2016 (PEGEDEA).

Ahora bien, esta falta de coordinación adecuada, no ha impedido, como hemos comentado anteriormente, el notable avance en infraestructuras deportivas que se ha experimentado en Andalucía, sobre todo por las Diputaciones provinciales, a la hora de dotar a los pueblos de Andalucía de un parque bastante aceptable de instalaciones deportivas, gracias también al apoyo financiero de la Junta de Andalucía. Sin embargo, las distintas sensibilidades políticas han ocasionado, sustentadas en la autonomía municipal, que la coordinación interadministrativa entre las diferentes Administraciones, por la falta de sintonía que ha presidido las relaciones entre el coordinador y el coordinado, no haya sido lo satisfactoria que se hubiera esperado de ella, 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

33 Véase TOSCANO GIL (2005): 297-313.

34 Plan que fue debatido en el Parlamento de Andalucía el 18 de diciembre de 2003 (Diario de Sesiones núm. 345, pp. 12358-12371), aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de enero de 2004 y publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 64, de 1 de abril (corrección de errores en BOJA núm. 108, de 3 de junio).

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 NARANJO³⁵ como un sistema deportivo supeditado al vaivén político y no a la planificación y racionalidad.

Pero, donde más se ha notado la deficiencia de coordinación, ha sido en la práctica deportiva en sí, donde sin entrar en los ámbitos estrictamente sustantivos del deporte, que para eso están los especialistas, la actividad deportiva como tal, se parece, permítaseme la licencia, a un carro con tres bueyes, aunque algunas veces se dirigen en la misma dirección, otras veces cada uno tira para un lado: Ayuntamientos, Diputaciones y Junta de Andalucía, situación que corrobora MERINO MANDLY³⁶ al hablar del sistema DAFO del sector aplicable en las provincias andaluzas³⁷ señala entre sus *debilidades*: “la descoordinación entre las diferentes Administraciones de los diferentes niveles territoriales. Escasa motivación y compromiso personal de los políticos; falta de planificación y gestión de procesos aplicados en la actividad físico-deportiva orientada al servicio de la ciudadanía, en lo público y en lo privado; escasez de espacios deportivos urbanos de recreo y para la actividad físico-deportiva al aire libre y cubierta; *amenazas*: descoordinación institucional y falta de vertebración del tejido asociativo en el deporte”.

Por ello, y vistas las disfunciones que llevan consigo las labores de coordinación en materia deportiva, insistimos por la forma peculiar de entender la autonomía de los entes, lo que hace muy difícil la interconexión del sistema deportivo andaluz con los subsistemas local y provincial; quizás, sea el momento de potenciar los instrumentos de cooperación, sin olvidar la coordinación cuando sea posible, en el sentido del artículo 3.2 de la LRJPAC: “Las Administraciones Públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos”. Donde lo importante es que el ciudadano pueda utilizar una instalación deportiva, asistir a una escuela de deportes, participar en unas jornadas de senderismo o asistir a un curso de formación deportiva, por citar algunos ejemplos, convirtiéndose en relevante el acceso a la práctica deportiva y no la titularidad de quien realiza prestación.

Y esto se puede realizar a través del *principio de lealtad institucional* (art. 4.1 LRJPAC), mediante fórmulas de cooperación institucional, como son los *convenios de colaboración*, a los que se refiere SÁNCHEZ MORÓN³⁸ firmados entre distintas entidades públicas y constituyendo negocios jurídicos bilaterales o multilaterales de carácter administrativo por lo que, en virtud de esta naturaleza jurídica, las controversias que se susciten sobre su validez, eficacia, interpretación y cumplimiento deben resolverse, mediante los correspondientes recursos por los Tribunales Contencioso-Administrativos.

