



Universitat de Lleida

## **LA GESTIÓN INDIRECTA DE LAS PISCINAS CUBIERTAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL.**

**Análisis comparativo de la oferta en Cataluña.**

**SUSANA MONSERRAT REVILLO**

---

**ADVERTIMENT.** La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX ([www.tesisenxarxa.net](http://www.tesisenxarxa.net)) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

**ADVERTENCIA.** La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR ([www.tesisenred.net](http://www.tesisenred.net)) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

**WARNING.** On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX ([www.tesisenxarxa.net](http://www.tesisenxarxa.net)) service has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized neither its spreading and availability from a site foreign to the TDX service. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service is not authorized (framing). This rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.

---

**Universitat de Lleida**

---

**Institut Nacional d'Educació Física de Catalunya**

**LLEIDA**

Programa:

“Activitats Físiques i Esportives en el medi natural“ Bienni: 1994-1996”

**LA GESTIÓN INDIRECTA DE LAS PISCINAS CUBIERTAS  
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL.**

**Análisis comparativo de la oferta en Cataluña.**

Tesis Doctoral presentada por:  
**SUSANA MONSERRAT REVILLO**

Dirigida por:  
**DR. ANDREU CAMPS I POVILL**

**2006**



## Agradecimientos.

---

Han sido muchas las personas que me han acompañado en el proceso de redacción de esta tesis. Desde aquí quiero expresarles mi mayor agradecimiento:

A los alumnos y becarios del INEFC de Lleida, Raúl Llarden, Angelina Masdeu, Araceli Niubó, Marc Casas, Bernat Domènech y Pilar Porta por la gran predisposición y el tiempo aportado, pero, sobretodo, por permitirme sentir la satisfacción de compartir y de trabajar en equipo, pudiendo así descubrir su grandeza personal y su futuro prometedor en el ámbito de la gestión del deporte.

A Paco Lagardera, por ejercer de maestro en numerosas materias y compartir sus conocimientos y experiencias.

A Nuria Puig, por su generosidad, por su sabiduría personal y científica, por los ánimos entregados, y por otros muchos momentos compartidos.

A Andreu Camps, por impregnarme de la actitud por el trabajo bien hecho, por avivar en mi el interés por la gestión deportiva, por ayudarme en los momentos difíciles, por permitir salirme del guión las veces que ha hecho falta, y por su incansable capacidad de enseñarme a mí y a los demás.

A Pedro, por estar ahí, sugiriendo ideas, soportando el peso de la tesis y acompañando en el proceso con los niños.

A mis padres, Carmen y Pepe, **por... todo.**

Y desde aquí, pido disculpas a Elías y a Mar, por haberles robado unas cuantas horas de su infancia, sin compartir con ellos esos largos ratos en los que su madre tecleaba el ordenador y sin que pudieran comprender que habían hecho ellos para merecerse eso.



## ***A Elías y a Mar, mis trocitos de cielo.***

“No hay un mal eterno en la naturaleza humana...Si las personas están informadas, son activas y se comunican a lo largo del mundo; si la empresa asume su responsabilidad social; si los medios de comunicación se convierten en mensajeros, en lugar de ser el mensaje; si los actores políticos reaccionan contra el cinismo y restauran la fe en la democracia; si la cultura se construye desde la experiencia; si la humanidad siente la solidaridad de la especie en todo el planeta; si afirmamos la solidaridad intergeneracional viviendo en armonía con la naturaleza; si emprendemos la exploración de nuestro yo interior, haciendo la paz con nosotros mismos. Si todo esto se hace posible por nuestra decisión compartida, informada y consciente, mientras aún haya tiempo, quizás entonces, por fin, seamos capaces de **vivir y dejar vivir**, de **amar y ser amados**”.

Manuel Castells.



## Resumen.

---

En la década de los setenta asistimos en la mayoría de los países europeos a un crecimiento del sector público como consecuencia del desarrollo del Estado de bienestar. En los años ochenta se empieza a cuestionar la dimensión y la actividad del sector público, derivado de una necesidad de acomodarse a las profundas transformaciones de la sociedad. Ello llevó a redefinir la prestación del conjunto de los servicios públicos, entre ellos la actividad física y el deporte.

El sistema deportivo español ha evolucionado enormemente en los últimos años. Desde los inicios de la transición democrática española el deporte pasó a ser atendido por los poderes públicos. Tras una primera fase basada en un fuerte despliegue de equipamientos deportivos públicos, se llegó a finales de la década de los noventa a una preocupación por la eficacia y la eficiencia de las organizaciones gestoras. Se iniciaba el proceso de modernización en la Administración pública española.

La transformación del deporte en un producto de consumo, la diversificación de las prácticas deportivas, los cambios en los gustos y la evolución de la demanda de actividad física han tenido un papel primordial en la expansión de una de las modalidades de privatización del sector público: la gestión indirecta de servicios deportivos.

En el presente trabajo se compara la oferta (precios y programas) de las piscinas cubiertas municipales en Cataluña, según se gestionen de manera directa o indirecta, así como la regulación del acceso a la práctica deportiva cuando se subcontrata la gestión. Para ello, se han utilizado instrumentos de recogida y de análisis de datos cuantitativos (análisis de la publicidad y cuestionario con tratamiento estadístico en una muestra de 75 piscinas) y cualitativos (análisis de contenido de 26 pliegos de condiciones).

Los resultados obtenidos muestran que las piscinas de gestión indirecta ofrecen precios significativamente más caros y orientan la oferta a un tipo de público concreto. Se fomentan aquellas modalidades de acceso que generan mayores ingresos, entre las que destaca la figura del abonado, las actividades gimnásticas y los servicios complementarios orientados a la salud. La oferta de las piscinas cubiertas municipales reproduce la desigualdad en cuanto a edad y a clase social, y la gestión indirecta acentúa estas diferencias. Aún así, señalamos que existe una gran dispersión y variabilidad en el grupo de piscinas gestionadas de manera indirecta.

También se observa que los Ayuntamientos definen vagamente las condiciones que los adjudicatarios deben seguir con respecto a la oferta de servicios. Se prioriza la regulación de aspectos económicos y de eficiencia del servicio antes que la exigencia de una oferta que atienda a la diversidad de la población.

Las conclusiones obtenidas pueden ayudar a reflexionar a los Ayuntamientos sobre el papel a desarrollar en la promoción el deporte cuando es un tercero el que gestiona el servicio público; la responsabilidad municipal va más allá de la titularidad del servicio.



A la dècada dels setanta assistirem a la majoria dels països europeus a un creixement del sector públic com a conseqüència del desenvolupament de l'Estat de benestar. En els anys vuitanta es començà a qüestionar la dimensió i l'activitat del sector públic, com a conseqüència de la necessitat d'acomodar-se a les profundes transformacions de la societat. Això va dur a redefinir la prestació del conjunt dels serveis públics, entre ells l'activitat física i l'esport.

El sistema esportiu espanyol ha evolucionat enormement en els últims anys. Des dels inicis de la transició democràtica espanyola l'esport va passar a ser atès pels poders públics. Després d'una primera fase basada en un fort desplegament d'equipaments esportius públics, es va arribar a la fi de la dècada dels noranta a una preocupació per l'eficàcia i l'eficiència de les organitzacions gestores. S'iniciava el procés de modernització a l'administració pública espanyola.

La transformació de l'esport en un producte de consum, la diversificació de les pràctiques esportives, els canvis en els gustos i la evolució de la demanda d'activitat física han tingut un paper primordial en l'expansió d'una de les modalitats de privatització del sector públic: la gestió indirecta de serveis esportius.

En el present treball es compara l'oferta (preus i programes) de les piscines cobertes municipals a Catalunya, segons es gestionin de manera directa o indirecta, així com la regulació de l'accés a la pràctica esportiva quan es subcontracta la gestió. S'han utilitzat instruments de recollida i d'anàlisi de dades **quantitatius** (anàlisi de la publicitat i qüestionari amb tractament estadístic a una mostra de 75 piscines) i **qualitatius** (anàlisi de contingut de 26 plecs de condicions).

Els resultats obtinguts mostren que les piscines de gestió indirecta ofereixen preus significativament més cars i orienten l'oferta a un tipus de públic concret. Es fomenten aquelles modalitats d'accés que generen majors ingressos, entre les quals destaca la figura de l'abonat, les activitats gimnàstiques i els serveis complementaris orientats a la salut. L'oferta de les piscines cobertes municipals reproduceix les desigualtats en quan a edat i a classe social, i la gestió indirecta accentua aquestes diferències. Encara així, existeix una gran dispersió i variabilitat en el grup de piscines gestionades de manera indirecta.

També s'observa que els Ajuntaments defineixen vagament les condicions que els adjudicataris han de seguir pel que fa a l'oferta de serveis. Es prioritza la regulació d'aspectes econòmics i d'eficiència del servei abans que l'exigència d'una oferta que atengui a la diversitat de la població.

Les conclusions obtingudes poden ajudar a reflexionar als Ajuntaments sobre el paper a desenvolupar en la promoció l'esport quan és un tercer qui gestiona el servei públic; la responsabilitat municipal va més enllà de la titularitat del servei.

## Abstract.

---

During the 70s, the public sector rose sharply in most European countries as a consequence of the development of the welfare state. During the 80s, due to the significant changes in society, the dimension and activity of the public sector was questioned and the whole public services supplied, such as physical activity and sport, had to be redefined.

The Spanish sport system has developed tremendously in recent years. At the beginning of the Spanish democratic transition, public authorities started to take charge of sport. The first stage, based on a large expansion of sport public facilities, led to constant worries about the efficiency and effectiveness of their managing organizations in the late 90s. The Spanish public administration was undergoing a process of modernization.

Sport has become a consumer good, sport practices have diversified, taste in relation with it have changed and the demand of the physical activity has evolved. All these factors have played a key role in the spread of the indirect management of sport services, one of the methods of privatization of the public sector.

In this research, we have compared the supply (prices and programmes) of the local indoor swimming pools in Catalonia according to the way they are managed: direct or indirectly, and also the regulation to access the sport practices when management is subcontracted. For these, I have used different instruments of collection and testing of both **quantitative** data (analysis and surveys of the publicity and questionnaires of 75 swimming pools) and **qualitative** (analysis of the contents of 26 legal specifications).

The results show that the swimming pools managed indirectly are significantly more expensive, and point their supply at a particular target. Moreover, they also boost the modalities of access which generate more revenue: membership, gymnastic activities and complementary health-related services stand out among others. The supply of the municipal indoor swimming pools reproduces the inequality as for age and to social class, and the indirect management accentuates these differences. Even though, we can state there is great dispersion and variability in the group of swimming pools managed indirectly.

We have also noticed that local councils hardly define the conditions related to the supply of services for the bidders to be followed. They give priority to the control of economic aspects and the efficiency of the service itself rather than control the fact that supply takes into consideration the diversity of the population.

The conclusions reached may help local councils to reflect on the role they should play when promoting sport in the case that a third party manages the public services. The responsibility of the local government is not limited to the holder of the service, but it has to go much further.

## Résumé.

---

Aux années soixante-dix on assiste dans la plupart des pays européens à une croissance du secteur public conséquence du développement de l'Etat du bien-être. Vers les années 80 on commence à questionner la dimension et l'activité du secteur public, dérivées du besoin de s'accommoder aux profondes transformations de la société. Cela comporta à redéfinir la prestation de l'ensemble des services publics, parmi lesquels l'activité physique et le sport.

Le système sportif espagnol a évolué énormément aux dernières années. Dès le début de la transition démocratique espagnole le sport a passé à être assuré par les pouvoirs publics. Après une première phase basé en un fort déploiement d'équipements sportifs publics, on arrive à la fin de la décade des années quatre-vingt dix à une préoccupation par l'efficacité et l'effcience des démarcheurs. C'est ainsi que le procès de modernisation dans l'administration publique espagnole a commencé.

La transformation du sport dans un produit de consommation, la diversification des pratiques sportives, les changements des goûts et l'évolution de la demande d'activité physique a eu un rôle essentiel dans l'expansion d'une des modalités de privatisation du secteur publique: la gestion indirecte des services sportifs.

Dans ce travail on compare l'offre (prix et programmes) des piscines couvertes municipales en Catalogne, selon on traite de façon directe ou indirecte, ainsi comme la régulation de l'accès à la pratique sportive quand on sous-traite la gestion. Pour ceci, on a utilisé des instruments de ramassage et d'analyse de donnés **quantitatifs** (analyse de la publicité et questionnaire avec traitement statistique parmi une montre de 75 piscines) et **qualitatifs** (analyse du contenu de 26 plies de conditions).

Les résultats obtenus nous montrent que les piscines de gestion indirecte offrent des prix significativement plus chers et elles orientent l'offre à un type de public concret. On fomente les modalités d'accès qui génèrent les plus grands revenus, parmi lesquelles on détache la figure de l'abonné, les activités gymnastiques et les services complémentaires orientés a la santé. L'offre des piscines couvertes municipales reproduit l'inégalité quant à l'âge et à la classe sociale, et la gestion indirecte accentue ces différences. Malgré tout, on signale qu'il existe une grande dispersion et variabilité dans le groupe de piscines démarchées de façon indirecte.

On observe aussi que les Mairies définissent vaguement les conditions que les adjudicataires doivent suivre par rapport à l'offre de services. On priorise la régulation des aspects économiques et d'effcience du service avant que l'exigence d'une offre qui s'occupe de la diversité de la population.

Les conclusions obtenues peuvent aider à réfléchir aux mairies sur le rôle à développer dans la promotion du sport quand c'est un troisième qui traite le service public; la responsabilité municipale va plus loin de la titularisation du service.

## SUMARIO.

---

<b>PRESENTACIÓN DE LA TESIS .....</b>	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO 1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA .....</b>	<b>21</b>
1. ANTECEDENTES. JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DEL PROBLEMA A INVESTIGAR.	23
2. CONTEXTUALIZACIÓN SOCIAL DEL PROBLEMA.	26
3. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA OBJETO DE ESTUDIO.	28
4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.	31
5. ESTUDIOS EXPLORATORIOS PREVIOS A LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA.	32
<b>CAPÍTULO 2: FUNDAMENTO TEÓRICO .....</b>	<b>39</b>
<b><i>1ª PARTE: LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA Y SU PAPEL EN EL DESARROLLO DEL DEPORTE.</i></b>	<b>43</b>
0.A MODO DE INTRODUCCIÓN	43
<b>A) EL CAMBIO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU ENTORNO.</b>	<b>47</b>
1.LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN BASE AL MODELO BUROCRÁTICO.	47
2.LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO DESDE UN PUNTO DE VISTA INSTITUCIONAL.	51
3.EL INTERÉS COLECTIVO ANTE EL DISCURSO MODERNIZADOR.	61
4.LA NECESIDAD DE CAMBIO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	65
5.UNA DEMANDA SOCIAL ILIMITADA.	71
<b>B) ADAPTACIONES AL CAMBIO. ALGUNAS HERRAMIENTAS DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.</b>	<b>79</b>
6.RESPUESTAS DEL SISTEMA POLÍTICO A LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR.	79
7.LA PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.	85
8.LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL PAPEL DE LAS CORPORACIONES LOCALES.	105
<b>C) LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ESPAÑOLA. LA PRIVATIZACIÓN EN EL ÁMBITO DEPORTIVO</b>	<b>109</b>
9.EL DESARROLLO DEL DEPORTE PÚBLICO LOCAL EN LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA.	109
10.LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA EXTERNALIZACIÓN EN LA GESTIÓN DE SERVICIOS DEPORTIVOS LOCALES.	125
<b><i>2ª PARTE: MODALIDADES DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DEPORTIVOS</i></b>	<b>141</b>
0.A MODO DE INTRODUCCIÓN	141
1.LA GESTIÓN DIRECTA DE SERVICIOS PÚBLICOS. MODALIDADES.	145
2.LA GESTIÓN INDIRECTA DE SERVICIOS PÚBLICOS. MODALIDADES.	151

<b>CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA.....</b>	<b>165</b>
<b>1. DIMENSIONES Y VARIABLES DEL ESTUDIO.</b>	<b>167</b>
<b>2. EL UNIVERSO DE TRABAJO. DELIMITACIÓN DE LA MUESTRA.</b>	<b>171</b>
2.1 ÁMBITO DE ESTUDIO.	171
2.2 EL UNIVERSO DE TRABAJO Y LA MUESTRA.	174
2.3 ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO DE CAMPO.	175
<b>3. ELECCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LAS TÉCNICAS DE RECOGIDA DE DATOS.</b>	<b>177</b>
3.1 INSTRUMENTOS UTILIZADOS EN LA FASE A DEL TRABAJO DE CAMPO.	178
3.2 INSTRUMENTOS UTILIZADOS EN LA FASE B DEL TRABAJO DE CAMPO.	181
<b>4. ANÁLISIS Y TRATAMIENTO DE LOS DATOS.</b>	<b>183</b>
4.1 DESCRIPCIÓN DEL ANÁLISIS REALIZADO.	183
4.2 PERTINENCIA DEL TIPO DE ANÁLISIS REALIZADO.	184
4.3 ANÁLISIS Y TRATAMIENTO DE DATOS TIPO 1: ANÁLISIS DE CONTENIDO CUANTITATIVO.	189
4.4 ANÁLISIS Y TRATAMIENTO DE DATOS TIPO 2: ANÁLISIS DE CONTENIDO CUALITATIVO.	215
<b>5. CRITERIOS DE REPRESENTATIVIDAD Y FIABILIDAD.</b>	<b>227</b>
5.1 REPRESENTATIVIDAD DE LA MUESTRA SELECCIONADA.	227
5.2 VALIDEZ DEL ESTUDIO Y FIABILIDAD DE LOS RESULTADOS.	245
<b>CAPÍTULO 4: ANALISIS DE LA OFERTA. ....</b>	<b>253</b>
<b>1. PRINCIPALES RESULTADOS DEL ANÁLISIS DESCRIPTIVO UNIVARIABLE.</b>	<b>253</b>
1.1 PERFIL DE LAS PISCINAS ANALIZADAS.	253
1.2 LOS PRECIOS.	258
1.3 LA OFERTA DE PROGRAMAS DIRIGIDOS.	266
1.4 LA SUBCONTRATACIÓN.	269
<b>2. ANÁLISIS BIVARIABLE. DIFERENCIAS CON RESPECTO AL MODO DE GESTIÓN.</b>	<b>271</b>
2.1 IMPLANTACIÓN DE LAS PISCINAS SEGÚN EL MODO DE GESTIÓN.	273
2.2 IMPLANTACIÓN DE LAS MODALIDADES DE ACCESO.	276
2.3 LOS PRECIOS.	278
2.4 ORIENTACIÓN HACIA LA FIGURA DEL ABONADO.	284
2.5 LOS PROGRAMAS Y ESPACIOS DEPORTIVOS.	288
2.6 LA EXTERNALIZACIÓN DE SERVICIOS.	305
2.7 LA OFERTA SEGÚN EL AGENTE GESTOR.	309
<b>3. DISCUSIÓN DE RESULTADOS EN TORNO A LA INCIDENCIA DEL MODO DE GESTIÓN SOBRE LA OFERTA.</b>	<b>311</b>
3.1 PRECIOS MÁS ELEVADOS.	312
3.2 DIFERENCIACIÓN DE LOS PRECIOS SEGÚN GRUPOS DE EDADES.	313
3.3 MAYOR ORIENTACIÓN HACIA LA FIGURA DEL ABONADO.	313
3.4 MAYOR IMPLANTACIÓN DEL PAGO DE MATRÍCULA PARA ABONARSE.	314
3.5 VOLUMEN DE LA OFERTA DIRIGIDA A COLECTIVOS ESPECIALES.	315

<b>CAPÍTULO 5: ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES ESTABLECIDAS EN LA GESTIÓN INDIRECTA.....</b>	<b>319</b>
<b>1. ANÁLISIS DE LAS UNIDADES DE REGISTRO DE LOS PLIEGOS DE CONDICIONES.</b>	<b>321</b>
1.1 ACLARACIONES PREVIAS.	321
1.2 PERFIL DE LAS PISCINAS ANALIZADAS.	323
1.3 CARACTERÍSTICAS DE LA OFERTA DEPORTIVA.	327
1.4 CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LA ENTIDAD ADJUDICATARIA.	351
1.5 CONTROL SOBRE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS ORIENTADA A TODOS LOS CIUDADANOS.	357
1.6 SUPERVISIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA.	371
<b>2. ASPECTOS PRIORITARIOS QUE SE REGULAN EN LA GESTIÓN INDIRECTA.</b>	<b>397</b>
2.1 CARACTERÍSTICAS DE LA OFERTA DEPORTIVA.	397
2.2 SUPERVISIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA.	399
2.3 CRITERIOS DE SELECCIÓN Y AMPLIACIÓN DE CONTRATO.	402
2.4 MECANISMOS DE CONTROL SOBRE LA OFERTA.	403
<b>CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES FINALES .....</b>	<b>407</b>
<b>1. REVISIÓN DE LOS PRINCIPALES ASPECTOS DEL PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN.</b>	<b>409</b>
1.1.OBJETIVOS.	409
1.2 CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL MODELO DE ANÁLISIS.	409
1.3 ÁMBITOS DEL ESTUDIO, MÉTODOS APLICADOS Y OBSERVACIONES EFECTUADAS.	411
<b>2. APORTACIONES DE LA INVESTIGACIÓN.</b>	<b>414</b>
2.1. RELATIVOS AL OBJETO DE ANÁLISIS.	414
2.2. RELATIVOS AL MÉTODO.	428
<b>3. LÍMITES DE LA INVESTIGACIÓN.</b>	<b>429</b>
<b>4. PROPUESTAS PRÁCTICAS.</b>	<b>432</b>

## **BIBLIOGRAFÍA**

## **ANEXOS**



**PRESENTACIÓN DE LA TESIS.**

---





Para elaborar el presente estudio se ha seguido un proceso de investigación cerrado, puesto que sólo se han producido las informaciones previstas en el diseño de la investigación, previamente programado (García Ferrando et al., 1994). El diseño, por lo tanto, ha sido explícito, y ha consistido en definir un plan global de investigación, en el que se ha pretendido integrar de manera coherente las técnicas de recogida de datos, el análisis previsto, y los objetivos, con la finalidad de dar respuesta a las preguntas planteadas en la propia investigación.

La investigación pretende describir la situación de las piscinas cubiertas municipales gestionadas de manera indirecta a través del análisis de datos secundarios facilitados por las corporaciones locales catalanas.

Los contenidos desarrollados en la investigación toman sus raíces en las ciencias sociales, y de forma específica de las ciencias políticas y de la Administración pública, las ciencias de la actividad física y el deporte, y el derecho administrativo.

La tesis se estructura en tres grandes partes:

La primera **“Fundamentación y diseño del estudio”**, está estructurada en dos capítulos: El capítulo 1, **“Definición del problema”**, se dedica a contextualizar y definir el problema objeto de estudio. Para ello se argumenta la decisión tomada al seleccionar dicha investigación, se realiza una contextualización social, se define el objeto de estudio, así como los objetivos y el ámbito de estudio. Para cerrar el capítulo se revisan las investigaciones previas realizadas que han ayudado a conocer la situación de la materia.

El capítulo 2, “**Marco teórico**”, se divide en dos bloques de contenidos: “A) *La modernización de la Administración pública española y su papel en el desarrollo del deporte*” y “B) *Modalidades de gestión de los servicios públicos deportivos*”:

- ❖ En el primer bloque de contenidos se elabora un marco conceptual que permite situar la gestión indirecta de piscinas municipales dentro del panorama general de la modernización de la Administración pública, partiendo de la organización de ésta en base al modelo burocrático, la evaluación de los valores predominantes y la necesidad de cambio. Tras ello se exponen dos de las herramientas utilizadas en el proceso de modernización de la Administración pública: la privatización y la descentralización de servicios públicos. Se centra finalmente la atención en la privatización de los servicios de actividad física y deporte a nivel local.
- ❖ En el segundo bloque, se describen las modalidades de gestión de los servicios públicos, poniendo un énfasis especial en las peculiaridades del ámbito deportivo.

En el capítulo 3, “**Metodología**” se incluyen las dimensiones y variables bajo las que se aborda la problemática, así como la delimitación de la muestra. También se muestra el proceso investigador llevado a cabo, exponiendo la organización del trabajo de campo, y la justificación de las técnicas de recogida de datos. El trabajo de campo se expone en dos grandes apartados (fase a y b), en ellos se describe el análisis y el tratamiento de los datos realizado, y se argumenta la pertinencia del tipo de análisis. Para finalizar se abordan los criterios de representatividad, validez y fiabilidad de la muestra.

La segunda parte de la tesis **“Análisis de datos”**, está estructurada en dos capítulos, que corresponden a las dos fases del trabajo de campo realizado.

El capítulo 4, **“Análisis de la oferta”**, se divide en tres partes; en la primera se presentan los principales resultados del análisis descriptivo univariable, en la segunda parte se realiza un análisis bivariable, y en la tercera parte, las discusiones en torno a la incidencia del modo de gestión sobre la oferta en las piscinas cubiertas.

En el capítulo 5, **“Análisis de las condiciones establecidas en la gestión indirecta”**, se presentan los resultados obtenidos tras analizar los pliegos de condiciones que regulan la contratación del servicio público prestado en las piscinas cubiertas, mediante alguna de las modalidades de gestión indirecta.

La parte final se compone del capítulo 6, **“Conclusiones finales”** en el que se realiza una revisión de los aspectos más importantes del procedimiento, se valoran las aportaciones del conocimiento desarrollado y se analizan las perspectivas de futuro.

Por último, se indican las fuentes bibliográficas consultadas, así como un anexo, que incluye algunos comentarios sobre las herramientas utilizadas en la recogida de datos, algunas taxonomías que han formado parte del estudio, un ejemplar de los documentos secundarios utilizados, así como el análisis descriptivo univariable, los resultados de las pruebas estadísticas aplicadas y datos sobre el muestreo realizado

## **FUNDAMENTACIÓN Y DISEÑO DEL ESTUDIO.**

---



## **CAPÍTULO 1.**

### **DEFINICIÓN DEL PROBLEMA.**

---

- 1. Antecedentes. Justificación de la elección del problema a investigar.**
- 2. Contextualización social del problema.**
- 3. Definición del problema objeto de estudio.**
- 4. Objetivos de la investigación.**
- 5. Estudios exploratorios previos a la definición del problema.**

Motivaciones que llevan a escoger la gestión indirecta. El caso de la piscina cubierta de Benicarló (Castellón).

Las licitaciones deportivas de la Administración pública local catalana (1995 a 1999).

Análisis descriptivo de los precios en las piscinas cubiertas de Cataluña.





## 1. Antecedentes.

### Justificación de la elección del problema a investigar.

Diversos motivos me han llevado a escoger el tema de investigación que a continuación se presenta. La confluencia de varios hechos en un momento determinado de la vida facilitaron que se expresase la necesidad de conocer más a fondo una realidad concreta; entre ellos, quiero destacar la formación académica recibida, la trayectoria profesional y la inquietud personal por saber más sobre aquello que observaba a mi alrededor.

La formación de postgrado especializada en gestión deportiva y, la experiencia laboral al frente de una organización deportiva municipal, despertaron en mí la necesidad de conocer más sobre la gestión indirecta de equipamientos deportivos. El intercambio de experiencias, la observación de situaciones desarrolladas en otras realidades, la asesoría en la planificación deportiva de otras localidades, y la necesidad de conducir un proceso de cambio en la organización de una piscina cubierta municipal, me llevaron a descubrir un tema de investigación que ocupaba gran parte de mis reflexiones profesionales.

Tras realizar los cursos de doctorado e incorporarme posteriormente a la docencia universitaria en el INEFC de Lleida, se presentó la oportunidad de canalizar dichas inquietudes mediante la investigación de la tesis doctoral, pudiendo así adquirir un mayor conocimiento y satisfacer mi curiosidad personal.

Teniendo en cuenta que el tema de interés de estudio se fue definiendo a partir de una experiencia personal, el proceso de descubrimiento ha sido muy motivante; en él se han pretendido abordar numerosos interrogantes, vivencias e inquietudes que buscaban una respuesta. Las expectativas personales depositadas en esta tesis doctoral han sido grandes.

Aún habiendo numerosas reflexiones sobre la gestión deportiva municipal en nuestro país, fui descubriendo la necesidad de reflexionar con mayor profundidad sobre el objeto de estudio que planteo. Existía un vacío en el análisis de la gestión de las piscinas cubiertas que no correspondía con la gran inversión que el Estado, y las diversas Administraciones, habían efectuado en los últimos años. Las piscinas cubiertas habían adquirido una gran importancia en la sociedad española actual y la investigación sobre ellas no se había desarrollado de forma paralela.

Los datos mostraban una tendencia clara acerca del incremento de actividad económica y deportiva alrededor de las piscinas cubiertas, tal como reflejan diversos indicadores sobre hábitos deportivos y demanda de actividad física, recogidos de manera sistemática por parte de Manuel García Ferrando<sup>1</sup> desde 1985 sobre la totalidad de territorio español, y la Secretaria General de l'Esport<sup>2</sup> desde 1990 en Cataluña, y el Consejo Superior de Deportes<sup>3</sup> desde 1986:

- La natación ha sido desde 1985, el deporte más practicado por los ciudadanos españoles (39% en el 2000 en España, y 29,8% en Cataluña en el 2004), de manera similar al fútbol.

---

<sup>1</sup> El Consejo Superior de Deportes ha realizado estudios quinquenales para conocer los hábitos deportivos de los españoles desde 1985 hasta la actualidad; en estos momentos está pendiente de publicar los resultados de la encuesta realizada en el año 2005.

<sup>2</sup> La Secretaria General de l'Esport de la Generalitat de Catalunya ha realizado estudios sobre la demanda de actividad física y los hábitos deportivos de los catalanes en los años 1990, 1998 y 2004.

<sup>3</sup> El Consejo Superior de Deportes ha realizado dos censos de instalaciones deportivas españolas en los años 1986 y 1998.

- Tanto en espacios convencionales como en espacios no reglamentados, la actividad física realizada con más frecuencia en Cataluña en el año 1997 era la natación recreativa, muy por encima del resto.
- La piscina cubierta ha sido desde 1985, la instalación deportiva más demandada por los ciudadanos españoles, junto a la piscina al aire libre. Un elevado porcentaje de la población todavía considera que se necesitan nuevas piscinas cubiertas en su lugar de residencia (un 64% en 1985 y un 54% en el año 2000), pese a la gran cantidad de piscinas cubiertas construidas en los últimos años, sobretodo en las grandes ciudades.
- La utilización de las piscinas cubiertas ha crecido de manera espectacular en la última década (en 1990 era usada por un 19% de los practicantes españoles, y en el año 2000 se incrementó hasta el 36%).

Por otro lado, siendo Cataluña la Comunidad Autónoma que cuenta proporcionalmente con un mayor número de piscinas cubiertas (Martínez del Castillo, 1998), tuve constancia de un peculiar fenómeno desarrollado en territorio catalán: la implantación de éstas instalaciones deportivas iba acompañada de una práctica que se iba extendiendo con el tiempo entre las corporaciones locales, y consistía en ceder a terceros la gestión de los programas deportivos o bien del conjunto de la instalación. Las empresas y los clubes deportivos pasaban a formar parte activa de la gestión de los equipamientos deportivos, y aún así, apenas encontraba estudios o investigaciones que reflejasen las consecuencias de ésta actuación pública.

Se estaba produciendo un cambio importante en la forma de gestionar las piscinas cubiertas, y existían pocas referencias sobre la manera de proceder ni los efectos que ello tenía sobre la oferta.

Estos hechos me llevaron a iniciar un camino de reflexión que queda recogido en las siguientes hojas.

## 2. Contextualización social del problema.

La problemática objeto de estudio ha sido contextualizada a partir de dos ejes de análisis:

1. Por un lado, se ha observado un elevado crecimiento en la dotación de equipamientos deportivos<sup>4</sup> en nuestro país, especialmente a partir de reinstauración de la democracia española, y más concretamente en los últimos quince años. Constatamos que en dicho proceso la Administración local española ha tenido un papel predominante.

---

<sup>4</sup> Aunque la terminología diferencia entre equipamiento e instalación deportiva, en nuestro texto se utilizaran indistintamente ambos conceptos, con la finalidad de evitar la redundancia de vocablos.

Aún así, es conveniente conocer la diferencia entre ambos conceptos. En el *Pla director d'instal·lacions i equipaments esportius de Catalunya* (PIEC), aprobado en el mes de Mayo de 2005 por la Generalitat de Catalunya, se señala que el concepto de equipamiento deportivo ha tenido diferentes interpretaciones, utilizándose de manera muy diversa. El concepto más amplio es el que hace referencia a dotar o proveer a una parte del territorio de espacios para la práctica deportiva. Otra concepción no tan amplia, es la que entiende un equipamiento deportivo como una instalación destinada a practicar deporte.

De hecho para llevar a cabo una práctica físico-deportiva, se necesita un practicante, que se denomina deportista, y de un espacio físico dónde esta se desarrolle, que se denomina espacio deportivo. El PIEC considera un equipamiento deportivo como el espacio, el lugar y las estructuras que hacen posible la realización de las diversas prácticas de carácter físico o deportivo. Se define el equipamiento deportivo como “un espacio adaptado para el desarrollo de las diferentes prácticas físico-deportivas” (PIEC, 2005, p. 78). La naturaleza, las infraestructuras, las calles, los parques y las instalaciones deportivas son susceptibles de soportar prácticas deportivas y, por lo tanto pueden considerarse, debajo determinadas condiciones, como un equipamiento deportivo.

Por otro lado, las instalaciones deportivas son consideradas equipamientos que se han construido específicamente para el desarrollo de actividades físico-deportivas, e incluye tanto espacios deportivos como espacios complementarios.

