

Tipología Documental:	Informe Comisión de Gestión
Número de Registro:	6/2025
Fecha de Publicación:	18 de diciembre de 2025

GESTIÓN DE LAS INSTALACIONES DEPORTIVAS MUNICIPALES ¹

Francisco Orts Delgado, colegiado COLEF CV nº10.777

I Parte:

RÉGIMEN JURÍDICO, ECONÓMICO Y DE GESTIÓN DE LAS INSTALACIONES DEPORTIVAS MUNICIPALES

1. COMPETENCIAS MUNICIPALES EN MATERIA DE PROVISIÓN DE INSTALACIONES DEPORTIVAS
2. CALIFICACIÓN JURÍDICA DE LAS INSTALACIONES DEPORTIVAS COMO BIENES DEMANIALES DE SERVICIO PÚBLICO.
3. RÉGIMEN ECONÓMICO Y FISCAL DE LAS INSTALACIONES DEPORTIVAS MUNICIPALES.
4. RÉGIMEN DE USO Y GESTIÓN DE LAS INSTALACIONES DEPORTIVAS MUNICIPALES.

II Parte:

EL USO Y LA CESIÓN DE LAS INSTALACIONES DEPORTIVAS MUNICIPALES A ENTIDADES DEPORTIVAS SIN ÁNIMO DE LUCRO. Utilización irregular del Convenio de colaboración cómo título habilitante.

1. CESIÓN DE UNA INSTALACIÓN DEPORTIVA MUNICIPAL A UN CLUB DEPORTIVO LOCAL. RÉGIMEN JURÍDICO-ECONÓMICO.
2. UTILIZACIÓN IRREGULAR DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN PARA LA CESIÓN DE INSTALACIONES DEPORTIVAS MUNICIPALES A UN CLUB DEPORTIVO Y SUS CONSECUENCIAS.

¹ El contexto de este informe toma como referencia el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana. No obstante, por su correspondencia con la legislación básica, sus deliberaciones pueden trasladarse, en todo lo que proceda, a cualquier otra Comunidad autónoma en España.

Resumen:

La Constitución española ordena a los poderes públicos, el fomento de la educación física y el deporte. Por otro lado, la Ley 39/2022, reconoce la actividad física y el deporte como una actividad esencial para la salud humana. En respuesta a este derecho de la ciudadanía, los municipios ejercen una competencia propia en materia de promoción del deporte (Ley 7/1985, RBRL). La finalidad de dicha promoción es satisfacer el interés público, el derecho a la salud y el ocio de los vecinos, promoviendo el deporte para todos, especialmente el escolar y el dirigido a colectivos con mayores necesidades sociales.

La Ley 2/2011, del deporte y la actividad física de la Comunitat Valenciana, por su parte, garantiza la prestación del servicio público deportivo, incluyendo instalaciones deportivas básicas, a los municipios de más de 5000 habitantes. Estas instalaciones construidas por los ayuntamientos se clasifican como bienes de dominio público (bienes demaniales), afectos a la prestación de un servicio público. Se rigen por el derecho patrimonial (Ley 33/2003, LPAP, y RD 1372/1986, RBEL) y la afectación al servicio público les confiere un carácter jurídico de especial de protección. Son bienes inalienables, inembargables e imprescriptibles (las "tres I"). Esta protección asegura que sigan destinadas al interés general de la comunidad, a diferencia de los bienes patrimoniales, que buscan el beneficio económico.

El Real Decreto Legislativo 2/2004 (TRLRHL) faculta a los municipios a establecer tasas o precios públicos. La decisión de establecer tarifas o la gratuidad por el uso de las instalaciones es una potestad del ayuntamiento, no una obligación. Es una decisión de política pública (política de fomento) que debe formalizarse mediante la aprobación de una Ordenanza Fiscal por el Pleno municipal. Esta ordenanza también regula bonificaciones o exenciones para determinados colectivos. El cobro se justifica por la sostenibilidad económica y el uso responsable; la gratuidad se justifica por el acceso universal y la cohesión social.

La elección de la forma de gestión (directa o indirecta) del servicio público corresponde al Pleno municipal. Es esencial disponer de un Reglamento de uso y gestión de instalaciones deportivas, aprobado por el Pleno, que regule los horarios, condiciones de acceso, procedimientos de reserva y la prevalencia de usos. El derecho de acceso a la instalación por parte de cualquier ciudadano, club o asociación debe estar reglamentado para evitar la arbitrariedad, estableciendo criterios técnicos y racionales para resolver las solicitudes concurrentes.

Resulta habitual, en la práctica, observar como un club deportivo local utiliza intensiva y, a veces, gratuitamente una instalación deportiva municipal de gestión directa. En este caso se plantea la necesidad de distinguir entre la acción de fomento (apoyar al club) y la prestación del servicio público (ofrecer acceso a toda la ciudadanía). Ambas son compatibles. La acción de fomento busca colaborar con una entidad sin ánimo de lucro por su interés público, sin transferirle la gestión del servicio ni el riesgo económico. La prestación del servicio público es la obligación general del ayuntamiento de ofrecer el uso a la ciudadanía.

La cesión de uso a clubes (que constituye un aprovechamiento especial del dominio público) debe regirse por el derecho patrimonial (no por la Ley de Contratos del Sector Público, ya que no hay ánimo de lucro ni riesgo operacional). El Reglamento de uso y gestión de instalaciones deportivas es el instrumento primordial que debe justificar el interés público de dichas cesiones y ordenar las franjas horarias y espacios, garantizando el equilibrio entre el fomento del asociacionismo y el derecho de la ciudadanía general. En todo procedimiento de cesión de una instalación deportiva, es necesario garantizar la transparencia y la libre concurrencia que se rigen por el principio de igualdad de oportunidades. Garantizar que

podrán beneficiarse de dicha cesión todas aquellas entidades deportivas sin ánimo de lucro que cumplan con las finalidades de la acción de fomento.

Se constata un uso frecuente e irregular del convenio de colaboración como sustituto de los procedimientos legales establecidos por el derecho administrativo. El convenio de colaboración (regulado por la Ley 40/2015, LRJSP) no es el título legal directo para la cesión del bien demanial. Justifica la colaboración y el interés público que motiva la cesión (el "porqué"). La cesión del uso del bien de dominio público (la instalación) es un acto administrativo distinto que debe formalizarse mediante una autorización o una concesión demaniales (régimen patrimonial, Ley 33/2003), que establecen el "cómo" se usa el bien.

Algunos convenios incluyen cláusulas que exceden el concepto de interés público, cubriendo actividades de gestión privada y potencial lucro del club (restauración, merchandising, etc.). Para que proceda la cesión gratuita o bonificada (acción de fomento), es necesario descartar cualquier interés económico oneroso aparejado al uso de la instalación. Es fundamental distinguir la figura jurídica utilizada en función de su finalidad y el binomio onerosidad/riesgo.

Si una entidad sin ánimo de lucro utiliza una instalación cedida bajo un título de fomento (cesión gratuita o bonificada) para obtener un beneficio económico de su explotación, se produce una grave irregularidad administrativa y un potencial fraude de ley, al desvirtuarse la causa que justifica la cesión. Se incumple la LPAP (uso "sin finalidad lucrativa") y se elude la obligación de licitar públicamente el servicio (LCSP), que es obligatorio para la explotación comercial. Además, se puede producir la apertura de un procedimiento de reintegro por alcance (PRA), por el Tribunal de Cuentas, tras el cual pueden derivarse responsabilidades para los responsables municipales por el menoscabo causado al erario público. En consecuencia, el acto puede ser declarado nulo de pleno derecho. El ayuntamiento tiene la potestad de declarar la extinción del título habilitante y ejecutar el desahucio administrativo para recuperar la posesión.

Por tanto, el uso del convenio de colaboración como vía para eludir los procedimientos de licitación pública exigidos, cuando existe una explotación económica del bien, supone una grave irregularidad administrativa y puede ser calificado como fraude de ley. También pueden derivarse de esta irregularidad consecuencias penales. Si los responsables municipales actúan a sabiendas de la ilegalidad para eludir la licitación pública requerida para un uso lucrativo, podrían incurrir en prevaricación administrativa. También podrían incurrir en malversación si se demuestra que ha habido apropiación o desvío ilegal de bienes públicos.

La primacía de la sustancia sobre la forma (principio legal asentado por la jurisprudencia) implica que, si la relación es realmente contractual y económica, debe aplicarse el régimen de contratos públicos, y la elusión de la licitación para un uso lucrativo es lo que transforma la irregularidad en un potencial delito.

I. RÉGIMEN JURÍDICO Y GESTIÓN DE LAS INSTALACIONES DEPORTIVAS MUNICIPALES

1. COMPETENCIAS MUNICIPALES EN MATERIA DE PROVISIÓN DE INSTALACIONES DEPORTIVAS

Desde el punto de vista social, la pandemia de la COVID-19 puso de manifiesto que la actividad física y el deporte son una actividad esencial para la salud humana. A su tradicional

consideración como una actividad de ocio, alternativa saludable para el tiempo libre y un indicador de calidad de vida, ahora se suma su reconocimiento como componente fundamental para la salud. Las graves consecuencias para el bienestar, derivadas de las drásticas restricciones a la movilidad durante la pandemia, evidenciaron este cambio de paradigma. Un nuevo enfoque ha sido adoptado por numerosas instituciones, destacando la nueva **Ley del Deporte (Ley 39/2022)**, que en su artículo 2.1 establece: “El deporte y la actividad física se consideran una actividad esencial. Todas las personas tienen derecho a la práctica de la actividad física y deportiva, de forma libre y voluntaria, de conformidad con lo previsto en esta ley”.