Así las cosas, no existe ningún impedimento en que, buena parte de las prestaciones deportivas en el ámbito local, puedan utilizarse a través de convenios interadministrativos, donde los vecinos de una localidad puedan utilizar la piscina cubierta de otra, y éstos a su vez la pista de atletismo de otro, así como la participación en unas determinadas escuelas deportivas del municipio más cercano, etc., sin olvidar todas las posibilidades que permiten las entidades de ámbito supramunicipal, como es el caso de las Mancomunidades, como asociación de municipios, para la ejecución de obras y servicios determinados de su competencia, y entre éstos nos encontramos en la nueva redacción del artículo 25.2.1) de la LRBRL, por la Ley 27/2013, LRSAL, la promoción del deporte e instalaciones deportivas, por lo que no existe inconveniente alguno en que, los servicios deportivos en los términos que establezca la legislación sectorial, puedan ser objeto de los estatutos de una Mancomunidad, como sucede ya de hecho, por lo que la reforma local operada recientemente LRSAL, no es obstáculo a pueda seguir utilizando esta fórmula para las actividades de promoción del deporte y de las instalaciones deportivas, máxime cuando machaconamente esta Ley repite que la actuación municipal debe de realizarse con los principios, entre otros, de eficacia, eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 2.1 de la LRBRL en la nueva redacción).

Centrándonos ya en este artículo 7º, la propia redacción del conjunto de competencias y funciones se realiza en un doble listado, que no se presenta muy acertado, por la confusión a que lleva, cuando el apartado 1, se refiere a que las “*entidades locales ejercerán por sí o asociadas*”; y el apartado 2 “*específicamente le corresponden a las provincias*”; lo que induce a creer que la Ley ya está distinguiendo entre las competencias de los municipios – apartado 1– y competencias de las provincias – apartado 2–; lo que supondría que a los municipios les corresponde

35 CORREAL NARANJO (2013):202.

36 Nada mejor para comprender estos planteamientos que la obra de AA.VV. *30 años de Deporte en Andalucía (1982-2012)*, Agesport Andalucía, Wanceulen editorial deportiva, Sevilla, 2013, y en especial los capítulos de DE LA CRUZ VAZQUEZ (2013): 19-103; CORREAL NARANJO (2013): 155-205 ; MERINO MANDLY (2013): 205-253.

37 El sistema DAFO, es muy utilizado por los estudiosos de la gestión deportiva, y está basado en la valoración de las Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades, pp. 222-224, de *30 años de Deporte en Andalucía...*

38 SÁNCHEZ MORÓN (2010):264-267.

el primer listado, y a las provincias el segundo; sin embargo, nada impide que las provincias puedan desarrollar competencias y funciones del primer listado, como de hecho sucede en la promoción del deporte o la construcción, mantenimiento y gestión de instalaciones deportivas, por citar algunos ejemplos.

Sin embargo, lo que verdaderamente ha conseguido la Ley, es que esa confusión se convierta en un criterio de interpretación, por el que los ayuntamientos se ciñen al primer bloque y las diputaciones provinciales al segundo, teniendo en cuenta el recordatorio del que hablábamos al principio de este artículo, como es que estas competencias se ejercen de acuerdo con la legislación básica local, y la legislación de Andalucía de régimen local, o lo que es lo mismo que decir que de acuerdo con la LRBRL y la Ley 11/1987 conocida como ley de Diputaciones, y en base a estos criterios es como lo vamos a exponer.

En el primer bloque, que corresponde al artículo 7.1, podemos destacar las competencias más importantes, que agrupamos en tres apartados, para su mejor comprensión:

-En relación a la práctica deportiva: “a) La promoción del deporte, especialmente del deporte base y deporte para todos; c) La organización y, en su caso, autorización de manifestaciones deportivas en su territorio, especialmente las de carácter popular; d) la organización de actividades y competiciones para participantes en edad escolar en los términos que reglamentariamente se establezcan”.

Este conjunto de competencias da, carta de naturaleza jurídica, a la actuación pública que deben tener los ayuntamientos en relación a la práctica deportiva con sus ciudadanos, aunque lo más exacto sería hablar de los vecinos, categoría jurídica que implica un conjunto de derechos y obligaciones, en el sentido del artículo 18.1 de la LRBRL en lo que afecta en el apartado c) al uso de los servicios públicos municipales; o el apartado g) el exigir la prestación y el establecimiento de servicios públicos cuando éstos sean de carácter obligatorio. Sin embargo, y así nos consta, sólo se exige este concepto de vecino, en aquellas actividades de gran demanda como ha sucedido en algunas campañas de natación o esquí, donde la petición de plazas en el extinto Patronato Municipal de Deportes de Granada, era muy superior a la oferta.