Dicha expansión cuantitativa ha ido acompañada de ciertos cambios cualitativos importantes, que han afectado a la tipología de los espacios deportivos y por lo tanto a la oferta deportiva municipal. Cada vez se encuentran más equipamientos con espacios lúdicos, que escapan a las normas federativas tradicionales, y hacen más rentable la explotación de la instalación deportiva.

2. Por otra parte, dicha Administración pública se halla inmersa en un proceso de cambio, de mejora de los servicios públicos ante la necesidad de adaptarse a un entorno cambiante. Ello se identifica como modernización de la Administración pública, mostrando numerosas manifestaciones, entre las que se destaca la tendencia hacia la externalización de los servicios deportivos municipales.

Ante esta situación, cabe cuestionarse la manera en que la Administración pública actual afronta los retos organizativos que requiere la gestión de una instalación cada vez más compleja y los efectos que produce en la sociedad.

La gestión indirecta es una de las opciones, no la única, que permite a la Administración pública adaptarse a dichas circunstancias. El interés del estudio se centra en desvelar la situación de la gestión indirecta en las piscinas cubiertas catalanas.

### 3. Definición del problema objeto de estudio.

En los últimos años se está asistiendo a una diversificación en las formas de gestión de los equipamientos deportivos públicos, sobre todo en Cataluña. Desde los inicios de la democracia, hasta bien entrados los años 90, existía una predominancia del sector público en la gestión de sus equipamientos, puesto que se consideraba que era el único que podía ofrecer garantías en la prestación de los servicios deportivos. Ello significaba que, la propia Administración construía la mayor parte de los equipamientos deportivos, y, además, los administraba mediante alguna de las formas previstas de gestión directa.

La gran inversión de equipamientos deportivos realizada para organizar los Juegos Olímpicos de Barcelona en el año 1992, la situación socioeconómica de la sociedad catalana, la tradición asociativa y empresarial<sup>5</sup>, entre otros factores, hizo que la tendencia cambiase en Cataluña, y de manera tímida y puntual en algunos puntos del resto de España. Hoy en día son muchos los Ayuntamientos catalanes que ante la construcción y puesta en marcha de ciertas instalaciones, como es el caso de las piscinas cubiertas, han optado por dejar participar al sector asociativo o empresarial, en menor o mayor medida. En unos casos se ha optado por subcontratar algunos servicios

---

<sup>5</sup> El proceso de industrialización vivido por la sociedad catalana a finales del siglo XIX pie a la creación de una red asociativa en el ámbito deportivo con un mayor peso que en el resto del Estado (Martínez del Castillo, Puig, 2003). La burguesía catalana y las organizaciones de los trabajadores de la época consideraron la práctica asociativa como uno de los instrumentos que ayudaba a la modernización y al progreso de la sociedad (Lagartera, 1992), por ello no es de extrañar que los clubes deportivos surgiesen como un elemento diferenciador en la gestión de instalaciones deportivas, que todavía tiene efectos en el sistema deportivo catalán.

concretos (socorristas, limpieza, monitores,...), y en otros, por ceder a un club o una empresa la gestión del equipamiento. En este último caso, hablamos entonces de que el Ayuntamiento opta por la gestión indirecta de un determinado servicio público deportivo.

En la gestión indirecta, la Administración pública es la garante de la prestación del servicio público, aunque éste sea ejecutado por una organización externa. Entre otros aspectos, tiene la potestad de establecer las condiciones que regirán la explotación del servicio, definir las responsabilidades de ambas partes, introducir elementos correctores sobre la oferta regida por la economía de mercado, asegurar la promoción deportiva en diferentes ámbitos (competitivo, recreativo, salud,...), vigilar por el cumplimiento de los acuerdos pactados,...

La entidad gestora que acceda a la gestión de un equipamiento público deberá implantar sistemas de gestión que compatibilicen el cumplimiento de su misión como organización independiente con la función social del servicio público que ofrecen.

La corriente de pensamiento actual lleva a pensar que la externalización en nuestro entorno económico y social, supuestamente, puede ser un instrumento que permita aumentar la eficiencia de los servicios públicos deportivos, introducir competitividad, ayudar a eliminar el déficit público, mejorar la oferta a los ciudadanos, con una mayor calidad y menores precios. Pero, aún teniendo en cuenta estas posibles ventajas, es importante considerar la posibilidad de que existan impactos negativos sobre el acceso a la práctica deportiva. Nuestro interés es reflexionar sobre ello.

La Administración pública, entendemos, debe adoptar un papel equilibrador que permita la atención al interés general, la cohesión territorial y social, y, de manera simultánea, la solución a los problemas concretos de los ciudadanos que utilizan el servicio público.

Ante el reto que significa responder a una demanda tan compleja:

**El presente estudio pretende conocer la implantación de la gestión indirecta, las características de la oferta, así como la manera en que la Administración local regula el acceso a los servicios deportivos ofrecidos en las piscinas cubiertas de Cataluña.**

Por ello se plantean las siguientes **cuestiones**:

**¿De que manera la modalidad de gestión condiciona la oferta de servicios en las piscinas cubiertas catalanas?.**

**¿Qué aspectos priorizan las corporaciones locales en la regulación de la gestión indirecta?.**



#### **4. Objetivos de la investigación.**

---

Con la investigación que se plantea se pretende:

- 1.- Conocer la implantación de la subcontratación de servicios y de la gestión indirecta en las piscinas cubiertas propiedad de las corporaciones locales catalanas, y su distribución en el territorio.
  
- 2.- Comparar la oferta de servicios deportivos y complementarios entre las piscinas cubiertas gestionadas de manera directa e indirecta.
  
- 3.- Analizar las condiciones que la Administración local establece a la entidad que gestiona una piscina cubierta mediante gestión indirecta, con el fin de asegurar una oferta pública para todos los ciudadanos.

## **5. Estudios exploratorios previos a la definición del problema.**

---

La exploración es una etapa de la investigación que ayuda a interpretar la información de la que se dispone para así concebir la problemática de estudio. Sirve para tener un enfoque profundo del objeto de estudio y así encontrar ideas y pistas de reflexión que aclaren la investigación (Campenhoudt, Quivy, 1998).

El interés por el objeto de estudio se definió a partir de diversos análisis previos que tuve oportunidad de realizar antes de comenzar la tesis doctoral, y puedo afirmar que fueron de gran utilidad a la hora de definir la problemática de la investigación que configura la tesis. Describiré en que han consistido los estudios exploratorios, los principales resultados y sus aportaciones.

1. Motivaciones para optar por la gestión indirecta. El caso de la piscina cubierta de Benicarló (Castellón).
2. Las licitaciones deportivas de la Administración pública local catalana (1995 a 1999).
3. Análisis descriptivo de los precios en las piscinas cubiertas de Cataluña.

### **5.1.1 Motivaciones que llevan a escoger la gestión indirecta. El caso de la piscina cubierta de Benicarló (Castellón).**

En el curso 1999/2000 me planteé conocer los motivos que llevaron a los responsables del Ayuntamiento de Benicarló a optar por la gestión indirecta en la explotación de una nueva piscina cubierta, puesto que por aquel entonces dicha opción era innovadora en municipios medianos de la Comunidad Valenciana.

El estudio se organizó en torno a tres dimensiones:

1. La estructura organizativa del área de deportes del Ayuntamiento.
2. La política deportiva municipal desarrollada en los últimos años.
3. El proceso de gestación del nuevo equipamiento y la toma de decisiones sobre su gestión.

Tras conocer la organización pública, se realizaron diversas entrevistas semi-estructuradas a los agentes implicados en la decisión de externalizar la gestión de la nueva piscina cubierta (alcalde, concejal de deportes, representante de los partidos políticos de la oposición, responsable técnico encargado de la gestión del deporte municipal, redactor del pliego de condiciones de la concesión administrativa del nuevo equipamiento). Las principales conclusiones del estudio fueron que:

- 1- La principales razones que llevaron a los agentes municipales a gestionar de modo indirecto la nueva instalación fueron:
  - La voluntad de no querer aumentar la plantilla de personal contratado por el Ayuntamiento, ni de incrementar el gasto ordinario de la corporación para asumir el desfase entre gastos e ingresos que puede implicar la explotación de la instalación.

- El miedo e incertidumbre ante lo desconocido y la incapacidad para gestionar un equipamiento complejo, puesto que no contaban con la estructura organizativa necesaria.
  - Considerar que la gestión indirecta evitaría problemas y aumentaría la calidad del servicio a los ciudadanos.
- 2- La decisión de escoger la gestión indirecta fue basada en impresiones personales más que en el análisis de la eficacia y eficiencia de las diferentes modalidades de gestión. Así mismo, detectamos que no se había previsto ninguna evaluación sistemática que permitiese controlar la concesión.
- 3- El pliego de condiciones regulaba de manera poco eficaz aquellos aspectos relacionados con la adecuación de la oferta a las demandas de los diferentes colectivos de la población.

Esta fue una buena oportunidad para detectar aquellos aspectos relacionados con la gestión indirecta que podrían ser abordados en futuros estudios. Además, fue una experiencia magnífica para experimentar la técnica de análisis de contenido y de trabajar en un grupo de investigación.

### **5.1.2 Las licitaciones deportivas de la Administración pública local catalana (1995 a 1999).**

Antes de definir la tesis doctoral, tuve la curiosidad de conocer cuales eran las licitaciones de las corporaciones locales catalanas en materia de servicios deportivos. Quería averiguar si había alguna modalidad de gestión indirecta predominante, que servicios se externalizaban con mayor frecuencia, en que tipología de instalación deportiva era más habitual la gestión indirecta o la subcontratación, a que distribución geográfica respondía,...

Bajo el paraguas del INEFC de Lleida, se localizaron las licitaciones, tanto de gestión indirecta como de asistencia técnica, que en materia deportiva hubiese convocado alguna Administración local catalana durante 5 años.

Para ello se optó por el análisis de los boletines oficiales de las cuatro provincias catalanas, cada uno de ellos con una periodicidad de publicación diferente. En algunos casos la inserción de anuncios en dichos boletines aportaba información abundante, pero en la mayoría de ellos únicamente se incluían algunos datos básicos del concurso: entidad licitante, servicio, duración del contrato y/o garantías requeridas para optar a la adjudicación del mismo. En el caso de las provincias de Barcelona y Tarragona se solicitó una copia de los pliegos de cláusulas administrativas y técnicas que rigieron los diferentes concursos. Se realizó un análisis de contenido de estos documentos con el fin de describir las variables establecidas en el estudio.

A partir de dicha investigación exploratoria, se pudo comprobar que el número de licitaciones era elevado, básicamente en la provincia de Barcelona, y sobre todo, permitió ver que la piscina cubierta era la instalación con mayor número de licitaciones. En gran medida esta información incidió en la decisión de escoger dicha instalación para estudiar el fenómeno de la gestión indirecta en Cataluña, teniendo en cuenta que las piscinas son las instalaciones que potencialmente cuenta con mayor capacidad de generar recursos económicos y de obtener una cuenta de explotación positiva.

Además el estudio permitió conocer la estructura de un pliego de condiciones, los elementos que lo configuran, la dificultad para que los Ayuntamientos lo facilitasen, el manejo de bases de datos,... y otros aspectos que después han sido importantes en el desarrollo de la presente tesis doctoral.

### **5.1.3 Análisis descriptivo de los precios en las piscinas cubiertas de Cataluña.**

El año 1996, la asociación catalana de gestores deportivos profesionales (ACGEP) inició un estudio periódico sobre una temática que interesaba a una gran parte de sus asociados, puesto que había sido elemento de debate y de consultas en numerosas ocasiones: los precios de las actividades que se ofrecen en las piscinas cubiertas catalanas.

La cuarta edición del estudio fue encargada al laboratorio de ciencias sociales y de gestión deportiva del INEFC de Lleida. Como profesora del INEFC y miembro de la junta rectora de la ACGEP, asumí la responsabilidad de la dirección del estudio, introduciendo varios cambios importantes que ayudaron a profundizar en el análisis de los precios: por un lado se consiguió la participación de un número bastante más elevado de piscinas, y por otro, se introdujo por primera vez el tratamiento estadístico de los datos.

De las 161 piscinas cubiertas que formaban el censo de equipamientos deportivos de Cataluña en el año 1999, obtuvimos una muestra de 81 piscinas cubiertas, propiedad de diferentes instituciones: Administración pública, entidad sin ánimo de lucro, empresa comercial e institución escolar.

Dicho estudio ofreció una primera visión de la amplitud de servicios que se ofrecen en las piscinas cubiertas, puesto que detrás del análisis descriptivo de cada precio, se hallaba una información muy interesante sobre los servicios en los equipamientos deportivos acuáticos. Se detectó la gran dificultad que suponía clasificar los programas deportivos de forma unificada, y con ello los precios. Todo ello, me permitió adquirir experiencia en el manejo de las bases de datos, del programa estadístico SPSS, en la recogida de datos y la interpretación de los mismos.

Además, aunque los precios obtenidos no eran exclusivos de instalaciones públicas, pudimos observar que existían diferencias significativas según la tipología del ente gestor, hecho que me llevó a querer averiguar más sobre las peculiaridades del sector público, tal y como se ha planteado en la presente investigación.





## **CAPÍTULO 2.**

### **FUNDAMENTO TEÓRICO.**

#### **1ª PARTE: LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA Y SU PAPEL EN EL DESARROLLO DEL DEPORTE.**

##### **A) EL CAMBIO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU ENTORNO.**

- 1. La organización de la Administración pública en base al modelo burocrático.**
- 2. La evolución del Estado desde un punto de vista institucional.**
  - 2.1 La evolución de los valores en la Administración pública.**
  - 2.2 Predominancia de valores económicos y de bienestar colectivo.**
- 3. El interés colectivo ante el discurso modernizador.**
- 4. La necesidad de cambio en la Administración pública.**

**Motivos que llevan al cambio.**
- 5. Una demanda social ilimitada.**
  - 5.1 La satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.**
  - 5.2 El desbordamiento del Estado como sistema social.**
  - 5.3 Limitaciones de la actuación pública.**

**B) ADAPTACIONES AL CAMBIO. ALGUNAS HERRAMIENTAS DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

- 6. Respuestas del sistema político a la crisis del Estado de bienestar.**
- 7. La privatización de los servicios públicos.**
  - 7.1 ¿Qué puede entenderse como privatización?.**
  - 7.2 Reflexiones en torno a la privatización de servicios públicos.**
- 8. La descentralización de la Administración pública: el papel de las corporaciones locales.**

Condicionantes en la privatización de servicios públicos.

**C) LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ESPAÑOLA. LA PRIVATIZACIÓN EN EL ÁMBITO DEPORTIVO.**

- 9. El desarrollo del deporte público local en la democracia española.**

La implantación de equipamientos deportivos y la concepción de dichos espacios.
- 10. La descentralización y la externalización en la gestión de servicios deportivos locales.**
  - 10.1 La descentralización.**
  - 10.2 La externalización.**

**2ª PARTE: MODALIDADES DE GESTIÓN DE LOS  
SERVICIOS PÚBLICOS DEPORTIVOS.**

**0) A modo de introducción.**

**1) La gestión directa de servicios públicos. Modalidades.**

**1.1 Modalidades de gestión directa.**

- 1.1.1 Ente local.
- 1.1.2 Organización especial desconcentrada.
- 1.1.3 Organismo autónomo.
- 1.1.4 Sociedad mercantil con capital social íntegramente público.

**2) La gestión indirecta de servicios públicos. Modalidades.**

**2.1 Características comunes a las diversas modalidades de gestión indirecta.**

Pliego de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas.

**2.2 Modalidades de gestión indirecta.**

- 2.2.1 La concesión.
- 2.2.2 La gestión interesada.
- 2.2.3 El concierto.
- 2.2.4 La sociedad mercantil o cooperativa con capital social mixto.



**1ª PARTE:**  
**LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
ESPAÑOLA Y SU PAPEL EN EL DESARROLLO  
DEL DEPORTE.**

**0. A modo de introducción.**

“Las Administraciones públicas constituyen las herramientas de las que se dotan los Estados modernos para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos, asegurar el cumplimiento de sus obligaciones cívicas y facilitar la prestación de los servicios básicos de una sociedad de bienestar”.

(MAP,2000, p. 7)

En el presente capítulo se pretenden comprender las razones que han contribuido a la voluntad actual de la Administración pública de mejorar su funcionamiento y sus prestaciones. Se intentarán analizar los cambios sociales que han llevado a variar el enfoque organizativo de la Administración pública, en la que, según Subirats (1994), el centro de atención se ha ido desplazando, de la legitimidad formal de la actuación de los poderes públicos, a la capacidad de saciar las demandas que, de manera creciente, se le dirigen desde todos los sectores y esferas de la sociedad.

“Las distintas Administración públicas de los países desarrollados están implicadas en una serie de profundos cambios y transformaciones con las que, en principio, tratan de mejorar la prestación de servicios públicos, así como de adaptarse a los cambios de entorno existentes en las sociedades contemporáneas” (Villoria, 1996, p.15). Dichas transformaciones pueden ser entendidas como parte del proceso modernizador de la Administración pública. En todo caso, la modernización aparece como un paraguas conceptualizador bajo el que se acogen todo un conjunto de fenómenos de adaptación, tras comprobar que está llegando a su fin el paradigma burocrático en el que se ha basado la organización de la Administración pública durante décadas.

La revolución de las tecnologías de la información y la reestructuración del capitalismo han inducido una nueva forma de sociedad, afirma Castells (1999); ésta “se originó hacia finales de los años sesenta y mediados de los setenta, con la coincidencia histórica de tres procesos independientes: la revolución tecnológica de la información, la crisis económica, y el florecimiento de movimientos sociales y culturales, como el antiautoritarismo, la defensa de los derechos humanos, el feminismo y el ecologismo” (Castells, 2001, p. 406).

La Administración pública no es ajena a estos cambios sociales; en los años setenta, se desarrolló un intenso movimiento reformista en la Administración pública del mundo occidental, con el fin de rebatir los defectos del sistema burocrático (Subirats, 1994). La dictadura franquista retrasó dicho proceso en nuestro país, pero ya en los inicios de la democracia, pueden verse “intentos de consolidar experiencias modernizadoras que en otros países europeos estaban siendo o ya habían sido objeto de estudio” (Monnier, 1995).

Se van a revisar algunas de las respuestas que la Administración de los países desarrollados han dado a las transformaciones del entorno social, económico y político en las últimas décadas, con el fin de comprender la razón de ser de la gestión indirecta como herramienta modernizadora.

Todo ello, ha de servir para enfocar el presente estudio hacía el análisis de la gestión indirecta de los servicios públicos, focalizando el interés de manera paulatina, en los servicios locales de actividad física y deporte, y más concretamente en las piscinas cubiertas.

Para ello se expondrán tres etapas que conducen el proceso:

- A) El cambio en la Administración pública y su entorno.
- B) Las adaptaciones al mismo.
- C) La privatización en el ámbito deportivo.





## **A) EL CAMBIO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU ENTORNO.**

### **1. La organización de la Administración pública en base al modelo burocrático.**

Antes de iniciar el estudio de las características de la modernización de la Administración pública, se van a repasar los rasgos principales que configuran el paradigma burocrático, base de la organización del sector público.

La Administración moderna tiende a identificarse con la burocracia, según el modelo construido por Max Weber a principios del siglo XX, para quien la irrupción del Estado moderno puede explicarse como un proceso racionalizador que afectó a toda la sociedad, y de manera especial a la configuración de la Administración pública, al sistema jurídico y al sistema económico capitalista.

“Si hoy burocracia es sinónimo de rigidez, de conservadurismo, de complicación, para Weber constituía, junto con su hermana gemela, la empresa capitalista, una gran innovación dinámica” (Subirats, 1994., p. 23). Una especie de respuesta eficaz a la exigencia generada por la revolución industrial de disponer de decisiones rápidas, previsibles y eficientes. Para Max Weber, la burocracia reducía la complicación, el desorden, la arbitrariedad y la discrecionalidad de las antiguas Administraciones señoriales, sustituyéndolas por una estructura y una red de procesos claros y diferenciados, en cuyo seno las relaciones mercantiles podían desarrollarse libremente.

La superioridad técnica de la burocracia sobre otras formas de organización se basa en su precisión, su continuidad y su uniformidad, con lo cual se ahorran costes, fricciones y energía y, se actúa con un ritmo acelerado (Weber, 1964).

Mayntz (1996) describe la burocracia como una forma de facilitar la formalización: es un modelo de organización en el que se imponen las relaciones impersonales, y se da más importancia a los conocimientos técnicos que a la habilidad de dirigir personas. Defiende su utilidad cuando se quiere conseguir una combinación de numerosas actividades especializadas, dirigidas a un fin previsible e invariable. Este esquema era considerado por Weber (1964) un símbolo auténtico de racionalidad.

Subirats (1994), considera que la burocracia conlleva la delimitación competencial por órganos, la centralización de decisiones, los controles previos a la ejecución, y sobre todo, la rígida predeterminación de los procedimientos, con el fin de dar garantías a los ciudadanos sobre un posible uso arbitrario del poder. La burocracia es un sistema basado en un conjunto de funciones formales establecidas mediante reglas legales, racionales, escritas y exhaustivas. El poder de cada individuo es impersonal y procede de la norma que crea el cargo.

Los rasgos principales de la burocracia, según Mayntz (1996), son:

Ordenación de reglas.

Delimitación precisa de las competencias.

Ordenación de las relaciones mediante una estructura jerárquica.

Separación entre los miembros y los medios de explotación.

Titularidad de los puestos de trabajo impersonal y no hereditaria.

Existencia de un nexo contractual.

Acceso del personal imparcial y selección según calificación.

Remuneración fija a una actividad profesional, no voluntaria.

Además, puede añadirse alguna característica más, como que, “la vinculación de los miembros de la organización con la misma es indefinida, y el desempeño de las ocupaciones del puesto de trabajo representa la actividad principal del empleado” (Ramió, p. 24, 1999)

“La previsión de los diferentes trámites, la fijación de términos perentorios y escalonados, el proveerse de los informes establecidos procedentes de otros órganos administrativos, son elementos que se encuadran en el intento de constreñir a la Administración pública a un comportamiento previsible” (Subirats, 1994, p. 24). De hecho, la Administración tradicional se caracteriza por estar formada por órganos rígidos, que responden a necesidades no cuestionadas y que, consecuentemente, no sufren demasiadas alteraciones en su existencia (MAP, 2000).

El balance de todo ello es que la Administración pública se preocupa más por el procedimiento que por el resultado de la acción administrativa. El acento no se sitúa en el control sobre los resultados, sino sobre la legalidad de la actuación, el actuar según las reglas establecidas. Subirats (1994) considera que la legitimación social del poder se fundamenta en la legalidad, entendida como racionalidad procedimental.

El modelo descrito refleja las características estructurales fundamentales que la Administración pública incorporó en los países capitalistas occidentales, en la fase de formación y desarrollo del Estado liberal. Esta situación era compatible con el bajo nivel de prestaciones que el Estado del siglo XIX y principios del XX debía asumir, pero comienza a resultar inadecuada a medida que aumenta el nivel de intervencionismo estatal.

A lo largo del siglo XX se producen una serie de procesos políticos y económicos que provocan grandes cambios en la Administración pública; ésta asume nuevas tareas que requieren de la creación de numerosos órganos o

entes públicos para llevarlas a cabo. Ello viene acompañado de una fortísima expansión del gasto público y de un incremento proporcional de personal a cargo de las Administraciones públicas, que, a diferencia de épocas anteriores, ya no se centra principalmente en la defensa militar y el mantenimiento del orden público, sino en el bienestar de los ciudadanos (Esping-Andersen, 2000).

Dichos cambios han provocado transformaciones evidentes en las relaciones entre la Administración pública y la sociedad. Las formas de legitimidad propias del ideal burocrático partían del ejercicio de un poder impersonal. Actualmente, la base de legitimación comienza a fundamentarse en la confianza de la relación personal con el individuo, con el grupo, con la sociedad... La legitimidad se refuerza a partir de la capacidad del sistema de satisfacer las demandas y las necesidades sociales (Subirats, 1994).

Empieza a contar más el “resultado” que la legalidad o la conformidad con los procedimientos establecidos (Mayntz, 1994). Todo ello no quiere decir que se sustituyan un tipo de reglas por otras, o se elimine el control procedimental basado en criterios de racionalidad, sino que se solapan, se suman unos criterios con otros, provocando una creciente complejidad en la organización de la Administración pública contemporánea. Esta dinámica de relaciones cada vez más complicada, se va convirtiendo en la regla, y no en la excepción. Por ello, Subirats (1994) comenta que se precisa un enfoque distinto al que se ha venido aplicando en la Administración pública contemporánea (heredado de los esquemas burocráticos), capaz de afrontar con coherencia los retos de una Administración moderna.

La posición estratégica que hoy ocupa la Administración en la vida colectiva y su papel como condicionante del progreso social y económico, le obliga a una profunda transformación y replanteamiento (MAP, 2000).

## **2. La evolución del Estado desde un punto de vista institucional.**

“La Administración pública, tal y como la conocemos actualmente, es el resultado de un largo proceso histórico de desarrollo. Hubo ciertamente precedentes en algunos imperios históricos, pero es el s. XIX cuando la Administración pública se convierte en la característica común de todas las sociedades modernas” (Mayntz, 1994, p. 24). La Administración pública fue surgiendo en las naciones-Estado a partir de un proceso de secularización y de generación de lealtad a la Corona.

Según Subirats (1994), en el Estado Liberal, la sociedad se consideraba formada por un conjunto de individuos aislados, iguales ante la ley, los cuales se relacionaban según reglas internas en las que no se inmiscuían los poderes públicos. El orden económico lo establecía automáticamente el mecanismo de libre competencia, al margen de la actividad estatal, a la que se le otorgaba un papel meramente subsidiario:

“Lo típico en el Estado liberal europeo clásico era que su acción se circunscribiera a las funciones clásicas de Administración general, mantenimiento del orden público, Administración de justicia, defensa y seguridad. Alrededor del 70% del gasto público total en los países desarrollados se destinaban al cumplimiento de esas tareas. Hasta la primera guerra mundial, el gasto público no absorbía más del 10-15% del producto interior bruto (PIB). Con posterioridad a la primera guerra, llegó al 25% debido al aumento de gasto en seguridad social y a la creación de empresas públicas; y después de la segunda guerra mundial, superó el 40% del PIB”.

(Cohen, E., Franco, R., 1993, p. 38)

El nuevo Estado, se cimienta en la síntesis de valores hasta entonces excluyentes: la libertad y la igualdad. Subirats (1994) comenta que es un modelo de Estado inspirado en una distribución más justa de los bienes económicos y culturales, que no se limita a salvaguardar un sistema supuestamente autorregulado, sino que pasa a ser regulador decisivo del sistema social, asumiendo la obligación de modificarlo a través de medidas directas o indirectas, para evitar la vulnerabilidad de la ciudadanía ante los impulsos de las fuerzas del mercado (Castells, 1998).

Desde el final de la segunda guerra mundial hasta el comienzo de la década de los setenta, muchos países de nuestro entorno europeo, dotaron de numerosas funciones a las Administraciones públicas, con mayor o menor éxito. Aquellos países que en los años 70 habían alcanzado un cierto nivel de desarrollo económico, social y político, identifican dicha expansión con el denominado Estado de bienestar. En él, “las Administraciones se sitúan en un orden de magnitud y complejidad que no tiene nada que ver con la Administración anterior a la mitad del siglo XX” (Beltrán, 2000, p. 44), teniendo que atender las demandas generalizadas de bienes y servicios públicos.

En la década de los setenta se asistió a un crecimiento del sector público en la mayoría de los países europeos como consecuencia de la ampliación de los servicios prestados a los ciudadanos. La nueva situación económica y social producida tras la primera crisis del petróleo en los años 70, tuvo grandes efectos en todo el mundo, y tambaleó la legitimidad de las democracias occidentales.

En los ochenta, dicha expansión, junto con una menor tasa de crecimiento de los ingresos públicos y el consiguiente crecimiento del déficit llevó a cuestionar la dimensión y la propia actividad del sector público. Esta situación, junto con el cumplimiento de los criterios de convergencia europea, potenció un control más exhaustivo del endeudamiento y del déficit público, y con ello una revisión del Estado de bienestar. En las últimas décadas del s. XX

se rompió la unidad formal del sistema, en la que la legitimidad de los servicios públicos se basaba en la salvaguarda del interés general.

Algunos autores consideran que los *orígenes de la modernización de la Administración pública* se encuentran en la *crisis* del denominado *Estado de bienestar*.

A pesar de estas profundas transformaciones, el Estado contemporáneo todavía mantiene en buena parte elementos propios del Estado liberal, en un momento actual en el que la dimensión de lo público es radicalmente opuesta, con un elevadísimo nivel de gasto público. En los países que formaban la antigua Unión Europea de los 15, el gasto público actual equivale a la mitad del Producto Interior Bruto, aunque existan diferencias entre países<sup>6</sup>. De ello se deduce que, el impacto directo de las Administraciones públicas sobre la economía es realmente importante (MAP, 2000).

Ello muestra una falta de adecuación entre la creciente complejidad de la realidad política y los esquemas de análisis utilizados, que todavía basan muchas de sus estrategias en la función de “estado gendarme”, más propio del Estado liberal. “El Estado, tal y como se creó en la Edad Moderna de la historia, parece estar perdiendo su poder” (Castells, 1999, p. 272), dada esa falta de adecuación.

---

<sup>6</sup> En Suecia y Dinamarca el conjunto de Administraciones públicas gestionan el 60% del PIB, España actualmente se acerca al 42%, después de incrementarse desde el 36% en las últimas legislaturas democráticas.

Aún así, Navarro (2005) opina que “el Estado de bienestar en España está poco desarrollado. Según Eurostat, la agencia estadística de la Unión Europea, nuestro país tiene el gasto público por habitante en protección social (que incluye, entre otros capítulos, pensiones, sanidad, ayudas a la familia y vivienda) más bajo de la Unión Europea de los Quince, el grupo de países más próximos a nosotros por su nivel de desarrollo económico. En realidad, España se gasta en su Estado de bienestar mucho menos de lo que le corresponde por su nivel de riqueza”.

## 2.1 La evolución de los valores en la Administración pública.

Para ilustrar este proceso conviene tener una perspectiva histórica de la evolución de los valores predominantes en la Administración pública. El proceso de modernización puede comprenderse mejor teniendo en cuenta como se han sucedido y/o superpuesto dichos valores a lo largo de la construcción de la nueva Administración:

Con la consolidación del Estado liberal, el valor máximo que orientaba el funcionamiento de la Administración fue la **rendición de cuentas**<sup>7</sup> frente a los representantes del pueblo y frente a la nación. El desarrollo del Estado de bienestar implicó un cambio axiológico, puesto que el valor **eficacia**<sup>8</sup> comenzó a situarse a la altura de la rendición de cuentas. Los ciudadanos desarrollaron la convicción de que la Administración debía dar respuesta a sus múltiples necesidades con rapidez y flexibilidad.

Cuando la crisis fiscal del Estado de bienestar se hace explícita y se desarrolla una conciencia de escasez, irrumpe con extraordinaria fuerza un valor hasta entonces secundario: **la eficiencia**<sup>9</sup>. La

---

<sup>7</sup> Se puede definir como la obligación de cualquier unidad administrativa de justificar sus actuaciones y rendimiento de forma regular a las instituciones o personas públicas con autoridad sobre la unidad afectada (Villoria, 1996).

<sup>8</sup> Consiste en la habilidad de una unidad administrativa de alcanzar los objetivos relacionados con su misión. Se refiere al rendimiento global de la unidad en relación con la consecución del cumplimiento de su mandato institucional. Villoria (1996) señala que pone en relación los servicios con los objetivos. Beltrán (2000) considera que la eficacia aprecia el grado en que se alcanzan los objetivos deseados o previstos (cuántos niños se han escolarizado, cuántos kilómetros de carretera se han construido, cuántos usuarios acuden a las instalaciones deportivas, etc.); ello significa que a priori han sido establecidos de forma concreta e identificable unos objetivos, cosa que no suele ser demasiado frecuente, y, a veces, ni siquiera es posible en la Administración pública.

<sup>9</sup> Se refiere a producir el máximo de servicios con un nivel mínimo de recursos. Pone en relación los recursos con los esfuerzos (Villoria, 1996). La eficiencia mide el coste de los objetivos logrados (la cuestión ya no es cuántos usuarios acuden a la piscina, sino cuál es el coste de cada uno de ellos, y



Administración debe hacer lo mismo con menos dinero, apareciendo la idea de que ésta se acerque a la empresa privada en sus métodos de gestión, sin que influya en ello la ideología política dominante.

En la década de los noventa, comienza a aparecer muy tímidamente un valor hasta entonces secundario, la **responsabilidad**<sup>10</sup> frente a los diversos agentes críticos implicados; se abre el camino de la ineludible cooperación entre la Administración y la sociedad civil (formada por el mercado y la comunidad). Esta última tendencia tiene todavía un peso débil en la configuración de la Administración pública, más aún en un país como el nuestro que vio castradas muchas de las iniciativas asociativas durante los años de la dictadura franquista. “Con excepción de Cataluña, el País Valenciano, el País Vasco y Navarra, la vida asociativa y empresarial no tuvo durante muchos años el mismo desarrollo que en otras sociedades occidentales.... una minoría dirigente concentró las decisiones en sus manos” (Subirats, 1999, p. 27); pero hoy en día, comienzan a observarse signos de esperanza, al menos en Cataluña donde existe una mayor tradición asociativa, especialmente remarcable en el caso del deporte (Puig, Sarasa, Junyent y Oró, 2003).

Es curioso observar como “cada uno de los valores definidos incorpora un sesgo disciplinar: la rendición de cuentas está mayormente vinculada al Derecho público, la eficacia a la teoría de la organización, la eficiencia a la economía y, la responsabilidad a la ciencia política” (Villoria, 1996, p.28).

---

si éste consumo de recursos públicos es adecuado). Su evaluación parte de la constatación de los resultados obtenidos y de su relación con los recursos consumidos, respondiendo a criterios de racionalidad de los fondos públicos, económica y políticamente (Beltrán 2000).