Los municipios, como primera instancia administrativa que atiende las necesidades de la ciudadanía, han sido los principales promotores en la construcción de instalaciones deportivas en la Comunitat Valenciana. Apoyados por las subvenciones autonómicas y estatales han vertebrado la Comunitat a través de un parque público de instalaciones deportivas. Un parque que no siempre ha servido a los cambios de hábitos deportivos de la población, que han pasado de una práctica del deporte de competición, por parte de unos pocos (20% de la población en 1975)² a una práctica del deporte para todos, a la que se han incorporado, sobre todo, las mujeres y las personas de mediana edad y gente mayor (participación de casi el 50% de la población)³.

El motivo inicial que esgrime un ayuntamiento a la hora de construir una instalación deportiva es la necesidad de dotar al municipio de infraestructuras que permitan a los ciudadanos ejercer su derecho al deporte, a la salud y al ocio. El ayuntamiento, tiene la obligación de atender las demandas y satisfacer las necesidades de los vecinos, en la medida de sus posibilidades⁴.

Y así lo ha expresado el ordenamiento básico de régimen local en el artículo 25.1 de la **Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)**: “(...) el municipio, en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar servicios públicos que satisfagan las necesidades de sus vecinos”. Este mismo artículo, en su apartado 2.1), especifica que la promoción del deporte, las instalaciones deportivas y la ocupación del tiempo libre son competencias propias de los municipios. Por tanto, esta norma legal faculta al ayuntamiento para impulsar el deporte en su territorio y, en consecuencia, para construir y gestionar instalaciones deportivas

Aunque esta ley, en su artículo 26, limita la obligación de prestar el servicio de instalaciones deportivas a municipios con una población de 20.000 habitantes o más, dicha restricción no ha impedido que los municipios más pequeños hayan construido este tipo de instalaciones. Un municipio con menos habitantes puede, a través de un acuerdo del Pleno, aprobar en sus presupuestos la financiación de la obra, el proyecto de inversión y el plan urbanístico para la construcción de una instalación deportiva. Esta acción se justifica hoy en día aún más, dado que la ley considera el deporte y la actividad física como una actividad esencial para la salud de las personas.

2 García Ferrando, M. (2017). La popularización del deporte en España. Encuestas de hábitos deportivos 1980-2015. Centro de Investigaciones Sociológicas y Consejo Superior de Deportes.

3 Consejo Superior de Deportes. (2025). Anuario de Estadísticas Deportivas 2025. Ministerio de Cultura y Deporte.

4 Artículo 2. De la ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).

1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Por otro lado, la **ley 2/2011, de 22 de marzo, del Deporte y la Actividad Física de la Comunitat Valenciana (LDAFCV)**, establece en su artículo 7, las competencias de los municipios valencianos en materia de deportes. Entre otras:

“c) Aprobar y ejecutar los instrumentos de planeamiento urbanístico, en materia de instalaciones y equipamientos deportivos.

e) Construir, ampliar y mejorar las instalaciones deportivas en su ámbito territorial, así como gestionarlas y mantenerlas en adecuadas condiciones de uso.

f) Aprobar la normativa reguladora del uso de las instalaciones y equipamientos deportivos municipales, y promover la plena utilización de estas”.

Además, en su punto 3, este artículo establece que “los municipios con más de 5.000 habitantes garantizarán, por sí o mancomunadamente, la prestación del servicio público deportivo municipal, que deberá incluir entre sus prestaciones, como mínimo, las siguientes:
b) Instalaciones y equipamientos deportivos básicos”.

Esta ley reduce de 20.000 a 5.000 el número de habitantes la obligación, de los ayuntamientos, a prestar el servicio deportivo público, de instalaciones y equipamientos deportivos básicos. El objetivo principal del servicio público, según esta ley, es fomentar el deporte para todos y, especialmente, el deporte en edad escolar y atender a la población con mayores necesidades sociales. La ley también subraya la importancia de apoyar las asociaciones deportivas y la organización de actividades y eventos.

Adicionalmente, el artículo 7, punto 4, de la Ley 2/2011 (LDAFCV), obliga a los municipios a incluir en sus planes urbanísticos la reserva de zonas y espacios para infraestructuras deportivas. Esta medida garantiza que la planificación deportiva se integre en el desarrollo territorial y urbanístico⁵, asegurando que los equipamientos públicos necesarios para el bienestar de la población estén contemplados.

En resumen: un ayuntamiento de la Comunitat Valenciana es competente para construir instalaciones deportivas. Ejerce dicha competencia, respondiendo al principio de autonomía local y con la finalidad de satisfacer el interés público y las necesidades de sus vecinos. El Ayuntamiento responde, de este modo, a las políticas de promoción y fomento deportivo, pero también de desarrollo urbanístico del municipio, todo ello en el marco de la legislación vigente, que reconoce la actividad física como un derecho esencial para la salud humana. El objetivo principal de estos ayuntamientos es promover el deporte para todos, con especial atención a la población escolar y a los colectivos con mayores necesidades sociales.

2. CALIFICACIÓN JURÍDICA DE LAS INSTALACIONES DEPORTIVAS COMO BIENES DEMANIALES DE SERVICIO PÚBLICO.

Toda instalación deportiva construida por un ayuntamiento se clasifica como un bien de dominio público afectada a la prestación de un servicio público. El régimen jurídico que determina su naturaleza y garantiza su protección se apoya, de manera principal, en dos marcos normativos:

a) El **Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL)**, que regula de forma específica el régimen de estos bienes en el ámbito municipal. El artículo 7 de esta norma establece que la "afectación" (el

⁵ En la Comunitat Valenciana la Ley que regula y ordena el territorio es la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.

acto formal de destinar un bien, al uso o servicio público) es lo que confiere al bien su carácter demanial.

b) La **Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP)** que, en su artículo 5, define los bienes de dominio público como aquellos "destinados al uso o al servicio público"⁶. Al construir una instalación deportiva para el disfrute de la ciudadanía o para la prestación de un servicio público, el ayuntamiento la destina a dichos fines, adquiriendo automáticamente esa naturaleza jurídica.

La construcción de una instalación deportiva implica **la afectación de un bien al dominio público**⁷, un acto que transforma la naturaleza jurídica del bien, sometiéndolo a un régimen de protección especial para asegurar su uso en beneficio de la comunidad. Por ello es interesante averiguar cuál es la diferencia fundamental entre los bienes de dominio público y los bienes patrimoniales⁸.

Fundamentalmente, la diferencia reside en el destino de los bienes y el régimen jurídico que se les aplica. Los bienes de dominio público están destinados al uso general (por ejemplo, una plaza o un parque) o a un servicio público (por ejemplo, la instalación deportiva, un colegio o una biblioteca). Gozan de un régimen de protección especial, conocido como las tres "I": es *inalienable* (no se puede vender), *inembargable* (no se le puede embargar para pagar deudas) e *imprescriptible* (no se pierde la propiedad por el paso del tiempo). Esto está recogido en el artículo 132 de la Constitución Española.

Los bienes de servicio público (como por ejemplo las instalaciones deportivas) están destinados a satisfacer el interés público y las necesidades de los vecinos. Su provisión responde a las políticas de fomento deportivo del ayuntamiento, amparadas por ley, a través de las competencias municipales. A pesar de no buscar un beneficio con este servicio público, el mantenimiento de estas infraestructuras supone un coste para los ayuntamientos.

Por otra parte, en cuanto a los bienes patrimoniales (por ejemplo, un solar no urbanizable, un piso propiedad del Ayuntamiento, etc.), su finalidad es la obtención de un beneficio económico para el ayuntamiento o el simple aprovechamiento. No está afectado a un uso o servicio público, pueden ser enajenados (vendidos), gravados o embargados, siguiendo los procedimientos legales. Su régimen jurídico es más similar al del Derecho Privado.

En resumen: las instalaciones deportivas municipales son bienes de dominio público al estar destinadas a un servicio público. Su régimen jurídico se basa en la **Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas y el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales**, que establecen que la construcción de estas infraestructuras implica su afectación al dominio público. A diferencia de los bienes patrimoniales, que buscan un beneficio económico, los bienes de dominio público están destinados al interés general y gozan de un régimen de protección especial.

6 Los bienes afectados al servicio público se definen por el artículo 4 del RBEL siendo: «los destinados directamente al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las Entidades locales, tales como..., escuelas..., piscinas y campos de deporte, y, en general, cualesquiera otros bienes directamente destinados a la prestación de servicios públicos o administrativos».

7 El punto de partida para considerar un bien de dominio público es la afectación, que según el artículo 65 de la LPAP: *determina la vinculación de los bienes y derechos a un uso general o a un servicio público, y su consiguiente integración en el dominio público*. Con carácter general, existen tres formas de afectación: por ley, por acto administrativo y de manera presunta por el transcurso del tiempo o el uso público.

8 El patrimonio de las Entidades locales está constituido por el conjunto de bienes, derechos y acciones que les pertenezcan, añadiendo que los bienes pueden ser de dominio público o patrimoniales (artículo 79 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local —en adelante, LRBRL—).