Así pues, 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, ya expuestos en este estudio que, 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, que sustituye al anterior concepto de deporte escolar, la razón es que el deporte escolar estaría enmarcado en el ámbito de la Administración educativa mientras que, el de en edad escolar, en el ámbito municipal.

Estos planteamientos legales, conducen a que la práctica deportiva municipal se centre en los primeros niveles deportivos, esto es nivel de iniciación, a través de las Escuelas Deportivas Municipales, donde es muy difícil encontrar los niveles de perfeccionamiento, y sí los de aprendizaje; de la misma forma, el ámbito competición, queda reducido al nivel de promoción mediante los Juegos Deportivos Municipales, lo que significa que son actividades competicionales de muy corto recorrido en cuanto a que finalizan en el ámbito municipal, y que no tiene límites de nivel deportivo o de edad; por último, las actividades deportivas, se centran en el mayor número de participantes y no en la calidad de los mismos que, al fin y al cabo, es lo que las va a justificar: el mayor número de participantes por su carácter asequible,

-En relación a las instalaciones deportivas: “f) la 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; g) El establecimiento y obtención de reservas de suelo para instalaciones deportivas; h) La elaboración y actualización de un inventario de infraestructuras deportivas; i) La autorización para la apertura de las instalaciones deportivas; j) La elaboración y ejecución de los planes locales de instalaciones deportivas d conformidad con el Plan Director de Instalaciones”.

Decíamos anteriormente que, sin lugar a dudas, una de las grandes deficiencias con las que se encuentran los primeros ayuntamientos democráticos en 1979, es la notable ausencia de infraestructuras deportiva, por lo que todos los ayuntamientos en un primer momento, al margen de cualquier instrumento planificador, 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 conlleva a las diferentes Administraciones a utilizar, por primera vez, un instrumento de control, que se utilizaba como técnica de intervención del Estado en el ámbito económico a través de la técnica de la Planificación administrativa, como instrumento de racionalización de la actividad administrativa, por un lado, y, por otro, como instrumento de ordenación de algunas materias concretas en las que deben predominar los intereses públicos, en este caso, nos encontramos con la planificación

de las infraestructuras deportivas, que como define el Decreto del Plan Director de Instalaciones Deportivas de Andalucía, tendrá como criterio de actuación (art.1.2): “*las necesidades de la población, la disponibilidad de recursos y el respeto a la normativa vigente en materia de medio ambiente*”; Planes, que como significa la norma (art.1.3) tienen la consideración de Plan con Incidencia en Ordenación del Territorio³⁹, lo que se refuerza con su carácter normativo, esto es, de norma reglamentaria⁴⁰, con lo que a través de esta consideración, asistimos a lo que supone un hito en la historia del deporte en nuestro país, la planificación de las instalaciones deportivas; en primer lugar, mediante la reserva de suelo, a continuación la elaboración de planes locales y regionales, y la aparición de los censos de instalaciones, que ya existían en el ámbito estatal no sólo como inventario, sino también como elemento de indudable valor a la hora de planificar las infraestructuras deportivas.

-Por lo que se refiere a la organización local del deporte: “*l) la organización, en su caso, de su estructura local administrativa en materia deportiva*”, lo que supone adoptar modelos de gestión directa o indirecta, tal y como establece la LRBRL en su artículo 85, con las correspondientes modificaciones de la LRSAL que, a continuación expondremos, si bien antes hemos de tener en cuenta que, independientemente de la dudosa consideración del deporte municipal como servicio público, ya expuesta anteriormente, prácticamente todas las fórmulas de gestión local, se han presentado como modelo de organización, correspondiendo a los respectivos plenos municipales adoptar los acuerdos correspondientes, así como a las fórmulas de externalización a través de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre: concesión de obra pública, concesión, concierto, sociedad de economía mixta, entre otros modelos⁴¹; todas estas fórmulas administrativas se aprecian en la prestación de los servicios deportivos locales, denominación que como decíamos entendemos más exacta, donde se pueden incluir desde los servicios públicos a los reglamentados como hace la LAULA.