<sup>10</sup> Se alcanza generando productos o servicios que anticipan o sirven a las necesidades o intereses de los diferentes agentes críticos afectados, dentro y fuera de la unidad administrativa.

Uno de los problemas con los que se encuentra la Administración actual consiste en la acumulación de valores a los que servir. Este acopio histórico sitúa hoy en día a la Administración en la obligación de rendir cuentas a las instituciones democráticas, de ser eficaz y eficiente, y de responder políticamente a los diversos actores implicados, en un entorno de sujetos iguales, con intereses contradictorios (Villoria, 1996). Aunque dichos valores puedan coexistir a nivel moderado, la respuesta excesiva a cualquiera de ellos puede generar tensiones y críticas por parte de los defensores de cualquiera de los otros. El gran reto de la gestión pública actual está en integrar los diferentes valores de forma armónica, articularlos de manera coherente con el fin de servir a un modelo de Estado y sociedad, justo y democrático. Ello requiere de un gran esfuerzo organizativo y entraña grandes dificultades.

## **2.2 Predominancia de valores económicos y de bienestar colectivo.**

Existe una tendencia a pensar que hoy en día existe una entronización de los valores económicos en la Administración pública, y ello puede significar que ésta da la espalda a la realidad social a la que se debe, y puede producir grandes fracasos, ya que responde a una racionalidad limitada (Villoria, 1996). El predominio de los valores económicos, en cierta medida, sobrevalora las decisiones técnicas por encima de las políticas.

Ante dicha tendencia, una de las opciones puede ser la de definir el papel del Estado como un ente planificador<sup>11</sup> que debe fijar los estándares de rendimiento. Ello conlleva el peligro de confiar a la mente científica los asuntos políticos, tal como señala Arenilla (2003), produciendo situaciones en las que las distintas organizaciones públicas pueden no ser capaces de fijar límites a unas organizaciones privadas que, poseen más conocimiento que ellas, con datos e informaciones tan específicas que sean difíciles de asimilar por la Administración. Aparece aquí claramente una referencia a la importancia de la información y el conocimiento en la sociedad actual.

---

<sup>11</sup> Se entiende la planificación pública como una manera de dar respuesta a los males endémicos de la Administración. Joan Subirats (1994, p. 36) afirma que, “el esquema general consiste en: fijación de objetivos, examen de los recursos disponibles, diseño de estrategias para alcanzar los objetivos, selección de alternativas posibles, elección de indicadores de gestión y creación de mecanismos de cuantificación como medida de éxito o de consecución del objetivo”. La implantación de técnicas de planificación en la Administración pública, como puede ser la presupuestación por programas o la organización por objetivos, suelen encontrar una gran resistencia en la tradición jurídica y burocrática, a la que le resulta irrelevante el hecho de que se consiga o no finalmente el objetivo buscado.

Esta problemática ya ha sido detectada en una de las corporaciones que cuenta con mayor tradición en la gestión indirecta de instalaciones deportivas. El Ayuntamiento de Barcelona, ya incluso antes de los Juegos olímpicos de 1992, puso en marcha una serie de actuaciones que le llevó a ser el pionero en la externalización de servicios deportivos. Aunque no haya documentación escrita que lo atesore, responsables del servicio de deportes municipal han comentado, en foros reducidos, la dificultad de controlar a algunas de las entidades gestoras que *poseen mayor conocimiento* de una realidad deportiva concreta, y que imponen, en ocasiones, el interés financiero y comercial al interés común.

“Se está viendo que, cuando un mismo Ayuntamiento llega a muchos acuerdos de gestión indirecta con una o varias empresas (del sector deportivo), éstas terminan por imponer sus criterios pese a la existencia de los pliegos de condiciones. Se producen oligopolios al igual que en otros ámbitos de los servicios personales. Dichas empresas comienzan a presionar a los Ayuntamientos de modos diversos, hasta el punto que estos carecen de medios reales para hacer cumplir las condiciones pactadas. ...Las propias organizaciones públicas pueden terminar perdiendo el control de sus propias políticas y ver como sus principios de actuación se desvían de las finalidades iniciales.”

(Puig, Sarasa, Junyent y Oró, 2003, p. 34)

Ante esta situación, es necesario repensar el camino, analizar hasta donde puede llegar el desarrollo económico y la generación de competitividad en la Administración pública, puesto que puede romper el principio de interés colectivo. La cuestión clave es, si esta forma de organización económica es perfecta por sí misma, o si, por el contrario, el mercado requiere de la intervención pública para corregir sus presuntos fallos. Además, en el caso de que existan fallos, hasta donde puede llegar la actuación gubernamental para corregirlos.

Responder a la pregunta de cuánta acción pública es necesaria o conveniente, es algo muy complejo. No hay condicionantes estructurales o criterios científicos que propugnen el aumento o reducción del tamaño del Estado o del mercado, afirma Beltrán (2000). Ambas instituciones, Estado y mercado, son logros de la cultura humana (al menos la occidental). Corresponde al terreno político decantarse por cada una de ellas, estando además prefijadas por la tradición histórica de la sociedad y por la ideología dominante. Cada opción política puede auspiciar fórmulas imaginativas de articulación entre el mercado y la acción pública, según se adecue a su visión del mundo.

Por otro lado, privilegiar la eficiencia por encima de la equidad, puede tener el costo social de no satisfacer las necesidades de los más desfavorecidos, aunque haga viable a medio plazo proyectos que pudieran parecer irrealizables desde el paradigma burocrático. La desigualdad y la polarización están implícitas en las dinámicas del capitalismo informacional y prevalecerán a menos que se emprenda una acción consciente y sostenida para compensar estas tendencias, afirma Castells (2001).

Sin renunciar a la búsqueda de la eficiencia, Cohen y Franco (1993) afirman que las políticas públicas deben tener como principio orientador, inalienable, la búsqueda de la equidad, entendida como una manera de favorecer:

La igualdad de oportunidades.

La redistribución de la riqueza.

La satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Bajo este prisma, Subirats (1994) considera que la modernización de la Administración pública debe servir para que los cambios económicos y tecnológicos en la sociedad estén al servicio del bienestar colectivo y a la profundización de la democracia.

Alrededor de este debate, el presente estudio pretende conocer, entre otras cosas, el grado de intervencionismo de la Administración pública en la prestación de servicios deportivos, y el predominio de la economía, la eficiencia, la equidad social u otros valores. Se quiere comprobar si, cuando un Ayuntamiento apuesta por un proyecto viable a medio-largo plazo, mediante la gestión indirecta de los servicios deportivos que apenas afecta a las arcas públicas, pueden existir ciertos colectivos que no queden debidamente atendidos, o que se dirija la demanda hacia cierta elite económica, restringiendo el acceso a la población en general.

### **3. El interés colectivo ante el discurso modernizador.**

Es una opinión ampliamente aceptada, la de considerar que la Administración del futuro debe superar las trabas burocráticas que la mantienen postrada en una situación de ineficiencia e ineficacia deslegitimadora. La OCDE, ya en 1987, indicaba que modernizar la Administración se vinculaba a desburocratizar ésta, a hacer que funcionase de manera más ágil, con mayor control de los costes y, con mayor flexibilidad y receptividad frente al ciudadano. Calderó y Esquirol (1996) recuerdan que, cada vez se pone más énfasis en la necesidad de mejorar la Administración.

Aún partiendo de este acuerdo, existen profundas discrepancias cuando se comienzan a buscar vías que permitan hacer realidad estas ideas.

Es muy difícil definir el peso de cada una de las causas en el conjunto del proceso de modernización; el proceso funciona por acumulación, sin que exista un momento claro a partir del cual el fenómeno de cambio se produzca, y sin que se puedan encontrar unas relaciones causa-efecto ubicadas en un momento dado y con unas variables delimitadas. “Los cambios no están aislados ni temporal ni espacialmente; es decir, ocurren en cadenas de secuencias y no en crisis temporales...y las consecuencias suelen reverberar en regiones enteras o virtualmente en todo el mundo” (Giner, 1997, p. 240).

Los cambios en el entorno social, económico y tecnológico modifican el sistema político y, en consecuencia la Administración; la adaptación a las transformaciones externas suele ser el resultado de una confluencia de factores diversos, que pueden ser hasta incoherentes entre sí. “La realidad del cambio es mucho más compleja de lo que parece, ... en ella aparecen multiplicidad de interacciones y de búsquedas de supervivencia, prácticas recurrentes y asunciones inconscientes que modifican o impiden el desarrollo previsto racionalmente” (Villoria, 1996, p. 20).

Según se pretendan argumentar dichos cambios bajo un punto de vista u otro, se justificaran o no unas formas concretas de actuar de la Administración pública. Se puede considerar que la modernización de la Administración pública forma parte de un cambio social, que puede ser descrito, pero no puede asegurarse que lleve a construir una sociedad mejor. “Se ha abandonado la idea de que las sociedades cambian de peor a mejor... se considera que las sociedades pueden experimentar tanto retrocesos como avances, y que antes de discutir sobre la naturaleza de esos cambios si son avances o retrocesos, resulta más oportuno, en términos puramente científicos, explicarlos” (Garvía, 1998, p. 16).

Esta es una actitud escéptica y crítica con los resultados de la modernización de la Administración pública. Los pilares sobre los que se apoyan los discursos modernizadores son una reducción de la realidad, construida sobre finalidades que pueden servir en menor o mayor medida al interés colectivo.

Villoria (1996), afirma con rotundidad que los discursos modernizadores son inherentemente políticos e ideológicos, no son técnicos ni neutrales, y sirven para justificar una determinada estructura de poder, presentándola como algo natural, objetiva y neutral, de forma que no pueda ser discutida.

La modernización en la Administración pública no es un proceso neutro, puramente tecnocrático, sino que se halla impregnada de una ideología: pone la máxima fe en el mercado. Sin embargo, el modelo de sociedad y Estado que muchos proyectos modernizadores incorporan, aparecen bajo la forma de propuestas técnicas, envueltas en una pretendida asepsia economicista que hace muy difícil el debate y la controversia sobre el mismo. De ahí el amplio apoyo que, desde una perspectiva pragmática, han obtenido gran parte de los proyectos modernizadores.



Esta ha sido una consideración importante en el presente estudio, puesto que se han planteado dudas sobre “*la bondad absoluta*” de determinados procesos modernizadores en la Administración pública, considerando que el cambio no tiene por que ser un avance en todos los sentidos. “No hay movimientos sociales buenos y malos, progresistas o regresivos. Todos son síntomas de quiénes somos y caminos de la transformación” (Castells, 1999, p. 23), que no dejan de ser un reflejo de la pluralidad contradictoria en la que vivimos.

Más que defender la modernización de la Administración pública o ponerla en duda, interesa conocer si es posible que, con ella, no siempre salga favorecido el interés general, que puedan verse desatendidos ciertos colectivos.



#### **4. La necesidad de cambio en la Administración pública.**

“Los países desarrollados se enfrentan al desafío de acomodar sus estructuras ... a las exigencias que plantea un contexto crecientemente abierto y un nuevo orden global que está afectando, con inusitada rapidez, a múltiples aspectos de la vida individual y social” (MAP, 2000, p. 25). Las sociedades avanzadas se caracterizan por su dinamismo interno, por la rapidez con la que se producen los cambios en su seno. Son sociedades en permanente mutación, abiertas a nuevas oportunidades, a nuevas formas de progreso personal, social y económico. Esta aceleración del tiempo histórico junto con el fenómeno de la globalización, generan un panorama social altamente complejo (MAP, 2000; Castells, 1998).

La reforma de la Administración pública es una adaptación a la nueva era de la sociedad. La Administración se ve obligada a generar procesos de acomodación a estas nuevas circunstancias.

Las profundas transformaciones que tienen lugar en la sociedad actual constituyen un reto al que han de enfrentarse las Administraciones públicas, con el fin de redefinir sus relaciones con los ciudadanos. El dinamismo social alcanza también a las Administraciones públicas, y requiere de ellas una adaptación permanente.

Los procesos de mejora continua de la Administración son mecanismos de acomodación activa a esa cambiante realidad social.

Desde todas las posiciones ideológicas, se insiste en la necesidad de llevar a cabo cambios más o menos profundos en las Administraciones públicas, con el fin de que los ciudadanos reciban mejores servicios y vean bien utilizados sus impuestos.

Muchos de los países de nuestro entorno económico y cultural están implicados, en mayor o menor medida, en procesos de modernización de sus Administraciones públicas, con el fin de optimizar su rendimiento y servir mejor a una sociedad cambiante, con diferentes necesidades. Las nuevas exigencias que plantea un panorama económico más abierto, más dinámico y más competitivo requiere que se desarrollen políticas integrales, tomando en consideración aspectos cada vez más complejos, que ayuden a potenciar al máximo las aportaciones positivas, minimicen las negativas y estimulen las sinergias con los diferentes sectores sociales (MAP, 2000).

Por otra parte, el sistema social evoluciona hacia un mayor grado de madurez y hacia una mayor complejidad. Las demandas de los ciudadanos se orientan a equilibrar sus expectativas con aquello que le ofrece la Administración, acercándose cada vez más a las exigencias propias de una economía de mercado, en la que hay que responder de un modo eficaz, eficiente, y con calidad. Pero, las Administraciones públicas no sólo han de satisfacer los intereses individuales de los ciudadanos, sino que se enfrentan con el reto de conciliar la satisfacción de los derechos individuales con la atención a los intereses colectivos; de promover la cohesión social y de ejecutar políticas públicas que eviten la aparición de graves fracturas en el tejido social.

La relativa crisis del Estado de bienestar, la ineficacia o ineficiencia de ciertos servicios, las prestaciones masivas, el control del déficit público,... imponen la necesidad de abordar mejoras continuas en la Administración pública. Se puede decir que, hoy en día, se acepta la idea de pensar en un reajuste permanente de la Administración, con el fin de establecer las

condiciones necesarias para adaptarse a unas circunstancias cambiantes, de manera sistemática y cotidiana (Beltrán, 2000).

### **Motivos que llevan al cambio.**

Quizá sea el momento oportuno para preguntarse sobre ciertas cuestiones que pueden parecer evidentes, pero, que son básicas para ubicarse en el proceso de modernización de la Administración pública:

- ¿Para qué cambia la Administración pública?.
- ¿Para quién?, ¿quién se beneficia principalmente de los cambios?.
- ¿Qué valores predominan en dicho cambio?.

Hay autores que ofrecen respuestas muy contundentes a dichas cuestiones, bajo un punto de vista economicista. Villoria (1996) apunta que, aunque no siempre se observe con claridad, en los discursos modernizadores existe una línea encubierta que conduce el proceso:

- a) Se moderniza para conseguir desembarazar la economía de mercado de los pesados lastres que el sector público arroja sobre ella, de forma que los distintos países desarrollados puedan competir en condiciones más ágiles y flexibles en la nueva economía globalizada. La creación de mayor riqueza es el fin que legitima a los gobiernos y a la Administración. “La competitividad nacional sigue siendo una función de las políticas nacionales” (Castells, 1999, p. 337).
- b) En general, la modernización no produce mejoras a corto o medio plazo para los más débiles, aún cuando las clases medias pudieran percibir una mejora en sus condiciones materiales de vida, y las élites económicas un incremento neto en sus beneficios. “El nuevo sistema se caracteriza por una tendencia a aumentar la desigualdad y la polarización social, a saber, el crecimiento simultáneo tanto del vértice como de la base de la escala social” (Castells, 2001, p. 414).

Por lo tanto, el cambio en la Administración pública no afecta a todos por igual.

- c) La modernización de la Administración pública opta por poner énfasis principalmente en la eficiencia, quedando en segundo término otros valores como la equidad y la solidaridad. “El valor de la eficiencia parece que es universalmente asumido. Es, en definitiva, el que caracteriza a la sociedad individualista actual” (Cohen y Franco, 1993, p. 21). Esta expresión la traslada el ciudadano a la Administración, a quien le exige mayor flexibilidad y que se adecue a sus necesidades particulares.

Tras ello parece vislumbrarse un modelo de Estado y de sociedad que responde a lo que Villoria (1996) denomina “Estado supermercado”, en el que las organizaciones públicas actúan con la lógica de las empresas privadas, el papel del ciudadano es el de un consumidor con intereses propios, y las formas de control están basadas en la competencia con el entorno. Los individuos, las familias y los grupos son “consumidores o usuario finales” de los bienes o servicios cotidianos ofrecidos por el Estado, según Beltrán (2000).

Para Villoria (1996), ello lleva aparejado la aparición de grupos de interés corporativos que pueden imponer sus intereses más allá de la fuerza real y democrática. Ante esta situación, los sectores que más suelen beneficiarse no son ni mucho menos los más desprotegidos, sino aquellas elites que controlan los mecanismos esenciales del sistema, como *la información y el conocimiento*. La sociedad de la era de la información, según Castells (1999), genera divisiones que pueden crear exclusión social de un segmento significativo de la ciudadanía.

La OCDE (2004), señala que la igualdad de oportunidades en la enseñanza y la igualdad de acceso a los servicios sanitarios benefician más a las clases medias que a los estratos sociales necesitados, ya que los grupos mejor informados, y con una mayor preparación obtienen unos servicios de bienestar más completos y con un equivalente monetario más alto. En todo

caso, señala el informe, los obstáculos que encuentran los miembros más pobres de la colectividad para beneficiarse de las oportunidades que les ofrecen el sector público, son muy difíciles de eliminar.

Ante esta situación, y aún sabiendo la dificultad de acceder a ciertos colectivos, la Administración pública debe hacer un esfuerzo por fomentar el conocimiento y el alcance de los servicios públicos. La Administración pública y los entes gestores de los servicios públicos, deben preocuparse de manera especial por difundir la información entre los grupos que tienen más dificultad, que suelen quedar fuera de los círculos informativos habituales, ya que la falta de conocimiento se traduce en una dificultad de acceso a los servicios públicos. Ello es primordial en la promoción de los servicios públicos deportivos, dado el papel aglutinador, socializador e integrador que tiene el deporte.

En el presente estudio se va a analizar el público objetivo al que se dirigen las actividades ofertadas en las piscinas cubiertas municipales, con el fin de intentar descifrar si existe cierto sesgo en la promoción de los servicios y, por lo tanto, en el acceso por parte de grupos que, supuestamente, tienen más posibilidad de marginación o exclusión en la sociedad actual.





## 5. Una demanda social ilimitada.

### 5.1 La satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

Los individuos y los grupos sociales buscan en el Estado la seguridad y la mejora constante de las condiciones materiales de vida, y éste asume un proyecto social inabarcable. Los ciudadanos esperan una actuación pública que mejore de manera constante sus condiciones de vida, y garantice sus necesidades mínimas. Según Vallespín (1987), el Estado recoge así la obligación que antes correspondía al fenómeno religioso: dar felicidad a sus súbditos por medio de la secularización de diversos conceptos propios de la religión.

“El ciudadano se convierte en un generador continuo de demandas y, la Administración es una maquinaria inmensa que procesa tales *inputs* y oferta productos cada vez de mayor calidad... como respuesta imposible del sector público a la ilimitada demanda de bienestar” (Villoria, 1996, p. 379). Es fácil suponer que, para un cierto número de ciudadanos, las prestaciones que ofrece la Administración pública serán insuficientes o inadecuadas. La demanda de mayor calidad de los servicios públicos es prácticamente insaciable; es fácil que los ciudadanos la comparen con la que se ofrece en otros países o en el sector privado, y deduzcan que la calidad podría ser siempre superior, afirma Beltrán (2000), más cuando es otro el que lo paga, en parte o en su totalidad, es decir, un organismo público que no suele considerarse como parte de uno mismo. “La sociedad como tal, no se siente responsable de lo público” (Subirats, 1999, p. 15)

Podemos hablar de una elasticidad sin límite de la demanda de la calidad en los servicios públicos. Y es que, “nos estamos refiriendo al plano de las necesidades humanas, en el que es prácticamente imposible establecer otras fronteras que las que vengan impuestas por los recursos disponibles” (Beltrán, 2000, p. 36).

La preservación de la sociedad del bienestar ha garantizado al ciudadano el soporte básico para consolidar su autonomía personal. Pero, a la vez, la extensión de los mecanismos del mercado ha incrementado notablemente la libertad de elegir en la vida cotidiana, generando una ampliación del horizonte de posibilidades de los ciudadanos y modelando sus comportamientos y expectativas con respecto a la vida colectiva. El ciudadano ha adquirido una mayor capacidad de acción y de decisión frente a la Administración, y demanda por lo tanto, una mejor calidad de los servicios que recibe (MAP, 2000).

La globalización y la reestructuración capitalista han tenido también un impacto directo sobre la deslegitimidad del Estado, tal y como afirma Castells (1999), a lo que hay que añadir la asunción de objetivos inabarcables.

Según Crozier (1989), actualmente hay más necesidades y demandas de actuación pública que nunca, y a la vez, más dificultades para intervenir, derivadas de la complejidad que ha llegado a adquirir la tarea de administrar.

La modernización de la Administración lleva a que ésta necesite auto limitarse de manera inteligente, reducir las entradas en el sistema. Sería aconsejable buscar vías que permitan una mejora constante de los servicios públicos, pero sin endosar al Estado la responsabilidad absoluta en su consecución.

Giddens (1994) considera que la modernización de la Administración pública debe ser un instrumento más para minimizar los riesgos de esta máquina desbocada que es la sociedad moderna.

## 5.2 El desbordamiento del Estado como sistema social.

La teoría general de sistemas ha sido tradicionalmente una herramienta útil para comprender la complejidad de la actual sociedad del conocimiento y la tecnología. Luhman (1993) plantea el concepto de sistema como una construcción mental que permite captar la realidad en toda su complejidad<sup>12</sup>.

La sociedad puede entenderse como un sistema diferenciado, compuesto por numerosos subsistemas y suprasistemas. “Todo sistema tiene una entidad propia; es decir, se puede considerar que existen unos límites que lo aíslan de su entorno” (Aracil, 1986, p. 106). Los sistemas sociales tienen su propia autonomía, unos límites que los separan unos de otros y de su entorno, con el fin de cumplir con su finalidad. Aún así, esta línea divisoria es permeable, hecho que le convierte en un sistema abierto (Aracil, 1986) que recibe influencias de su entorno, mediante un flujo continuo de materiales, energía e información.

Luhman (1993) deja muy claro que la dependencia entre los sistemas es circular y no jerárquica. Con ello ante cada problema, será un subsistema quien deberá dar respuesta, considerando su relación con el entorno. Por lo tanto, la sociedad no tiene un subsistema central, sino múltiples subsistemas que deben cubrir cada uno su finalidad, y que están en comunicación, a través de un proceso de retroalimentación constante.

En este contexto, Villoria (1996) entiende el denominado *Estado de bienestar como un subsistema social de la política*, el cual se ha atribuido competencias para resolver problemas que no le correspondían. De acuerdo con esta teoría, el Estado de bienestar ha incumplido una de las reglas

---

<sup>12</sup> Un sistema es “una entidad compleja, formada por partes en interacción mutua, cuya identidad resulta de un adecuada armonía entre sus constituyentes, y dotadas de una sustantividad propia que trasciende a la de esas partes” (Aracil, 1986, p. 13).

esenciales del modelo de sistemas: ha incluido temas e intereses como propios de la política, cuando eran responsabilidad de otros subsistemas. Ello le ha llevado a un desbordamiento o una sobregarca del sistema Estado. Luhman (1993) considera ésta la razón principal por la que el Estado de bienestar se encuentra en crisis; la continua incorporación de derechos y de responsabilidades al sistema político pone en peligro la supervivencia de las sociedades desarrolladas, más aún cuando no se materializan los resultados esperados y aparece la crisis de legitimidad del Estado (Luhman, 1993).

Es necesario que cada subsistema cumpla las funciones propias que le corresponden, sin pretender explicar la totalidad de la sociedad desde su particular punto de vista. Aracil (1986) considera muy importante decidir que aspectos deben incluirse en el sistema que se esté considerando.

No son pocos los que dicen que los Estados se han sobrecargado con un exceso de actividades y responsabilidades que les han conducido a un exceso de presencia en la vida civil, a la crisis fiscal, a la ineficacia y a la ineficiencia (Beltrán, 2000). Existe un relativo consenso en pensar que es difícil mantener una expansión ilimitada del Estado, no obstante, no parece tan clara la unanimidad sobre cómo detener este proceso.

Frente a un concepto expansivo de la política basada en la idea de que “debemos ayudar, intervenir, redirigir cuando se presenta algún problema, incluso aunque no sepamos si es posible o cómo puede alcanzarse un resultado efectivo” (Luhman, 1993, p.157), parece evidente comenzar a pensar en un modelo de Administración pública más restrictivo que, evalúe los medios político-administrativos, antes de embarcarse en políticas resolutivas.

Las implicaciones de esta concepción del Estado son obvias: antes de actuar, la Administración debe realizar un análisis detallado de la situación, valorando si va a poder resolver el problema en cuestión mejor que otros subsistemas. Bajo esta concepción, la Administración, no puede tener como fines propios la resolución de todos los problemas que se manifiestan en el sistema social, sino que, debe dejar que otros subsistemas resuelvan los problemas que son propios de su respectivo ámbito. “Una mayor autorreflexión y especialización le permitirá superar mejor los problemas propios de su incumbencia” (Villoria, 1996, p. 77).

Para Subirats (1989), el Estado se ha convertido en un actor social más, dotado de una dimensión específica y con unos medios y unas técnicas de acción muy especiales, que convive con numerosas instituciones que desarrollan su función a través del cumplimiento de sus objetivos. En este marco, aparecen numerosísimas organizaciones privadas (elementos del sistema político), con o sin afán de lucro, que pueden desarrollarse para cumplir algunas de las funciones que el Estado parece se haya otorgado.

### **5.3 Limitaciones de la actuación pública.**

“Los problemas económicos fundamentales que preocupan a las sociedades desarrolladas –crecimiento, paro, inflación- se mantienen inalterables durante los últimos setenta u ochenta años; el pensamiento económico, por el contrario, ha modificado su nivel de prioridades en el tratamiento de dichos problemas” (Villoria, 1996, p. 65). Las relaciones de producción se han transformado, tanto social como técnicamente; sin duda son capitalistas, pero de un tipo de capitalismo diferente, afirma Castells (2001). Como consecuencia de ello, la Administración ha modificado también sus prioridades, sus políticas y la forma de hacer frente a los problemas actuales.

La economía de mercado ha pasado a ser el único modelo de referencia para el mundo occidental, derivándose de ello una lógica predeterminada en cuanto al enfoque de los problemas sociales y económicos. La actuación pública queda subordinada a los principios que dicta la economía de mercado, dando por supuesto que la búsqueda del interés individual, bajo condiciones competitivas, conduce a un resultado socialmente deseable y eficiente. Ello lleva a que se delimiten las posibilidades de actuación pública; ya *no todo está permitido*, sólo se deja actuar a la Administración pública cuando se *detectan fallos del mercado*, con el fin, si fuese necesario, de:

Crear competencia donde no la hay.

Sustituir al sector privado dónde éste no puede actuar con eficiencia.

Mantener áreas de actividad de dudosa privatización.

Promover la competencia en bienes prestados en régimen de monopolio.

Realizar actividades de beneficencia, siempre que no se atente contra el necesario principio de incentivo al trabajo y al esfuerzo personal.

Importantes sectores de la teoría económica insisten en la conveniencia de una drástica limitación de la actuación pública, así como del correspondiente gasto y carga tributaria. “Hoy en día está muy difundida la convicción de que el sector público es el reino de la irracionalidad...” (Beltrán, 2000, p. 101). Se puede decir que las tesis neoliberales han pasado a dominar el conjunto del pensamiento público, considerando que el Estado padece una sobrecarga que le impide funcionar correctamente.

“Las actuaciones de las Administraciones públicas condicionan las posibilidades de desarrollo del sector privado, inciden en el rendimiento global de la economía del país y afectan a su competitividad” (MAP, 2000, p. 25). Bajo esta perspectiva, el papel de la Administración pública no puede ser indiscriminado; las razones que pueden llevar a actuar al sector público surgen

de una valoración del análisis costo-beneficio, que permita escoger aquella actuación que maximice los beneficios. Pasa a ser necesario que el Estado explique por qué actúa, que razones justifican su presencia en la prestación de servicios o en la regulación mediante normas. Se ha roto el consenso sobre lo que el Estado *es y debe hacer*, y se abre el camino al debate permanente sobre su actividad. Aparece la necesidad continua de *legitimar* el papel del Estado.

Osborne y Gaebler (1994), indican que el Estado tiene que justificar, especialmente, la prestación de servicios en términos de eficacia y eficiencia, explicitando las razones que justifiquen su actuación directa y los motivos por los que no permite que otros ejecuten, mientras ellos dirigen el mando. Ello ha abierto las vías a una inmensa cantidad de servicios prestados indirectamente, por vías y métodos diversos.

Aunque el análisis del entorno y del pensamiento económico dominante lleve a esta lógica de actuación, no puede decirse todavía que sea predominante en la gestión pública española; hay sectores de la actividad pública plenamente embarcados en el cambio bajo dicho enfoque economicista, mientras que otros ofrecen gran resistencia a iniciar modificaciones en este sentido. “Desde una perspectiva histórica, la flexibilización del marco de gestión pública ha encontrado ciertas resistencias hasta el punto de haberse considerado dicho concepto como sinónimo de falta de control” (MAP, 2000, p. 98).





**B) ADAPTACIONES AL CAMBIO. ALGUNAS  
HERRAMIENTAS DE MODERNIZACIÓN DE LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

**6. Respuestas del sistema político a la crisis del Estado de bienestar.**

En torno al modelo clásico de Estado de bienestar, surgido tras la segunda guerra mundial, se ha producido, en los últimos años, un importante conjunto de transformaciones con el fin de intentar paliar algunas de las amenazas sobre el sistema. Evidentemente, las respuestas no han sido las mismas según gobernarán partidos conservadores o socialdemócratas, aunque las diferencias tampoco han sido radicales (Luhman, 1993).

En primer lugar, cabe señalar que, el sistema de bienestar en los países de la Unión Europea goza de un alto apoyo entre la población, hecho que justifica muchas políticas y actuaciones de la Administración que, serían del todo insostenibles en países desarrollados como Estados Unidos. De hecho, Beltrán (2000) afirma que la política de bienestar ha sido una característica general de la política europea durante muchos años, desenvueltas por gobiernos de todos los colores del espectro político.

En este entorno, se pueden observar diferentes respuestas del sistema político a la crisis del Estado de bienestar:

Desde una perspectiva económica, se refleja una insistencia en las políticas de privatización, desregulación y crítica de la extensión del sector público (Villoria, 1996), con el fin de incrementar la rentabilidad del sector público y reducir el déficit fiscal. En este sentido, conscientes de la dificultad que la prestación directa de servicios entraña, se tiende a buscar vías de prestación indirecta, controladas por la Administración, en mayor o menor medida. Esta opción será objeto de estudio en la presente investigación.

Desde una perspectiva social, podemos afirmar que “existe una fuerte tendencia hacia la individualización... hacia la transformación del individuo en sujeto, como proceso positivo de personalización, de superación de la crisis de la modernidad o también denominado capitalismo tardío” (Lagardera, 2005, p. 4), con una consiguiente fragmentación de los intereses de los beneficiarios de los servicios, y una variedad cada vez más amplia de motivaciones. La necesidad de adaptar la Administración a esta pluralidad, ha hecho que aparezcan políticas que pretenden acercar la Administración a los ciudadanos, considerándolos como “clientes” e introduciendo técnicas de mejora de la calidad.

Las Administraciones públicas del siglo XXI se prefiguran claramente como unas Administraciones orientadas a los ciudadanos, conscientes de que su misión principal es el servicio y la atención a sus necesidades (MAP, 2000). La legitimación de la Administración ante la sociedad no radica ya tan sólo en su capacidad de prestación de servicios, sino en la calidad de dicha prestación.

Para Gomà y Subirats (1998), la crisis del Estado de bienestar ha producido diversos efectos en la Administración pública, entre los que destacan:

Por una parte, se ha cuestionado la Administración pública desde una triple dimensión: como servidora de los intereses generales, como organización eficiente y como organización eficaz. Para dar respuesta a dichos cuestionamientos se han puesto en marcha una serie de medidas, entre las que destacan las privatizaciones, la desregulación, la creación de mercados internos y la preocupación por la calidad.

Por otro lado, se ha producido una ruptura de los tradicionales límites de la Administración, una mayor difuminación de fronteras con lo privado, que se ha expresado en forma de: descentralización funcional y territorial, desconcentración<sup>13</sup>, legitimidad por resultados, internacionalización, creación de redes público-privado, y colaboración con la sociedad civil.

En términos generales, las motivaciones que han provocado estos cambios en la gestión de los servicios públicos en general, y en los deportivos en particular, son similares en todo el entorno europeo. Villoria (1996) las define como:

Una preocupación por reducir el déficit fiscal, con las consiguientes privatizaciones y desregulaciones.

La búsqueda de calidad en la prestación de servicios públicos con la inevitable orientación al ciudadano.

Fenómenos de desconcentración funcional o descentralización territorial.

---

<sup>13</sup> La descentralización, según Cohen y Franco (1943), consiste en transferir competencias de la Administración central o autonómica a otra con personalidad jurídica diferente, no sometida jerárquicamente, que puede decidir de manera independiente; significa incorporar nuevos actores en el campo de la política.

La desconcentración, por su parte, se refiere al hecho de que la Administración transfiere funciones a órganos sometidos jerárquicamente, cuyas decisiones puede revocar la instancia superior; significa aumentar la dispersión decisional.

Una mayor participación en la gestión de los servicios por parte de las organizaciones no gubernamentales.

Diversos intentos de reducir el hiperpositivismo jurídico, creando a la vez instrumentos que protejan contra la corrupción,....