3. RÉGIMEN ECONÓMICO Y FISCAL DE LAS INSTALACIONES DEPORTIVAS MUNICIPALES.

La legislación española permite diferentes escenarios, pero la decisión final sobre la imposición del régimen económico y fiscal que regula el uso de las instalaciones deportivas municipales corresponde al ayuntamiento, siempre dentro del marco legal. El fundamento legal se encuentra en el **Real Decreto Legislativo 2/2004, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales**. En su artículo 20, este decreto establece que las entidades locales pueden establecer tasas por la prestación de servicios o la realización de actividades que beneficien a los particulares, como sería el uso de una instalación deportiva. Sin embargo, su imposición es potestativa, es decir, es una decisión del ayuntamiento. Las tasas se aplican cuando el servicio es de solicitud o recepción obligatoria para los particulares. Por otro lado, el artículo 41 permite a los ayuntamientos establecer precios públicos por la prestación de servicios o la realización de actividades cuando el servicio no es de solicitud obligatoria. Al igual que las tasas, su establecimiento es potestativo.

La decisión de no imponer una tasa o un precio público por el uso de una instalación deportiva es una opción de política pública que se justifica en el marco de las competencias municipales de fomento del deporte. El ayuntamiento puede decidir que el acceso gratuito es la mejor manera de promover la actividad física, la salud pública y el asociacionismo deportivo entre sus ciudadanos. En este caso, el coste del servicio se financia con cargo a los presupuestos generales del municipio.

También suele ser habitual, encontrar situaciones en las que la legislación permite a los ayuntamientos establecer bonificaciones, exenciones o precios reducidos para determinados colectivos (jóvenes, mayores, personas con discapacidad, familias numerosas, etc.). Estas medidas de fomento deben estar reguladas a través de la correspondiente ordenanza fiscal.

Ahora bien, si no es obligatoria la imposición de tasas o precios públicos y la decisión es potestativa:

¿Es conveniente que los ayuntamientos cobren un precio o tasa pública por el uso de las instalaciones deportivas municipales? La respuesta a esta pregunta depende de los objetivos que persiga cada consistorio (su política deportiva) y la situación financiera de cada municipio⁹.

En cuanto a los argumentos a favor del cobro son: la sostenibilidad económica y el uso responsable, es decir, las tasas o precios públicos contribuyen a sufragar los elevados costes de construcción, mantenimiento y gestión de las instalaciones deportivas, lo que alivia la carga para el presupuesto municipal y, por otro lado: el pago puede generar un mayor compromiso por parte de los usuarios y evitar el uso indebido o el abandono.

En cuanto a los argumentos que defienden la gratuidad (o precios muy bajos), estos se alinean con la competencia de fomento del deporte de los ayuntamientos y la cohesión social, es decir: la gratuidad promueve el acceso universal al deporte y la actividad física, independientemente de la situación económica de los ciudadanos y, por otro lado, el acceso

⁹ Los Ayuntamientos con deudas o en situación de desequilibrio financiero tienen restricciones para la prestación de nuevos servicios públicos. El artículo 7.4 de la LRBRL, modificado por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL): *Las Entidades Locales deberán garantizar la sostenibilidad financiera de las competencias que vayan a ejercer, y en ningún caso podrán ejercer competencias que impliquen la prestación de servicios que no sean de su titularidad si su situación financiera impide el sostenimiento de los mismos.*

gratuito a las instalaciones deportivas, que actúan como espacios de encuentro y socialización, contribuye a la cohesión social del municipio.

Los mismos argumentos son válidos a la hora de plantearse cobrar un precio o tasa por la participación en las actividades deportivas ofertadas por el municipio. Por ejemplo: el programa de las escuelas deportivas, las actividades deportivas para adultos o tercera edad, etc. La justificación de esta decisión se basa en la naturaleza de estos servicios y en el marco legal que los regula.

La **Ley Reguladora de las Haciendas Locales** permite a los ayuntamientos recibir ingresos por el uso de las instalaciones y la oferta de actividades deportivas. Esta potestad financiera se justifica especialmente por el *principio de sostenibilidad*. El mantenimiento de las instalaciones deportivas y la oferta de actividades deportivas organizadas (monitores, programas, materiales, etc.) suponen un coste significativo para el municipio. Ingresar un precio/tasa ayuda a cubrir, al menos parcialmente este coste, contribuyendo a la sostenibilidad del servicio a largo plazo. Por otro lado, cabe destacar que al tratarse de un servicio que se ofrece de forma voluntaria a quienes se inscriben, es razonable que los beneficiarios directos contribuyan a su financiación (*principio de corresponsabilidad*).

Para implementar el cobro de manera legal, el Pleno del ayuntamiento debe aprobar una *Ordenanza fiscal*, que regule específicamente los precios de las actividades y las instalaciones deportivas (conforme al Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales). Esta ordenanza debe detallar, entre otras circunstancias, el hecho imponible (tipo de actividades, uso de la instalación), los sujetos pasivos (los que deben pagar) las tarifas o precios aplicables (por mes, trimestre, etc.); y pueden además aprobar bonificaciones, exenciones o precios reducidos para colectivos específicos (por ejemplo, familias numerosas, jóvenes, personas con discapacidad) ...

En resumen: la ley faculta, pero no obliga, a los ayuntamientos a cobrar por el uso de las instalaciones deportivas. La decisión de establecer o no una tasa o un precio público, así como sus cuantías y posibles bonificaciones, es una competencia del Pleno del ayuntamiento y debe formalizarse a través de una ordenanza fiscal específica. La ley deja esta decisión en manos de la autonomía local, permitiendo que cada municipio adapte su política de gestión a sus propias necesidades y prioridades.

4. RÉGIMEN DE USO Y GESTIÓN DE LAS INSTALACIONES DEPORTIVAS MUNICIPALES.

Una vez construida la instalación deportiva es necesario definir la forma de gestión de esta. En primer lugar, hay que indicar que la decisión de elegir la forma de gestión de la instalación deportiva corresponde al Pleno del ayuntamiento. Las formas de gestión del servicio público están reguladas en el artículo 85 de la **Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)** y pueden ser:

a) *Gestión directa*: El ayuntamiento gestiona la instalación con sus propios medios.

b) *Gestión indirecta*: Se contrata a un tercero para que asuma la gestión, como en un contrato de concesión de servicios, donde el concesionario explota la instalación con ánimo de lucro y asume el riesgo operacional.

Para garantizar una gestión transparente y eficiente, es fundamental que los ayuntamientos dispongan de un **Reglamento de uso y gestión de las instalaciones deportivas**, aprobado por el Pleno municipal¹⁰. Dicho reglamento, que regirá la prestación del servicio, su uso, establecerá aspectos clave como los horarios, las condiciones de acceso, los procedimientos de solicitud, las formas de gestión y la prevalencia de usos. También puede incluir la regulación de las actividades deportivas, los derechos y obligaciones de los usuarios, los grupos de edad y los requisitos de inscripción.

Normalmente el Reglamento de uso y gestión de instalaciones deportivas se complementa con la aprobación plenaria de una **Ordenanza fiscal de tasas y precios públicos**. La existencia de estas normas no solo es una muestra de transparencia, sino también un valioso ejercicio de planificación. Permite al consistorio prever las necesidades de mantenimiento de este servicio público y adaptar el uso de las instalaciones a las particularidades de su municipio. El resultado de esta planificación estratégica puede incluso determinar la forma de gestión de dichas instalaciones, la cual podría quedar definida en el propio reglamento.

En cuanto al **derecho de acceso a las instalaciones deportivas**, el pago de una tasa o precio público por su uso, si es fijado y regulado por la ordenanza fiscal correspondiente (recordemos que es potestativo del ayuntamiento), será determinante para acceder a las instalaciones. Si una persona solicitante, sea individual o colectiva, asociada o libre, paga el precio estipulado en la ordenanza fiscal correspondiente, tendrá, según el reglamento de uso, el mismo derecho a usar la instalación que otra...

¿Quién adquirirá, entonces, el derecho preferente a utilizar la instalación deportiva?

Esta situación se suele resolver con relativa facilidad, simplemente con el establecimiento de un procedimiento de alquiler o reserva de la instalación que priorice la temporalidad de la solicitud (el que antes lo solicite), siempre teniendo en cuenta las condiciones y dentro de los plazos establecidos. Dicho procedimiento puede referirse a usos puntuales, en el día, o a reservas más largas. Estas últimas quedarán condicionadas por los plazos que se establezcan en los correspondientes procedimientos de solicitud periódica o de temporada. Todo ello debería estar regulado en el **Reglamento de uso y gestión de las instalaciones deportivas municipales**.

En resumen: La decisión sobre qué forma o formas de gestión (directa o indirecta) deben regir en las instalaciones deportivas municipales, es potestativa del ayuntamiento. Para resolver esta cuestión, es fundamental recurrir a las potestades, reglamentaria y planificadora del ayuntamiento. Estas facultades, derivadas de la autonomía local, permiten a la corporación establecer sus políticas de manera más eficaz y eficiente. Gracias al principio de

¹⁰ Tras el análisis de la normativa legal referente a los servicios públicos, los bienes y el patrimonio de las administraciones, se concluye que las **Normas propias** que rigen los servicios municipales tienen aplicación preferente (o carácter de norma especial) sobre cualquier otro ordenamiento. Este principio de primacía normativa se fundamenta en los siguientes preceptos:

- El artículo 32 del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, establece que: *La prestación de los servicios se atemperará a las normas que rijan cada uno de ellos.*
- El artículo 33 establece que: *Las Corporaciones locales determinarán en la reglamentación de todo servicio que establezcan las modalidades de prestación, situación, deberes y derechos de los usuarios y, si no se hubieren de desarrollar íntegramente, de quien asumirá la prestación en vez de la Administración.*
- El artículo 74.2 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, establece que: *El uso de los bienes de servicio público se regirá, ante todo, por las normas del Reglamento de Servicios de las Entidades locales y subsidiariamente por las del presente.*
- Asimismo, el artículo 87 de la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, establece que: *La utilización de los bienes y derechos destinados a la prestación de un servicio público se supeditará a lo dispuesto en las normas reguladoras del mismo y, subsidiariamente, se regirá por esta ley.*

discrecionalidad, el consistorio puede definir las políticas municipales en materia deportiva en cualquier momento.