En el segundo bloque, artículo 7.2, nos encontramos el que le corresponde específicamente a la provincia; donde el propio término de “específicamente”, va a adquirir sustantividad propia, pues se va a convertir en elemento definidor del deporte a nivel provincial, para no colisionar con las competencias municipales, dentro del carácter que le confiere el régimen local –LRBRL y Ley de Diputaciones de Andalucía-, esto es, su marcado carácter de solidaridad intermunicipal y subsidiariedad con los municipios menos favorecidos económicamente; lo que comporta que, las actividades deportivas de las Diputaciones provinciales, se desarrollen principalmente en los municipios de menos de veinte mil habitantes, e independiente de las competencias de ejecución y gestión de instalaciones a través de los Planes anteriormente expuestos; este límite cuantitativo, supone una cláusula de cierre, para interpretar competencias: “*2.c) el impulso de las actividades de ámbito supramunicipal; d) el asesoramiento técnico a municipios en la elaboración de programas; e) el apoyo técnico y económico a las entidades deportivas ubicadas en su territorio*” al excluir de los programas deportivos e incluso de las subvenciones a las entidades deportivas de municipios de población superior, como son las grandes ciudades y capitales de provincia, por la sencilla razón de sobrepasar el número de habitantes, ciñéndose a las actividades provinciales de y en estos núcleos de población.

V. LOS SERVICIOS DEPORTIVOS A LA LUZ DE LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

En este epígrafe nos proponemos responder a la pregunta ¿cómo quedan los servicios deportivos locales, en especial los municipales, en la LRSAL? Respuesta que, ante todo, debe ser abordada, con un breve análisis de la anterior regulación de la LRBRL, la cual, como sabemos, parte de un concepto amplio competencial a través de la denominada “cláusula general de competencia”, establecida en el artículo 1.1: “*los Municipios son Entidades básicas... que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades*”; por su parte el artículo 7.1, distingue entre las propias y las atribuidas por delegación: las primeras se ejercen en régimen de autonomía, propia responsabilidad y debida coordinación con el conjunto de Administraciones públicas; y las segundas, en los términos de la delegación. Junto a éstas, en el artículo 28, los municipios podían realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas, en particular las relativas a educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, sanidad y la protección del medio ambiente.

³⁹ Lo que conlleva su adecuación a la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LOTA), el Decreto 129/2006, de 27 de junio, que aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) y el Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía.

⁴⁰ Al respecto BENSUSAN MARTIN, (2013): 39- 55; realiza una muy oportuna aclaración al respecto, cuando al referirse a su controvertida naturaleza jurídica, no admite duda en cuanto la jurisprudencia y la doctrina son absolutamente mayoritarias al considerar a los Planes como normas reglamentarias (STS de 26 de enero de 1970 y 20 de abril de 1990), lo cual se corrobora por el hecho de que sus determinaciones contienen las características de abstracción y generalidad, requieren su publicación, tienen vigencia indefinida, se les aplican procedimientos de modificación similares al resto de normas, y las propias legislaciones urbanísticas se refieren a ellos como normas.

⁴¹ Al respecto Véase LUNA QUESADA (2005): 125-157; DE LA PLATA CABALLERO (2012): 113-117; www. agesport.org, XII Congreso Agesport Andalucía”, Benalmádena 16 y 17 de mayo de 2014, *Nuevos retos en la gestión deportiva*, CORREAL NARANJO, J., y LÓPEZ BAENA, A., “Situación actual de las concesiones en el ámbito deportivo y perspectivas de futuro”.