Las respuestas se repiten. No existe una solución mágica, y sí opciones que pueden tener efectos diversos, positivos o negativos. Todo ello lleva a confirmar que la situación actual es realmente compleja: el gobierno tiene la obligación de dar respuesta a la crisis del Estado de bienestar, y a la vez, mantener sus prestaciones; la Administración debe ser eficaz y eficiente, así como garantía de los derechos reconocidos a los ciudadanos; debe servir a los intereses generales y, también, a los ciudadanos particulares. Se le exige el respeto a la igualdad y al bien común, y por otra parte, la respuesta individualizada a las demandas concretas y específicas de los ciudadanos.

La atención al ciudadano, individualmente considerado, ha de hacerse compatible con la atención a los ciudadanos, como entidad colectiva que conforma la sociedad. El papel equilibrador de la Administración pública, exige la necesaria atención a los intereses generales y a los propios de quienes directamente se relacionan con la Administración. La sociedad plantea a la Administración una doble exigencia; por un lado, espera de ella la defensa del interés general, su contribución a la cohesión territorial y social; y, por otro, demanda la solución a los problemas concretos que cada ciudadano se puede encontrar en su relación particular con los servicios públicos (MAP, 2000).

Esta doble obligación afecta a la Administración, creando grandes tensiones e incluso bloqueos en el sistema, que le lleva a enfrentarse a una dinámica de deslegitimación bastante considerable (Subirats, 1994).

Para resolver este dilema, las Administraciones públicas de los países desarrollados se encuentran empeñadas en buscar un nuevo paradigma de actuación pública. Se proponen acometer un proceso de reforma con el fin de incrementar el bienestar social y, a la vez, el avance económico del país (MAP, 2000).

A modo de resumen, se puede decir que las transformaciones sociales y económicas producidas en los últimos decenios han abierto el abanico de posibilidades de actuación de la Administración pública: la privatización, la desregulación, la creación de mercados internos, la preocupación por la calidad, la descentralización funcional y/o territorial, la desconcentración, la internacionalización, la creación de redes público-privado, la reducción del hiperpositivismo jurídico, la planificación estratégica, el gerencialismo...

Pina y Torres (2002) consideran que tres de estas medidas pueden ayudar a controlar de forma más exhaustiva el endeudamiento y del déficit público:

- La privatización de empresas públicas.

- La descentralización de servicios.

- La transferencia de la gestión de servicios públicos al sector privado.

Estas van a ser las opciones que se analizarán en los siguientes apartados, con el fin de acercarse al objeto de estudio marcado en la investigación:

- La privatización de los servicios públicos.

- La descentralización del Estado hacía las corporaciones locales.



## **7. La privatización de los servicios públicos.**

### **7.1 ¿Qué puede entenderse como privatización?.**

La incertidumbre reinante en los inicios del s. XXI ha puesto de manifiesto que es necesario renovar muchos de los planteamientos habituales acerca de la prestación de servicios públicos. No hace más de cincuenta años la ciudadanía convivía pacíficamente con la política del llamado “Estado providencia”, intervencionista en todos los ámbitos de la vida económica y social, y obligado a proveer de bienestar a los ciudadanos; a nadie le extrañaba la nacionalización de empresas, ni la actividad empresarial de los entes públicos, a veces incluso en competencia con la iniciativa privada. A finales del s. XX se comienza a hablar del “Estado mínimo”, la desregularización pasa a considerarse más apropiada que la intervención, y aparecen aires de privatización; se generaliza la opinión de que la acción pública es ineficiente, lo hace peor que las empresas privadas (Beltrán, 2000).

En el momento actual, “la Administración pública debe ser capaz de justificar en términos de eficacia y eficiencia su derecho a actuar en un área concreta, en el marco de un sistema de valores suficientemente equilibrado. Además, debe procurar mostrar que su actuación produce beneficios netos a la sociedad, y finalmente debe ser capaz de justificar en cada caso que su actuación directa es necesaria, en lugar de dirigir y que la sociedad civil gestione.” (Villoria, 1996, p. 380).

La necesaria reducción del déficit público, en un entorno de convergencia europea, ha requerido nuevas formas de hacer frente a las demandas sociales con menor gasto. Como consecuencia del cuestionamiento de la Administración como sujeto económico, aparece una de las opciones por la que han optado numerosos gobiernos: **la privatización de servicios públicos**.

“La privatización puede ser un elemento de la estrategia de desarrollo de los Estados” (Castells, 1998, p. 117). Nos vamos a detener en ella, con el fin de conocer el conjunto de opciones surgidas en las últimas décadas.

Hay opiniones que establecen una relación directa entre la ineficiencia de las organizaciones públicas con la titularidad de ésta; por lo que suponen que, quitando peso a la titularidad pública de las organizaciones (total o parcial), mediante la privatización de los servicios públicos, se puede incrementar la eficiencia del sector público<sup>14</sup>.

“La privatización de las empresas públicas ha sido un instrumento diseñado para aumentar la eficiencia de las empresas implicadas, introducir competitividad, ayudar a eliminar el déficit público, ampliar los mercados financieros y estimular el ahorro familiar” (Trigo, 2004, p.18).

A modo de resumen, se van a mostrar los múltiples matices que engloba el concepto de privatización, de acuerdo con Villoria (1996), que entiende ésta de manera amplia, e incluye cualquiera de las siguientes actuaciones públicas, según el grado de titularidad pública que se mantenga:

---

<sup>14</sup> Otros autores defienden que la ineficiencia puede darse por muy diversas razones, siendo la titularidad pública una de ellas, pero no la única, por lo que actuar sobre otros factores, como por ejemplo, la mejora organizativa interna, puede ser también una solución a adoptar. En todo caso, se va a profundizar sobre la privatización, con el fin de acercarse al objeto de estudio de la investigación.



1. La transferencia de patrimonio público al sector privado, mediante la venta de activos públicos, pudiéndose reservar el Estado mecanismos de control.
2. El pase a formas jurídicas provenientes del Derecho privado.
3. La transferencia de ciertas actividades para su gestión privada, mediante alguna de las formas legales previstas como la gestión indirecta o bien la externalización de servicios (*out sourcing, contracting out,*).
4. La orientación de una empresa pública hacia un tipo de gestión privada que busque el beneficio, mediante un proceso de desburocratización interna y de fortalecimiento de los vínculos con el mercado.
5. El incremento de autonomía en la gestión de unidades administrativas, con el fin de que puedan ser controladas por objetivos en lugar de por normas.
6. La descentralización territorial, utilizada para vincular a los usuarios de los servicios con su financiación y fomentar una toma de conciencia de los costes.
7. La promoción de la concurrencia en el aprovechamiento de los bienes públicos, favoreciendo incluso la competencia entre organizaciones públicas.
8. El desmantelamiento de los monopolios “naturales” del Estado, mediante la desnacionalización y la privatización de empresas públicas.
9. La adaptación de los salarios, condiciones de trabajo y de empleo a las condiciones de trabajo del sector privado, reduciendo los privilegios de los empleados públicos.
10. La reducción del volumen de ciertas prestaciones públicas, en función de la naturaleza e importancia de éstas.
11. La utilización gratuita por parte de empresas privadas de los medios de producción y/o del conocimiento creado por el sector público, por ejemplo la investigación.
12. La exención, bonificación, reducción de impuestos o entrega de terrenos a empresas para atraer la inversión privada.

13. La internacionalización, entendida como la apertura de parte del capital público o bien el establecimiento de alianzas estratégicas en mercados externos.
14. La posibilidad de quiebra de las empresas públicas para favorecer una mayor responsabilidad de los gestores.
15. El cobro de tasas por la utilización de servicios para compensar las demandas superiores a lo normal o las preferencias asimétricas.
16. La entrega de bonos públicos con los que el receptor puede seleccionar la empresa que le prestará el servicio correspondiente.
17. La intermediación de instituciones no gubernamentales o el uso del voluntariado ciudadano para la prestación de servicios.
18. La limitación de los poderes del Estado para que no pueda frenar el proceso privatizador.

La expansión de los servicios públicos está ligada a los procesos de desintegración vertical y outsourcing (contratación fuera de la empresa de actividades especializadas, como la vigilancia, la contabilidad, la limpieza,...), y es propio de la época, denominada por Castells (1998) como “informativa”. Ello reafirma que la concertación de servicios públicos con el sector privado, puede ser comprendida como una herramienta que permite ofrecer servicios conforme a las nuevas exigencias de la ciudadanía y a la ola reformadora que invade a la Administración pública, tal como plantea Subirats (1994). Estas modalidades de privatización van a ser motivo de estudio en la presente investigación.

## **7.2 Reflexiones entorno a la privatización de servicios públicos.**

Aún teniendo en cuenta que la privatización de servicios públicos afecta a los ciudadanos en forma de más oferta, de mayor calidad y de menores precios (Trigo, 2004), es importante reflexionar sobre los efectos de la privatización, valorando posibles impactos negativos, así como las condiciones que pueden asegurar el máximo aprovechamiento de dichos servicios.

En general, la presión del sector privado para entrar en el campo de la gestión de los servicios públicos es muy grande, y lleva a que se valore la gestión predominantemente en términos de eficacia, eficiencia y economía (valores propios del sector privado). Las respuestas a la ausencia de eficiencia de la Administración no pueden surgir del mero análisis de la capacidad de lo público para competir económicamente con lo privado, sino de un análisis de conjunto en el que también se tengan en cuenta determinados valores como la imparcialidad, la justicia, la participación o la representatividad (Goma y Subirats, 1998).

El Estado no puede actuar como una empresa privada, sin más, sino que debe intentar establecer un marco para la comunicación entre los diferentes agentes sociales, en condiciones de igualdad. De esta manera puede aparecer la privatización como una opción modernizadora, pero, bajo un control de la esfera pública. Aún teniendo en cuenta las ventajas de la privatización, ésta puede ser que no consiga resultados positivos en todos los casos, por lo que, el Estado debe participar en su regulación, para que el mercado no cree grandes desigualdades sociales. Este es un posicionamiento personal que regirá la exposición de los siguientes apartados, frente a otras tendencias más liberales que apuestan por una inhibición de la Administración en la regulación de los asuntos públicos.

“Si los valores que se defienden son el individualismo, la eficiencia, la economicidad o la preeminencia de la función empresarial, marginando otros como la imparcialidad, la justicia, la participación o la representatividad, el sector público en su conjunto puede dejar de tener razón de ser” (Villoria, 1996., p. 128). En este mismo sentido en el Libro blanco para la mejora de los servicios públicos, se considera que “hacer sostenible el progreso, incrementar la cohesión social y promover la equidad, constituyen objetivos irrenunciables de la Administración pública, que puede operar como empresario o como facilitador” (MAP, 2000, p.139).

Es posible y necesaria la comparación de los servicios prestados por la acción pública (aunque sea mediante la externalización de servicios), con los prestados en el sector privado, afirma Beltrán (2000), pero sin perder de vista en ningún momento que los criterios públicos de asignación de recursos, así como los de acceso a la prestación, no tienen o no deben por qué coincidir con los utilizados por las empresas con ánimo de lucro. Subirats (1994) recomienda que la perspectiva de trabajo en la Administración pública combine una mentalidad de mejora de la gestión, con una plena conciencia de las particularidades propias del sector público:

“La realidad de la Administración pública, su tradición, su organización burocrático-legal, sus dependencias políticas o la falta de indicadores fiables de gestión comparables a los de la cuenta de resultados en el sector privado” ponen de manifiesto las diferencias entre ambas realidades, y hace muy difícil la aplicación generalizada al mundo de la Administración pública las técnicas de gestión privadas”.

(Subirats, 1994, p. 14)

La complejidad de las sociedades actuales exige, según Cohen (2001) una reflexión sobre las consecuencias de las políticas, y sobre lo que se gana y se pierde con cada fase de reforma. Es absolutamente necesario intentar anticipar los efectos, facilitar el debate racional entre opciones diversas, sondeando las implicaciones de las diferentes propuestas en el conjunto de la sociedad.

“Desde mediados de la década de 1980, los Estados de todo el mundo se han comprometido con la desregulación de los mercados y la privatización de compañías públicas, sobre todo en sectores estratégicos y rentables como la energía, las telecomunicaciones, los medios de comunicación y las finanzas. En muchos casos, sobre todo en América Latina, la liberalización y la privatización han abierto oportunidades de inversión, aumentando la productividad en las empresas privatizadas, inducido la modernidad tecnológica y, en última instancia, espoleado el crecimiento económico en general... Si embargo, la desregulación por sí misma, o la privatización por sí misma, no son mecanismos de desarrollo. En las condiciones de una economía capitalista globalizada, suele haber prerequisites para el crecimiento económico”.

(Castells, 1998, p. 117).

Por ello, en la presente investigación se van a intentar conocer los efectos que puede tener la privatización sobre la accesibilidad de los ciudadanos a los servicios públicos deportivos (midiendo ésta, por ejemplo, a partir de la diversidad de colectivos atendidos, los precios establecidos, las barreras de acceso, etc.).

### **Condicionantes en la privatización de servicios públicos.**

Frente a las visiones más optimistas sobre la privatización, surgen cuestionamientos que exigen un análisis detallado de los pros y los contras de la actuación privatizadora.

Bañón, R., Bouckaert, G. y Halachmi (1995) proponen tener en cuenta los siguientes aspectos con el fin de obtener una visión realista:

La actuación pública se produce en muchas ocasiones por la incapacidad privada para dar servicios con equidad y eficacia.

Sin que exista competitividad, es muy difícil justificar que se pase del monopolio público al privado.

Existen vías para generar competitividad sin necesidad de privatizar totalmente, generando competencia entre lo público y lo privado.

La privatización no evita la responsabilidad pública final en el resultado del servicio.

Tras las privatizaciones existen unos costos ocultos para el sector público, derivados de la pérdida de conocimiento (know-how), de información y del control de datos estratégicos.

La mayor eficiencia del sector privado puede conseguirse a costa de valores como la seguridad o la igualdad.

Gran parte de los beneficios de la contratación externa se consiguen gracias a las economías a gran escala, pudiéndose llegar a asociar organizaciones públicas para conseguir mejores precios.

La contratación externa puede ocasionar la pérdida de capacidad de hacer políticas, al dejar la implantación en manos de un tercero, que tiene capacidad de definir el cuándo, el cómo y quien recibe aquel servicio no pactado o mal especificado en el contrato.

Conseguir beneficios a corto plazo puede ocasionar perjuicios a largo

término, sobretodo en aquellos aspectos esenciales que han definido tradicionalmente el Estado de bienestar.

Con el fin de intentar establecer las condiciones más oportunas en las que puede desplegarse la gestión indirecta de servicios públicos deportivos, se van a analizar con mayor detenimiento algunos de los aspectos comentados, o que se deducen de éstos, concretamente:

- a) La competencia en el entorno.
- b) El interés por la actividad económica y auge del sector terciario.
- c) La calidad del contrato y seguimiento del mismo.
- d) El impacto social tras las privatizaciones.

### **La competencia en el entorno.**

Aún persiguiendo lo contrario, la privatización puede ser fuente de ineficacia, ineficiencia y ausencia de equidad cuando el mercado es inexistente, o bien no está sujeto a análisis, control y debate. Existen estudios que demuestran que la externalización es menos costosa que la prestación pública del servicio, pero solamente en el caso de que haya competencia real para el aprovisionamiento del servicio. Osborne y Gaebler (1994) afirman claramente que la base de eficiencia está en la existencia de competencia en el entorno. Además, según indica Rodríguez (2000), en un mercado competitivo, las organizaciones tienden a garantizar una mejor calidad en la prestación de servicios para lograr su supervivencia.

En las últimas décadas, la adopción de un sistema de dirección orientado hacia la calidad ha sido una de las alternativas con más éxito para mejorar la competitividad y asegurar la continuidad de la empresa a largo plazo (Llorens, F. J., Fuentes, M., 2000). El incremento de los flujos de información casi instantáneos estimulan los procesos de cambio (MAP, 2000), y ello, indirectamente, abre las puertas a una mayor competitividad.

La propia Administración pública puede convertirse ella misma en una

red y dinamizar cada elemento de su estructura interna, y de su entorno<sup>15</sup> con el fin de crear competencia; ello suele realizarse mediante “la descentralización de sus unidades y con la creciente autonomía otorgada a cada una, permitiendo incluso que compitan entre sí, si bien dentro de una estrategia general común” (Castells, 1998, p. 192).

La irrupción masiva de “los tigres asiáticos” o mercados del Pacífico, la deslocalización de la empresas fuerzan una competencia global, y obliga a que los Estados no puedan quedar al margen, ni consumir mas recursos de los necesarios con el fin de facilitar una cuota considerable de mercado a las empresas de su propia nación (Castells, 1998). La Administración tiene una responsabilidad primordial en ello.

Ahora bien, cuando se pasa de lo global a lo local, pueden encontrarse dificultades para encontrar o fomentar dicha competencia. En la última década ha sido espectacular el crecimiento de competencia en el sector deportivo, desde que éste se ha convertido en un negocio y en un bien de consumo generalizado (Heinemann, 1998). Este ha sido un fenómeno que se ha localizado principalmente en las grandes ciudades de nuestro país, y muy especialmente en los alrededores de la ciudad de Barcelona.

Estamos asistiendo a un crecimiento exponencial del sector privado deportivo en gran parte del territorio catalán; empresas que antes basaban su negocio en la externalización del servicio de monitores y socorristas, ahora se plantean centrarse únicamente en la explotación y/o construcción de instalaciones deportivas, dejando paso a nuevas empresas más modestas que inician su negocio ahí donde las grandes empresas lo desestiman. Se introducen en la gestión indirecta local grandes empresas extranjeras que desembarcan en nuestro país, visto el potencial de expansión del negocio.

---

<sup>15</sup> Se identifican en este caso el entorno con las empresas que gestionan los servicios públicos mediante la privatización.



Constructoras y empresas de servicios se agrupan y crean empresas nuevas, tras descubrir el nuevo filón de la gestión deportiva municipal.

El sector del fitness y el wellness todavía tienen gran potencial de crecimiento en España, con relación a otros países europeos de nuestro entorno, tanto en el sector público como en el privado.

Ahora bien, en determinados municipios (básicamente de tamaño pequeño o alejados del área de influencia de Barcelona), la viabilidad económica de algunas instalaciones deportivas, la capacidad adquisitiva de los ciudadanos o bien la falta de entidades adecuadas al servicio que se pretende externalizar, todavía no aseguran que haya suficiente competencia para sacar el máximo provecho de la gestión indirecta, o para que ésta pueda plantearse con garantías. La competencia no está todavía generalizada en todos los municipios catalanes, y mucho menos del resto de España, puesto que depende en gran manera del contexto social y económico en el que se ubique el servicio deportivo municipal.

### **El interés por la actividad económica y el auge del sector terciario.**

Pueden existir ámbitos de la actividad económica por los que el sector privado no sienta ningún interés; pensamos que este hecho sucede en determinados tipos de instalaciones públicas deportivas o municipios concretos, mientras que en otros casos, el interés es máximo, tal y como muestra el gran crecimiento de empresas privadas especializadas en la gestión de piscinas cubiertas y polideportivos públicos, en determinados contextos. La Administración debe actuar en ambos casos, en el primero, quizá, ofreciendo directamente los servicios, y en el segundo, haciendo posible que los intereses del sector privado sean compatibles con los principios rectores de una oferta pública; tutelando y vigilando el proceso privatizador.

En Cataluña existe un gran interés del sector privado, tanto asociativo como comercial, por gestionar los servicios públicos que la Administración pone al alcance de los ciudadanos, más concretamente las piscinas cubiertas. Un reflejo de ello es el artículo publicado en el diario el Periódico el pasado 27 de marzo de 2005 en el que uno de los propietarios de Caprabo (importante empresa distribuidora alimenticia catalana), explicaba las razones de la creación de una reciente, pero potente empresa que invierta y gestiona instalaciones deportivas, que él mismo preside:

“Un grupo de amigos empresarios con una larga experiencia en los sectores de la construcción, los servicios y el comercio, decidieron en Junio de 2002, poner en marcha un proyecto conjunto. Con la compañía Duet & Sports, han entrado con fuerza en el floreciente mercado de la gestión privatizada de equipamientos deportivos de promoción pública.

El principio de ambos negocios (gestión deportiva y comercial) es el mismo, afirma Silvio Elías, ofrecer lo mejor al cliente a un buen precio. El proyecto dio fruto el pasado mes de marzo con la presentación del centro deportivo de Tiana, el primero de Duet Sports finalizado y en funcionamiento.

La facturación de la nueva compañía pasará de 5,1 millones en el 2005 a 11,8 millones en el 2007, y la inversión superará los 32 millones de euros, según las previsiones en base a los proyectos actuales.

El campo de juego de la empresa se encuentra situado preferentemente, según los planes, fuera de la ciudad de Barcelona, que tiene una oferta deportiva muy cubierta, en municipios de 30.000 a 100.000 habitantes y en el área de influencia de ciudades de mayor tamaño.

Duet Sports no se plantea entrar en el mercado privado, porque no es su vocación y porque considera que es una actividad con una competencia notable entre grupos empresariales importantes. Grupos catalanes como DIR han visto crecer la competencia con la irrupción de multinacionales del sector del ocio y del fitness”.

Atendiendo a las grandes transformaciones llevadas a cabo en el

modelo productivo de los países desarrollados, con el traspaso del peso de la economía hacia el sector terciario y la sociedad del conocimiento, puede verse como los inversores privados están poniendo sus ojos en un sector terciario que cuenta con importante presencia pública, sobre todo en Europa. Si atendemos al PIB y al nivel de ocupación laboral, es evidente que vivimos en una sociedad de servicios, en la que los servicios públicos ocupan un lugar muy relevante. “El grueso de los nuevos puestos de trabajo está en las actividades de servicios” (Castells, 1998, p. 251).

En este sentido, el sector privado ofrece incrementos de productividad y eficiencia, pudiéndose despojar del empleo superfluo existente en el sector público, e implantando formas de gestión más ágiles.

La flexibilidad, expresada desde el punto de vista organizativo, requiere trabajadores en red y a tiempo flexible, así como una amplia gama de relaciones laborales, incluida la subcontratación recíproca. Ello lleva a la descentralización coordinada del trabajo, afirma Castells (2001).

Los cálculos acerca de la productividad del sector de servicios en las economías occidentales maduras ponen de manifiesto que crece menos que la del resto de sectores de la economía, al mismo tiempo que su participación en el PIB es cada vez mayor. Ello es entendido por algunos como una “terciarización” de la economía. Dicho esquema, afirma Beltrán (2000), se reproduce en los servicios públicos: su participación en el conjunto de la economía es cada vez mayor y, su productividad menor, creciendo más lentamente que la del conjunto de la economía. Hay una homogeneidad de comportamiento entre el sector servicios (el todo) y los servicios públicos (la parte).

“En casi todos los países de la OCDE, el público tiene generalmente una

opinión negativa sobre la capacidad de los organismos públicos, la lentitud para resolver, la apertura hacia el público, la amabilidad y la eficacia de los funcionarios, especialmente en época de crisis económica” (OCDE, 2004, p. 23).

La mala percepción del trabajo realizado por los empleados públicos es un argumento importante utilizado para mostrar la idoneidad de la privatización de los servicios públicos, “quitando peso” al sector público y apostando por las formas de organización privada; de hecho, Castells (1999) corrobora que los puestos de trabajo en la Administración han descendido en países como Estados Unidos, Reino Unido, Alemania y España.

Las políticas de personal en la Administración pública tienen unas peculiaridades que pueden influir en la apreciación percibida por los ciudadanos, pudiendo limitar su actuación. Ramió (1999) destaca en este sentido:

La rigidez en el despido de los empleados, con el fin de evitar la politización.

El gran impacto de las normas sobre el quehacer de los trabajadores.

Los sistemas de selección rígidos para garantizar la igualdad y el mérito en el acceso.

La dificultad en medir los rendimientos personales.

La permeabilidad entre diferentes organismos públicos, que no tienen la misma cultura organizativa.

Todavía hoy, en los inicios del s. XXI, se puede afirmar que la gestión de los recursos humanos es la gran asignatura pendiente en la Administración española, a pesar de haberse concienciado sobre el papel de los recursos humanos en la modernización del sector público. “La Administración tiene dificultades para adaptarse a una nueva concepción de la función pública, que tome en consideración las exigencias de los nuevos tiempos y la evolución de las expectativas de los individuos” (MAP, 2000, p. 50). Al fin y al cabo, las

reformas las llevan adelante o las hacen fracasar las personas, en ellas está gran parte del éxito del proceso.

En este sentido, las relaciones laborales del sector privado constituyen un valor añadido en la gestión de servicios públicos: las mejoras de los servicios que ofrecen a sus clientes internos y externos, como consecuencia de los nuevos modelos de dirección de su personal, proporcionan una mayor agilidad y adaptabilidad al entorno cambiante, superior a la que en estos momentos ofrecen la mayoría de las organizaciones públicas (MAP, 2000). Esta puede ser una gran baza a la hora de optar por la externalización de los servicios públicos, y en particular, los deportivos.

### **La calidad del contrato y el seguimiento del mismo.**

“La adecuada prestación de servicios por parte de empresas privadas o no gubernamentales está ineludiblemente conectada a la calidad del contrato que se firme; un contrato que se refiera a actividades muy amplias, vagamente definidas o sin conexión con resultados precisos, no permitirá un buen seguimiento de la actividad empresarial, ni asegurará una ejecución adecuada de los servicios” (Villoria, 1996, p. 127). En nuestro estudio se verá hasta qué punto los Ayuntamientos catalanes plasman todo ello en la redacción del pliego de condiciones que regula la gestión indirecta de instalaciones deportivas; éste es la base del posterior contrato de externalización, y determina el diseño de la oferta deportiva municipal que gestionará el sector privado.

En este punto, detenemos la mirada para analizar uno de los factores que muestran la falta de racionalidad en ciertas actuaciones públicas referidas

a la redacción del contrato; puede citarse en este sentido lo que se conoce como “isomorfismo institucional” descrito por DiMaggio y Powell (1983), según el cual, ciertas organizaciones con un fuerte contenido institucional o sin objetivos claros, tienden a copiar cualquier innovación que observen en instituciones de naturaleza similar. Además, se puede hablar también de la existencia de ciertas “modas” en los procesos de reformas administrativas, que dan por válida una acción modernizadora aplicada en otro entorno, sin cuestionarse la idoneidad o la conveniencia de adaptarla a otra organización pública concreta.

El isomorfismo institucional puede ayudar a comprender la enorme similitud que se intuye existe entre los pliegos de condiciones que regulan la gestión indirecta de instalaciones deportivas del mismo o diferente Ayuntamiento, tal como se estudiará más adelante. El isomorfismo y/o la moda ayudan a comprender que se importen determinadas actuaciones de gestión pública sin que sean, en muchas ocasiones, coherentes con la ideología de los gobiernos afectados, con la cultura organizativa dominante en esa porción de la Administración o bien con las necesidades del entorno.

De hecho, a menudo, en el mundo de la Administración pública, se observa una “falta de definición de los deseos de los que tienen capacidad de decidir...no hay la suficiente claridad en la determinación de los objetivos que permita introducir mecanismos de medida y control de eficacia y eficiencia que, en cambio, parecen operativos en el mundo de lo privado” (Subirats, 1994, p. 47). Falla el punto de partida inicial, la definición de objetivos, la expresión de las voluntades públicas, dando lugar fácilmente a la indefinición o incoherencia en las políticas públicas, y concretamente las deportivas.

“En todas aquellas situaciones en las que existe ambigüedad en la determinación de los objetivos de la organización, .... la decisión puede ser

fruto de una coincidencia casual entre problemas que buscan solución, soluciones que buscan problemas y participantes que buscan problemas por resolver, intereses que satisfacer o alianza que crear” (Subirats, 1994, p. 82). Se intuye que algo de ello existirá en la redacción de los pliegos de condiciones de servicios deportivos; algunos casos pueden ser fruto de la casualidad, de la copia del texto elaborado por otra organización, sin que queden claros los objetivos sobre la política deportiva que pretende implantar el Ayuntamiento.

La planificación estratégica debería quedar reflejada en la redacción de los pliegos de condiciones que regulan la gestión indirecta de los servicios deportivos municipales, y no siempre es así. Debería partirse de la definición de las prioridades y de la dirección que se pretende marcar con la implantación de una determinada política deportiva municipal. Muchas veces no se refleja en dicho documento la voluntad de actuación de la Administración pública. El mimetismo en la elaboración de los pliegos de condiciones no deja de ser una manera de dejarse llevar por la moda, entendiendo que “las modas traen y llevan modelos e instrumentos de gestión que, en sí mismos, parecen dar sentido a las organizaciones públicas” (Villoria, 1996, p.282). Deberían introducirse, por lo tanto, elementos de planificación propios de cada Administración local, que refleje las circunstancias y el entorno de cada realidad deportiva.

En el libro blanco para la mejora de los servicios públicos se comenta: “una de las carencias actuales de la gestión pública estriba en la ausencia de un sistema global de control de la gestión. A menudo, los únicos controles que existen son los puramente económicos, sin que se evalúen resultados, impactos, decisiones de gestión, aprovechamiento de los recursos o capacidad de ofrecer soluciones imaginativas, imposibilitando que se identifiquen aquellas organizaciones que funcionan de manera óptima” (MAP, 2000, p.106). La falta de evaluación global se produce tanto, cuando es la propia Administración pública la que gestiona el servicio, como cuando se opta por la gestión

indirecta, ya que en la mayoría de los casos existe una falta de control posterior a la firma de contrato, o se centra básicamente en aspectos económicos. Veremos que sucede en el caso de los servicios deportivos.

Se puede afirmar que las exigencias marcadas en el pliego de condiciones y el posterior contrato, son claves para regular la prestación de los servicios públicos locales externalizados en materia deportiva, así como el seguimiento que realice la Administración pública sobre el ente gestor.

### **El impacto social tras las privatizaciones.**

Cohen y Franco (1993) describen algunos de los defectos que pueden aparecer tras la privatización de servicios públicos, en el caso de que se haya realizado sin unos objetivos claros o, demasiado alejados con respecto a los objetivos sociales que, supuestamente, le corresponde asumir a la Administración pública.

Es bueno reflexionar sobre ello, para comprobar si se detectan en la oferta de las piscinas cubiertas catalanas, según la modalidad de gestión que se implante:

Acceso segmentado de la población; es decir, que la oferta no esté abierta a todos los grupos sociales, puesto que en algunos casos se benefician más aquellos grupos que actúan de manera corporativa, con un mayor poder de reivindicación. Obviamente los más pobres carecen de organización, y por lo tanto de capacidad de defender sus intereses.

Universalismo aparente, entendido como el derecho de todos los ciudadanos a recibir las prestaciones, independientemente de su capacidad de pago, puesto que no siempre se cumple.

Supuesto impacto redistributivo, que debería ayudar a reducir las



desigualdades de ingresos, aunque en algunos casos suelen beneficiarse más de los servicios públicos las clases sociales media y media-alta, y no los más necesitados.

Surgimiento de nuevos servicios de “moda”, que dejen de lado otros que son quizá más eficaces socialmente.

Por ejemplo, “puede darse un caso peculiar de falta de eficacia si los servicios discriminan a ciertas capas de la población, las menos acomodadas, dificultando o excluyendo el acceso a determinados servicios en los que hubiere que pagar.” (Beltrán, 2000, p. 33). No queremos decir con ello que el acceso a los servicios públicos tenga que ser gratuito, pero sí que señalamos que unos precios caros, puede hacer pensar que los conceptos de eficacia y eficiencia (presentes en la privatización de servicios) deberían matizarse. El funcionamiento del mercado no puede ser extrapolable a los servicios que presta la Administración pública sin mayores consideraciones, teniendo como referente, en todo caso, la legislación vigente referida a precios públicos.

La Ley 8/1989, de 13 de abril de tasas y precios públicos, establece en el art. 25 que, los precios públicos marcados como contraprestación pecuniaria a satisfacer por la realización de un servicio deportivo, se determinarán a un nivel que cubra, como mínimo, los costes económicos originados por la prestación de los servicios; y, en todo caso, “cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen, podrán señalarse precios públicos que resulten inferiores... previa adopción de las previsiones presupuestarias oportunas para la cobertura de la parte del precio subvencionada”.

“La creciente incapacidad del Estado para responder a las presiones sociales, deslegitima aún más su papel protector y representativo frente a las minorías discriminadas” (Castells, 1999, p. 304). La posibilidad de que existan dichas situaciones, lleva a la Administración pública a buscar alternativas para que las políticas contribuyan realmente a elevar el nivel de vida de la población.

“Esta tendencia hacia la desigualdad y la polarización no es inexorable: puede contrarrestarse y evitarse mediante políticas públicas” (Castells, 2001, p. 414). Para intentar paliar o evitar dichos efectos, la Administración pública puede promover o exigir, entre otras, las siguientes actuaciones:

Practicar una política compensatoria, aplicando una discriminación positiva para poder atender a los más necesitados y priorizando acciones entre los más desfavorecidos.

Aplicar métodos de evaluación, con un seguimiento de los programas que permita reorientar los proyectos.

Lograr que los servicios se usen, que lleguen realmente a sus destinatarios. Ello exige analizar la oferta y su demanda, rediseñar en muchos casos la primera e incrementar la información suministrada sobre los servicios, especialmente a determinados colectivos, y eliminar las barreras burocráticas que dificulten el acceso.

Responder mejor a las necesidades de los ciudadanos, incrementar su participación y lograr una mejora continua de los programas.

## **8. La descentralización de la Administración pública: el papel de las corporaciones locales.**

Desde la generalización del Estado de bienestar se ha producido una “periferialización del Gobierno central”, una localización de los servicios públicos, considera Beltrán (2000). Además, la exigencia de democratizar nuestro país tras el fin de la dictadura franquista, llevó de manera inherente la necesidad de reforzar la “periferia”, descentralizando decisiones, propiciando una mayor intervención de las Administraciones regionales y locales (Subirats, 1994). De hecho, la nueva organización territorial del Estado tras la Constitución de 1978, permitió una importante acción de descentralización territorial y funcional, incrementando las competencias de las Administraciones autonómicas y locales.