Entre otras, la decisión sobre el derecho de acceso prioritario a las instalaciones deportivas deberá estar reglamentada. Con objeto de evitar decisiones arbitrarias o interesadas, asegurando una administración justa y transparente, dicha decisión debería basarse en criterios técnicos, racionales y reflejarse en un Reglamento de uso y gestión de instalaciones deportivas y complementariamente en una Ordenanza fiscal de precios/tasas, documentos normativos que serán aprobados por el Pleno municipal. Estas normas propias que rigen los servicios municipales tienen aplicación preferente (o carácter de norma especial) sobre cualquier otro ordenamiento.

II. EL USO DE LAS INSTALACIONES DEPORTIVAS MUNICIPALES POR CLUBES O ENTIDADES DEPORTIVAS SIN ÁNIMO DE LUCRO. RÉGIMEN JURÍDICO Y ECONÓMICO.

1. CESIÓN DE UNA INSTALACIÓN DEPORTIVA MUNICIPAL A UN CLUB DEPORTIVO LOCAL. RÉGIMEN JURÍDICO-ECONÓMICO.

En la Comunitat Valenciana, la **gestión directa** de las instalaciones deportivas es la forma mayoritariamente empleada, especialmente en municipios pequeños y medianos. Este hecho ha sido respaldado, recientemente, por el estudio de la GEPACV (2024)¹¹, en el que se concluye que el 86% de los ayuntamientos optan por esta forma de gestión. Además, el estudio también pone de relieve una práctica que suele ser habitual: **la utilización, por parte de un club deportivo local de las instalaciones deportivas municipales**, de forma continuada y, en ocasiones, gratuita, durante toda una temporada, para sus entrenamientos y competiciones.

Ante este uso intensivo del dominio público, se hace necesario un análisis jurídico para su correcta articulación administrativa, planteando las siguientes cuestiones esenciales:

- **¿Es compatible prestar un servicio público (aquel destinado a facilitar el acceso a todos los vecinos y vecinas del municipio) con una acción de fomento del asociacionismo deportivo (facilitar el uso privativo de las instalaciones deportivas a un club), sin extralimitarse en las competencias municipales?**

- **¿Cómo debe articularse la cesión de uso de las instalaciones deportivas municipales, desde la perspectiva administrativa y/o reglamentaria? ¿Cuál es el régimen jurídico aplicable a esta acción de cesión?**

- **¿Cómo se regula la cesión gratuita o bonificada de instalaciones deportivas municipales a un club deportivo?**

¹¹ Asociación de Gestores Profesionales de la Comunitat Valenciana (GEPACV, 2024): Estudio sobre la situación actual del deporte municipal en los Ayuntamientos de la Comunidad Valenciana. FVMP. DL V-353-2024. Pag.25. *En referencia al modo de gestión del deporte municipal del Ayuntamiento, el 86% de los municipios manifiestan que utilizan la gestión directa desde la propia concejalía, frente al 14% que afirman utilizar otros modos de gestión.*

A. ¿Es compatible prestar un servicio público con el fomento del asociacionismo deportivo, sin extralimitarse en las competencias municipales?

El uso continuo de una instalación deportiva municipal por parte de un club, para entrenamientos y competiciones a lo largo de la temporada, plantea el siguiente dilema: ¿Es compatible la acción de fomento, cediendo las instalaciones deportivas a un club deportivo, con la prestación del servicio público abierto a toda la ciudadanía?;

La respuesta a esta pregunta radica en la distinción entre dos conceptos fundamentales: **fomento y servicio público**. Analizar esta dualidad permitirá encontrar el encaje legal y administrativo adecuado para gestionar la cesión de instalaciones a los clubes deportivos locales.

La diferencia clave entre una acción de fomento como la cesión de una instalación deportiva a un club y, la prestación de un servicio público radica en el **propósito/finalidad y la naturaleza de la relación jurídica**.

La finalidad de la acción de fomento es colaborar con una entidad sin ánimo de lucro para promover sus actividades deportivas privadas por considerarlas de interés público o general. Se trata de **ayudar al club para que promueva sus actividades privadas, abriéndolas a la comunidad**, que se beneficia de la gestión desarrollada por el club. No se presta o transfiere la gestión de un servicio público (instalación deportiva), la entidad no asume el riesgo económico de la explotación.

Por otro lado, la finalidad de la prestación del servicio público, por parte de la corporación local, es ofrecer un servicio a la ciudadanía en general. El ayuntamiento puede **gestionarlo de forma directa o indirecta**. La primera es asumida directamente por el ayuntamiento a través de sus propios medios materiales y personales (la gestión puede prestarse, también, a través de un organismo instrumental del ayuntamiento: organismo autónomo, empresa pública...). La gestión indirecta se realiza a través de un contrato de **concesión de servicios** (o figura similar), donde una entidad privada, normalmente de carácter mercantil, explota la instalación, cobra por el servicio y asume el riesgo operacional con ánimo de lucro. En este caso, la norma aplicable es la **Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP)**, que exige concurrencia competitiva en el mercado y un procedimiento de licitación pública.

CONCEPTO	FINALIDAD	NATURALEZA	IMPLICACIONES
Fomento	Colaborar con entidades sin ánimo de lucro para promover actividades de interés general (apoyar al club).	No hay transferencia de gestión del servicio público.	El club no asume el riesgo económico de la explotación.
Servicio público	Ofrecer un servicio a la ciudadanía en general.	Gestión directa (por el Ayuntamiento) o indirecta (concesión sujeta a la LCSP con riesgo operacional).	La gestión indirecta exige concurrencia competitiva y licitación pública.

Continuando con el análisis relativo a la compatibilidad del uso de las instalaciones deportivas municipales, es necesario también, responder a la siguiente cuestión: **¿Qué derecho preferencial tiene el club sobre otros clubes, asociaciones o grupos informales de practicantes, vecinos en general, que quieran utilizar esta misma instalación y, por tanto, presenten una solicitud concurrente con la presentada por el club?**

En respuesta a esta cuestión se diría que: dado que las instalaciones deportivas son un servicio público, se entiende que toda la población, independientemente del tipo de uso (individual, colectivo, asociado a un club, etc.), tiene derecho a utilizarlas. Por tanto, como ya se ha visto anteriormente, es imprescindible contar con un **Reglamento de uso y gestión de instalaciones deportivas** que evite la arbitrariedad. Dicho reglamento debe establecer: criterios de acceso y prioridad de usos, claros; reglas específicas para cada tipo de instalación, considerando su **uso más singular**¹². La clave para compatibilizar la acción de fomento con la de servicio público radica en la correcta planificación, la regulación de franjas horarias, temporales y el ordenamiento de los espacios deportivos, dando respuesta a las diferentes necesidades deportivas, objetivamente estudiadas, de la población.

Para que las instalaciones deportivas municipales cumplan su verdadera función social, su gestión no puede limitarse a la simple distribución de espacios. Es fundamental adoptar una visión integral que considere a los verdaderos protagonistas: la ciudadanía. Factores como la edad, la situación socioeconómica o las capacidades físicas de los deportistas deben ser el punto de partida para organizar un servicio público realmente inclusivo y adaptado.

La clave que nos permite acertar en la gestión de este servicio público reside en la **planificación estratégica**. Todo comienza con un análisis profundo de la oferta y la demanda deportiva local, que nos permite entender qué necesita la comunidad. Con este diagnóstico en mano, se puede diseñar un reglamento municipal que ordene el uso de las instalaciones de forma justa y eficiente, definiendo horarios, espacios y condiciones que beneficien al conjunto de la población.

Por supuesto, las políticas deportivas pueden variar. Se puede optar por centrarse en el deporte base y en colectivos vulnerables, decidir impulsar a los clubes locales y/o atraer eventos de mayor nivel. Todas ellas son legítimas, se impulsarán mayormente unas que otras en función de las necesidades deportivas evidenciadas en el diagnóstico. Sin embargo, el enfoque más recomendable es aquel que busca el equilibrio, combinando diferentes estrategias para atender al abanico completo de necesidades ciudadanas.

Para materializar esta visión, la eficiencia en la gestión es crucial. La legislación actual ofrece flexibilidad, permitiendo a cada ayuntamiento elegir entre una gestión directa del servicio o una indirecta (a través de terceros). La decisión dependerá de un análisis práctico sobre qué modelo garantiza los mejores resultados según la instalación, la situación financiera local y los objetivos políticos establecidos.

En todo caso, la cesión de instalaciones deportivas municipales a un club local con fines de fomento del asociacionismo deportivo, tal como se plantea, debe realizarse a través de un **procedimiento regulado por el régimen jurídico del patrimonio de las entidades locales** y es preciso o conveniente que esté incluida y ordenada, a nivel local, por un reglamento de uso y gestión. En caso de concurrencia de dos o más entidades deportivas que soliciten el uso de una misma instalación, el procedimiento de cesión deberá someterse ineludiblemente a la preceptiva concurrencia competitiva. Este principio es fundamental para garantizar la igualdad de oportunidades y la libre concurrencia entre todos los potenciales beneficiarios.