Así pues, las competencias municipales se encontraban en una clasificación tripartita de: propias, delegadas y complementarias o impropias; con lo que el ámbito competencial quedaba abierto a una casual duplicidad de competencias, sobre todo, por el amplio juego competencial que se presentaba, si tenemos en cuenta que como dice SOUVIRON MORENILLA⁴² partiendo de la regulación del artículo 25.1, donde el municipio puede prestar toda clase de actividades y prestar cuantos servicios, podía eventualmente ser interpretado, conectado con la cláusula general del artículo 1.1, como legitimador abstracto, más allá de lo deducible de las determinaciones anteriores, de un amplio margen de competencias para los municipios.

A continuación, el artículo 25.2 determinaba que el municipio ejerce estas competencias en los términos de la legislación correspondiente, y a continuación procedía a enumerar un listado, que, como expusimos anteriormente, es más bien de materias que de competencias, de las que se considera como una cuestión comúnmente aceptada⁴³ que el Estado estaría ofreciendo en este precepto, por decirlo de algún modo, un listado básico de materias, un mínimo, con independencia de que, con posterioridad, otra Ley-estatal o autonómica- pueda llevar a cabo la atribución de alguna más, y por tanto aumentar el elenco de competencias, como veremos llamadas propias a partir de la nueva Ley.

Competencias que se ejercen previa determinación de las correspondientes leyes sectoriales (art. 25,3); pues, son materias en las que las leyes sectoriales, estatales o autonómicas, deben necesariamente atribuir algún tipo de competencias a los municipios; precepto que ya la STC 214/1989, declaró que no era inconstitucional.

Por tanto, en el ámbito competencial municipal en materia deportiva la regulación del artículo 25.2.m), muy amplia sobre actividades deportivas y ocupación del tiempo libre; y, por lo que respecta, a servicios de carácter obligatorio las instalaciones deportivas de uso público el artículo 26.1.c) en los municipios con población superior a 20.000 habitantes.

Estas son, por tanto, las competencias que la LRBRL atribuye a los municipios en materia de deporte; y, como vimos, en el caso andaluz, así como en las restantes leyes autonómicas, por eso de la clonación, las leyes sectoriales autonómicas, pues el Estado no tiene competencias en el ámbito municipal, se limitan a regular materias⁴⁴ como la promoción del deporte base, organización y autorización de manifestaciones deportivas, competiciones de deporte para todos, planificación y gestión de instalaciones deportivas, fomento del asociacionismo deportivo, e incluso como algunas novedades la denominación de “servicios públicos deportivos municipales” como hace la Ley madrileña, centrada en el establecimiento de infraestructuras deportivas de uso público; o la valenciana que, en los municipios con más de 5000 habitante, se garantizará la prestación del servicio público deportivo entre, otras materias, en instalaciones deportivas.

Por lo que respecta a la provincia y a la isla, la LRBRL, a quien también otorga idéntica autonomía para la gestión de sus intereses, se le atribuye como competencia, la solidaridad y equilibrio intermunicipal (art. 31.2) y en particular en el artículo 31.2.a): “Asegurar la prestación integral y adecuada de la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal”, en conexión con el artículo 36.1.a), lo que supone una remisión a los artículos 25 y 26; tal y como expusimos en el epígrafe anterior.

El nuevo marco que crea la LRSAL lógicamente va a estar impregnado de los objetivos de la reforma, que, ya adelantamos, poca incidencia van a tener, por las propias características del deporte municipal, y menos aún en el provincial que quedará prácticamente igual; por lo que afecta al primero, las diferentes leyes sectoriales han ido ajustándolo en los ámbitos de la promoción del deporte. Ahora bien, su poca incidencia, no quiere decir, su no influencia, pues como competencia incluida en el artículo 25, participa de la modificación en cuanto desaparecen las referencias “toda clase” y “cuantos” referidas a las actividades y servicios públicos, modificación que para BASSOLS COMA⁴⁵ anuncian o expresan una restricción o limitación frente a la idea de la generalidad o universalidad.