En este contexto, se entiende el gran desarrollo de la Administración local española en la prestación de servicios, como instrumento de acercamiento a los ciudadanos.

El caso español se enmarca en una corriente descentralizadora iniciada en el entorno europeo, provocando desde sus inicios intensas polémicas (Mayntz, 1994), que caracterizan todavía hoy en día las relaciones entre entes gubernamentales de diferente ámbito geográfico<sup>16</sup>; cada parte defiende su relevancia en la gestión de los intereses generales. El traspaso de poder central a nivel regional y local refuerza las fuerzas centrífugas, afirma Castells (1999), por un lado acerca el gobierno al ciudadano, pero, a la vez, aumenta su desconfianza hacia el Estado central. El conflicto y la reivindicación estarán siempre presentes, representando, en definitiva, una mayor complejidad de la acción política.

---

<sup>16</sup> Estado con gobierno regional, o bien, gobierno regional con gobiernos locales.

La descentralización surge como respuesta a las transformaciones de la sociedad, a las exigencias del progreso económico y a la evolución de los avances tecnológicos. La incapacidad creciente del Estado para responder simultáneamente a la pluralidad de aspiraciones que le plantea la sociedad provoca una crisis de legitimación (Castells, 1999). Para superar ésta, los estados descentralizan parte del poder en las instituciones políticas locales y regionales, dejando que los niveles inferiores de gobierno asuman la responsabilidad de vincularse con la sociedad en la gestión de los asuntos de la vida cotidiana.

La tendencia actual es pensar que la centralización política implica altos costes de eficacia y eficiencia, puesto que desde una Administración central de grandes dimensiones no es posible atender de manera adecuada la diversidad de situaciones que plantea hoy en día la sociedad. “El Estado resulta demasiado voluminoso para intervenir con eficacia en los conflictos regionales o locales” (Subirats, 1999, p. 16). La agilidad que se le requiere a una Administración moderna demanda un mayor grado de autonomía organizativa.

Parece cumplirse el dicho según el cual “los gobiernos nacionales en la era de la información son demasiado pequeños para manejar las fuerzas globales, pero demasiado grandes para manejar las vidas de la gente” (Castells, 1999, p. 302). De ahí el papel tan importante que adquiere la Administración local en la organización de los asuntos diarios de la ciudadanía.

En este contexto, la Administración local juega un papel primordial en la prestación de los servicios públicos propios del Estado de bienestar: ha pasado a tener una importancia destacada en la configuración de los problemas sociales, y, consecuentemente, los ciudadanos le exigen una mayor capacidad de respuesta política. “Los gobiernos locales son el punto de contacto más cercano entre el Estado y la sociedad civil” (Castells, 1999, p. 300).

La globalización de la economía ha llevado consigo, paradójicamente, una revalorización de lo local. Esa tensión dialéctica entre lo global y lo local, genera demandas contrapuestas en el ámbito de la Administración pública.

Así, por un lado, se requieren respuestas rápidas y flexibles en la toma de decisiones y, por otro, se espera de ella una mayor receptividad ante los ciudadanos y el desarrollo de procedimientos nuevos de consulta y participación. La búsqueda de fórmulas capaces de mejorar la calidad de las decisiones a través de la participación y, al mismo tiempo, asegurar las respuestas ágiles y rápidas que la economía necesita, constituye otro de los desafíos de las Administraciones públicas del actual siglo (MAP, 2000).

Villoria (1996) afirma que la Administración local ha sufrido transformaciones importantes en el modo de gestionar los asuntos públicos. Las corporaciones locales han llegado a la conclusión de que era preciso efectuar innovaciones en la relación con un entorno en el que la pervivencia y la estabilidad de las organizaciones públicas ya no está asegurada, y, que además, era necesario introducir innovaciones en su gestión interna, con el fin de legitimar su actuación en base a los productos o servicios ofertados.



## **C) LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ESPAÑOLA. LA PRIVATIZACIÓN EN EL ÁMBITO DEPORTIVO.**

### **9. El desarrollo del deporte público local en la democracia española.**

“Los últimos años del franquismo estuvieron marcados por una insatisfacción creciente no sólo en cuanto a la falta de libertades políticas, sino también respecto a las insuficiencias generales de los servicios colectivos. ...Sin embargo, tanto las experiencias previas a la dictadura como los tímidos intentos efectuados a finales de la misma habían sentado las bases sobre las que se construirían las políticas deportivas del naciente Estado de bienestar español.... Si bien en ningún momento llegaron a existir unas políticas deportivas públicas, se sentaron las bases de modos de hacer posteriores”.

(Puig, Sarasa, Junyent y Oró, 2003, p. 17).

A lo largo de los últimos treinta años, España ha protagonizado un tiempo histórico de enorme relevancia para la vida política, social y económica del país. La sociedad española ha experimentado en las últimas décadas un proceso de modernización de enorme intensidad. La sociedad se ha modernizado y la Administración pública también.

Es interesante señalar el paralelismo existente entre el proceso general seguido por la Administración pública y el del sector público deportivo. Las peculiaridades del deporte, su gran imbricación social, las especificidades de éste en cada parte del territorio español, etc., han hecho que la construcción y gestión de equipamientos deportivos públicos haya seguido una evolución similar al modo de actuación marcado por la Administración pública en general. Además, también “la relación entre las Administraciones públicas y las organizaciones privadas en el ámbito de los deportes no parece muy diferente de la que en general mantienen el Estado y la sociedad civil española en otros ámbitos de bienestar” (Puig, Sarasa, Junyent y Oró, 2003, p. 25). Ha habido un rasgo común, a diferencia de otros países europeos: la hegemonía del sector público frente a otros actores sociales.

El sistema deportivo español ha evolucionado enormemente en los últimos años. Numerosos datos manifiestan el gran crecimiento y la heterogeneidad que ha adquirido el deporte en nuestro país (Burriel y Puig, 1999), teniendo en cuenta que “desde los inicios de la transición, el deporte formó parte de los aspectos que debían ser atendidos por el Estado de bienestar” (Puig, Sarasa, Junyent y Oró, 2003, p. 18).

“La década de los setenta, tan densa en acontecimientos históricos que cambiaron radicalmente el rumbo político de la España contemporánea – finales del franquismo, inicio de la transición democrática, aprobación de una nueva Constitución, convocatoria de las primeras elecciones generales-, fue también tiempo de reivindicaciones sociales en el campo del deporte. Se pretendía ampliar las bases del deporte popular, facilitar la práctica deportiva del mayor número de personas en instalaciones apropiadas; se aspiraba a universalizar la enseñanza y práctica de la educación física y el deporte en la escuela, y todo ello desde la consideración del deporte como un derecho ciudadano”.

(García Ferrando y Lagardera, 2002, p. 40)



Los primeros Ayuntamientos democráticos iniciaron su actuación en materia deportiva durante la década de los ochenta, caracterizada por el crecimiento económico y el gran incremento de los presupuestos municipales (Gallardo, Jiménez, 2004). Desde entonces se ha registrado un fuerte crecimiento en la dotación de equipamientos deportivos.

Tras comparar los dos Censos nacionales de instalaciones deportivas realizados en España<sup>17</sup>, se confirma el gran crecimiento en la construcción de instalaciones y espacios deportivos en nuestro país. El ritmo de creación de equipamientos deportivos en los últimos veinte años ha sido realmente importante; especialmente por parte de las Administraciones públicas locales. Cataluña muestra un incremento menor a la media estatal, pero continúa siendo la Comunidad Autónoma con mayor número absoluto de instalaciones y espacios deportivos.

Censo	Instalaciones deportivas		Incremento	Espacios deportivos		incremento
	1986	1998		1986	1998	
Total España	48.723	66.670	36,8%	99.775	154.824	55,3%
Cataluña	8.532	11.003	29,0%	20.738	29.336	41,5%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del II Censo de instalaciones deportivas  
Martínez del Castillo, 1998.

La evolución del parque de equipamientos deportivos es un ejemplo manifiesto del crecimiento deportivo en nuestro país; dos terceras partes de las instalaciones deportivas españolas fueron construidas en el período 1976-1997 (Burriel y Puig, 1999). El papel de la Administración pública ha sido relevante en la dotación de equipamientos deportivos, especialmente el de los municipios: “de cada diez instalaciones existentes en el territorio español, seis son propiedad del sector público, destacando los Ayuntamientos que son

<sup>17</sup> El I Censo fue realizado en 1986 y el II Censo en 1998, por el Consejo Superior de Deportes, en coordinación con las diferentes Comunidades Autónomas.

propietarios del 51,6% de las instalaciones censadas<sup>18</sup> (Burriel y Puig, 1999, p. 180). El sector público ha sido la locomotora en la construcción de instalaciones deportivas (Martínez del Castillo, 1998).

La organización del deporte español está enmarcada en un modelo que cuenta con una gran presencia del sector público, heredado de la etapa franquista. El Estado, tras la época fascista, enfatizó la intervención del sector público. Mayoritariamente, los Ayuntamientos llevaron a cabo sus iniciativas sin contar con otros agentes sociales, de los cuales se desconfiaba. Se consideraba que sólo una gestión enteramente asumida desde la iniciativa pública era garantía de justicia social. Los mismos movimientos sociales que canalizaron el descontento de la población ante la falta de servicios y equipamientos colectivos, durante los últimos tiempos del franquismo, fueron los que apostaron por un sector público fuerte que asumiera sus responsabilidades (Puig, Sarasa, Junyent y Oró, 2003).

Los Ayuntamientos democráticos tomaron un especial protagonismo desde los comienzos de la transición del franquismo a la democracia, con el fin de promover el deporte para todos (García Ferrando, 2001), más como proveedores de servicios deportivos que como agentes mediadores o facilitadores. A partir de las primeras elecciones municipales democráticas de 1979, en la mayoría de Ayuntamientos se crearon departamentos de deportes, “que no sólo iban a ejercer tareas de apoyo al movimiento deportivo sino que se convertirían en agentes promotores activos del mismo” (Burriel y Puig, 1999, p. 197).

“Los servicios deportivos municipales en la España democrática han revolucionado profundamente los hábitos deportivos de los españoles, y han contribuido a transformar, mejorando significativamente, la oferta pública de servicios recreativos y de salud de las comunidades locales” (García Ferrando,

---

<sup>18</sup> Según consta en el II Censo de instalaciones deportivas (Martínez del Castillo, 1998).

2001, p. 315). Se puede hablar de que el sector público ha promovido una tendencia a la universalización de la práctica deportiva, puesto que se ha ampliado mucho el abanico de usuarios. Martínez del Castillo (1998) considera que se ha avanzado considerablemente en la tasa de participación<sup>19</sup>, el grado de accesibilidad y adaptación para personas con discapacidades, y en la diversificación de los tipos de usuarios<sup>20</sup>, especialmente en las instalaciones públicas locales.

A pesar de los logros, todavía existen desigualdades en el acceso a la práctica deportiva, según se trate del género, la edad, la clase social o la Comunidad Autónoma de residencia. Según el último estudio de hábitos deportivos de los españoles publicado por García Ferrando (2001):

Las instalaciones públicas son más frecuentadas por hombres que por mujeres; aunque las mujeres han ganado un espacio en el sistema deportivo merced a las iniciativas públicas, las diferencias todavía son grandes.

La desigualdad por edad se ha ido reduciendo con los años, pero todavía la oferta suele ser más atractiva para personas de edades intermedias que para jóvenes y personas mayores.

La desigualdad de clase es todavía muy alta, todavía la práctica deportiva es mas común entre la nueva clase social media que entre los trabajadores y la vieja clase media.

Los mayores índices de participación se registran en Cataluña, Navarra, Baleares y Madrid.

---

<sup>19</sup> Tanto en áreas rurales como urbanas (García Ferrando, 2001).

<sup>20</sup> Los ayuntamientos españoles comienzan a ofrecer programas destinados a personas con discapacidad, población universitaria, grupos específicos de mujeres, tercera edad, inmigrantes, etc. En muchos Ayuntamientos catalanes ésta es una práctica habitual.

Tras el gran impulso de la práctica deportiva por parte de los Ayuntamientos democráticos, se puede afirmar que el papel hegemónico del Estado comienza a sufrir cambios a inicios de la década de los noventa, tras el gran endeudamiento que registró el sector público en esa época. Hacia finales de los 80, “comenzaron a hacerse evidentes las críticas hacia una gestión de los servicios deportivos excesivamente centralizada: miedo a un excesivo endeudamiento de los Ayuntamientos, ineficacia en el gasto, servicios de baja calidad, burocratización... se comienzan a aplicar fórmulas en que, mediante contrato, se cede una parte de los servicios a otros agentes” (Puig, Sarasa, Junyent y Oró, 2003, p. 35).

Actualmente se va gestando la idea de un sector público como promotor de iniciativas allí donde no existan, agente equilibrador de desigualdades y dinamizador de propuestas. “El intervencionismo absoluto ya es defendido por pocos y se buscan formas de colaboración con otros agentes del sistema deportivo” (Burriel y Puig, 1999, p. 198).

El sector público español, al igual que en la mayor parte de los países miembros de la Unión Europea, trata de buscar un nuevo papel como promotor y dinamizador, más que impulsor y gestor de los complejos servicios deportivos, puestos en marcha a partir del desarrollo del Estado de bienestar. Los servicios deportivos municipales se han visto arrojados a buscar modelos de gestión más eficaces (García Ferrando, 2001).

**La implantación de equipamientos deportivos y su**

## **concepción.**

“Después de la segunda guerra mundial se asiste en los países de la Europa occidental a un crecimiento espectacular del número de instalaciones deportivas. El ritmo varía de un país a otro, pero finalmente, en todos ellos se observa cómo el espacio deportivo cobra cuerpo dentro de la trama urbanística y es objeto del mismo proceso de racionalización que ésta”.

(Martínez del Castillo y Puig, 2002, p. 167)

De forma progresiva, las instalaciones adquieren un perfil cada vez más similar, con el fin de realizar en ellas las competiciones deportivas de manera estandarizada. Desde inicios del siglo XX se encuentran adaptadas a las reglamentaciones que dictan las federaciones.

En los años cuarenta “salió a la luz la necesidad de revisar la forma de concebir y de construir los equipamientos deportivos de acuerdo con las nuevas tendencias deportivas e higiénicas. En diversos países europeos se desarrollaron normas orientativas para la planificación (Suiza, Alemania, etc.),... destinadas a cubrir las necesidades de las modalidades deportivas pioneras (natación, gimnástica, juegos de equipo, etc.) de los escolares, jóvenes y adultos, utilizando como instrumento operativo los estándares basados en una previsión de superficie de espacio deportivo por habitante.

Esta planificación a largo plazo permitió reservar los espacios necesarios en los lugares más adecuados, combinando las realizaciones más prioritarias con las previsiones futuras y facilitando a los municipios la programación de las inversiones”.

(Generalitat de Catalunya, 2005, p. 20).

A lo largo del s. XX puede verse como la Administración Estatal y la

Autonómica se han convertido en garantes de dichas normas, puesto que, de forma casi exclusiva, han subvencionado aquellas instalaciones construidas o remodeladas bajo el paraguas de dichas directrices.<sup>21</sup> Ello no deja de ser un reflejo o una consecuencia de las políticas y planes para la construcción masiva de instalaciones que se vivió en Europa occidental a partir de 1940.

A partir de mediados de los años 70, la reivindicación social de mayor tiempo libre y de mayor número de instalaciones donde practicar deporte se convierten en un hecho social constatable. El motivo de que ello suceda “descansa en buena medida en el desarrollo del Estado de bienestar... puesto que debido a la intervención estatal se regula la jornada laboral, se configura una determinada arquitectura deportiva, las instalaciones se difunden por todo el territorio, surgen nuevas maneras de gestión de estos espacios,..., se posibilitan usos compartidos de las instalaciones para que cada cual pueda acceder a las mismas según sus disponibilidades, etc.” (Martínez del Castillo y Puig, 2002, p. 169).

En el año 1980 aparecen en España las normas NIDE<sup>22</sup>, que recogen de forma mejorada los estándares europeos, y dejan a criterio de las diferentes Comunidades Autónomas su aplicación. “Sin tener vigencia legal, todo proyecto que deseara ser subvencionado debía adaptarse a la normativa NIDE de modo que, desde su publicación en 1980, se mejoró mucho la calidad de

---

<sup>21</sup> Sirve como ejemplo las actuales fichas técnicas sobre equipamientos deportivos de la Secretaria General de l'Esport de la Generalitat de Catalunya, en las que se delimitan los requisitos de las instalaciones deportivas susceptibles de subvención. Dentro de una misma tipología de instalación, por ejemplo la piscina, delimitan diversas modalidades “PCO1”, “PCO2” y “PCO3” según las dimensiones del espacio, pero todas ellas adaptadas a las normativas federativas. Pueden consultarse en la página Web <http://cultura.gencat.net/esport/equipaments/fitxes.htm>.

A nivel estatal las normas NIDE –Normativa sobre las Instalaciones Deportivas y para el esparcimiento- iniciaron en el país el proceso de normativización, y todavía hoy en ellas se establecen criterios constructivos de las instalaciones deportivas. Pueden consultarse en la página Web: <http://www.csd.mec.es/CSD/Deporte/InfraestructurasDeportivas/NormasNide/>.

<sup>22</sup> Normativa de Instalaciones Deportivas y para el Esparcimiento.

las instalaciones” además de unificarlas para la práctica deportiva tradicional” (Puig, Sarasa, Junyent y Oró, 2003, p. 38).

En 1983 aparece la primera aproximación a un mapa de equipamientos deportivos en Cataluña, en el que se hace una propuesta de aplicación de la normativa NIDE con diversas adaptaciones de acuerdo a las características del territorio. Tras diversos intentos, finalmente en el año 2005 se aprueba el Plan director de instalaciones y equipamientos deportivos de Cataluña (PIEC), cuya finalidad básica es la de “planificar y programar las redes de equipamientos deportivos que fomenten la actividad físico-deportiva y posibiliten las diferentes prácticas en las vertientes de iniciación, competición, ocio y salud, y que potencien el asociacionismo deportivo y los deportes más arraigados tradicionalmente en Cataluña” (Generalitat de Catalunya, 2005)

En la última década del s. XX y en los primeros años del s. XXI, se ha podido observar un cambio en la concepción de los espacios deportivos, puesto que, cada vez más, se incorporan en el mismo recinto diversas estancias alejadas de la estricta reglamentación federativa. La actuación de las Administraciones públicas, especialmente los municipios, ha tenido un peso decisivo para que ello suceda, puesto que “enarbolaron en su día la bandera del deporte para todos, en confrontación abierta con el deporte de rendimiento, representado fundamentalmente por las federaciones deportivas y algunos clubes” (Blanco, 1999, p. 21). Aparecen así lugares donde realizar prácticas físicas de carácter lúdico, que comparten pocos de los valores asociados tradicionalmente con el deporte de competición.

Ello es una muestra de la evolución del deporte como sistema social

abierto (Martínez del Castillo y Puig, 2002).<sup>23</sup>

La instalación donde mejor se refleja la tendencia a incorporar espacios lúdicos es la piscina cubierta, considerada como “instalación pesada” (Puig, N. 2002, p. 165), junto a los pabellones. Cataluña es la Comunidad Autónoma que cuenta con una mayor dotación de instalaciones pesadas (Martínez del Castillo y Puig, 2002). De hecho, numerosas piscinas cubiertas catalanas pasaron a ser centros polideportivos donde poder realizar una amplia gama de prácticas deportivas y de ocio, ya desde mitad de los años noventa:

“La mayor parte de las piscinas catalanas forman parte de instalaciones integradas por un número elevado de espacios deportivos diferentes. A excepción de un 13,3% que está formado únicamente por la piscina cubierta, suelen tratarse de instalaciones con una oferta muy diversificada;... en un 26,7% de los casos, el vaso de la piscina se complementa con más de 7 espacios diferentes (pistas, pabellones, pistas de petanca, de tenis, de atletismo,..) y forman parte de complejos deportivos”.

(López-Jurado, C., 1993; 40)

En muchas de estas instalaciones, puede practicarse hoy en día actividad física que utiliza el medio acuático con finalidad tan diversa como la recreación, la salud, el bienestar, la forma física y la competición. A menudo dicha oferta se complementa con actividades de fitness en salas (como aeróbic, musculación, danza,..), y con servicios como la sauna, los baños de vapor, el hidromasaje, los masajes relajantes o terapéuticos, los baños de sol natural o artificial..., que poco tienen que ver con el deporte de competición que originó la construcción de instalaciones deportivas en los inicios del s. XX. Esta

---

<sup>23</sup> Es curioso constatar como la dotación de los espacios de ocio en los recintos deportivos sólo son subvencionados por la Administración autonómica catalana si forman parte de los espacios incluidos en los módulos reconocidos en el PIEC; siendo la corporación local la que se hace cargo de los espacios lúdicos y deportivos que sobrepasen las medidas establecidas en las fichas técnicas de la Generalitat de Catalunya.



opinión es compartida por García Ferrando (2001), que considera sorprendente constatar la diversidad de actividades que se ofertan en los Servicios Municipales de deportes.

“La evolución de los índices de práctica de actividad físico-deportiva ha comportado la aparición constante de nuevos tipos y espacios de práctica” (Generalitat de Catalunya, 2005, p. 85), y con ello, la dispersión en la oferta municipal. Aparecen actividades lúdicas, recreativas, terapéuticas competitivas y físico-deportivas en prácticamente todos los municipios españoles de más de 25.000 habitantes, con independencia del tamaño o de sean capital de provincia. En general, la diversidad de la oferta pública es enorme tanto si se analiza la temporada del año en que se ofrece, como los grupos atendidos, la edad y el género, el espacio físico de la práctica, la duración o la finalidad (García Ferrando, 2001). La oferta de programas deportivos es tan amplia y diversificada que ha sido calificada por este autor como la de un bazar "de una ciudad árabe milenaria".

La transformación del deporte en un producto de consumo lleva a que los espacios deportivos tengan que responder a las nuevas exigencias (Heinemann, 1998, Campos 2004). El deporte en este contexto, “está al servicio de unos clientes potenciales; debe ofrecer relajación, aventura, distinción y, además, ser rentable y tener capacidad para competir en mercados dinámicos.... Es una lógica en la que predomina la satisfacción de los gustos cambiantes y variados de los consumidores” (Heinemann, 1994, p. 38).

Las tendencias económicas también han tenido su influencia sobre la actividad física. La progresiva terciarización de la población ocupada, supone la aparición de una oferta más importante de servicios vinculados a la práctica de actividad física, concentrada mayoritariamente en las nuevas demandas del cuidado de la estética corporal y de la forma física. La Generalitat de Catalunya (2005) prevé que el incremento de esta oferta se producirá mediante una

participación más elevada de la oferta privada, y anticipa que si se enlentece el crecimiento económico, el sector privado se encargará de satisfacer gran parte de las demandas deportivas.

Existen muchos indicadores que marcan dicha tendencia, mostrando un cambio en los gustos y en la demanda. Según el análisis comparado de la práctica deportiva de nuestro país con respecto al resto de países europeos (Lagardera, 2005)<sup>24</sup>, se detectan diversos cambios que resultan interesantes:

Únicamente el 16% de las personas que declaran practicar deporte, al menos una vez a la semana, lo hace en un club deportivo,

El 51% hacen deporte de modo libre y espontáneo, al margen de cualquier soporte institucional; la tendencia de este grupo es a aumentar de año en año.

La mayoría de la población española que se declara deportista está cada vez menos interesada en competir (el 63% en 1995 y el 66% en el 2000).

En las dos últimas décadas del siglo XX se ha registrado una eclosión de nuevas prácticas físicas llevadas a cabo preferentemente en el ámbito urbano, y que tienen como escenario público los gimnasios, las calles y los parques, destacando muy especialmente en la última década la consolidación del fitness. De estas prácticas se puede destacar la gran diversidad de motivaciones que mueven a los ciudadanos:

- Muchas de ellas son practicadas preferentemente por mujeres, preocupadas por su apariencia corporal y que buscan divertirse.
- Algunas prácticas corporales tienen cierto componente ascético, como es el caso de la musculación (culturismo) y de

---

<sup>24</sup> De acuerdo a la comparación de datos de la última encuesta europea (Special Eurobarometer, 2004) y los de la última encuesta española de hábitos deportivos realizada por García Ferrando en el año 2000.

diversas modalidades de fitness.

- Otras, al elevado consumo energético, añaden la búsqueda de un equilibrio interior, por ejemplo, la gimnasia de mantenimiento o las nuevas ofertas de prácticas más suaves, como el método Pilates.
- A la voluntad de pasárselo bien se añade la voluntad de obtener un mayor conocimiento personal, mediante gimnasias de procedencia oriental (yoga, taichí, meditación o chi-kung), y de otras prácticas occidentales que buscan el equilibrio cuerpo mente (la microgimnasia, la eutonía o el método Alexander).

En los comienzos del nuevo siglo, las salas de fitness se han hecho mucho más complejas y diversificadas, acogiendo también servicios muy comerciales de prácticas que tienen como objetivo prioritario el proporcionar bienestar a sus practicantes. Son las denominadas actividades de wellness, que incluyen una gran diversidad de ejercitaciones físicas como diafroterapia, relajación, focousing, stretching, gran diversidad de ofertas en relación con el agua que se hace extensiva a las instalaciones termales y balnearios (aguagym, hidroxrelax, hidromasaje, sauna, jacuzzi...), y la utilización de entrenadores personales.

El PIEC (2005), realiza una aproximación al escenario de la primera década del s. XXI que refuerza la tendencia señalada, dibujando el deporte de los próximos años con el siguiente perfil:

Estancamiento de los índices de práctica físico-deportiva entre la población, con un ligero incremento de la práctica regular en detrimento de la ocasional.

Evolución del tipo de práctica hacia formas más lúdicas alejadas del concepto de deporte tradicional, y más cercanas al uso de la actividad físico-deportiva como medio para conseguir un buen estado de salud o una mejor estética corporal.

Una mayor diversificación de los intereses, que dará pie a una

diversificación de las prácticas.

Incorporación de la mujer a la práctica regular.

Disminución relativa de la tasa de practicantes jóvenes, e incremento muy importante de la población adulta.

Existencia de una oferta más variada y más grande de servicios.

Protagonismo de la Administración local como principal promotora de equipamientos deportivos.

Importante intervención del asociacionismo deportivo para satisfacer la variedad de demandas existentes, con un soporte importante de las Administraciones.

Presencia creciente del sector empresarial como promotor y gestor de instalaciones públicas relacionadas con la salud y el ocio, en las que es posible obtener beneficio económico de su explotación, habitualmente piscinas cubiertas situadas en zonas urbanas densamente pobladas.

En el análisis del sistema deportivo, es preciso contemplar la creciente complejidad de las prácticas deportivas; no es posible ignorar las nuevas manifestaciones del deporte, hay que dar cabida al abanico de practicantes actuales. Estamos frente a un momento de cambio profundo del sistema deportivo contemporáneo, en el que “las políticas deportivas públicas del Estado de bienestar español han jugado un papel fundamental en los cambios acaecidos. La intervención pública en instalaciones, en programas, en formación de técnicos... ha hecho posible el acceso al deporte de colectivos hasta el momento marginados del mismo”. (Puig, Sarasa, Junyent y Oró, 2003, p. 44).

La reflexión siguiente, resume en buena manera los cambios que

emergen del sistema deportivo:

“El mosaico es bien disperso..., primero fue el aeróbic, con la espectacular irrupción de las mujeres en la práctica del ejercicio físico cotidiano, poco más tarde han sido los sofisticados centros de fitness, lugares para obtener la buena forma física, los que han evolucionado hasta captar millones de practicantes en toda la Unión Europea, especialmente en las grandes ciudades; ahora éstos centros están evolucionando hacia el *wellfare* o *wellness*, la práctica física hacia el bienestar. Se trata de grandes complejos en donde se realizan prácticas acuáticas relajantes, como los chorros de agua, masajes de todo tipo, prácticas corporales diversas, prácticas de aeróbic y fitness de bajo impacto (de baja intensidad), ejercicios respiratorios, estiramientos..., y toda una amplia gama de prácticas que tienen como objeto alcanzar el bienestar, la armonía y el equilibrio, objetivos muy diferentes del deporte, cuyo fin primordial ha sido y es ganar, aunque el proceso pueda ser divertido, excitante, emocionante y estimulante”.

(Lagardera, 2005, p. 8-9)



## **10. La descentralización y la externalización en la gestión de servicios deportivos locales.**

Se ha comentado anteriormente, que las transformaciones sociales y económicas producidas en los últimos decenios han abierto el abanico de posibilidades de actuación de la Administración pública. Si se quisiese elaborar una "fotografía" de como la Administración local española ha intentado adaptarse a dichos retos organizativos en el ámbito deportivo, se destacarían las siguientes estrategias de adaptación:

La descentralización del Estado hacía las corporaciones locales y, a su vez, la descentralización de los órganos decisorios en los Ayuntamientos.

La transferencia de la gestión de servicios públicos a la sociedad civil, externalizando servicios a través de la contratación de empresas u organizaciones sin ánimo de lucro.

Ello ha tenido implicaciones directas sobre la forma de gestionar las instalaciones deportivas.

### **10.1 La descentralización.**

Son numerosos los indicadores que muestran la descentralización realizada por el Estado español a favor de las corporaciones locales en materia deportiva, básicamente en base a dos ejes:

La legislación que le otorga competencias.

La descentralización de los órganos decisorios a nivel local.

En la Constitución española de 1978 se incorporaron algunos preceptos referidos al deporte, que tras la tramitación parlamentaria, con diversas enmiendas destinadas a diferenciar nítidamente la educación física, el deporte y el ocio, según indica Landaberea (1999), llevaron a aprobar el artículo 43.3 ubicado en el capítulo III del Título Primero de la Constitución (*De los principios generales rectores de la política social y económica*), en los siguientes términos: “los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo, facilitarán la adecuada utilización del ocio”.

La descentralización del Estado aparece claramente establecida en el texto marco de la democracia española:

“La Constitución diseñó una nueva organización territorial del Estado que hasta entonces se basaba en una concepción centralista y unitaria. Con el reconocimiento constitucional de la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran España y la organización territorial del Estado en municipios, provincias y comunidades autónomas ha quedado también afectado el ámbito competencial y organizativo del deporte en España.... Es decir, a partir de la Constitución de 1978 son las Comunidades Autónomas los entes llamados a contemplar legislativamente el fenómeno deportivo en su casi totalidad”.

(Landaberea, 1999, p. 49)

La Ley del deporte de 15 de octubre de 1990, reafirma la atribución competencial de las Comunidades Autónomas, y, entre otras cosas, marca en el artículo 70 unos requisitos que deben cumplir las instalaciones deportivas que reciban subvención estatal para promover el acceso de todos los ciudadanos a la práctica deportiva, aspecto interesante en el presente estudio:

“1.- La planificación y construcción de instalaciones deportivas de uso público con fondos de la Administración del Estado deberán realizarse en forma que se favorezca su utilización polivalente, teniendo en cuenta las diferentes modalidades deportivas, la máxima disponibilidad horaria y los distintos niveles de práctica de los ciudadanos.



Estas instalaciones deberán ser puestas a disposición de la comunidad para su uso público.

- 2.- Las instalaciones deportivas... deberán ser accesibles, y sin barreras ni obstáculos que imposibiliten la libre circulación de personas con minusvalía física o de edad avanzada...
- 3.- Toda instalación deportiva deberá atenerse a la normativa de la Unión Europea sobre el uso y publicidad de alcohol y tabaco.”

La gran cantidad de leyes deportivas de ámbito autonómico hace compleja la labor de realizar un análisis pormenorizado, pero siguiendo las indicaciones de Montes (1999), se pueden destacar los siguientes principios generales como los más comunes:

“Integración de la actividad física y el deporte en el sistema educativo.

Fomento, desarrollo y regulación del asociacionismo deportivo.

Igualdad de condiciones en el acceso a la práctica deportiva.

Promocionar y facilitar el acceso de la mujer al deporte.

Promoción y organización de actividades deportivas para discapacitados y sectores sociales desfavorecidos.

Promover y asegurar una red de infraestructuras deportivas suficientes, colaboración entre las distintas Administraciones públicas y de éstas hacia las entidades privadas para el desarrollo del deporte, etc.”.

Montes (1999, p. 78)

Además, cabe destacar que todas las leyes autonómicas contemplan la redacción de un plan de instalaciones deportivas que incluya: la elaboración de normas básicas de construcción, la tipología de las instalaciones, la accesibilidad para discapacitados, los sistemas de financiación, la planificación de inversiones, etc.

Cataluña posee legislación autonómica propia en materia deportiva desde 1988, primero con la “Llei 8/1988, de 7 d’abril, de l’Esport a Catalunya” y más tarde con el “Decret Legislatiu 1/2000, de 31 de juliol, del text únic de Llei de l’Esport a Catalunya”.

Por su parte, los Ayuntamientos pueden ejercer las competencias en

materia de actividades e instalaciones deportivas en los términos que la legislación Autonómica establezca; existen unas competencias genéricas de ejercicio potestativo y una competencia específica de ejercicio obligatorio o servicio mínimo, según indica Carretero (1999). En Cataluña, la legislación básica sobre competencias en materia deportiva<sup>25</sup>, establece que corresponde a los municipios:

- Promover la actividad física y el deporte en el área de la escuela.
- Fomentar las actividades físicas de carácter extraescolar y recreativas.
- Construir, ampliar y mejorar las instalaciones deportivas existentes.
- Llevar a cabo un censo de instalaciones deportivas en su territorio.
- Velar por el cumplimiento de las previsiones urbanísticas.
- Cooperar con otros entes públicos o privados.
- Velar por la plena utilización de las instalaciones deportivas existentes en el término municipal.
- Garantizar la existencia de instalaciones deportivas de uso público en los municipios de más de 5.000 habitantes (a diferencia de la legislación estatal que establece el mínimo en 20.000 habitantes).