¹² Por ejemplo: Un **campo de fútbol** que acoge el uso de varios equipos e incluso clubes distintos del municipio para el desarrollo de entrenamientos y competiciones oficiales y que compatibiliza dicho uso con un uso más reducido de práctica informal de vecinos y vecinas que se organizan espontáneamente. Por otro lado, se puede poner el ejemplo de una **piscina pública** cuya principal actividad es una oferta de cursos de natación para todas las edades, baño libre y usos individuales destinados a toda la ciudadanía y que compatibiliza dicho uso con una práctica más reducida y en franjas horarias más extremas, para entrenamientos y competiciones de algunos clubes de natación o triatlón del municipio.

En resumen: La compatibilidad entre ceder una instalación a un club (acción de fomento) y mantener un servicio abierto a la ciudadanía (prestación de servicio público) reside en la distinción de sus finalidades y naturaleza jurídica. Dado que las instalaciones son un servicio público, todos los ciudadanos tienen derecho a utilizarlas. Para evitar la arbitrariedad en caso de solicitudes concurrentes, es imprescindible contar con un Reglamento de uso y gestión de instalaciones deportivas.

El reglamento debe establecer criterios de acceso, prioridad de usos y reglas específicas para cada instalación. Compatibilizar el fomento con el servicio público se logra mediante la planificación estratégica y la regulación de franjas horarias y espacios, que debe equilibrar las necesidades de los clubes y el derecho de la ciudadanía general.

En definitiva: La cesión de instalaciones a clubes con fines de fomento debe realizarse a través de un procedimiento regulado por el régimen jurídico del patrimonio de las entidades locales. Debe estar incluida y ordenada a nivel local por un Reglamento de uso y gestión.

B. ¿Cómo debe articularse la cesión de uso de las instalaciones deportivas municipales, desde la perspectiva administrativa y/o reglamentaria? ¿Cuál es el régimen jurídico aplicable a esta acción de cesión y qué procedimientos deben utilizarse para ceder las instalaciones deportivas municipales a un club deportivo?

La cesión de uso de instalaciones deportivas municipales a clubes se rige principalmente por el Derecho Patrimonial y no por el de Contratación Pública, dado que su finalidad es el fomento sin ánimo de lucro y no una prestación de servicio con fines económicos.

El marco normativo aplicable incluye, la **Constitución Española** que reconoce el fomento del deporte como una competencia de los poderes públicos; La **Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)** que otorga a los municipios la competencia propia de: "Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre"; El Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el **Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales**, que faculta a estas corporaciones a fijar las normas para la prestación de los servicios públicos; La **Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP)** que establece cómo realizar el uso de bienes de dominio público (mediante autorización o concesión)¹³; Y el **Real Decreto 1372/1986, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL)** que permite la cesión gratuita del uso de bienes de dominio público para "instituciones o asociaciones de carácter benéfico, cultural o de interés público".

El **instrumento legal primordial** que el ayuntamiento debe aprobar para iniciar el procedimiento de cesión de una instalación deportiva a un club (aprovechamiento especial del dominio público, según el artículo 85.2, de la LPAP), es el **Reglamento de uso y gestión de instalaciones deportivas**. Este reglamento convertido en norma local debe justificar el interés público de dichas cesiones, como fomento del deporte.

En cuanto al **procedimiento para ceder las instalaciones deportivas municipales a un club deportivo**, por parte del ayuntamiento, en el caso en el que exista concurrencia de

¹³ Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP).

Artículo 86. Títulos habilitantes.

2. El aprovechamiento especial de los bienes de dominio público, así como su uso privativo, cuando la ocupación se efectúe únicamente con instalaciones desmontables o bienes muebles, estarán sujetos a autorización o, si la duración del aprovechamiento o uso excede de cuatro años, a concesión (hasta 75 años).

3. El uso privativo de los bienes de dominio público que determine su ocupación con obras o instalaciones fijas deberá estar amparado por la correspondiente concesión administrativa.

solicitudes para un mismo espacio o instalación deportiva, se deberán seguir los siguientes pasos:

1. *Aprobación de un Reglamento de uso y gestión de instalaciones deportivas (en el caso en el que el ayuntamiento no disponga de este o el reglamento existente este desfasado):* El órgano competente del ayuntamiento debe aprobar este reglamento para el uso de las instalaciones deportivas municipales. En él, se define qué instalaciones se pueden ceder y en qué condiciones, incluyendo la justificación del interés público. Además, debería regular el procedimiento de convocatoria y otorgamiento del uso o cesión de las instalaciones deportivas.¹⁴

2. *Solicitud, publicidad institucional y plazos:* Si se produce la solicitud de uso de una instalación deportiva municipal, por parte de un club deportivo o, incluso existe concurrencia de solicitudes para una misma instalación, deberá abrirse un plazo de solicitud, con la correspondiente publicidad institucional y la publicación de la convocatoria en el Boletín Oficial de la Provincia (BOP) y en la página web municipal, para que los clubes deportivos sin ánimo de lucro presenten sus solicitudes.

3. *Comisión de valoración:* Se deberá constituir una comisión técnica de valoración para estudiar y valorar las solicitudes presentadas por los clubes. Habitualmente, las solicitudes deberán ir acompañadas de un proyecto que defina las actividades y que pueda ser evaluado por la comisión. El proceso se desarrollará en régimen de concurrencia, lo que implica que las solicitudes se valoren según los criterios establecidos en el reglamento de uso y gestión de instalaciones deportivas y que definen el interés público, la naturaleza de las actividades que se realizarán, el número y/o condición de los deportistas, etc.

4. *Resolución de otorgamiento:* La comisión de valoración emite una propuesta de resolución provisional (amparada en los criterios establecidos por el reglamento) y, tras un período de reclamaciones, el órgano competente del ayuntamiento aprueba finalmente el otorgamiento de la autorización de uso de la instalación, mediante una resolución definitiva.

Según se establezca en el reglamento de uso y gestión de las instalaciones deportivas municipales, la cesión de uso de una instalación a un club puede depender de la intensidad del uso, además de la forma de gestión de la instalación.

Pueden producirse una cesión simple, para el club que no realice un uso intensivo de la instalación, sometida a un régimen de gestión directa aprobada por el ayuntamiento para dicha instalación. En este caso, con una simple resolución del órgano competente, tras el procedimiento de valoración, se resolverá el uso de la instalación a favor del club, determinando las condiciones de horario, precios públicos o tasas según corresponda, obligaciones y derechos derivados de dicho uso. El club, en estas circunstancias, únicamente se ocupará de utilizar la instalación para desarrollar sus actividades deportivas sin encargarse de más aspectos derivados de la gestión de la instalación (mantenimiento, limpieza, apertura y cierre, etc.) para lo cual ya existe una organización municipal que se ocupa directamente de estos cometidos.

14 Uno de estos procedimientos es el denominado “gestión participada en el deporte local” que ha sido incorporado a la Ordenanza Reguladora del Uso de las instalaciones deportivas, del Ayuntamiento de L’Elia (Valencia).

https://www.lselia.es/sites/www.lselia.es/files/images/ordenanza_ruid_lselia.pdf

Orts Delgado, F. J., Hontangas Carrascosa, J., & Mestre Sancho, J. A. (2014). La gestión participada en el deporte local. Editorial Reus.

Esta obra analiza el modelo de colaboración público-privada de carácter social en el ámbito municipal, articulado a través de la denominada 'gestión participada'. El estudio examina el procedimiento administrativo que vincula a los ayuntamientos con las entidades deportivas sin ánimo de lucro, con el fin de garantizar un acceso eficiente y legal al patrimonio público. Asimismo, se profundiza en el marco normativo que ampara la cesión de instalaciones bajo la premisa del 'interés general', reivindicando el deporte como un eje fundamental para la cohesión social en las comunidades locales.

Sin embargo, la utilización de la instalación deportiva por parte del club puede resultar tan intensa que el reglamento prevea una autorización o incluso una concesión demanial. En este caso, el club asumirá mayores responsabilidades y según establece la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones públicas, en su artículo 92.7, el acuerdo de autorización de uso de bienes y derechos demaniales¹⁵ incluirá, al menos:

- a) El régimen de uso del bien o derecho.
- b) El régimen económico a que queda sujeta la autorización.
- c) La garantía a prestar, en su caso.
- d) La asunción de los gastos de conservación y mantenimiento, impuestos, tasas y demás tributos, así como el compromiso de utilizar el bien según su naturaleza y de entregarlo en el estado en que se recibe.
- e) El compromiso de previa obtención a su costa de cuantas licencias y permisos requiera el uso del bien o la actividad a realizar sobre el mismo.
- f) La asunción de la responsabilidad derivada de la ocupación, con mención, en su caso, de la obligatoriedad de formalizar la oportuna póliza de seguro, aval bancario, u otra garantía suficiente.
- g) La aceptación de la revocación unilateral, sin derecho a indemnizaciones, por razones de interés público en los supuestos previstos en el apartado 4 de este artículo.
- h) La reserva por parte del ministerio u organismo cedente de la facultad de inspeccionar el bien objeto de autorización, para garantizar que el mismo es usado de acuerdo con los términos de la autorización.
- i) El plazo y régimen de prórroga y subrogación que, en todo caso, requerirá la previa autorización.
- j) Las causas de extinción.

En resumen: si la actividad de un club deportivo es de interés público para un municipio, el ayuntamiento puede articular administrativamente una cesión del uso de las instalaciones deportivas municipales. El régimen jurídico que aplicar es el régimen local y el derecho patrimonial, no el de contratación pública, ya que, la finalidad de esta acción es el fomento del deporte y no la prestación del servicio público.