En esta mismo sentido, la inclusión en el artículo 25.1 del final añadido “en los términos previstos en este artículo”, así como de la inclusión en el 25.2 del término “propias”, supone en palabras de SOUVIRON MORENILLA⁴⁶

42 SOUVIRON MORENILLA (2014)82-86

43 ORTEGA ALVAREZ (2007): 689-716; (2011):426; y ya con la nueva Ley ,CUESTA REVILLA (2014): 104, quien considera que estas competencias propias mínimas, pueden ver incrementadas por, no ya por la vía de delegación –que también-, sino por parte de leyes sectoriales del Estado o-lo que será más frecuente- de las comunidades autónomas, como de hecho ha ocurrido ya en algún caso, fundamentalmente tras la entrada en vigor de los estatutos de autonomía de segunda generación.

44 Simplemente a título de ejemplo: Ley 4/1993, de 16 de marzo del Deporte de Aragón, en su artículo 8; la Ley 2/2011, de 22 de marzo, del Deporte y la Actividad Física de la Comunitat Valenciana, en su artículo 7; la Ley 15/1994, de 28 de diciembre, del Deporte de la Comunidad de Madrid, en su artículos 23 y 24; Ley 3/2012, de 2 de abril, del Deporte de Galicia, en su artículo 8; la Ley 2/2003, de 18 de marzo, del Deporte de Castilla y León, en su artículo 7; y así en el resto de leyes autonómicas, con la salvedad de incluir el concepto de servicio público deportivo, de manera impropia al no existir reserva o *publicatio*, como ya expresamos en su momento, la repetición mimética de los contenidos competenciales de la leyes autonómicas es la norma general.

45 BASSOLS COMA (2014): 30;

46 SOUVIRON MORENILLA (2014): 84-85;

un acotamiento de las competencias propias; por lo que estas y sólo estas son las competencias municipales propias, por lo que 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, no hay duplicidad con otra Administración e informes previos y vinculantes de la Administración competente.

La regulación actual, en nuestra opinión, 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.l): “*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 LRBR 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 determinaran 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.

Estos dos apartados del artículo, vienen posiblemente a colisionar con el principio de autonomía local, pues hemos de matizar que, no es la propia corporación municipal quien decide el establecimiento de los servicios como hasta ahora, sino que habrá de ser la Ley la que determine la implantación de los servicios locales. Y, en el caso de que se trate de Comunidades Autónomas, que cuenten con los denominados Estatutos de segunda generación, como sucede en Andalucía, hay que estar atentos a las posteriores leyes que desarrollan el Estatuto del 2007, donde la LAULA, garantiza la autonomía municipal a través de la cláusula de competencia general (art.8): “*iniciativa en la ordenación y ejecución de cualesquiera actividades y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad vecinal*”; o el propio artículo 28, que posibilita a que las entidades locales puedan “*configurar los servicios locales de interés general como servicio público y servicio reglamentado*”; por lo que así las cosas, habrá que estar pendientes de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, (entre otras Comunidades Autónomas, Andalucía y Cataluña) para saber si se mantienen estas leyes que desarrollan los nuevos Estatutos de Autonomía, con lo que se considerarían compatibles con la LRASL; o, por el contrario, son incompatibles, y hay que dictar nuevas leyes autonómicas.

Por lo que respecta al ámbito del deporte municipal, donde la prestación del servicios deportivos locales, bien a través de la propia concejalía de deportes o de organismos autónomos –Patronatos Municipales de Deportes, Fundación Municipal, Instituto Municipal,- por su propia naturaleza al no ser deficitarios, los servicios ya establecidos se deben de mantener, en función de los propios objetivos de la Ley, pues como dice BASSOLS COMA⁴⁷ al no prever la propia Ley un régimen temporal de aplicación del nuevo régimen de las competencias propias, hemos de entender que el artículo 25, sólo será de aplicación para las futuras leyes que se promulguen; pues, en caso contrario, podría producirse un vaciamiento de la actividad municipal actual.