Además, se puede afirmar que las corporaciones locales, han desarrollado un proceso de descentralización de los órganos decisorios, partiendo de formas de gestión en las que el Ente local posee una gran capacidad de decisión a otras en las que se otorga mayor capacidad a otros órganos públicos, mixtos o privados.

En los años ochenta, tras la instauración de la democracia, se optó inicialmente por descentralizar los órganos decisorios locales, utilizando

---

<sup>25</sup> Nos referimos a:

- "Llei 7/1985 de Bases de Règim Local."

- "Decret Legislatiu 2/2003 pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya."

- "Decret Legislatiu 1/2000, Text únic de Llei de l'Esport a Catalunya".

principalmente el organismo autónomo, como forma de gestión más ágil, participativa y descentralizada (Burriel, 1990). La forma más comúnmente aceptada en el deporte municipal en la España de los años 80 y 90, fue la creación de una fundación pública de servicios<sup>26</sup>, afirma Mestre (1997).

“En relación con la estructura organizativa, lo usual es la gestión directa a través de un patronato o instituto deportivo municipal, organismo autónomo, antes fundación pública de servicios... El adecuado desarrollo de las funciones en materia de instalaciones y actividades deportivas, que exige una gestión flexible, frente a la rigidez de las actuaciones burocráticas, y consideraciones de carácter económico y presupuestario, como la posibilidad de recibir aportaciones económicas de procedencias diversa, parecen justificar la elección de esa modalidad de gestión”.

(Carretero, 1999, p. 155).

A lo largo de este periodo de tiempo, el modo de gestión más utilizado ha sido la gestión directa y, dentro de ésta, la gestión por la propia Administración local a través de un organismo autónomo; pero en algunos casos, esta estructura no ha proporcionado la respuesta prevista, afirma Mestre (1997). Se han desarrollado estructuras excesivas para las posibilidades presupuestarias del municipio, con un gran desajuste entre los gastos y los ingresos.

“Se puede afirmar que la gestión de los servicios deportivos locales respecto a las fórmulas de gestión más utilizadas en nuestro país son, con

---

<sup>26</sup> Es decir, organismo autónomo, bajo las denominaciones de patronato o instituto municipal de deportes.

mucho, las de gestión directa, siendo la gestión por la propia Entidad local la que prevalece en los pequeños municipios y el organismo autónomo local en los de tamaño medio y grande. En estos últimos se usa con relativa frecuencia el instrumento de los denominados “patronatos municipales de deportes”, que pueden configurarse, a su vez, como fundación pública o como organismo autónomo local. Únicamente en las grandes ciudades con complejos problemas de gestión y ante equipamientos deportivos de especiales características, grandes pabellones o instalaciones olímpicas, se ha acudido a fórmulas distintas de las anteriores, como sociedades mercantiles mixtas”

(Consejo Superior de Deportes, 2000).

Carretero (1999) comenta que empieza a cuestionarse cada vez más la figura del organismo autónomo, por lo que la tendencia de futuro parece ser la utilización de formas de gestión indirecta como la concesión o la gestión interesada, o bien las sociedades anónimas de capital público y de capital mixto en relación con la gestión de macroinstalaciones deportivas.

En los últimos años se han observado movimientos que pueden parecer contradictorios:

Algunos de los Ayuntamientos que optaron por el patronato o la fundación en los años 80 (como por ejemplo el de Hospitalet de Llobregat), han instaurado de nuevo formas más centralizadas de gestión (área o servicio municipal de deportes), de manera simultánea al proceso de externalización de servicios deportivos.

En otros casos, comienza a considerarse algo habitual que se constituya una sociedad mercantil con capital público para gestionar

grandes equipamientos deportivos (Barcelona Promoció S.A.<sup>27</sup> en el caso del Palau Sant Jordi, Zaragoza Deporte Municipal S.A. para gestionar el Pabellón Príncipe Felipe, la empresa municipal Campo de las Naciones que gestiona el palacio municipal de congresos de Madrid, donde se incluyen instalaciones deportivas), o bien como forma de gestionar el deporte municipal (El Vendrell esport i lleure S.L.M., Reus esport i lleure S.A,...).

## 10.2 La externalización.

La sanidad, la educación y los servicios sociales, forman lo que llamaríamos el núcleo básico del Estado de bienestar y, por tanto, han sido objeto de numerosos estudios específicos en diversos países; sin embargo, aspectos como la cultura, el ocio y el deporte, sin llegar a tener la centralidad de los anteriores, son, “cada día más, objeto de creciente atención tanto por los recursos que atraen como, sobretodo, por su importancia mediática y las expectativas de futuro que plantean” (Subirats, 1999, p. 32). En estos nuevos sectores de intervención nombrados, resulta significativo ver la nueva distribución de roles entre las iniciativas públicas y privadas, y las embrionarias formas de concertación, afirma Subirats (ob. cit.).

De forma resumida, pueden diferenciarse diversas fases en la implantación de instalaciones deportivas en el territorio español (Martínez del

---

<sup>27</sup> Durante más de diez años ésta ha sido la empresa pública que ha gestionado diversos equipamientos deportivos de la ciudad de Barcelona; en la actualidad la gestión ha sido absorbida por otra empresa municipal, Barcelona de Serveis Municipals, que incluye la gestión del parque de atracciones el Tibidabo, el zoológico, los servicios de movilidad junto a diversas instalaciones deportivas singulares.

Castillo, J., Puig, N. (1998), y con ellas aparece la tendencia hacia una concertación cada vez mayor:

- 1ª fase del s. XIX hasta los años 70: proceso de regularización progresiva, de racionalización en Europa, a partir de la 2ª Guerra Mundial.
- 2ª fase en el Estado español de 1975 a 1985: espectacular crecimiento en el número de instalaciones, básicamente municipales.
- 3ª fase de 1985 a 1992: diversificación de los espacios deportivos, y consecución del Estado de bienestar.
- 4ª fase de 1992 en adelante: reorganización de las estructuras de gestión.

En la actualidad “las grandes inversiones en equipamientos ya se han hecho, en muchos casos, y en otros están muy definidas. No se trata tanto de construir, si no de mantener y mejorar aquello que ya se ha hecho, de dirigir más que gestionar” (Diputació de Barcelona, 2004, p.1).

Los Juegos Olímpicos de Barcelona celebrados en 1992, tuvieron un efecto sobre los equipamientos deportivos; se incrementó el número de éstos y hubo un punto de inflexión en la profesionalización de las estructuras organizativas encargadas de gestionarlas. El impacto de los Juegos fue mayor en Cataluña que en el resto de Comunidades Autónomas (Cid, P., Aparicio, D., Elvira, R., 1996). Este hecho, juntamente con otros condicionantes propios del sistema deportivo catalán, ha permitido que en la actualidad, a la mayor dotación de instalaciones, haya que añadir un incremento de la preocupación por la eficacia y la eficiencia de las organizaciones que rigen dichos equipamientos deportivos.

Es interesante ver como ha sucedido de manera paulatina el traspaso de la gestión directa en los servicios deportivos locales a ciertas modalidades de gestión indirecta, especialmente en las piscinas cubiertas catalanas.

“La piscina cubierta es, entre los espacios deportivos convencionales, la que presenta un grado más elevado de complejidad, por su alto coste de construcción y mantenimiento, y por el uso intensivo de la instalación” (López-Jurado, C., 1993; 39). Su administración genera unos gastos ordinarios elevados. La puesta en marcha y el funcionamiento de una piscina climatizada significa contar con un elevado montante de gastos fijos y variables, relacionados con la energía, el mantenimiento, los recursos humanos (Montserrat, 2001). Se requiere de un gran esfuerzo organizativo y de una eficaz administración para conseguir una cuenta de explotación óptima, y en muchos casos ello implica una mayor profesionalización, flexibilidad, y capacidad de adaptación.

Es oportuno conocer el peso del sector público en el ámbito de las piscinas cubiertas catalanas. El censo de instalaciones en Cataluña, nos ofrece un dato revelador: la mayoría de las piscinas cubiertas son de propiedad pública, un 61.8%. Es decir, el papel de la Administración pública en la implantación de dichos equipamientos ha sido muy importante, aún más teniendo en cuenta que, muchas de las piscinas cubiertas propiedad del sector asociativo, han sido construidas con aportaciones o subvenciones muy importantes de la Administración autonómica y la Administración local. Ello no hace más que corroborar que, todavía hoy, "el Estado ocupa una posición dominante en el modelo deportivo español" (Heinemann, 1999: p. 37).

<b>Propiedad de las piscinas cubiertas catalanas</b>	<b>n</b>	<b>%</b>
pública	105	61,8%
Privada	65	38,2%
total	170	100,0%

Fuente: datos facilitados por la Secretaria General de l'Esport, 2002.

En la actualidad nos encontramos en un momento de cambio en la

gestión de instalaciones deportivas municipales, y en las piscinas cubiertas en particular. Desde la implantación de los Ayuntamientos democráticos españoles, la opción escogida de manera mayoritaria para gestionar los servicios deportivos municipales de deportes ha sido la gestión directa. Conocer las diferencias territoriales puede dar pie a comprender las variaciones en el modo de gestión; Martínez del Castillo y Puig (2002) muestran esta diversidad:

Existe un mayor peso del sector público en la construcción y gestión de equipamientos en ciertas zonas como Castilla-La Mancha, Castilla y León o Andalucía, donde el sector primario tiene una presencia importante.

En aquellas comunidades con mayor proporción del sector industrial y de servicios, como Madrid o Cataluña, el perfil de las instalaciones deportivas es diferente.

En general, para el conjunto de todo el país, las empresas deportivas comerciales todavía no tienen un peso significativo en la gestión de instalaciones públicas (Martínez del Castillo, 1998).

Centrándose en el caso de Cataluña, se considera necesario considerar la importancia de los clubes deportivos para comprender la situación actual; éstos han sido y todavía son primordiales en el sistema deportivo catalán, primero como agentes claves en la modernización a principios del siglo XX (Lagardera, 1992), y actualmente como agentes que cubren diferentes funciones sociales, entre las que destacan la implicación en la gestión de equipamientos deportivos municipales (Heinemann, 1998), compartiendo mercado junto a las empresas comerciales.

Cataluña fue la Comunidad Autónoma en la que se inició el proceso de externalización de servicios deportivos, y donde, actualmente se registra el mayor índice de gestión indirecta; diversos estudios soportan esta afirmación:



En un estudio promovido por la Diputación de Barcelona, Riera (1991) analizó las formas de gestión de las piscinas cubiertas de la provincia de Barcelona, excluyendo las de Barcelona ciudad. De un total de 25 piscinas, concluyó que un 80% de ellas se gestionaban de forma directa, mientras que únicamente un 20% utilizaban alguna de las modalidades de gestión indirecta, manteniendo una proporción de 4 a 1 la cesión a clubes de natación por encima de la gestión mediante empresas de servicios.

En uno de los documentos preliminares del Plan Director de Instalaciones y Equipamientos Deportivos de Cataluña, Generalitat de Catalunya (1994), se destaca que un porcentaje importante de pabellones eran gestionados de forma directa por los Ayuntamientos, un 57% del total. Mientras que se observa una participación importante de los clubes y empresas de servicios en la gestión de los pabellones catalanes, en un 43% de los mismos.

Ya a principios de los años 90, se producía una situación diferenciada en los servicios deportivos de la ciudad de Barcelona y de Hospitalet de Llobregat, puesto que ambos Ayuntamientos apostaron por una participación mayoritaria del sector asociativo en la explotación de las instalaciones municipales, dejando en un papel secundario al sector comercial. “En Cataluña, cuya estructura social y económica se sustenta en el proceso de industrialización iniciado a finales del s. XVIII, los clubes aparecen como el agente diferenciador en la gestión de las instalaciones deportivas” (Burriel y Puig, 1999, p. 200); diversos datos así lo corroboran:

Aquellas instalaciones públicas que fueron sede de los Juegos Olímpicos de 1992 en toda Cataluña (Cid, P., Aparicio, D., Elvira, R., 1996), estaban gestionadas al final de la década de los 90 en un

65.4% de manera indirecta.

Si se analizan únicamente las instalaciones olímpicas de la ciudad de Barcelona, se observa como esta proporción aumenta: 73.3% gestión indirecta. Curiosamente la gestión directa, en forma de sociedad mercantil con capital 100% público, se aplica en aquellas instalaciones de especial configuración, preparadas para acoger grandes eventos deportivos y culturales<sup>28</sup> como el “Estadi Olímpic de Montjuïc”, el “Palau d’Esports”, el “Palau Sant Jordi” y el “Velòdrom”. Si se excluyen éstos últimos casos, y se valoran sólo las instalaciones con vocación de promoción del deporte para todos, la gestión indirecta es la modalidad implantada en el 100% de las instalaciones olímpicas de Barcelona ciudad, otorgándose un 63.6% al sector asociativo, 36.4% al sector comercial.

El Ayuntamiento de Barcelona, desde el año 1981, defiende el principio de integrar el movimiento deportivo ciudadano en el desarrollo de la política deportiva municipal. Esta postura no era comprendida por otros municipios ubicados fuera de Cataluña, que consideraban que los clubes no eran los agentes adecuados para promover el acceso al deporte de toda la población. “Así pues, Cataluña y muy particularmente la ciudad de Barcelona, contaba ya en los tiempos de la transición con una sociedad civil que podía participar activamente en la gestión del sistema deportivo” (Puig, Sarasa, Junyent y Oró, 2003, p. 32).

En el caso de Hospitalet de Llobregat (Barcelona), el Ayuntamiento ha seguido una estrategia de potenciación del sector asociativo, básicamente mediante el desarrollo de las vías contractuales y de

---

<sup>28</sup> El PIEC (2005) considera que este tipo de instalaciones se enmarcan dentro de la red de equipamientos deportivos de "interés nacional", puesto que están destinados a atender las necesidades del deporte de competición de alto nivel, con cierta tradición o popularidad. Este tipo de instalaciones se caracterizan por su singularidad, su elevado coste y su incidencia sobre cuestiones de imagen del país.

asistencia técnica a dichas organizaciones, piezas indispensables en todo proyecto modernizador de la Administración pública. En esta ciudad, cercana a los 250.000 habitantes y vecina de la capital catalana, se puede afirmar que la sociedad civil ha actuado como un elemento de conexión entre las instituciones públicas y los ciudadanos, tal como plantea Villoria (1996). Así lo demuestra el hecho de que el Ayuntamiento haya apostado claramente por las entidades sin ánimo de lucro, formándolas, dándoles la mano en el proceso de privatización de servicios públicos, y asegurando un seguimiento cooperante en la gestión de los equipamientos deportivos municipales. La mayoría de las instalaciones deportivas municipales, son gestionadas por entidades sin ánimo de lucro que nacieron en los barrios de la ciudad (asociaciones de vecinos, clubes deportivos, entidades culturales,...), que desarrollan una importante función de cohesión social y, que además, mediante la gestión de servicios públicos, dan respuesta al interés colectivo, y se preocupan por obtener buenos resultados económicos.

Si comparamos estos registros con los datos recogidos a finales del s. XX e inicios del nuevo siglo, se observa un cambio sustancial de tendencia, sobretodo en aquellos equipamientos de mayor complejidad, entre los que se encuentran las piscinas cubiertas y los pabellones. Aunque sigue siendo mayoritaria la gestión directa de los servicios deportivos, se ha producido un punto de inflexión que ha dado lugar a una mayor participación del sector comercial y/o asociativo. “En otros lugares de España, especialmente ciudades de tamaño medio o grande con sistemas deportivos avanzados (clubes con capacidad de actuación, empresas de servicios deportivos...), también se están dando las primeras tentativas en esta dirección. La gestión indirecta se concibe como el instrumento que puede agilizar la oferta del servicio, mejorar la calidad y optimizar el uso de los recursos existentes”.

(Puig, Sarasa, Junyent y Oró, 2003, p. 32)

Los datos en Cataluña apuntan a que dicha tendencia seguirá aumentando en los próximos años:

López Jurado, C., Giralt, C. (1993), afirman que el 38.6% de las piscinas cubiertas catalanas de propiedad pública tienen cedida su gestión a terceros. Dicho porcentaje aumenta considerablemente en los municipios que superan los 100.000 habitantes, alcanzando el 81%.

El Censo de Instalaciones deportivas realizado por el Consejo Superior de Deportes el año 1998, indica que casi la mitad de los Ayuntamientos catalanes ceden a terceros la gestión de sus instalaciones (porcentaje que supera con creces el valor del 31.9% referido a la totalidad del territorio español).

En el PIEC (2005) se recogen cifras similares: los Ayuntamientos gestionan directamente menos de la mitad de los espacios deportivos de los que son propietarios.

En los datos preliminares del estudio realizado por la autora (Montserrat, 2001), se refleja como todavía es mayoritaria la gestión directa en las piscinas de propiedad pública (presente en un 58.5% de los casos), hecho que muestra un cambio de tendencia relevante: se ha producido un descenso brusco con respecto al estudio de 1991, pasando del 80% al 58.5%.

Para finalizar este apartado, cabe añadir que, en los últimos años no cesa de aumentar el número de organizaciones comerciales de todo tipo; “la creciente presencia del sector empresarial,... ha encontrado un nuevo mercado emergente en los servicios físico-deportivos destinados al cuidado de la salud y la mejora de la estética corporal” (PIEC, 2005, p. 74). La previsión es que se

incremente la importancia del sector empresarial como promotor y gestor de instalaciones públicas relacionadas con la salud y el ocio<sup>29</sup>.

Las empresas de servicios deportivos se están convirtiendo en interlocutores privilegiados del sector público, ahora que comienza a delegar algunas de sus responsabilidades. En su conjunto, el sector comercial está actuando con la competencia y profesionalidad que le son propias, de modo que, cabe preguntarse sobre los efectos que su irrupción tendrá en el sistema deportivo (Puig, Sarasa, Junyent y Oró, 2003). Aún así, las experiencias de gestión indirecta son más bien escasas en el territorio español, y sólo se dan en regiones donde la sociedad civil tiene capacidad de gestión y ofrece garantías.

A ello se le une la idea de cierto fracaso de la gestión indirecta cedida a clubes u organizaciones voluntarias, excepto en los casos citados de Hospitalet de Llobregat o Barcelona, así como en otros de clubes con un gran número de socios<sup>30</sup>. En muchos casos, ha sido una manera de cargar a las organizaciones sin ánimo de lucro con demasiadas responsabilidades, ofreciendo recursos económicos a un sector que todavía está poco profesionalizado, y no siempre se ha fortalecido el movimiento deportivo voluntario, ni los fines propios de las organizaciones del tercer sector, tal como comentan Puig *et al.* (2003).

Tanto el sistema deportivo europeo como el español se encaminan hacia un proceso de diversificación y cambio en su estructura interna (morfogénesis) de consecuencias aún no previsibles (Lagardera, 2005). Las

---

<sup>29</sup> El PIEC (2005) apunta sobre un crecimiento del sector empresarial en aquellas instalaciones deportivas en las que es posible obtener un beneficio económico de su explotación, preferentemente relacionadas con las piscinas cubiertas situadas en zonas urbanas densamente pobladas.

<sup>30</sup> Por ejemplo, el Club Natación Terrassa, el Club Natación Sabadell, el GEiEC de Girona, etc.

políticas deportivas del Estado de bienestar se basan todavía en la centralidad del sector público, pero aparecen ya claramente espacios de intervención de otros agentes, bien sean voluntarios o comerciales. El reto que ahora se plantea es que el sector público siga garantizando la finalidad social de sus actuaciones y que los acuerdos establecidos, sobre todo con el sector comercial, no le hagan prisionero de una dinámica que le aparte de sus obligaciones (García Ferrando, 2001).

**2ª PARTE:**  
**MODALIDADES DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**  
**DEPORTIVOS.**

**A modo de introducción.**

En el presente apartado, se exponen las principales características de las modalidades de gestión por las que un Ayuntamiento puede optar en la prestación de un servicio público, que puede ser tanto cultural, deportivo,...

Las actividades físico-deportivas se enmarcan en la tipología de prestación de servicios públicos, bien sean asistenciales o económicos, que suponen la asunción de una actividad de interés general por parte de una Administración (Camps, A. 1985).

Los servicios públicos pueden prestarse mediante gestión directa o indirecta; ambas opciones permiten diversas modalidades:

1. La gestión directa:
  - Gestión directa no descentralizada.
  - Organismo autónomo local.
  - Entidad pública empresarial local.
  - Sociedad mercantil con capital social íntegramente público.

## 2. La gestión indirecta:

- Concesión.
- Gestión interesada.
- Concierto.
- Sociedad de economía mixta.

“En sus comienzos, el servicio público era una empresa asumida por la propia Administración, es decir, que la *régie* era la forma normal de la gestión del servicio público”. (Albi, 1960, p. 13). En la actualidad, los servicios públicos locales se pueden gestionar indiferentemente de manera directa o indirecta.

El Ayuntamiento posee la potestad de elegir aquella modalidad que crea más adecuada a la finalidad del interés local y a la naturaleza de la actividad que se trata de realizar. Cuando sean varias las formas de actuación administrativas aplicables, “se ha de utilizar la que sea más adecuada a la finalidad del interés local y a la naturaleza de la actividad que se trata de realizar y la menos onerosa para los ciudadanos” Art. 188.4 del Reglament d’Obres, Activitats i Serveis dels ens locals (R.O.A.S.).

“La aplicación de una u otra forma de gestión requiere un cuidadoso estudio de las características y de la finalidad del servicio de que se trate. La corporación ha de valorar en cada caso el sistema más conveniente de actuación con sujeción a las normas establecidas para cada modalidad” (Ballester, A., Martínez, et al., 1992, p.98).

Aún así, cabe remarcar unos condicionantes que determinarán la elección de una u otra modalidad, puesto que existen algunas restricciones en el uso de las formas de gestión:

- Deben ser gestionados obligatoriamente de forma directa aquellos servicios que incluyan la reserva de los poderes policiales o de coacción administrativa. “Quedan vetadas las formas de gestión indirecta para los servicios con ejercicio de autoridad” (Cabrera, 206, p. 61).



- El establecimiento de la gestión indirecta viene limitado por la existencia de una actividad económica. El art. 155.1 del texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (en adelante, TRLCAP) exige que, para ser susceptibles de gestión indirecta, los servicios públicos deben tener un contenido económico que los haga susceptibles de explotación por empresarios particulares.
- Aquellos servicios que, por sus dimensiones modestas o por sus características, no se estime oportuno recurrir a figuras de mayor envergadura o especialidad. La corriente descentralizadora no puede incorporarse a entidades locales de reducidas dimensiones, puesto que ello puede mermar los principios públicos de eficiencia y eficacia (Cabrera, 2006).
- Puede restringirse la elección de las formas de gestión en el ámbito local cuando se considere oportuno una coordinación por parte de la Administración estatal o autonómica, en aquellos servicios públicos locales en competencias no exclusivas. En estos casos, la Administración estatal o autonómica puede imponer un determinado modo de gestión.

## **Marco legal.**

Las modalidades de gestión están contempladas en el art. 85 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LBRL). Dicha ley establece cinco fórmulas de gestión indirecta, las cuatro ya indicadas más el arrendamiento. El TRLCAP y la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Modernización del Gobierno Local, únicamente pasan a considerar cuatro formas de gestión directa y excluye el arrendamiento.

No se exponen aquellos modos de gestión que no aparecen en el art. 85 de la LBRL, ni otras actividades que, aún siendo habituales, no pueden considerarse instrumentos gestores (Cabrera, 2006), como son:

- Las mancomunidades (asociación voluntaria de ámbito municipal).
- Los consorcios (asociación voluntaria de distinto ámbito territorial).
- Las fundaciones y asociaciones (otras formas de gestión provenientes del Derecho privado).
- El arrendamiento.
- El contrato especial de servicios deportivos.
- La concesión de obra pública.
- El convenio.
- La subvención.
- El patrocinio.
- La cesión demanial.

## **La gestión directa de servicios públicos. Modalidades.**

La prestación del servicio la realiza la propia corporación, o bien, una estructura diferenciada, participada exclusivamente por la entidad local. Escoger una modalidad u otra es una decisión discrecional de la Administración.

La gestión directa puede considerarse indiferenciada (la asumida por la propia estructura local) o descentralizada (efectuada por un organismo autónomo, una entidad pública empresarial o una sociedad mercantil local) Esta tipología transita una huída progresiva del Derecho administrativo hacia fórmulas jurídicas privadas (Cabrera, 2006).

### **Modalidades de gestión directa.**

#### **1.1.1 Gestión directa no descentralizada.**

La estructura administrativa típica acoge las denominaciones de área, servicio, negociado, sección o concejalía.

La estructura de la corporación local asume el riesgo inherente a la prestación del servicio, y ejerce sin intermediarios y de modo exclusivo los poderes de decisión y gestión. Por lo tanto, la Administración se hace cargo de crear la infraestructura necesaria para prestar adecuadamente el servicio público, dotándolo de medios económicos, personales y materiales, incluyendo las instalaciones deportivas, de cuyo mantenimiento y conservación debe hacerse cargo. Los límites financieros vendrán impuestos por la partida que el presupuesto municipal asigne al servicio deportivo, con las condiciones de no poder partir de un déficit inicial, ni crear servicios que no estén dotados de

crédito o exceden los previstos, aunque se pueden efectuar operaciones compensatorias entre los diferentes servicios en el interior del presupuesto; además, si hubiese déficit, éste se deriva a los presupuestos sucesivos (Camps, 1985). La gestión económica está sujeta a intervención y control financiero de la corporación municipal.

No existe diferenciación material, económica, financiera, ni orgánica en la prestación del servicio; el ente local aporta los bienes inmuebles e inventariables así como los trabajadores, que pueden ser funcionarios de plantilla o contratados en régimen laboral a cargo del presupuesto ordinario de la corporación.

Es aplicable el régimen jurídico administrativo. Este tipo de gestión, conlleva todas las dificultades imputables a la burocracia, soliendo resultar poco ágil y operativo cuando se trabaja con un volumen importante de actividad deportiva; sin embargo permite tener un gran control sobre las actividades que se realizan, por ejemplo, aquellas dirigidas a colectivos que merecen una especial protección pública.

### **1.1.2 Organismo autónomo local.**

El organismo autónomo local es un organismo público descentralizado tutelado por el ente local, con personalidad jurídica propia, que le permite contar con patrimonio y tesorería propia y ejercer las potestades administrativas que sus estatutos le adjudiquen. Las denominaciones más habituales son la de patronato, instituto o fundación. El organismo autónomo ha de adscribirse a una concejalía, área u órgano equivalente.

En los estatutos, que aprueba el pleno del Ayuntamiento, se definen los fines específicos de la institución o funciones, así como los órganos de gobierno (suelen ser el presidente, el consejo rector y el gerente) y su competencia, así como las facultades de tutela de las que dispone la

corporación sobre él mismo (Camps, 1985). Habitualmente entran a formar parte de la junta rectora, junto con los representantes políticos del consistorio, personas relacionadas con el deporte en el municipio, bien por su conocimiento técnico o por su relación con la organización del deporte; ello permite tomar las decisiones con un mayor conocimiento de causa, facilitando una mayor participación de los ciudadanos.

El organismo autónomo posee un presupuesto diferenciado, integrado y consolidado en el del ente local; ello significa que el resultado del ejercicio presupuestario repercute en el propio organismo autónomo. La corporación local ejerce un control sobre los gastos y una intervención económica fuerte.

La constitución del organismo autónomo requiere dotarlo de un patrimonio propio, imputando al mismo los derechos y obligaciones que le son propios.

La contratación de bienes y servicios está sujeta a la legislación administrativa que rige el ente local, lo mismo que sucede con la contratación de personal; los sueldos son autorizados por el ente local, teniendo en cuenta que los trabajadores pueden ser funcionarios o personal con contrato laboral.

Al organismo autónomo se le atribuye una agilidad administrativa superior a la gestión directa no descentralizada; sin embargo, esta opinión puede observarse con reservas, puesto que el funcionamiento es el propio del sistema burocrático típico, dado que se le aplican todos los criterios dispuestos para la Administración pública (presupuesto, procedimiento contractual, de gestión de recursos humanos, de bienes, etc.).

### 1.1.3 Entidad pública empresarial local.

“Este organismo publico se configura con la difícil misión de compaginar Derecho público (por su naturaleza) con Derecho privado (mediante sus métodos, y se localiza jurídicamente entre el organismo autónomo local y la sociedad mercantil local” (Cabrera, 2006, p. 25).

La misión difiere de la que corresponde al organismo autónomo; a éste se le pueden encomendar actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos, mientras que a la entidad pública empresarial local, se le puede encomendar, además de estas dos últimas opciones, la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación.

La regulación específica de la entidad pública local coincide en gran manera con la propia del organismo autónomo, pero cabe señalar las siguientes particularidades, según indica Cabrera (2006):

- Se rige por el Derecho privado, excepto en cuanto a la formación de sus órganos y el ejercicio de las potestades administrativas que tanga atribuidas.
- El personal de las entidades públicas se rige por el Derecho laboral, excepto en aquello referido a la selección, dado que deben respetarse los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como la incompatibilidad de empleos.
- Además de los controles de la eficacia general y de gasto de personal propios del organismo autónomo, puede establecerse un control de los convenios o contratos programa.
- El órgano colegiado de dirección está formado por la junta general de accionistas, cuya composición estará determinada en los estatutos, al que se le suman los administradores y el gerente.
- El vínculo con la Administración pública se establece por medio de la propiedad del capital social, que pertenece íntegramente a ésta.
- Es posible adscribir la entidad al área de deportes, o bien a un organismo autónomo con dependencia mediata.
- No puede conceder subvenciones.

En numerosos casos la utilización de este modo de gestión tiene como finalidad evitar los controles administrativos que lleva de manera implícita la burocracia.

Dada la novedad de esta forma de gestión<sup>31</sup> no existen referencias legales en el ámbito deportivo. Su aplicación parece vinculada a las gestión de grandes instalaciones deportivas.

#### **1.1.4 Sociedad mercantil local con capital social íntegramente público.**

“Esa forma de gestión... se basa en la utilización instrumental de la forma jurídica privada, acogiéndose a una forma propia del derecho mercantil” (Camps, 1985, p. 149). La sociedad está sujeta a normas de derecho mercantil, y a ciertos procedimientos administrativos.

Se conoce como empresa pública, acogiendo la forma de Sociedad Anónima (en la que la Administración pública es el único socio, con las siglas de S.A.M.) o bien de Sociedad Limitada (S.L.M.). En ambos casos el capital social forma parte íntegramente del ente local.

El pleno de la corporación local tiene la potestad de crear la sociedad mercantil, modificarla, refundirla y/o suprimirla. La constitución, funcionamiento y adopción de acuerdos de la junta general están sometidos a la legislación de régimen local. La sociedad puede adscribirse a una concejalía, área o bien a un organismo autónomo local. “Surge una persona distinta que gestiona el servicio público local, y se habla de gestión directa porque esta persona es la propia Administración” (Camps, 1985, p. 149).

---

<sup>31</sup> El 1 de Enero de 2004 se inició el plazo de adaptación de los estatutos de los organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo.

Los órganos de gobierno de una sociedad mercantil íntegramente pública lo conforman: la propia corporación en funciones de junta general de accionistas, el consejo de Administración y la gerencia.

El personal que desarrolle sus tareas en esta sociedad estará contratado mediante el régimen laboral, sin que puedan incorporarse funcionarios.

El presupuesto de la sociedad se integra en el del ente local una vez consolidado, existiendo una fiscalización de la tesorería y de la intervención municipal sólo sobre el programa anual de actuación, inversiones y financiación. Dicho programa será aprobado por el pleno municipal al inicio del año natural.

“La financiación queda sometida al derecho privado, con la salvedad de que el capital social es aportado por una Administración pública” (Camps, 1985, p. 151). La sociedad mercantil íntegramente pública no puede percibir ayudas económicas del ente local, y será necesario disolverla si las pérdidas superan el 50% del capital social. Dichas sociedades cuentan con una bonificación en la cuota del impuesto del 99% de los rendimientos derivados de la explotación de cualquier servicio derivado de las competencias municipales.

En el caso de optar por esta forma de gestión, se recomienda que la actividad tenga un carácter marcadamente económico, aunque pueda tener finalidad asistencial (Camps, 1985); hecho que sucede habitualmente en algunos servicios deportivos municipales, especialmente en el caso de ciudades catalanas con un número considerable de habitantes.



## **La gestión indirecta de servicios públicos. Modalidades.**

En la gestión indirecta la Administración pública encomienda a una persona, natural o jurídica, el funcionamiento de un servicio público, comprometiéndose éste a prestarlo según las condiciones pactadas en el contrato<sup>32</sup>.

### **Características comunes a las diversas modalidades de gestión indirecta.**

Se ha considerado oportuno destacar aquellos elementos comunes a las diferentes modalidades de gestión indirecta que afectan a los servicios públicos deportivos, entre los que destacan:

- El servicio que se ofrezca tiene, en todo momento, la consideración de Servicio Público.
- El ente local está obligado a fiscalizar el servicio. Para ello puede establecer unos mecanismos de control, en forma de reuniones periódicas, evaluaciones in situ, informes o estudios sobre el funcionamiento de los servicios y las instalaciones.
- El servicio puede acordarse con personas físicas o jurídicas.
- La duración del contrato no puede exceder de los 50 años, en Cataluña. En el resto del territorio español sin legislación autonómica propia, la duración se amplía hasta los 75 años.
- No se establece ninguna indicación sobre el período mínimo de contratación.
- El gestor ha de aportar el personal indispensable para una buena Administración del servicio; en ningún caso el gestor, ni sus trabajadores, asumirán la condición de funcionarios o empleados públicos.

---

<sup>32</sup> La simple provisión de un servicio por parte de un particular, no supone una intervención en la gestión, y no se califica como gestión indirecta.