El instrumento regulatorio esencial es el Reglamento de Uso y Gestión de Instalaciones Deportivas. Este reglamento justifica el interés público y define el procedimiento. Esta norma local debería regular con claridad la preferencia de uso de determinadas instalaciones por parte de las entidades deportivas (clubes) y determinar el tiempo de uso estrictamente necesario, dejando, en todo caso, opción a que pueda compaginarse con el servicio público y el uso por otro tipo de usuarios. Este tiempo puede estar restringido a un horario diario, semanal o de temporada, según se establezca en el acuerdo de uso y/o autorización.

Dependiendo de la intensidad y duración del uso, la cesión se formaliza como una cesión simple, resuelta por el órgano competente o, a través del aprovechamiento especial del dominio público que requiere una autorización o concesión demanial. Cuando concurren múltiples solicitudes, el ayuntamiento deberá seguir un proceso público y reglado de concurrencia que incluya: publicidad, convocatoria de la Comisión de valoración, propuesta de resolución provisional, periodo de reclamaciones y resolución definitiva de la autorización o cesión.

Cuando se prevea una autorización o concesión demanial, esta, se plasmará en un acuerdo formal entre el ayuntamiento y el club, en el que se detallará: el régimen jurídico, los compromisos, obligaciones y derechos de ambas partes. Este acuerdo, formalizado a través de

¹⁵ El órgano competente para resolver el acuerdo será aquel que resulte de aplicar las previsiones de la Disp. Adic. 2ª LCSP 2017 en relación con los arts. 21 y 22 LRBR.

un documento administrativo, ha sido erróneamente denominado, con demasiada frecuencia: "convenio de colaboración", lo cual ha generado confusión, ya que dicho término está reservado en la legislación de régimen local para otros actos administrativos de distinta naturaleza.¹⁶

C. ¿Cómo se regula la cesión gratuita o bonificada de instalaciones deportivas municipales a un club deportivo?

En el caso en el que el ayuntamiento haya establecido un **precio público**, mediante la ordenanza fiscal correspondiente, sobre el uso de las instalaciones deportivas municipales, dicha ordenanza podrá, además, establecer una **reducción de precios o bonificaciones** para entidades sin ánimo de lucro como los clubes deportivos, por motivos o razones sociales, de interés público. Los presupuestos del ayuntamiento deberán tener en cuenta esta circunstancia y dotar oportunamente la cobertura necesaria por la diferencia resultante si la hubiera.¹⁷

El **Real Decreto 1372/1986, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL)**, en su artículo 102, permite las "cesiones de uso gratuitas" de bienes demaniales a asociaciones sin ánimo de lucro, para fines que redunden en beneficio de la colectividad (de interés público o general). La **ley 33/2003 de patrimonio de las Administraciones públicas**, también prevé, en su artículo 92.5, que las autorizaciones demaniales podrán ser gratuitas. Además, estipula que: "No estarán sujetas a la tasa cuando la utilización privativa o aprovechamiento especial de bienes de dominio público no lleve aparejada una utilidad económica para la persona autorizada o, aun existiendo dicha utilidad, la utilización o aprovechamiento suponga condiciones o contraprestaciones para el beneficiario que anulen o hagan irrelevante aquélla".

Por otro lado, la **Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF)** exige a las entidades locales mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario y cumplir con la regla de gasto. Otorgar una autorización demanial gratuita o reducir/bonificar el precio público para el uso de un bien de servicio público (como una instalación deportiva) son actos que afectan directamente a los ingresos municipales, ya que se está renunciando a una potencial fuente de ingresos (el cobro de una tasa o precio público por el uso).

Se debe considerar, en todo caso, que para que un ayuntamiento endeudado pueda justificar esta decisión es fundamental que demuestre que el uso gratuito de las instalaciones responde a una función pública de interés general, considerada prioritaria. Esto se puede

16 La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público -LRJSP-, ha llevado a cabo una exhaustiva regulación del marco jurídico de los convenios de colaboración, de forma que el art. 47.1 define los convenios de este tipo de la siguiente forma:

Son convenios los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común.

No tienen la consideración de convenios, los Protocolos Generales de Actuación o instrumentos similares que comporten meras declaraciones de intención de contenido general o que expresen la voluntad de las administraciones y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común, siempre que no supongan la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles.

Los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público.

17 El Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, establece en su artículo 44.2 que: *Cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen, la entidad podrá fijar precios públicos por debajo del límite previsto en el apartado anterior. En estos casos deberán consignarse en los presupuestos de la entidad las dotaciones oportunas para la cobertura de la diferencia resultante si la hubiera.*

lograr argumentando que el club deportivo desarrolla una labor social importante, fomenta el deporte base o la actividad física entre la ciudadanía. En todo caso, como se ha visto, es conveniente que exista un reglamento de uso y gestión de las instalaciones deportivas en el que se establezcan claramente los criterios que definen el interés público y justifican la ayuda social y el fomento del deporte.

La **Ley de Estabilidad Presupuestaria** no prohíbe explícitamente estas autorizaciones gratuitas o bonificaciones en los precios públicos por el uso de instalaciones deportivas, pero las somete a la obligación de valorar sus repercusiones y efectos sobre el presupuesto municipal, garantizando que no comprometan la sostenibilidad financiera. En la práctica, el ayuntamiento debe justificar la medida en un expediente administrativo que demuestre que, a pesar de la deuda, esta acción es necesaria y beneficiosa para el interés público, cumpliendo con los objetivos de equilibrio financiero.

En resumen: La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) exige a los ayuntamientos mantener el equilibrio financiero. La cesión gratuita o bonificada de las instalaciones deportivas municipales afecta directamente a los ingresos municipales al renunciar a una fuente potencial de financiación. Para que un ayuntamiento pueda implementar estas medidas (especialmente si tiene deuda), es fundamental justificar que la acción responde a una función pública de interés general prioritaria (p. ej., fomento del deporte base o labor social).

La LOEPSF no prohíbe las bonificaciones, pero obliga a valorar sus repercusiones y a incluir una justificación en un expediente administrativo que demuestre que la medida es compatible con la sostenibilidad financiera. La cesión gratuita o bonificada de estas instalaciones es legal si está bien regulada por las ordenanzas y si se justifica administrativamente su interés público prioritario frente a las obligaciones de equilibrio presupuestario.

2. UTILIZACIÓN IRREGULAR DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN PARA LA CESIÓN DE INSTALACIONES DEPORTIVAS MUNICIPALES A UN CLUB DEPORTIVO Y SUS CONSECUENCIAS.

Analizados los diversos instrumentos jurídicos empleados por los ayuntamientos para la cesión de instalaciones deportivas a los clubes, se ha constatado un uso reiterado y en ocasiones irregular del “**convenio de colaboración**”. Este instrumento, en numerosos casos, se emplea en sustitución de los procedimientos establecidos por el ordenamiento jurídico en materia de régimen local, contratación pública y régimen patrimonial de las administraciones públicas.

En la legislación española, el uso de un **convenio de colaboración** como instrumento único para ceder instalaciones deportivas municipales a un club local es un tema de debate jurídico, y la interpretación más rigurosa, respaldada por la doctrina y la jurisprudencia, considera que el convenio no es el instrumento legal directo para la cesión del bien, sino para la colaboración que justifica esa cesión. Es el vehículo que articula y justifica la colaboración en la que se enmarca la cesión. El acto jurídico de cesión del uso del bien demanial (la instalación) es un acto administrativo distinto que se formaliza a través de una **autorización demanial o de una concesión demanial**, como se ha visto anteriormente.

La figura del convenio, regulada por la **Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)**, es un acuerdo entre la Administración y una entidad privada sin ánimo de lucro para un fin de interés común. La cesión del uso de la instalación deportiva es un medio

que la Administración pone a disposición del club para que este pueda cumplir con los objetivos de interés público definidos en el convenio (por ejemplo, el fomento del deporte). Sin embargo, la autorización o la concesión de uso de ese bien de dominio público adscrito al servicio público que, como se ha visto es la consideración o carácter jurídico atribuible a una instalación deportiva municipal, se rige por **la legislación patrimonial (Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas)**. No obstante, la acción de fomento del ayuntamiento cediendo la instalación deportiva al club se rige, habitualmente por los acuerdos reflejados en un documento denominado “convenio de colaboración”.

La compatibilidad entre un régimen jurídico y otro se logra regulando cada uno aspectos diferentes de una misma actuación: mientras que el **convenio (LRJSP)** aporta la **justificación de la colaboración y la causa de interés público** del acuerdo (el "porqué"), la **autorización/concesión demanial (régimen patrimonial)**, son **actos administrativos formales** que permiten el uso del bien (el "cómo"). El convenio de colaboración es el documento que acredita y detalla la existencia de este fin de interés público, que es el requisito previo para la cesión del uso de las instalaciones deportivas.

Por otro lado, el análisis de determinados convenios de colaboración suscritos entre un ayuntamiento y un club deportivo local ha permitido identificar estipulaciones o cláusulas cuya naturaleza difícilmente puede encuadrarse dentro del ámbito del **interés público**, al responder mayoritariamente a fines asociados a la gestión particular y privada del club. Las actividades derivadas de dichas estipulaciones —con independencia de su carácter oneroso o gratuito— requerían, en la mayoría de los casos, del uso y aprovechamiento de la instalación deportiva cedida, incluyendo tanto el espacio principal como los elementos complementarios, anexos y áreas funcionalmente vinculadas que, en conjunto, integran la unidad operativa de la instalación. En ocasiones se podría incluso afirmar que estas actividades (restauración, merchandising, venta de material...), escapaban al propio concepto de interés público o interés social que debería regir como principio general esta colaboración.