Sin embargo, ello no obsta, teniendo en cuenta la diversidad de entes gestores del deporte municipal, a que se haya de tener en cuenta, el artículo 36, que modifica la disposición adicional novena sobre “*Redimensionamiento del sector público local*”, que obliga, entre otras cosas, a las entidades locales a disolver las entidades con desequilibrio, si este no ha sido corregido, en los plazos que establece la propia disposición; por lo que deberán ser disueltos si no están en situación de superávit, equilibrio o explotación positiva; medidas que habría que aplicar, por supuesto, a los organismos gestores del deporte municipal que no cumplan con la sostenibilidad financiera y presupuestaria.

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 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.

Ya en la esfera de los servicios obligatorios, se mantiene en el artículo 26, como vimos, las instalaciones deportivas de uso público en los municipios con población superior a 20.000 habitantes.

47 BASSOLS COMA (2014):30.

La nueva redacción de las competencias delegadas, comporta algunas novedades, donde la propia disposición o acuerdo de delegación se nos presenta ambigua, en cuanto a la hora de determinar su naturaleza y contenido, como afirma MORILLO-VELARDE⁴⁸, para quien la Ley deja en la mayor ambigüedad el acto de delegación, pues tanto en el artículo 7.3 como en el apartado 27.7, se alude a la disposición o acuerdo de delegación, expresiones para el citado profesor absolutamente equívocas, de donde se desprende que tanto el acto de delegación puede referirse a un acto unilateral –reglamento– como a un convenio, si bien debe de quedar claro que se requiere, independientemente de la fórmula seguida, la aceptación del municipio interesado (art. 27.5); de la misma forma que la Administración delegante podrá ejercitar las correspondientes acciones de dirección y control (art.27.4), siendo necesaria la correspondiente financiación a través de la partida presupuestaria correspondiente (art. 27.6).

Entre las competencias que se pueden delegar, nos encontramos en el artículo 27.3 h) “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”. Se trata de dos grupos de instalaciones totalmente distintas, donde en el primero hemos de señalar que, normalmente este tipo de instalaciones, se corresponden con el Alto Rendimiento Deportivo, como son los CARD o los Centros de Tecnificación Deportiva, que, en resumidas cuentas, los gestiona la Administración que lo financia, por lo que es difícil que se deleguen al ámbito municipal; otra cosa, muy distinta, es que se establezcan acuerdos de colaboración entre la Administración municipal y el titular de la instalación, para que los ciudadanos de las poblaciones cercanas puedan disponer y utilizar los servicios deportivos de los que disponen, cuando éstos no estén ocupados por los titulares de dichas actividades; en el otro grupo, el que se corresponde con los centros escolares, es una práctica muy utilizada que las instalaciones deportivas escolares puedan ser utilizadas fuera del horario lectivo por los ciudadanos del municipio, previo convenio o acuerdo de colaboración, siendo lo normal que el municipio abone los gastos que ocasiona la utilización fuera del horario escolar, y no al revés, que la Administración titular ceda la instalación y la pague, cuando no es una competencia suya. En definitiva, vemos muy poco probable que se produzcan delegaciones en el ámbito deportivo, al margen de los convenios de colaboración existentes y de la cesión de instalaciones que no llevan el gasto de mantenimiento, aunque la Ley por supuesto abre el paso a esta posibilidad.

Creemos importante resaltar que en el acotamiento que se produce en la actividad deportiva municipal, 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); 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.

IV. BIBLIOGRAFÍA

AGUIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I., (2000): “Público y privado en el Ordenamiento Jurídico Deportivo”, en: SOSA WAGNER, F. *Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Valencia, Tirant Lo Blanch.

BASSOLS COMA, M.

- (1978): “Administración deportiva: evolución y posible configuración”, *Revista de Administración Pública*, nº 85.
- (2014): “La racionalización de la Administración Local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama general”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 34, pp.21-47.

BERMEJO VERA, J.,

- (1998): *Constitución y Deporte*, Madrid, Tecnos.
- (1993), (1994), (1995), (1997), (1998), (1999) y (2001): *Revista Española de Derecho Deportivo*; nº 2, nº 3, nº 5, nº 6, nº 7, nº 8, nº 9, nº 10, nº 11, nº 12, nº 13 y nº 14, “Comentarios a las Leyes autonómicas del Deporte”.