- Las tarifas que la empresa cobre del ciudadano, deben ser autorizadas por el Ayuntamiento.
- El ente local debe garantizar el equilibrio económico, por lo tanto, la retribución económica que recibe el adjudicatario, ha de permitirle amortizar el coste necesario del establecimiento del servicio público, asumir los gastos de su explotación, así como obtener un beneficio industrial.
- En la contratación de terceros para la gestión de servicios públicos (bien sea de empresas comerciales o de entidades deportivas sin ánimo de lucro), se deben garantizar los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación, excepto en el caso que sea aconsejable adjudicar el servicio mediante procedimiento restringido o negociado (situación poco habitual en el marco de los servicios deportivos).

Existen dos elementos que forman parte ineludible del procedimiento administrativo necesario para otorgar la gestión indirecta de un servicio público, y se considera importante recalcar:

- El pliego de cláusulas que regirá el contrato de gestión.
- La forma de adjudicación del mismo.

Las consideraciones que se exponen son también aplicables a los contratos de “consultoría y asistencia técnica de servicios” aplicables en aquellos Ayuntamientos que, aún gestionado un servicio mediante alguna de las modalidades de gestión directa expuestas, necesitan contratar a una empresa o asociación sin ánimo de lucro para realizar, por ejemplo, las tareas de vigilancia y socorrimos en una piscina cubierta, desarrollar las actividades acuáticas o la limpieza del recinto, ... En estos casos también será necesario realizar un pliego de cláusulas administrativas y técnicas, y someter el contrato al procedimiento administrativo.

### **2.2.1 Pliego de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas.**

Es el documento en el que se establecen las condiciones que regularán la futura relación entre la Administración y el adjudicatario. Los pliegos de condiciones constituyen el marco de relación entre el Ayuntamiento y el futuro gestor (organización comercial o sin ánimo de lucro), y serán parte integrante de contrato posterior que se formalice, una vez adjudicado el servicio. Por tanto, es aconsejable que las cláusulas de dicho documento reflejen de la manera más clara posible la voluntad o intención del Ayuntamiento en la gestión del servicio (Ballester, A., 1992).

Se pueden diferenciar claramente dos partes en el pliego de cláusulas, que pueden redactarse de forma conjunta o separada:

#### **a) Pliego de cláusulas administrativas generales y particulares.**

En él se definen los derechos y obligaciones que asumirán cada una de las partes en la prestación del servicio, estando delimitadas por las leyes, normas legales y normativas que, se incluyan en dicho pliego o bien sean de aplicación.

Los principales apartados que se incluyen en los pliegos de cláusulas administrativas son:

- El objeto o las características del servicio del que se contrata la gestión.
- Las obras, si proceden.
- Las instalaciones adjudicadas.
- La duración del contrato.
- El precio o el canon que ha de satisfacer el empresario al Ayuntamiento, o en caso contrario, la subvención que el Ayuntamiento le otorgue.

- Las tarifas que abonará el ciudadano al recibir el servicio, así como las condiciones para revisarlas.
- Los derechos y las obligaciones de cada una de las partes.
- La fianza provisional y definitiva a satisfacer por parte del empresario.
- Los supuestos de incumplimiento y las sanciones correspondientes, así como las causas que pueden llevar a la extinción del contrato.
- Las garantías necesarias para la reversión de las instalaciones, los bienes y los materiales del servicio, una vez llegado el término del contrato.
- El reglamento regulador del servicio.

#### **b) Pliego de prescripciones técnicas.**

En él se establecen las condiciones técnicas de acuerdo con las necesidades de prestación de un servicio concreto; se entiende que la explotación de un campo de fútbol no tendrá mucho que ver con las de una piscina cubierta, por ejemplo, por lo que las condiciones que marque la Administración serán diferentes.

La redacción de las cláusulas técnicas requiere de un elevado conocimiento específico del servicio público que se vaya a prestar, con el fin de concretar, bajo un enfoque técnico, las condiciones óptimas de explotación del servicio público. Pueden incluirse, por ejemplo, requerimientos sobre:

- Las características de la oferta deportiva.
- Las forma de adhesión de los usuarios.
- La oferta dirigida a los diferentes colectivos y trato diferenciado para los escolares, deportistas de competición,...
- El uso previsto de las instalaciones por parte de la propia Administración local, las entidades deportivas, o por parte de la entidad gestora.

- La colaboración que se espera del gestor en cuanto a la promoción del deporte.
- Los mecanismos de control apropiados a las características del servicio y de las infraestructuras utilizadas, como pueden ser la comisión de seguimiento o de gestión, las inspecciones, los informes o memorias, la auditorias, el análisis del grado de satisfacción del usuario,...

### **c) Procedimientos y formas de adjudicar el contrato.**

Se diferencian tres formas de adjudicación de los contratos:

1. Procedimiento abierto, en el que cualquier persona física o jurídica puede presentar una proposición u oferta sobre la gestión del servicio público.
2. Procedimiento restringido, en el que sólo pueden presentar proposiciones aquellos aspirantes seleccionados expresamente por la Administración (entre un mínimo de cinco y un máximo de veinte), previa solicitud de los mismos.
3. Procedimiento negociado, en el que el contrato se adjudica, de manera justificada, al aspirante elegido por el Ayuntamiento, previa consulta y negociación con al menos tres particulares.

Tanto en el procedimiento abierto como en el restringido la adjudicación podrá efectuarse por subasta o por concurso:

- El concurso. Entre los licitadores, se selecciona aquel que, en su conjunto, realiza la proposición más ventajosa, teniendo en cuenta los criterios que se hayan establecido en los pliegos de condiciones, sin atender exclusivamente al precio. Se valorará aquella oferta que más beneficie a los ciudadanos, como, por ejemplo atendiendo a:
  - Las ventajas que se le otorgan a los ciudadanos: forma previstas de acceso, servicios gratuitos, programación de actividades deportivas, dotación de material deportivo,...
  - La propuesta de reducción de las tarifas.

- La solvencia técnica y profesional, a partir de elementos como:
  - Las titulaciones académicas de los trabajadores.
  - Los servicios realizados en los últimos años.
  - La descripción del equipo técnico responsable del contrato.
  - El promedio anual de personal en los últimos años, la estabilidad en el empleo y la plantilla de personal directivo.
  - El material, instalaciones y equipo técnico disponibles para prestar el servicio.
  - Los métodos de control de la calidad de servicio.
- La rebaja de las subvenciones que debe aportar el Ayuntamiento al adjudicatario.
- Las formas de participación de la Administración pública en el canon o beneficios de la explotación.
- La anticipación del período de reversión o de duración del contrato.

Los criterios considerados deben ponderarse, dando una mayor puntuación a aquellos aspectos que el Ayuntamiento considere más importantes; se puede incluso exigir un umbral mínimo de puntuación para superar el proceso selectivo. Como puede verse, los Ayuntamientos tienen un elevado margen de maniobrabilidad en la selección de la tipología del gestor, puesto que pueden poner el acento en uno u otro elemento de evaluación, según considere.

Si el Ayuntamiento no pudiese realizar un proyecto o presupuesto previo sobre la explotación del servicio deportivo, necesariamente tendrá que adjudicar la gestión mediante concurso.

- La subasta. Se adjudica el servicio teniendo en cuenta exclusivamente el precio de la oferta monetaria. Se adjudica a la oferta más barata que no exceda el precio marcado, sin que se puedan valorar otro tipo de ventajas no económicas que pudiesen resultar más adecuadas para el servicio.

El Ayuntamiento tiene la potestad de utilizar cualquiera de los procedimientos y formas de adjudicación expuestos, debiendo justificar su elección. Aún así, los contratos de gestión de servicios deportivos habitualmente se adjudican por medio del procedimiento abierto, y utilizando el concurso como forma de adjudicación; de ésta manera el Ayuntamiento fomenta la competencia entre los aspirantes y amplía el abanico de ofertas a valorar.

### **Modalidades de gestión indirecta.**

Se exponen las características que comparten las diferentes modalidades de gestión indirecta atendiendo a cuatro rasgos que definen el papel que asume la Administración y el adjudicatario:

- El riesgo de la explotación.
- El territorio afectado.
- La titularidad del bien o equipamiento.
- La retribución económica.

## **2 La concesión.**

### **a) Riesgo de la explotación.**

El concesionario asume la gestión y la explotación del servicio, bajo su propio riesgo, aportando los medios personales, materiales y técnicos necesarios.

En los últimos años, estamos viendo como en ciertas poblaciones cercanas al área metropolitana de Barcelona, se exige también que el concesionario realice las obras de construcción necesarias para iniciar la prestación del servicio, siendo a su cargo una parte o la totalidad de la

financiación. Esto no es más que un reflejo de los beneficios económicos que puede generar la explotación de las instalaciones deportivas, especialmente piscinas cubiertas, correctamente dotadas de servicios de recreación y de ocio, en entornos altamente poblados. Ésta puede ser una forma de concesión de obra pública, modalidad contractual regulada inicialmente por la Ley 13/1995, de 18 de Mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, y posteriormente por el TRLCAP, en la que no se habla ya de concesión de servicios públicos sino de “otorgar a un concesionario, durante un plazo, la construcción y explotación, o solamente explotación, de obras ... que siendo susceptibles de explotación, sean necesarias para la prestación de servicios públicos...”.

#### **b) Titularidad del bien.**

Normalmente, las instalaciones o equipamientos en los que se presta el servicio son de titularidad pública. En cualquier caso, una vez finalizado el período de la adjudicación, revierten al Ayuntamiento tanto los bienes locales iniciales, como los bienes adquiridos por los concesionarios, que ya estén amortizados.

#### **c) Retribución económica.**

El Ayuntamiento puede percibir un canon o participar de los beneficios de la explotación del servicio. En el caso de que se cobre un canon, éste puede ser un importe fijo o variable, proporcional a los beneficios de la gestión del servicio.

La entidad gestora debe hacer frente a la totalidad de los gastos de explotación a partir de los ingresos provenientes de las tarifas que abonen los ciudadanos; con ello se evita trasladar a la Administración una posible gestión deficiente del servicio.



### **3 La gestión interesada.**

Dicha modalidad ha sido de uso masivo en numerosas instalaciones deportivas que el Ayuntamiento de Barcelona ha licitado, sobre todo en la década de los 90. Suele aplicarse cuando, por ejemplo, se sabe con antelación que la explotación de una instalación deportiva será deficitaria (sea el caso, por ejemplo, de instalaciones ubicadas en un entorno con poca población o con una rentas muy bajas), o bien al contrario cuando, conociendo las buenas expectativas de explotación económica de la instalación deportiva, el Ayuntamiento quiere participar de los beneficios.

#### **a) Riesgo de la explotación.**

El Ayuntamiento y el gestor participan en los resultados de la explotación del servicio, de acuerdo a la proporción que se establezca en el contrato, por lo que si hubiesen pérdidas o ganancias, ambas partes participarán de éstas según se haya acordado.

El margen de pérdidas o ganancias para cada una de las partes puede ser amplio o reducido, según se pacte; esta es la esencia de la gestión interesada. Puede ser el caso de un Ayuntamiento que se haga cargo de los gastos de electricidad, agua o combustibles de una instalación deportiva, y el adjudicatario del resto de los gastos, o por el contrario se repartan los beneficios de la explotación al 30-70%.

#### **b) Titularidad del bien.**

Al igual que en la concesión, las instalaciones deportivas o equipamientos son de titularidad pública.

### **c) Retribución económica.**

El gestor puede percibir como retribución:

- Las tarifas que provengan del uso por parte de los ciudadanos, siendo la adjudicataria la que recauda por medio de su personal, los precios establecidos por el uso del servicio público.
- O por el contrario, una remuneración por parte del ente local consistente en asignaciones fijas, o proporcionales al gasto del servicio, teniendo en cuenta que, en este caso, es el personal del propio Ayuntamiento el que cobra a los ciudadanos la tarifa correspondiente por utilizar el servicio público.

En la gestión interesada cualquier combinación es posible, siempre y cuando esté justificada y argumentada mediante estudios económicos. Se aconseja que dichos cálculos queden reflejados en el pliego de cláusulas y en el posterior contrato.

## **4 El concierto.**

Es habitual hablar de concierto en ámbitos como la enseñanza o la sanidad, mediante la concertación de escuelas u hospitales privados, sin embargo es una modalidad poco utilizada en la gestión de servicios deportivos.

### **a) Riesgo de la explotación y finalización del concierto.**

El concierto se realizará con particulares o entidades que estén prestando servicios similares al que pretende ofrecer la Administración pública. Cabe destacar que, únicamente podrá gestionarse mediante concierto algún servicio público que el Ayuntamiento no disponga en suficiente cuantía. Sería el caso de un municipio que no tuviese ninguna piscina cubierta o bien las existentes fuesen insuficientes, y concertase con otro Ayuntamiento o un club la

prestación del servicio deportivo. En el momento en que el ente local esté en condiciones de prestar un servicio análogo, se extinguirá necesariamente el contrato con la entidad concertada.

El riesgo de la explotación del servicio recae en manos del ente local, ya que éste es el que cobra las tarifas estipuladas a los usuarios, y paga un precio global al gestor, que no está relacionado con la calidad y/o cantidad de servicio prestado.

#### **b) Territorio.**

A diferencia del resto de las modalidades, el concierto se puede establecer en un territorio que no corresponda al municipio, por lo tanto un Ayuntamiento puede prestar un servicio mediante el concierto con una entidad de un municipio vecino.

#### **c) Titularidad del bien.**

Al contrario que en las modalidades anteriores, las instalaciones o equipamientos no son de titularidad municipal, ya que pertenecen a la entidad concertada, durante el periodo del contrato así como una vez finalizado el mismo. El servicio es de titularidad pública, pero, los bienes muebles e inmuebles no pertenecen al ente local que presta el servicio.

#### **d) Retribución económica.**

El Ayuntamiento cobrará las tarifas por el uso de los servicios prestados y pagará a la empresa una cantidad por la gestión del servicio, que puede ser periódica y fijada con antelación, o bien un dinero por cada usuario del servicio.

## **5 La sociedad mercantil o cooperativa con capital social mixto.**

### **a) Riesgo de la explotación.**

Se pueden constituir sociedades mercantiles de economía mixta, o bien, participar en empresas ya constituidas, bien sean públicas y privadas, por el periodo de tiempo correspondiente a la duración del contrato.

Las empresas pueden ser sociedades anónimas o de responsabilidad limitada. Dichas sociedades se constituyen en régimen de sociedad privada, con las ventajas organizativas que ello conlleva.

La aportación del Ayuntamiento en el capital social únicamente puede ser parcial, bien sea mayoritaria o no.

### **b) Titularidad del bien.**

Los bienes pueden ser inicialmente de titularidad pública. En todos los casos, al finalizar el periodo de prestación fijado, revertirá íntegramente al Ayuntamiento tanto el activo y como el pasivo de la sociedad.

### **c) Retribución económica.**

La sociedad mercantil de economía mixta es la encargada de cobrar a los ciudadanos por el uso de servicios prestados, siendo esta su única retribución.

## CAPÍTULO 3.

# METODOLOGÍA.

- 1. Dimensiones y variables del estudio.**
- 2. El universo de trabajo. Delimitación de la muestra.**
  - 2.1 **Ámbito de estudio.**
  - 2.2 **El universo de trabajo y la muestra.**
  - 2.3 **Organización del trabajo de campo.**
- 3. Elección y justificación de las técnicas de recogida de datos.**
  - 3.1 **Instrumentos utilizados en la fase A del trabajo de campo.**
  - 3.2 **Instrumentos utilizados en la fase B del trabajo de campo.**
- 4. Análisis y tratamiento de los datos.**
  - 4.1 **Descripción del análisis realizado.**
  - 4.2 **Pertinencia del tipo de análisis realizado.**
    - 4.2.1 **Pertinencia del análisis de contenido.**
    - 4.2.2 **Pertinencia del análisis de datos obtenidos mediante encuesta.**
  - 4.3 **Análisis y tratamiento de datos tipo 1: Análisis de contenido cuantitativo.**
    - 4.3.1 **Variables independientes referidas al contexto y características del recinto.**
    - 4.3.2 **Variables referidas al precio de los servicios ofertados.**
    - 4.3.3 **Variables referidas a la oferta de programas deportivos y complementarios.**
    - 4.3.4 **Variables referidas a la gestión del equipamiento.**
  - 4.4 **Análisis y tratamiento de datos tipo 2: Análisis de contenido cualitativo.**
    - 4.4.1 **Fases del análisis de contenido.**
    - 4.4.2 **Elaboración de las unidades de registro para el análisis de los pliegos.**
    - 4.4.3 **Análisis cualitativo de los datos.**
    - 4.4.4 **Análisis cuantitativo de los datos.**
- 5. Criterios de representatividad y fiabilidad.**
  - 5.1 **Representatividad de la muestra seleccionada.**
    - 5.1.1 **Representatividad de la muestra de la fase A del trabajo de campo.**
    - 5.1.2 **Representatividad de la muestra de la fase B del trabajo de campo.**
  - 5.2 **Validez del estudio y fiabilidad de los resultados.**
    - 5.2.1 **Pruebas de validez y fiabilidad aplicadas en el estudio.**



## **1. Dimensiones y variables del estudio.**

Se han identificado 3 dimensiones o perspectivas de análisis, de las que se desprenden diversas variables.

### **A. TIPOLOGÍA DE LA INSTALACIÓN Y CONTEXTO.**

#### 1. Características de la instalación deportiva.

- Antigüedad del recinto.
- Tipología del recinto acuático.
- Tipología de los espacios deportivos y complementarios.

#### 2. Contexto socioeconómico.

- Ubicación geográfica: municipio, comarca, área metropolitana y provincia.
- Número de habitantes del municipio.
- Nivel socioeconómico del municipio y de la comarca, a partir de renta bruta familiar disponible per cápita (Rbfd).

### **B. LA OFERTA DE SERVICIOS DEPORTIVOS Y DE OCIO.**

#### 1. El precio de los servicios ofertados.

- Acceso puntual al recinto (precio entrada de 1 y de 10 sesiones).
- Abonado (precio matrícula inicial y cuota trimestral).
- Actividades deportivas con profesorado (precio mensual para actividades acuáticas y gimnásticas).
- Servicios complementarios (precio uso puntual).

## 2. Características de la oferta deportiva y complementaria:

- Diversidad de programas acuáticos, gimnásticos y de servicios complementarios.
- Volumen de la oferta programada de servicios acuáticos, gimnásticos y complementarios.
- Rentabilidad económica de los programas.
- Orientación hacia el abonado (ventajas, descuento en cursos,...).
- Atención a colectivos especiales (disminuidos, tercera edad, jóvenes, familia, bebés, personas con necesidad de mayor atención personalizada).

## **C. LA SUBCONTRATACIÓN DE SERVICIOS Y LA GESTIÓN INDIRECTA EN LAS PISCINAS CUBIERTAS MUNICIPALES.**

### 1. Modo de gestión del servicio deportivo.

- Modo de gestión (directa o indirecta) y modalidad concreta.
- Subcontratación o externalización de servicios.
- Tipología del ente gestor.

### 2. Requerimientos de los pliegos de condiciones referidos a la oferta que regulan la gestión indirecta.

#### a) Características de la contratación:

- Modalidad de gestión indirecta más habitual.
- Modo de contratación (procedimiento y forma de tramitación).
- Forma de adjudicación.
- Término medio de duración del contrato.

#### b) Requisitos de la oferta deportiva:

- Tipo de oferta establecida.
- Admisión de usuarios.
- Oferta dirigida a colectivos especiales, a escolares y a deportistas de competición.
- Uso de las instalaciones por parte de la propia Administración local, de las entidades deportivas, y de la entidad gestora.
- Colaboración en la promoción deportiva.



- c) Criterios de selección de la entidad adjudicataria:
  - Para otorgar el concurso.
  - Aspectos valorados en las prórrogas o ampliaciones del contrato.
  
- d) Control sobre la prestación de servicios orientados a todos los ciudadanos:
  - Mecanismos de control.
  - Faltas tipificadas y sanciones específicas.
  
- e) Supervisión económica y financiera:
  - Aportaciones de la Administración pública local.
  - Gastos a incluir en la cuenta de explotación.
  - Resultado aceptado de la cuenta de explotación.
  - Ingresos permitidos.
  - Canon de explotación.
  - Grado de participación del adjudicatario.
  - Definición de los precios públicos.



## **2. El universo de trabajo. Delimitación de la muestra.**

### **2.1 Ámbito de estudio.**

Estos son los criterios de selección del universo de trabajo. La piscina cubierta debe:

1. Ser propiedad de una corporación local catalana.
2. Los vasos de la piscina se sitúan en un espacio cerrado, que puede ser fijo o móvil; en el caso de que sea móvil ha de permitirse el cierre mediante medios mecánicos.
3. Normalmente cuenta con un vaso más grande (vaso principal), y en la mayoría de ocasiones también encontramos otro/s menor/es (vaso/s complementario/s).
4. Los vasos de piscina pueden ir acompañados de otros espacios deportivos (salas deportivas especializadas en las que se pueden realizar actividades gimnásticas dirigidas, fitness, musculación, ...).
5. De acuerdo a la taxonomía del PIEC (2005), incluimos cualquier piscina que corresponda con alguno de los 4 módulos establecidos para las piscinas cubiertas: PCO-0, PCO-1, PCO-2, PCO-3, PCO-4, con el requisito de que tenga una superficie mínima de 200 m<sup>2</sup> de lámina de agua.
6. Haber prestado servicio durante las temporadas 1999/2000 o 2000/01, es decir, que a lo largo de dicho periodo hubiesen permanecido abiertas y con una utilización ordinaria habitual.

Los siguientes argumentos justifican la limitación del ámbito de estudio realizada de manera más desarrollada: “Las instalaciones deportivas que incluyen una piscina cubierta no tienen todas unas características homogéneas, se trata generalmente de instalaciones complejas que presentan

una oferta de espacios deportivos y complementarios muy variada” (Generalitat de Catalunya, 2002). Entre esta amplia variedad se ha establecido aquellas piscinas que iban a formar parte de esta investigación, escogiendo una unidad de análisis.

De acuerdo con la taxonomía establecida por la Generalitat de Catalunya en los documentos que conforman el plan director de instalaciones y equipamientos deportivos de Cataluña (2005), la única característica en común entre todas las piscinas cubiertas catalanas, es que “cuentan con una piscina cubierta con uno o más vasos; estos vasos se sitúan en un espacio cerrado, es decir tienen una cubierta y unas sujeciones verticales que cierran completamente el recinto de los vasos”. El mecanismo de cierre puede ser fijo o móvil, pero en el caso de que sea móvil ha de permitirse el cierre mediante medios mecánicos. Por lo tanto, quedan excluidas de este estudio las piscinas con estructuras de cierre temporales, como pueden ser los presostáticos y los efímeros de lonas desmontables, ya que presentan un funcionamiento y una organización muy diferente al de las piscinas cubiertas, propiamente dichas.

Normalmente las piscinas cuentan con un vaso más grande, denominado vaso principal, y en la mayoría de ocasiones se hallan también otro/s menor/es, denominado/s vaso/s complementario/s. Los vasos pueden cumplir unos estándares que los clasifiquen como “deportivos”, es decir, que tengan las dimensiones mínimas para la competición, o bien que tengan formas o medidas no estandarizadas, más orientadas hacia la recreación o formación.

Además de los vasos de la piscina, las instalaciones que vamos a estudiar pueden ir acompañadas de otros espacios deportivos; en numerosos casos se encuentran salas deportivas destinadas principalmente a realizar actividades gimnásticas dirigidas por un profesional, como puede ser la gimnasia de mantenimiento, aeróbic, yoga, danza,..., o bien salas especializadas, equipadas con máquinas de fitness en las que se pueden realizar actividades cardiovasculares o de desarrollo de la fuerza.

De acuerdo con la taxonomía que se describe en el PIEC (2005), en la red básica de instalaciones deportivas se diferencian 4 módulos de piscinas:

- PCO-0 con una superficie de lámina de agua menor a 250 m<sup>2</sup>, que corresponde a una instalación con al menos un vaso, no deportivo, de una longitud inferior a los 25 MT.
- PCO-1 con una superficie de lámina de agua entre 250-350 m<sup>2</sup>, formada normalmente por un único vaso deportivo de 25 MT.
- PCO-2 con una superficie de lámina de agua entre 350-450 m<sup>2</sup>, que dispone de un vaso deportivo de 25 MT con 6 carriles, y normalmente de un único vaso complementario.
- PCO-3 con una superficie de lámina de agua entre 450-800 m<sup>2</sup>, que dispone de un vaso deportivo de 25 MT con más de 8 carriles, y de uno o dos vasos complementarios.
- PCO-4 con una superficie de lámina de agua mayor a 800 m<sup>2</sup>, y que cuenta con un vaso deportivo de 33 o 50 MT, y de algún vaso complementario.

En este estudio se incluyen todas aquellas piscinas que concuerden con cualquiera de los citados módulos, con una única restricción: deberán contar con una superficie mínima de 200 m<sup>2</sup> de lámina de agua (es decir, se incluye la PCO-0, pero sólo si la superficie de lámina de agua es mayor a los 200 m<sup>2</sup>).

Dicho criterio se ha incluido teniendo en cuenta que en el censo de instalaciones deportivas, encontramos una proporción muy pequeña de piscinas de propiedad pública que tengan una superficie menor a los 200 m<sup>2</sup> de lámina de agua, por lo que pueden ser desestimadas. Además, si pretendemos comparar los datos de la presente investigación con los obtenidos en anteriores estudios realizados por la Generalitat de Catalunya sobre el uso y la gestión de las piscinas cubiertas catalanas, es recomendable incluir dicha restricción puesto que ha sido un aspecto considerado por anteriores investigadores.

## 2.2 El universo de trabajo y la muestra.

“El Universo o población es el conjunto de elementos que forman parte de nuestro objeto de estudio” (García Ferrando, 1994). La unidad de análisis en el estudio ha sido la piscina cubierta catalanas, o complejo deportivo que la incluya. Las características del universo y la muestra son:

**Universo de población:** 170 piscinas cubiertas públicas y privadas que forman el censo de equipamientos deportivos de Cataluña (año 2000).

**Universo de trabajo (N):** 100 piscinas públicas de propiedad local que cumplen los requisitos establecidos en el estudio.

**Muestra (n):**

Fase A) *Análisis de la oferta:* 75 piscinas.

Fase B) *Análisis de los pliegos de condiciones:* 26 piscinas.

Se intentó una recopilación completa de los datos, tratando de obtener información de la totalidad de las piscinas (100 piscinas públicas municipales), puesto que contábamos con un universo de trabajo reducido y accesible. Aún así, el nivel de respuesta fue del 75% en el análisis de la oferta, y del 74.3% en el análisis de los pliegos de cláusulas con respecto a las piscinas en gestión indirecta, que ya habían aportado datos sobre la oferta anteriormente. La muestra fue recogida en dos paquetes documentales (fase a y b).

## 2.3 Organización del trabajo de campo.

Para comprender las características de la muestra, es menester exponer las diferentes etapas en las que se dividió el trabajo de campo. Se realizaron dos fases de recogida de datos, diferenciadas tanto en el tiempo como en el objeto de análisis.

Veamos en que consistió cada una de las fases del trabajo de campo.

- *Análisis de la oferta (fase a)*: en una primera etapa se trataron de identificar las **características de la oferta de las piscinas** cubiertas catalanas: el contexto, los precios, la oferta de programas y servicios, los servicios externalizados o subcontratados, y de forma especial, el modo de gestión del equipamiento público.
- *Análisis de los pliegos de condiciones (fase b)*: en función de la última variable indicada (modo de gestión), se inició una segunda fase en la que se analizó las condiciones en las que se desarrollaba la **gestión indirecta**.

La información que se solicitaba en la **fase a)** era muy amplia y diversa; las piscinas participantes facilitaron la mayoría de los datos relativos a las variables marcadas en el estudio<sup>33</sup>.

La petición de esta información se realizó en el mes de Mayo de 1999, mediante correo postal. Tras dicha petición, la mayor parte de las piscinas facilitaron la información mediante el mismo procedimiento escrito en un plazo breve de tiempo. En el caso de que no recibir los datos en el periodo de 3

---

<sup>33</sup> Aún así, en el capítulo en el que exponemos los resultados, veremos que el nivel de respuesta en cada una de las variables estudiadas no es homogéneo (por ejemplo, todas las piscinas facilitaron el precio de los cursillos de natación para adultos, pero sin embargo en el caso de los cursillos de natación para la tercera edad, sólo 53 piscinas dieron el precio, puesto que no en todas ellas se ofrecía dicho programa).

semanas, se reclamaba la información mediante correo electrónico o fax, y a las 6 semanas de nuevo mediante una llamada telefónica. Si tras dichos intentos seguíamos sin recibir respuestas, se procedía a consultar en Internet las páginas Web de los diferentes centros deportivos, con el fin de recoger aquella información que había quedado incompleta.

Una vez recogidos los datos sobre las características de las piscinas cubiertas catalanas, iniciamos **la fase b)** del trabajo de campo, con la voluntad de profundizar acerca de los requisitos que regulan la gestión indirecta de las piscinas municipales catalanas. Por ello, solicitamos el pliego de condiciones que había regulado el contrato del servicio público deportivo, obteniendo de aquellas piscinas gestionadas de manera indirecta, que facilitaron datos en la primera fase del estudio, el documento pertinente.

La petición del pliego de cláusulas administrativas y técnicas se realizó mediante correo postal entre los meses de Julio a Octubre de 2001; a diferencia de lo ocurrido en la fase anterior, inicialmente el nivel de respuesta fue bastante más bajo. Ello puede explicarse si consideramos el pliego de condiciones como un documento, que aunque público, de más difícil acceso, ya que no suele estar al alcance de cualquier ciudadano como sucedía con la información de los precios y la oferta deportiva. Por ello, fue necesario realizar un segundo contacto más personal con los gestores responsables de cada Ayuntamiento. Se requería una mayor complicidad con el informante. En algunos casos se realizaron llamadas telefónicas (cuando la responsable del proyecto conocía personalmente al gestor), y en otros se efectuaron visitas a la oficina de trabajo de los responsables municipales. Dicha estrategia permitió alcanzar finalmente un nivel de respuesta elevado, tal y como se ha cifrado en el párrafo anterior.



### **3. Elección y justificación de las técnicas de recogida de datos.**

Según García Ferrando et al. (1994), la obtención de datos de la realidad social se puede realizar siguiendo alguno de los siguientes métodos:

- La observación del comportamiento de las personas.
- La entrevista a los sujetos.
- La recogida de información de documentos escritos u otro tipo de material impreso o grabado.

En este trabajo de investigación, se ha utilizado básicamente el tercer método, concretamente la recogida de información a partir de documentos escritos, complementándolo con la entrevista a sujetos (mediante cuestionario precodificado), con el fin de obtener cierta información no contenida en dichos documentos.

El rasgo distintivo de la utilización de datos secundarios, reside en que la información ha sido generada por otras personas; se ha dispuesto para un fin distinto al que se propone el analista. En el cuestionario, por el contrario, los datos surgen de manera simultánea a la investigación, puesto que el investigador genera los datos, los recoge, los procesa y los analiza. (González, G., 1994).

### **3.1 Instrumentos utilizados en la fase A del trabajo de campo.**

Con el fin de identificar las características de las piscinas cubiertas catalanas, se han empleado las siguientes técnicas de recogida de datos:

#### **Utilización de datos secundarios disponibles en la publicidad de los recintos deportivos.**

Es práctica habitual que cualquier instalación deportiva pública edite a principio de cada temporada un opúsculo o librito en el que se expone la oferta de actividades y servicios que se pueden realizar en el recinto deportivo, organizadas por la propia entidad como parte de su programación estable. Dicha información suele estar al alcance de cualquier ciudadano que se interese por ella, y sirve para difundir los servicios deportivos municipales. En él se detallan, mayoritariamente, aspectos como: la finalidad de las actividades, el público objetivo, los horarios, los precios, las condiciones para poder acceder,... Por ello, se ha considerado un documento escrito que podría ofrecer una valiosísima información para el estudio. Además, éste suele ser de fácil acceso, tal y como lo confirma el elevado nivel de respuesta que tuvimos.

En el anexo 1, se puede encontrar una copia de la carta en la que se solicitaba dicha publicidad a los gestores de las entidades deportivas responsable de la gestión de cada piscina cubierta de Cataluña objeto del estudio. También se incluye un ejemplar de la publicidad remitida por una de las piscinas, para que pueda conocerse el tipo de documento al que estamos refiriendo.

**Cuestionario escrito auto administrado**, que fue enviado por correo postal a los gestores responsables de las piscinas cubiertas, con el fin de recoger aquellos datos no detallados habitualmente en la publicidad de la oferta de la piscina, entre los que consideramos:

- Año de inauguración de la piscina.
- Nombre de la entidad gestora.
- Dimensiones del vaso grande y el pequeño.
- Espacios deportivos o lúdicos disponibles en el mismo recinto acuático.
- Servicios externalizados o subcontratados.
- Modalidad de gestión.
- En caso de gestión indirecta, número de años que tienen adjudicada la explotación de la piscina.

Teniendo en cuenta que el cuestionario era auto administrado, es decir, que el gestor lo respondía sin la presencia del investigador, se tuvo especial cuidado en elaborar una encuesta simple; diseñada en una sola hoja, incluyendo preguntas cerradas, de única respuesta, fácil de comprender y de muy rápida contestación.

La secuencia de las preguntas se planteó con el siguiente orden: primero se situaron aquellas cuestiones introductorias que no requerían de una reflexión, ni de una búsqueda de información por parte del gestor (nombre de la piscina, del propietario y de la entidad gestora, año inauguración). A continuación se introdujo un segundo bloque, también fácil de contestar, sobre los espacios deportivos (tipología del espacio y medidas). La tercera pregunta, más compleja, se refería a la externalización de servicios, mientras que la cuarta y quinta eran preguntas filtro, que sólo debían responder los responsables de piscinas gestionadas de manera indirecta. Cerraba el cuestionario una pregunta en la que se solicitaban los datos del encuestado, seguida de párrafo de agradecimiento por su colaboración.