Independientemente de la normativa legal que permite la utilización privativa o el aprovechamiento especial de bienes de dominio público gratuita o bonificada a los clubes deportivos, como entidades asociativas sin ánimo de lucro que son y, en el ejercicio de la competencia municipal de fomento del asociacionismo deportivo, es necesario descartar, en todo procedimiento de autorización/concesión demanial, que exista aparejada al uso de la instalación deportiva un interés económico oneroso. Por ello, deberá considerarse la **diferencia entre una autorización/concesión demanial articulada por un convenio de colaboración y una concesión de servicio**.

En resumen: Se analiza, en este punto, el uso recurrente e irregular del "convenio de colaboración" para la cesión de instalaciones deportivas municipales a clubes, destacando que a menudo se utiliza como sustituto de los procedimientos legales establecidos en materia patrimonial.

La doctrina y jurisprudencia más rigurosa establecen que el convenio de colaboración (regulado por la Ley 40/2015, LRJSP) no es el instrumento legal para la cesión del bien en sí. El convenio solo funciona como el vehículo que articula y justifica la colaboración y el interés público (el "porqué") que motiva la cesión. La cesión del uso del bien de dominio público (la instalación) es un acto administrativo distinto que debe formalizarse mediante una autorización/concesión demanial (régimen patrimonial, Ley 33/2003), que regula el "cómo" se usa el bien. La coexistencia de ambas figuras es posible porque regulan aspectos distintos: el convenio la justificación; el acto patrimonial, el título habilitante para el uso.

Por otro lado, el análisis de ciertos convenios revela que incluyen cláusulas que escapan al concepto de interés público, pues responden a fines de gestión privada del club

(restauración, merchandising, venta de material, etc.). Resulta crucial distinguir una autorización/concesión demanial justificada por un convenio de colaboración (fomento sin ánimo de lucro) de una concesión de servicio (explotación con riesgo económico y fines mercantiles). Para que proceda la cesión gratuita o bonificada de bienes de dominio público, es imperativo descartar que exista un interés económico oneroso aparejado al uso de la instalación deportiva por parte del club.

A. La diferencia entre una concesión de servicio y una autorización demanial o una concesión demanial articuladas por un convenio de colaboración.

La **Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público** (LCSP) regula la concesión de servicios, en la que un operador privado gestiona un servicio público y asume el riesgo operacional. Aunque el artículo 9.1 de la LCSP, expresamente excluye de su ámbito de aplicación las autorizaciones y concesiones sobre bienes de dominio público, la distinción en la práctica no siempre resulta evidente, especialmente cuando la explotación económica de un bien demanial se asocia a la prestación de un servicio.

La **autorización o la concesión demaniales** se diferencian en que su objeto primordial es el uso privativo o el aprovechamiento especial de un bien de dominio público, como el de una instalación deportiva singular (campo de fútbol, frontón, pista de baloncesto, etc.). Se trata de un acción de fomento. Por su parte, la **concesión de servicios** se enfoca en la gestión de un servicio público, siendo el uso del bien demanial un medio necesario para el fin principal, por lo que la acción del ayuntamiento es de servicio público (destinado a la ciudadanía en general).

Si la **finalidad es el fomento** de la actividad de una entidad sin ánimo de lucro (club deportivo, en nuestro caso), la figura de la **autorización demanial o una concesión demanial, ambas articuladas por un convenio de colaboración** es la más adecuada. En dicho convenio el ayuntamiento y el club deberán expresar sus acuerdos para la gestión de los programas. Recordemos que si dicha colaboración viene aparejada de una cesión de instalaciones deportivas, deberá acompañarse al convenio la referencia a la **autorización demanial o la concesión demanial** correspondiente. En este caso, no hay contraprestación onerosa. Las aportaciones del ayuntamiento son ayudas de fomento como la autorización del uso de instalaciones deportivas concretas o singulares. La entidad colaboradora no asume el riesgo de explotación del servicio. En todo caso, deberá tenerse en cuenta que, aunque se trate de una acción de fomento, no puede evitarse la preceptiva concurrencia competitiva, garantizando la igualdad de oportunidades y la transparencia a todas aquellas entidades deportivas sin ánimo de lucro (mayoritariamente clubes) que cumplan con las finalidades de la acción de fomento.

Todo ello **aprobado en Pleno** o si estuviera reflejado el caso en algún reglamento de uso y gestión de instalaciones deportivas del municipio, por el alcalde o la Junta de gobierno (según la distribución de competencias realizada), que actuarán en ejecución del mandato reglamentario¹⁸.

Cuando la finalidad resulta ser la prestación del servicio público, será el **Contrato de concesión de servicios**. En este caso, el Ayuntamiento, previamente habrá decidido externalizar su servicio, mediante la forma de gestión indirecta recogida en la **Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local** (LRBRL, art. 85 y ss). Se habilitará un procedimiento

¹⁸ La competencia podría recaer en el Pleno en casos específicos de especial relevancia, como una concesión demanial de gran envergadura, larga duración o cuando la normativa municipal o la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas así lo establezcan expresamente, debido a la importancia del bien o del negocio jurídico. Sin embargo, para las autorizaciones de uso y la gestión habitual de las instalaciones conforme a una normativa ya existente, la competencia recae en los órganos de gestión.

de licitación para que aquellas entidades competentes (habitualmente entidades mercantiles) que así lo decidan puedan licitar con la intención de prestar el servicio público con fines económicos. El concesionario cobrará por el servicio, obteniendo un beneficio y, asumirá el riesgo operacional, es decir, el riesgo de que la explotación no sea rentable.

Las autorizaciones y las concesiones demaniales se rigen por la **Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas**, mientras que el contrato de concesión de servicios se rige por la **Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público**. En cuanto a la naturaleza jurídica, el convenio de colaboración que articula estas autorizaciones /concesiones demaniales no es una figura contractual y el contrato de concesión de servicios es un negocio jurídico de naturaleza contractual.

En el **convenio de colaboración que articula la cesión demanial de las instalaciones deportivas (autorización o concesión)**, el club puede recibir subvenciones municipales y cuotas de sus miembros para sufragar los costes de sus actividades. No busca un beneficio, se trata de una acción de fomento.

En el **contrato de concesión**, la empresa gestora cobra un precio de mercado a los usuarios y retiene el beneficio que obtiene de la explotación. Si la viabilidad del negocio depende exclusivamente del éxito comercial de la explotación de la instalación, se trata de un contrato.

Característica	Autorización Demanial	Concesión Demanial	Contrato de Concesión del Servicio
Régimen Jurídico	Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas	Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público	Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público
Naturaleza Jurídica	Figura jurídica no contractual.	Figura jurídica no contractual.	Negocio jurídico contractual.
Acción pública	Fomento	Fomento	Servicio
¿Con quién se firma?	Entidad sin ánimo de lucro (un club o asociación deportiva), cuyo objetivo estatutario es el fomento del deporte.	Entidad sin ánimo de lucro (un club o asociación deportiva), cuyo objetivo estatutario es el fomento del deporte.	Empresa comercial cuyo fin es obtener un beneficio económico.
Finalidad	Colaboración para un fin de interés público (ej. fomento del deporte).	Colaboración para un fin de interés público (ej. fomento del deporte).	Prestación onerosa de un servicio público con fines económicos.
Asunción del Riesgo	La entidad colaboradora no asume el riesgo de explotación del servicio.	La entidad colaboradora no asume el riesgo de explotación del servicio.	El concesionario asume el riesgo operacional, es decir, el riesgo de que la explotación no sea rentable.
Contraprestación	No hay contraprestación onerosa. Las aportaciones del ayuntamiento son subvenciones o ayudas.	No hay contraprestación onerosa. Las aportaciones del ayuntamiento son subvenciones o ayudas.	El concesionario cobra por el servicio, obteniendo un beneficio.
Modelo de ingresos	El club puede recibir subvenciones municipales y cuotas de sus miembros para sufragar los costes de sus actividades. No busca un beneficio.	El club puede recibir subvenciones municipales y cuotas de sus miembros para sufragar los costes de sus actividades. No busca un beneficio.	La empresa gestora cobra un precio de mercado a los usuarios y retiene el beneficio que obtiene de la explotación.

En resumen: la diferencia entre las autorizaciones/concesiones demaniales, articuladas por un convenio de colaboración (documento que refleja el acuerdo entre el ayuntamiento y un club deportivo, por el interés público, que se convierte en requisito previo a la cesión del uso de las instalaciones deportivas) y un contrato de concesión del servicio deportivo se basa, fundamentalmente, en el binomio onerosidad/riesgo.

La cesión de instalaciones deportivas a un club para el fomento del deporte local es un acto de apoyo público que se formaliza a través de actos administrativos de

autorización/concesión demanial que se justifican o articulan en un convenio de colaboración. Por otro lado, la gestión indirecta de un servicio público se instrumentaliza a través de un contrato de concesión del servicio.

B. ¿Qué pasa cuando una entidad sin ánimo de lucro (ESAL) obtiene un beneficio económico de la explotación de una instalación deportiva municipal cedida para un fin de interés público? ¿Cuáles podrían ser las consecuencias jurídicas para el ayuntamiento en esta situación?

Cuando una entidad sin ánimo de lucro (ESAL) obtiene un beneficio económico de la explotación de una instalación deportiva municipal, cedida gratuitamente para un fin de interés público, se produce una grave irregularidad administrativa. Este acto desvirtúa por completo la finalidad de la cesión y puede constituir un fraude de ley.

La cesión de uso gratuita de una instalación a una ESAL se justifica legalmente por el fomento de un fin de interés público. Cuando la entidad comienza a obtener un beneficio económico de la explotación, desvirtúa por completo la causa de la cesión. El uso deja de ser para un fin de colaboración y se convierte en un uso privativo con fines lucrativos, que requiere un título legal distinto. Se produce, por tanto, una desvirtuación del título habilitante y se vulneran varias leyes clave.