CAGIGAL, JM., (1975): *El deporte en la sociedad actual*, Madrid, Prensa española.

CARRASCO BELINCHÓN, J (1980): “El modelo europeo del deporte municipal”, *CUNAL Boletín Informativo*.

48 MORILLO-VELARDE PÉREZ (2014):73-74.

CAZORLA PRIETO, L. M.

- (1992) (director): *Derecho del Deporte*, Madrid, Tecnos.
- (1979): *Deporte y Estado*, Barcelona, Labor.
- (1985): “Comentario al artículo 43.3 de la Constitución” en: GARRIDO FALLA, F., *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas.

CORREAL NARANJO, J (2013): “30 años de Deporte Municipal”, en: *30 años de Deporte en Andalucía (1982-2012)*, Sevilla, Wanceulen, pp. 155-205.

CUESTA REVILLA, J. (2014): “Las competencias municipales: una aproximación a un nuevo régimen jurídico”, *Cuadernos de Derecho Local*, número 34, pp. 98-126.

DE LA PLATA CABALLERO, N. (1996): *El servicio público deportivo*, tesis doctoral, Universidad de Granada.

ESTEVE PARDO, J. (2013): *La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*, Madrid, Marcial Pons

GAMERO CASADO, E. (2012) (director): *Fundamentos de Derecho Deportivo*, Madrid, Tecnos.

INGLEHART, R. (1998): *Modernización y postmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*, Madrid, CIS/Siglo XXI,

LAUBADERE, A. (1984): *Traité de Droit Administratif*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

LUNA QUESADA, J. (2005) “La gestión deportiva en el ámbito local”, en: JIMÉNEZ SOTO, I. y ARANA GARCÍA, E., *El Derecho deportivo en España 1975-2005*”, Sevilla, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte.

MARTOS FERNÁNDEZ, P. (2005): “Derecho Deportivo y Sociología” en JIMÉNEZ SOTO, I., y ARANA GARCÍA, E., *El Derecho deportivo en España 1975-2005*, Sevilla, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte.

MERINO MANDLY, A. (2013): “30 años de Deporte provincial”, en *30 años de Deporte en Andalucía, 1982-2012*, Sevilla, Wanceulen, pp. 205-253.

MONGE GIL, A. L. (1987): “Aspectos básicos del Ordenamiento Jurídico Deportivo”, Zaragoza, Cuadernos Técnicos del Deporte, Diputación General.

MONTOYA MARTIN, E. (2012): “Los servicios y la iniciativa económica locales”, *Derecho Local de Andalucía*, director RIVERO YSERN JL, Madrid, Iustel, pp.157-200.

MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I. (2014): “Competencias municipales: competencias delegadas e impropias”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 34, pp. 71-80.

NAVARRO YAÑEZ, C. J. (2014): “Regímenes locales de Bienestar: rasgos principales y algunos efectos”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 34, pp. 216-231.

ORTEGA ALVAREZ, L. (2007): *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local*, tomo I, direc. REBOLLO PUIG, M. y coordinada por IZQUIERDO CARRASCO, M., Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 689-714.

RIEZU MARTÍNEZ, J. (1990): *Filosofía y Sociología*, Salamanca, Editorial San Esteban,

RIVERO YSERN, J. L. (2010): *Manual de Derecho Local*, Cizur Menor, Civitas Thomson Reuters.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (2010): *Derecho Administrativo. Parte General*, Sexta Edición, Madrid, Tecnos.

SOUVIRON MORENILLA J. M. (2014): “Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 34; pp. 80-98.

TOSCANO GIL, F. (2005): “Deporte y Entidades Locales: el marco competencial de Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 58, pp. 297-313.

VAZQUEZ PÉREZ, J. C. (2013) (Coordinador): *30 años de deporte en Andalucía (1982-2012)*, Wanceulen, Agesport-Andalucía.

VELASCO CABALLERO, F. (2012): “Nuevo régimen de competencias municipales en el anteproyecto de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, *Anuario de Derecho Municipal*, Madrid, Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid, Marcial Pons, pp. 23-60.