Por un lado, se vulnera el **Real Decreto 1372/1986, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL)**, que en su artículo 102 permite la cesión gratuita solo para fines de interés público y a instituciones o asociaciones de ese tipo. También se incumple el artículo 85 de la **Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP)**, que define la autorización de uso de un bien de dominio público como un uso "sin finalidad lucrativa".

La cesión de un servicio público para su explotación comercial debe realizarse a través de un contrato de concesión de servicios, mediante un procedimiento de licitación pública que garantice la concurrencia, la transparencia y la libre competencia (artículo 14 de la **Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público -LCSP-**). Al usar para este fin un convenio de colaboración que debe articular actos de autorización o concesión demaniales, el ayuntamiento estaría cometiendo un fraude de ley, ya que estaría eludiendo la obligación de licitar públicamente el servicio.

Si el ayuntamiento, además de ceder la instalación, otorga ayudas económicas a la ESAL (lo que sería una subvención), y esta obtiene beneficios, se podría estar cometiendo una infracción a la **Ley 38/2003, General de Subvenciones**, que exige que las ayudas se destinen exclusivamente a los fines para los que se conceden y no a generar lucro para la entidad.

Por otro lado, el lucro indebido de la ESAL puede generar una responsabilidad tanto para la entidad como para los responsables municipales que permitieron o no fiscalizaron esta situación. La Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCU) establece que el Tribunal tiene la función de enjuiciar la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos. Según el Art. 38.1 de esta ley: *El que por acción u omisión contraria a la Ley originare el menoscabo de los caudales o efectos públicos quedará obligado a la indemnización de los daños y perjuicios causados.*

El menoscabo puede producirse, fundamentalmente, de dos posibles maneras:

a) Mediante la pérdida de un potencial ingreso público: Si la instalación se cede gratuitamente o a bajo coste con el objetivo de fomentar el interés público, y la ESAL la explota con ánimo de lucro, el Ayuntamiento está dejando de ingresar un canon o precio público que debería haber percibido por la explotación económica del bien (el valor de mercado del uso).

Esta diferencia entre lo que se debería haber ingresado y lo que se cedió constituye el daño económico.

b) Por desvío de la finalidad: La cesión de uso es un "efecto público" (un bien o derecho patrimonial). Al obtener lucro, la ESAL incumple la finalidad de interés público, que es la contraprestación real por el uso gratuito o bonificado. Esto se traduce en un perjuicio a la hacienda municipal.

La Ley contempla distintos niveles de responsabilidad (Art. 39 y 40 de la LOTCU). La responsabilidad directa recaerá en la propia ESAL y sus administradores. Ellos son quienes, mediante una acción contraria a la ley (el incumplimiento del destino público de la cesión), causan directamente el menoscabo económico al obtener un lucro indebido. Por otro lado, la responsabilidad subsidiaria recaerá en los cargos públicos del Ayuntamiento (concejales, alcalde, Interventor/secretario, o personal técnico). La responsabilidad recaerá sobre ellos por una omisión grave como: La falta de fiscalización/control por no exigir la justificación del destino de la cesión (cuentas, ingresos, gastos); La falta de reversión por no iniciar el expediente de revocación de la cesión una vez conocido el desvío de finalidad o el ánimo de lucro; La decisión ilegal por haber acordado la cesión en términos que, desde el inicio, favorecían el lucro privado en lugar del interés público.

Para el Ayuntamiento como entidad, la principal consecuencia jurídica es la apertura de un Procedimiento de Reintegro por Alcance (PRA) por el Tribunal de Cuentas: El Tribunal de Cuentas, a través de sus delegados instructores, inicia un procedimiento para determinar si el beneficio obtenido constituye un "alcance" (un saldo deudor injustificado en las cuentas de quien maneja fondos o efectos públicos). Si se demuestra el alcance, el Tribunal dictará una sentencia que obliga al responsable directo (la ESAL) a reintegrar al Ayuntamiento el importe íntegro del beneficio económico indebidamente obtenido, más los intereses. Si la ESAL no puede hacer frente al reintegro, la responsabilidad puede extenderse a los responsables subsidiarios del Ayuntamiento (autoridades y funcionarios) que con su negligencia o inacción permitieron el daño, obligándoles a pagar con su patrimonio personal el menoscabo causado al erario municipal.

Por otro lado, la actuación del ayuntamiento podría incurrir en un delito si la irregularidad administrativa se comete a sabiendas de su injusticia, lo que se encuadraría en los delitos contra la Administración Pública. El delito de **Prevaricación administrativa** se comete cuando una autoridad o funcionario público dicta una resolución arbitraria a sabiendas de que es injusta.

La actuación del ayuntamiento en esta situación puede tener **graves consecuencias jurídicas** que abarcan tanto el ámbito administrativo como el penal. La cesión demanial irregular no solo puede ser declarada nula, sino que también puede acarrear responsabilidades penales para los funcionarios públicos implicados.

La primera consecuencia para el ayuntamiento es de índole administrativa. La cesión de uso realizada bajo un título de fomento (como una autorización/concesión demanial articulada habitualmente por un convenio) a una entidad que la explota con fines lucrativos es un acto ilegal que puede llevar a la **nulidad, de pleno derecho**, del acto de cesión. El ayuntamiento tiene el deber y la potestad de recuperar la posesión del bien demanial. Para ello, debe iniciar un procedimiento administrativo para declarar la extinción o caducidad del título que habilitaba el uso y, posteriormente, ejecutar un desahucio administrativo. Este procedimiento garantiza la **recuperación del bien público y el restablecimiento de la legalidad**.

Más allá de las consecuencias administrativas, los responsables políticos o funcionarios que actúan a sabiendas de la ilegalidad de la cesión podrían incurrir en uno o más delitos

contra la Administración Pública. El artículo 404 del Código Penal tipifica la prevaricación administrativa como: ***el acto de una autoridad o funcionario que, a sabiendas de su injusticia, dicta una resolución arbitraria.***

Si un responsable municipal (como el concejal de deportes o el alcalde) otorga la cesión de la instalación sabiendo que la entidad sin ánimo de lucro la va a explotar con fines comerciales, estaría eludiendo la obligación de realizar un contrato de concesión mediante licitación pública. El uso fraudulento de una figura como la cesión o el convenio para eludir la LCSP es una forma reconocida por la jurisprudencia del **Tribunal Supremo** para cometer este delito¹⁹.

Aunque es menos frecuente en este tipo de casos, podría considerarse un **delito de malversación** si se demuestra que la entidad deportiva es un instrumento para que los responsables políticos obtengan beneficios de forma indirecta. **El artículo 432 del Código Penal** castiga a la autoridad o funcionario que, con ánimo de lucro o no, se apropia o desvía caudales o bienes públicos que administra. En este contexto, la cesión ilegal del bien demanial podría ser vista como un desvío de uso que beneficia a terceros de forma indebida.

En resumen: un ayuntamiento que cede una instalación deportiva con un título de fomento (como una autorización/concesión demanial) a una entidad sin ánimo de lucro, y esta la explota con fines lucrativos, está cometiendo una **grave irregularidad administrativa** que podría llevar a la nulidad del acto de cesión, a la recuperación del bien y a posibles responsabilidades subsidiarias de autoridades y funcionarios.

El acto desvirtúa la finalidad de fomento que justifica la cesión gratuita, convirtiendo el uso en una actividad lucrativa que requiere obligatoriamente un título legal distinto: un contrato de concesión de servicios otorgado mediante licitación pública (Ley de Contratos del Sector Público - LCSP). En este caso, la Administración local siempre tendrá la potestad de recuperar la posesión de oficio del bien demanial. Según la LPAP, puede declarar la extinción o caducidad del título que otorgaba el derecho de uso (la autorización) y ejecutar un desahucio administrativo.

Si esta acción se realiza con conocimiento de su ilegalidad por parte de los responsables municipales, se podría estar incurriendo en un **delito de prevaricación administrativa**, incluso podría existir un **delito de malversación de caudales públicos** si se considerara que se ha producido una apropiación o desvío ilegal de bienes públicos.

La **primacía de la sustancia sobre la forma**²⁰ (un principio legal crucial en estos casos) implica que, si la relación es realmente contractual y económica, se debe aplicar el régimen de contratos públicos, independientemente de que se le haya llamado "Convenio". La elusión de la licitación pública para un uso lucrativo de un bien de dominio público es el elemento que transforma una mera irregularidad en un potencial delito.

19 Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, STS 885/2021, de 17 de noviembre; Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, STS 1058/2009, de 3 de noviembre; STS 237/2022, de 16 de marzo.

En general, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha consolidado la doctrina de que las autoridades o funcionarios que, a sabiendas de su injusticia, aprueban resoluciones (como una cesión o un convenio) con la finalidad de eludir los trámites de publicidad y concurrencia que impone la ley de contratos, cometen un acto de prevaricación administrativa. La clave del delito radica en el conocimiento de la ilegalidad y la arbitrariedad de la acción, que supone un abuso de la discrecionalidad administrativa.

20 La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha establecido de forma reiterada que la **prevalencia de la sustancia sobre la forma** es un principio ineludible. Cuando una autoridad o funcionario utiliza una figura jurídica indebida (como una cesión, convenio o contrato menor) para eludir la aplicación de la LCSP y la obligatoriedad de la licitación, comete una arbitrariedad consciente que puede ser constitutiva de delito de prevaricación administrativa. Sentencias citadas en la nota nº 10.