La prueba piloto para comprobar la idoneidad en la formulación de las preguntas y la secuencia del cuestionario, se realizó en el mes de Marzo de 1999 entre un grupo reducido de piscinas (10 en total), de diferente ubicación geográfica, que formaban parte de la muestra. Se revisaron los resultados y no fue necesario introducir ninguna corrección.

Se ha considerado oportuna esta forma de recogida de datos, ya que dicho procedimiento no requería recopilar una gran cantidad de información.

Se incluye en el anexo 1, el cuestionario remitido a los gestores.

**Utilización de datos secundarios disponibles en anuarios y bases de datos** de la red Internet. Con ello se pretendía recoger los datos más relevantes del contexto de las diferentes piscinas cubiertas que podían actuar en el estudio como variables independientes, tal como:

- Número de habitantes del municipio en la que se halla ubicada la piscina cubierta.
- Comarca.
- Renta bruta disponible por familias (RDBF) del municipio y de la comarca.
- Pertenencia del municipio al área metropolitana de Barcelona.

### 3.2 Instrumentos utilizados en la fase B del trabajo de campo.

Con el fin de conocer los requisitos establecidos para regular la gestión indirecta de las piscinas, se acudió de nuevo a la **utilización de datos secundarios**. En este caso, el documento oportuno era el **pliego de cláusulas administrativas y técnicas** que regulaba la gestión indirecta de cada una de las instalaciones.

Se consideró que el pliego de cláusulas era un documento clave en el desarrollo de la vida del contrato de un servicio público deportivo externalizado, puesto que en él se establecen las bases de la prestación, el control y la evaluación del servicio. En él queda expresada la voluntad contractual de la Administración, aspecto sumamente importante para el estudio.

Dicho documento se aprueba siempre antes de licitación del contrato, e incluyen los pactos y condiciones que definen los derechos y las obligaciones que asumirán ambas partes. Por ello, se consideró oportuno analizar el contenido del texto expresado en él, puesto que ayudó en gran manera a responder a las preguntas planteadas en el objeto de estudio.

En el anexo 1, se incluye la petición del pliego de cláusulas administrativas y técnicas al responsable del deporte municipal de cada uno de los Ayuntamientos implicados. Así mismo, se ha considerado interesante adjuntar un ejemplar de un pliego de condiciones, tal y como lo facilitaron los Ayuntamientos. En él se pueden consultar las características del mismo (tipo de documento, estructura, aspectos tratados, tipo de redacción,...).



## 4. Análisis y tratamiento de los datos.

### 4.1 Descripción del análisis realizado.

Se han realizado dos tipos de análisis y tratamiento de los datos diferenciados, en función de la tipología de los mismos y del modo de obtención:

**Análisis tipo 1)** Análisis de contenido cuantitativo con soporte informático estadístico del programa SPSS versión Windows 11.0 (Statistics Package Social Sciences) de los datos secundarios recogidos en los folletos publicitarios y los datos del cuestionario, referidos a:

- Las características del recinto.
- El contexto.
- El precio de los servicios ofertados.
- De los programas deportivos y de ocio.
- Los espacios deportivos y complementarios.
- El modo de gestión.
- La externalización de servicios.
- La tipología del ente gestor.

**Análisis tipo 2)** Análisis de contenido cualitativo, principalmente, con soporte informático del programa Nudist versión vivo, acompañado en algunos casos de un análisis cuantitativo complementario, de los datos referidos a:

- Características de la contratación.
- Requisitos de la oferta deportiva.
- Criterios de selección de la entidad adjudicataria.
- Control sobre la prestación de servicios para todos los ciudadanos.
- Control económico y de eficiencia en la prestación del servicio público.

## 4.2 Pertinencia del tipo de análisis realizado.

### 4.2.1 Pertinencia del análisis de contenido.

El análisis de contenido es una técnica de investigación utilizada para la captación sistemática e interpretación de documentos escritos o de imágenes. El objeto del análisis de contenido puede ser la valoración, cuantificación y la interpretación de los documentos que, o bien se han producido en el marco de la investigación (por ejemplo entrevistas en profundidad), o en otro contexto ajenos al proyecto de investigación (Heinemann, 2003). En el primer caso se habla de que el análisis de contenido sirve como una forma de recopilación de datos y de interpretación de los mismos, y en el segundo, únicamente como un procedimiento de interpretación.

El análisis de contenido puede tener como objeto analizar el contenido manifiesto de los mensajes, o bien, los motivos o las características del que las escribió, entendido como contenido latente.

Así mismo, “puede utilizar tanto técnicas de análisis cuantitativas como técnicas de análisis cualitativas; y en todo caso, como todo análisis, debe someterse a pruebas de validez y fiabilidad” (López-Aranguren, 1994, p. 462). Tal y como opina Visauta (1989), el análisis cualitativo se basa en la noción de importancia, se fundamenta en el valor, la novedad, el interés de un tema, bajo un criterio totalmente subjetivo. Por otro lado, el análisis cuantitativo, desde la perspectiva de presencia-ausencia de una característica, pretende recoger la frecuencia de aparición o sucesión de las diversas unidades de análisis.

También puede referirse el análisis de contenido a la valoración interna o externa de la obra, entendiendo la primera como “la que pretende determinar el mensaje de la obra, y los principios y valores en los que se funda, siendo éste de base racional y subjetivo;... mientras que el análisis externo va más allá del mero examen de los aspectos formales del documento, para profundizar en la posible relación del documento con el contexto histórico y cultural en el que tiene lugar su aparición” (Visauta, 1989, p.361).



López-Aranguren (1994) clasifica el análisis de contenido según la función o propósito del análisis, distinguiendo entre:

- El análisis descriptivo, destinado a analizar las características del contenido en cuanto a:
  - La “sustancia” o “fondo” (describir tendencias en el contenido de la comunicación, realizar comparaciones, descodificar los datos de entrevistas, etc.).
  - Su “forma” (revelar técnicas de propaganda, medir la facilidad de comprensión, estilos de lenguaje, etc.).
- El análisis inferencial, destinado a realizar inferencias acerca de:
  - Las causas, bien sea de los que han producido la comunicación o bien de los antecedentes de ésta (identificar intenciones, rasgos psicológicos, información política,..).
  - De las consecuencias o efectos de la comunicación (determinar que actitudes son consecuencia del mensaje,...).

En el estudio (tanto en la fase A como en la B) se ha utilizado el análisis de contenido como un instrumento para valorar una fuente de información obtenida en otro contexto, y no como forma de recopilación de datos. El objetivo era recoger documentos con datos creados en el seno de unas entidades deportivas, por lo tanto, se ha utilizado el análisis de contenido como un procedimiento de interpretación.

Así mismo, únicamente se ha analizado el contenido manifiesto del texto, con una finalidad descriptiva en algunos casos, e inferencial en otros. Se ha realizado una valoración interna de los documentos.

Por otra parte, en la fase A se ha realizado un análisis cuantitativo de los datos (univariable y multivariable). Dada la similitud del método de análisis con el propio de los datos obtenidos mediante cuestionario, puede consultarse en el siguiente apartado (“Pertinencia del análisis de datos obtenidos mediante encuesta”) el tipo de análisis cuantitativo realizado.

Por el contrario, con los datos obtenidos en la fase B del trabajo de campo, el análisis de contenido ha sido básicamente cualitativo, acompañado de la cuantificación de aquellos aspectos más relevantes.

En ambos casos se ha creído oportuno utilizar el análisis de contenido, puesto que era menester estudiar una enorme cantidad de material escrito. Dicha técnica ha permitido organizar un texto amplio y no estructurado, a partir de la agrupación en variables y dimensiones que respondían a los intereses del estudio.

#### **4.2.2 Pertinencia del análisis de datos obtenidos mediante encuesta.**

Pocos procedimientos de investigación son tan populares y conocidos como la encuesta, siendo una de las técnicas de investigación social más utilizada en la sociología empírica y aplicada.

“Una encuesta es una investigación realizada sobre una muestra de sujetos representativa de un colectivo más amplio, que se lleva a cabo en el contexto de la vida cotidiana, utilizando procedimientos estandarizados de interrogación, con el fin de obtener mediciones cuantitativas de una gran variedad de características objetivas y subjetivas de la población” (García Ferrando, 1994, p. 147).

No es objeto del presente apartado explicar la dimensión teórica y metodológica del cuestionario, ni de exponer argumentos a favor de la encuesta como técnica de análisis social. Se parte del supuesto de que se trata de una técnica valiosa, con limitaciones intrínsecas (como corresponde a un método de medición que es) y limitaciones extrínsecas (según el nivel de competencia profesional con la que se ha aplicado). Se considera oportuno, en este caso, poner el énfasis en explicar el tipo de análisis realizado a los datos obtenidos mediante encuesta.

Por muchos datos que tengamos, éstos no hablan por sí mismos. “El análisis de los datos de la encuesta, ha de guardar relación con el problema que se trata de esclarecer, y con la métrica de la información empírica que se tiene entre manos” (López Pintor, 1994, p. 437). Por ello, los datos obtenidos mediante encuesta van a ser analizados en relación con el problema y los supuestos planteadas al iniciar la investigación, utilizando la estadística más adecuada a la naturaleza de la información que se maneja.

Se ha realizado una descripción de los datos obtenidos, mediante un análisis univariable y otro bivariante.

En el análisis univariable, se ha incluido para cada una de las variables estadísticas marcadas:

1. Una representación gráfica (gráfico de los porcentajes o histograma, según convenía), cuando ha sido posible y ha servido para aclarar los datos.
2. Una tabla de datos, en el caso de las variables independientes, y en alguna variable dependiente concreta, incluyendo: la distribución de frecuencias ( $n$ ), además del porcentaje de dicha frecuencia junto al porcentaje acumulado.

En el caso de haber incluido un histograma, no se ha creído conveniente incluir la tabla de frecuencia puesto que el número de categorías de respuesta era demasiado elevado y no aclaraba ningún aspecto.

3. O bien una tabla “conceptual” para el resto de las variables (según consideración de García Ferrando, 1994), en la que se incluyen los siguientes valores estadísticos para cada una de las variables de precios y programas deportivos: media y desviación estándar (SD), cuartiles (Q1 o primer cuartil, corresponde con el 25% de los valores, Q2 o mediana, equivale al 50%, y Q3, corresponde al 75% de los valores presentes). Los datos de los cuadros se presentan ordenados de mayor a menor según el valor de la media.
4. Una explicación de los datos expuestos.

En el análisis bivariable, se han realizado las pruebas estadísticas oportunas que han permitido establecer comparaciones entre diversas variables seleccionadas y la modalidad de gestión (directa o indirecta). Con ello se ha pretendido detectar si las diferencias en la distribución de dichas variables son debidas al error muestral o bien a la modalidad de gestión. En unos casos se han aplicado las pruebas de comparación de medias, bien la prueba ANOVA para las variables continuas o bien el test de significación *ji-cuadrado* para las variables categóricas<sup>34</sup>.

En la mayoría de los análisis se ha utilizado el dato bruto u original, sin mediar un índice o escala que entendemos podía desviar la orientación primera de la información. Sin embargo, en algunos casos concretos ha sido conveniente “fabricar” medidas combinatorias de los datos en forma de índices, concretamente para analizar los programas deportivos, dada la heterogeneidad de los mismos y la taxonomía utilizada que los agrupaba en diversos ámbitos (éstos han sido equiparados a índices en el análisis estadístico).

---

<sup>34</sup> Las tablas de los resultados muestran la denominación “chi-cuadrado”, puesto que así aparece por defecto en el programa estadístico SPSS.

### 4.3 Análisis y tratamiento de datos tipo 1: análisis de contenido cuantitativo.

Tal como puede comprobarse en los siguientes apartados, el análisis estadístico ha dado lugar a la creación de un total de 213 variables estadísticas.

#### 4.3.1 Variables independientes referidas al contexto y características del recinto.

Los datos referidos al contexto fueron recogidos de las bases de datos oficiales indicadas anteriormente, e introducidas en el programa estadístico sin previa categorización.

Los datos referidos a las características del recinto fueron extraídos del cuestionario e introducidos de acuerdo a las categorías de respuesta previstas en la encuesta.

Se crearon un total de 13 variables estadísticas:

Nombre variable	Etiqueta	Descripción de la variable
IDPISC	Nº identificación piscina	Número adjudicado a las piscinas de la n
NOMPISC	Nombre de la instalación	Nombre con el que comúnmente se conoce el recinto acuático
MUNICIPI	Municipio	Municipio en el que se encuentra
PROVINCI	Provincia	Provincia en la que se encuentra
AREAMETR	Área metropolitana	¿Está ubicada la piscina en el área metropolitana de Barcelona?
COMARCA	Comarca	Comarca en la que se encuentra
NºHABITA	Tamaño de la población	Número de habitantes empadronados en el municipio
RBDFMUNI	Renta básica disponible por familia/ municipio	Índice de la renta disponible por cada familia en ese municipio, con respecto a la media catalana
RBDFCOMA	Renta básica disponible por familia/ comarca	Índice de la renta disponible por cada familia en esa comarca, con respecto a la media catalana

Nombre variable	Etiqueta	Descripción de la variable
ANYPIS	Año de inauguración de la piscina	Año en el que se inauguró la piscina
REMODELA	Año de la última remodelación	Año en el que se realizó la última remodelación, si ha sido el caso
VASGRAN	Tipología del vaso grande	Medidas de la piscina grande (vaso de agua)
VASPETIT	Tipología del vaso pequeño	Medidas de la piscina pequeña (vaso de agua)

#### 4.3.2 Variables referidas al precio de los servicios ofertados.

En el caso de los precios de los servicios, el análisis fue un tanto complejo, puesto que la enorme diversidad de programas existentes y la falta de acuerdo en la denominación de los mismos, exigió realizar una selección o reducción de los precios indicados en el folleto publicitario.

Inicialmente se identificaron en los folletos publicitarios más de 100 actividades con precios diferenciados, pero en el caso de algunas actividades el nivel de presencia en las piscinas era muy bajo, por lo que se optó por seleccionar aquellos precios que reflejasen las actividades o servicios más significativos y, a la vez, más representados. Se seleccionaron una serie de actividades o servicios, agrupados según la siguiente clasificación<sup>35</sup>, dando lugar a 66 variables estadísticas. La descripción de las categorías aquí expuestas está extraída del texto de los propios folletos publicitarios. Veamos el listado de variables, su etiqueta y descripción.

---

<sup>35</sup> En las actividades acuáticas, las gimnásticas y los servicios complementarios (marcadas con asterisco), se han creado dobles variables estadísticas por cada una de las actividades: una en la que se indica el precio para los abonados, y otra los usuarios no abonados.

- **Actividades acuáticas\*** (22 variables estadísticas, duplicando las presentadas según la categoría abonado/no abonado).

Nombre variable	Etiqueta	Descripción de la variable
<b>PTSNATIN</b>	Precio curso natación infantil	Actividades de enseñanza de la técnica acuática en sus diferentes estilos. Pueden haber diversos niveles de dificultad (iniciación, consolidación o perfeccionamiento), dirigido a niños.
<b>PNATADUL</b>	Precio curso natación adultos	Idem dirigido a adultos.
<b>PNATTERC</b>	Precio curso natación tercera edad	Actividades dirigidas a la 3ª edad, que combinan un la prácticas de los estilos con la finalidad de mejorar la calidad de vida y conseguir que pasen un buen rato
<b>PESNATIN</b>	Precio escuela natación infantil	Actividades de perfeccionamiento de la técnica de estilos, donde además se busca un rendimiento, con la finalidad de acceder en un futuro a la competición deportiva.
<b>PCLANATP</b>	Precio clases particulares natación	Actividades basadas en el asesoramiento personalizado para mejorar aquellos aspectos de interés para el alumno (normalmente mejora de estilos). Se recoge el precio de las clases particulares de 1 hora, con un monitor por alumno.
<b>PNADONS</b>	Precio natación bebés	Actividades dirigidas a bebés desde las 8 semanas de vida hasta los 3/4 años. Se requiere la presencia de un adulto, y se trabaja en grupos reducidos
<b>PNATDISM</b>	Precio natación disminuidos	Actividades orientada a personas con algún tipo de discapacidad (psíquica o física), con el objetivo de utilizar el medio acuático para estimular, desarrollar o mejorar el estado de la persona.
<b>PMATRONA</b>	Precio matronatación	Actividades orientadas a las mujeres embarazadas, que quieren aprovechar el medio acuático para mantener o conseguir un buen estado psico-físico, i/o prepararse para el parto mediante técnicas y ejercicios especiales.
<b>PANTERA</b>	Precio natación terapéutica	Actividades para personas que, bajo prescripción médica o por motivos de salud, utilizan el medio acuático para mejorar las dolencias o conseguir una mejor forma física.
<b>PAQUAGYM</b>	Precio aquagym	Programa de actividad física en el agua con una finalidad física y recreativa. Se caracteriza por desarrollar las cualidades físicas básicas en el medio acuática.
<b>PAQUAJOC</b>	Precio aquajoc	Actividad lúdica enfocada a todo tipos de público, en la que mediante diferentes juegos en el medio acuático se ejercita el cuerpo de forma divertida, favoreciendo en encuentro social

➤ **Actividades gimnásticas\* (10).**

Nombre variable	Etiqueta	Descripción de la variable
<b>PAEROBIC</b>	Precio aeróbic	Actividad física con profesor que se realiza mediante ejercicios encadenados, siguiendo el ritmo de la música.
<b>PCONDFIS</b>	Precio mantenimiento	Actividades de mantenimiento físico general conducidas por un profesor, con circuitos de fuerza y resistencia. Ejercicios muy variados que ayudan a mantener un buen estado de forma.
<b>PJAZZ</b>	Precio jazz	Actividad física que se realiza mediante ejercicios de forma encadenada, siguiendo la música al ritmo de jazz.
<b>PBALLSAL</b>	Precios bailes de salón	Actividad física con profesor realizada por pareja, en la que mediante el aprendizaje de una serie de pasos específicos para cada tipo de música, se intenta coordinar el movimiento de forma rítmica, siguiendo la música.
<b>PIOGA</b>	Precio yoga	Actividad física y mental, con profesor, en la que mediante movimientos pausados, posturas y respiraciones, se intenta encontrar un equilibrio entre el cuerpo y la mente.

➤ **Servicios complementarios\* (14).**

Nombre variable	Etiqueta	Descripción de la variable
<b>PMASATG</b>	Precio masaje	Amasamientos o manipulaciones orientadas a recuperarse tras el ejercicio físico, y/o al tratamiento de dolencias
<b>PHIDROMA</b>	Precio hidromasaje	Utilización del agua caliente en bañeras o pequeñas piscinas con burbujas como forma de curación y relajación
<b>PSAUNA</b>	Precio sauna	Utilización del calor con baja humedad como forma de curación y relajación
<b>PSOLARIU</b>	Precio solarium	Bronceado natural en algún espacio al aire libre
<b>P.U.V.A</b>	Precio rayos UVA	Bronceado artificial mediante la exposición a los rayos U.V.A de una máquina específica
<b>PSQUASH</b>	Precio squash	Actividad que mayoritariamente se realiza sin profesor, en la que el usuario dispone de un espacio deportivo destinado para jugar a squash.
<b>PMEDIDEP</b>	Precio servicio de medicina y fisioterapia	Servicio de reconocimiento médico-deportivo, en el que las personas pueden obtener orientación y seguimiento sobre el tipo de ejercicio físico más conviene. Incluye servicios rehabilitadores de fisioterapia.



➤ **Entrada puntual y abonados (6).**

Nombre variable	Etiqueta	Descripción de la variable
<b>PRETICIN</b>	Precio ticket puntual infantil	Entrada que da derecho al uso de la piscina cubierta durante un tiempo limitado, para niños
<b>PRETIJOV</b>	Precio ticket puntual joven	Ídem para jóvenes
<b>PRETIQAD</b>	Precio ticket puntual adulto	Ídem para adultos
<b>PREBONIN</b>	Precio bono 10 infantil	Entrada que da derecho al uso 10 veces de la piscina cubierta durante un tiempo limitado, para niños
<b>PREBOJOV</b>	Precio bono 10 joven	Ídem para jóvenes
<b>PREBONA D</b>	Precio bono 10 adultos	Ídem para adultos

➤ **Cuota abonados y matrícula (10).**

Nombre variable	Etiqueta	Descripción de la variable
<b>MATABINF</b>	Precio Matrícula abono infantil	Pago único que da derecho a formar parte de un colectivo, y a apuntarse a las actividades que se desee (pago a parte), para niños
<b>MATABJOV</b>	Precio Matrícula abono joven	Ídem para jóvenes (14-16 años)
<b>MATABADU</b>	Precio Matrícula abono adulto	Ídem para adultos
<b>MATABGEN</b>	Precio Matrícula abono tercera edad	Ídem para personas a partir de los 65 años
<b>PABINTRE</b>	Precio abono infantil	Pago trimestral con el que se accede a la que condición de abonado, y que lleva implícito el derecho al uso de algunos espacios y, en algunos casos, un descuento en los servicios
<b>PABJOTRE</b>	Precio abono joven	Ídem para jóvenes (14-16 años)
<b>PABADTRE</b>	Precio abono adulto	Ídem para adultos
<b>PABGRTRE</b>	Precio abono tercera edad	Ídem para personas a partir de los 65 años
<b>PABFAFIT</b>	Precio abono familiar fijo	Ídem para una familia, independientemente del número de miembros que la formen
<b>PABFAVAT</b>	Precio abono familiar para tres personas	Ídem para una familia formada por tres miembros

De las más de 100 actividades y servicios identificados, la reducción o selección de los precios más significativos se realizó agrupando en una misma categoría aquellos programas con cierta similitud que estuviesen presentes en un número muy reducido de piscinas, de acuerdo con las unidades de registro referidas a la oferta de programas deportivos y complementarios (ver apartado siguiente), como fue el caso de:

- Curso natación adultos ha incorporado actividades minoritarias, como aquellas identificadas con la denominación de “escuela de natación para adultos” y “escuela de actividades acuáticas para adultos”.
- Cursos natación 3º edad, incluye la “escuela natación 3ª edad”, “programa actividad tercera edad”.
- Matronatación incluye la nomenclatura de “preparto”.
- Natación terapéutica incluye “natación correctiva” y “aquasalud”.
- Aquagym incluye “aquaerobic”, “aquafitness” y “aquamusic”.
- Aeróbic incluye “funky”.
- En los cursos de natación infantil se incluyen las actividades dirigidas a niños de entre 6 y 16 años.

La unidad escogida para analizar el precio de los servicios ha sido la peseta, descartando la conversión de pesetas a euros por dos motivos principalmente:

- en el momento en que se realizó la recogida de datos, la publicidad de las piscinas indicaban los precios en pesetas, por lo que se consideró que dicha unidad monetaria facilitaba la introducción de los datos, eliminando una posible fuente de error si se convertían los datos en euros, así como en la depuración posterior de los mismos (comprobación en el documento inicial de los datos introducidos, tras detectar algún error de introducción).
- el objeto de estudio pretende realizar un análisis comparativo de la carestía de los precios entre las piscinas de gestión directa y las de gestión indirecta. La medida que interesaba se refería a valores relativos, no absolutos, puesto que la diferencia se ha medido en %.

### **4.3.3 Variables referidas a la oferta de programas deportivos y complementarios.**

Cuando inicialmente se planteó el análisis de la oferta de los programas deportivos, se pensó que a partir de la recogida de información sobre los precios se podría deducir indirectamente la tipología de la oferta. Pero después de un primer intento, se vio que ello no era posible, puesto que era mucho más relevante analizar el volumen de la oferta (cantidad) que la existencia o no de determinados programas (si/no). Además la reducción de precios realizada con el fin de obtener un nivel de respuesta estadísticamente válido, excluía ciertos matices que eran realmente importantes en el análisis de la oferta.

Ello llevó a diseñar de nuevo las variables estadísticas: eliminando aquellas que recogían la existencia de una actividad a partir de la concreción del precio de un programa, y creando otras nuevas que reflejaban el volumen de cada programa deportivo o complementario, a partir del recuento exhaustivo de las sesiones programadas para cada uno de los servicios.

#### **Elaboración de las unidades de registro.**

Sabiendo de antemano que la diversidad de programas deportivos existentes en las piscinas era muy grande, se utilizó la taxonomía de actividades acuáticas elaborada por Joven (2001) para clasificar la oferta (ver resumen de la clasificación en anexo 2). Previamente se realizó una adaptación de dicha clasificación a la oferta de servicios que se puede encontrar en un recinto acuático, puesto que además de las actividades acuáticas estudiadas por Joven (2001), es habitual encontrar un conjunto de actividades físicas y servicios complementarios que debían ser igualmente considerados.

La clasificación escogida mostraba la relación actual entre el hombre y las actividades acuáticas. Joven (2001) desestimó otras taxonomías previas, puesto que consideraba que en éstas se confundían los ámbitos de actuación, con las aplicaciones o los planteamientos.

Las unidades de registro establecidas han permitido salvar una problemática identificada en la fase inicial de la investigación: la diversidad de nomenclatura de los programas acuáticos, de actividades físicas y de servicios complementarios. Tras revisar los folletos publicitarios, se pudo comprobar la disparidad de denominaciones existentes en las piscinas catalanas. En algunos folletos publicitarios se detalla una pequeña descripción de cada uno de los programas deportivos, y lo que podía considerarse, a priori, una misma actividad, recibía diferente nombre según el ente gestor de la instalación. Por ejemplo, los cursillos de natación utilitaria para adultos, se encontraron bajo nomenclaturas diversas como: curso de natación para adultos, escuela de natación para adultos,... Así mismo, dentro de las actividades acuáticas de acondicionamiento físico o fitness, se pudieron encontrar programas cuya descripción en el folleto publicitario remitía a una misma actividad, pero que sin embargo, tenían diferente denominación: aquamusic, aquaerobic, aquafitness...

La conclusión a la que se llegó, es que no era posible pretender agrupar los programas acuáticos de las diferentes piscinas atendiendo a la denominación. Prueba de ello, ha sido el resultado del vaciado de las nomenclaturas de los programas deportivos que se ha realizado. La diversidad es muy amplia.

**Vaciado de las nomenclaturas de programas identificadas en la publicidad.**

	Ámbito	U. Registro	Nomenclaturas identificadas
<b>ACTIVIDAD ACUÁTICA</b>	Enseñanza	Utilitaria	Natación (adultos, infantil, 3ª. Edad), cursillos natación, cursillos infantiles (nivel 0/1/2), natación extraescolar, natación nivel de iniciación y nivel de mejora.
		Actividades acuáticas 1ª infancia	Natación bebés, matronatación, guardería (2 a 5 años)
		Escuela de natación y act. Acuáticas	Escuela de natación, escuela deportiva.
	Deportivo	Natación o deportes de competición	Cursillos natación sincronizada.
	Salud	Reeducación motriz	Natación terapéutica, agua- salud
		Tercera edad	Natación gente mayor.
		Preparación al parto y posparto	Natación embarazadas y posparto, parto en el agua, natación prenatal, matronatación
		Discapacitados	Población con necesidades especiales, natación

		especial (personas con discapacidad física), natación adaptada para minusválidos	
	Acondicionamiento físico, fitness	Aquafitness, aquaerobic, aquagym, aguagim, aguaaerobic, steps acuáticos, gimnasia de mantenimiento en el agua, aqua relax, aquagran	
	Prácticas introyectivas/Wellness	Actividades acuáticas para gente mayor, aquasteps	
Recreación	Animación acuática	Aguajoc, juegos deportivos.	
ACTIVIDAD FÍSICA DE SALA	Deportivo	Bailes de salón de competición	Aeróbic competición, gimnasia rítmica de competición.
	Salud	Aeróbic, steps, spinning, gimnasia de mantenimiento	Gimnasia para la gente mayor, escuela de espalda, en forma, tono step, full contact, circuit training, body sculpt, TBC, a tope, stretching, judo, kárate, defensa personal, artes marciales, taekwondo, jiu jitsu, gimnasia correctiva, GAC, mantenimiento, steps, estiramientos, combinado aeróbic, combisalud, acondicionamiento físico, fitness salud, cardio funk, aero steps, educación física, gimnasia deportiva, power dumbbell, power leg, gimnasia dulce, total fit, Tonificació (tono), total training (T.T.), fitbike, edad de oro, Preparació física, global training (condición física + estiramientos), condición física, Gim suave, GAP, tonic boxing, Super sueca, Aerobic inicial y aerobic plus, gente mayor, Aero interval, Aero tono, GABP, step tono, doble triple step, Body Mind, Gim postural, Gim terapéutica china, cardio kick boxing, basic step, aeróbic joven, body pump
		Prácticas Introyectivas	Yoga, Taichí, relajación
		Prácticas expresivas	Jazz, danza, bailes salón, Gimnasia rítmica, patinaje, baile de salón, funky, funky latino, ritmos latinos, funk, salsa aeróbic, gymjazz. aerosalsa, sep latino, vals, cha cha cha, tango, salsa, merengue, pasodoble, rumba, bolero, aerodance, ballet, Sevillanas, Hip Hop, Rítmic Gym petits, step salsa, funk, latin dance

Fuente: Elaboración propia.

Hacía falta encontrar una unidad de análisis que tuviera en cuenta otro criterio, como por ejemplo, la finalidad o la motivación de la práctica deportiva. La taxonomía ofrecida por Joven (2001) se adaptaba perfectamente a esta necesidad.

A continuación, se muestra la tabla que recoge las categorías y unidades de registro utilizadas en el análisis de contenido de los programas deportivos, elaborada a partir de la adaptación de la taxonomía de Joven (2001), de la que resultaron un total de 117 variables estadísticas (39 agrupaciones según la tipología, multiplicadas por 3 franjas de edades).

**Categorías de análisis de los programas deportivos y de servicios complementarios realizada a partir de la taxonomía de actividades acuáticas de A. Joven (2001).**

ÁMBITO	UNIDAD DE REGISTRO	SUBUNIDAD DE REGISTRO	n o	EXPLICACIÓN CATEGORÍA
<b><i>Clasificación programas acuáticos</i></b>				
<b>1. Enseñanza</b>				Se ubican aquellas prácticas que se refieren fundamentalmente a la enseñanza de la natación, con el fin de obtener la autonomía básica o la autonomía técnica.
	Utilitaria		1	Grupo de actividades que se orientan a la supervivencia en el medio y que se relacionan con la autonomía del individuo en el agua. No engloba los deportes, ni siquiera algunos de los estilos de competición, solamente los principios básicos de uno o dos estilos. No tiene una edad fija pero actualmente se considera básica para los niños.
	Educativa.			Actividades con un fin claramente formativo, pueden incluir prácticas de iniciación deportiva o actividades de dominio del medio acuático...
		Escolar (Primaria, secundaria)	2	Es una propuesta que tiene diversas acepciones, pero en general se sitúa en el ámbito de la enseñanza y en el periodo escolar de Primaria y Secundaria
		Actividades acuáticas en la primera infancia.	3	También incluye lo que se denomina estimulación precoz, natación para bebés o actividades acuáticas para la primera infancia (0 a 4 años).
		Escuela de natación y de actividades acuáticas	4	Puede igualmente incluir los términos “escuela de actividades acuáticas”, orientadas al dominio del medio con clara orientación deportiva. A caballo entre las prácticas puramente deportivas y la enseñanza, están las escuelas de natación orientadas normalmente a un deporte.
<b>2. Deportivo</b>				Orientadas a los deportes en el agua con una orientación competitiva.
	Natación de competición o deportes de piscina olímpica		5	Engloba varios tipos de actividades deportivas, las que denominamos “deportes de piscina olímpicos”, como por ejemplo la natación, el waterpolo, los saltos y la natación sincronizada. Abarca la iniciación deportiva y el entrenamiento hasta el alto rendimiento.
	Otros deportes		6	También existen los deportes que se practican en entornos que no son propiamente piscinas, como puede ser la natación de largas distancias o travesías, la natación con aletas, el salvamento acuático, la natación adaptada de competición o los deportes acuáticos para discapacitados, y otras nuevas propuestas.

ÁMBITO	UNIDAD DE REGISTRO	SUBUNIDAD DE REGISTRO	nº	EXPLICACIÓN CATEGORÍA
3. Salud Higiénico-corporal				Es el ámbito más variado en cuanto a programas, su popularidad ha ido creciendo hasta el punto de ser el tipo de actividades que más demanda tiene; se refieren a unas prácticas donde las técnicas deportivas son poco importantes, en todo caso se utilizan como medio y no como fin. La finalidad es la búsqueda de mejora de los estados de salud en diferentes contextos y edades.
	Reeducación motriz. Natación terapéutica		7	Son un conjunto de prácticas muy próximas al tratamiento médico y se dirigen en general a los adultos.
	Población con necesidades especiales			Actividades dirigidas a grupos de población con algún tipo de discapacidad o necesidad especial.
		Tercera edad	8	Esta práctica se dirige a personas ancianas.
		Prácticas parto y postparto	9	Dirigidas a mujeres embarazadas, y a aquellas que finalizaron el periodo de gestación, las cuales mediante dicha práctica pretenden la recuperación de un buen estado de forma.
		Discapacitados	10	Sería discutible si se enmarcan en el ámbito educativo o en el de salud. Joven (2001) defiende que ésta es un área muy especializada, y en general en estos grupos predomina un concepto de mejora de la salud o de hábitos saludables.
		Prácticas de reinserción social	11	Para grupos de población con patología de tipo social.
	Acondicionamiento físico o fitness	Aquaestreching, Técnica de estilos, Aquaerobic, Aquafitness, Aquagym, sens-pool, Aquafeeling, Gimnasia dulce en el agua, Aquabuilding, Aquamusic,	12	Buscan el bienestar tanto físico como mental en un concepto global de salud. Moreno (1997) las denomina de mantenimiento-entrenamiento. Tienen una orientación clara hacia el mantenimiento e incremento de los estados de forma básicos, en un contexto de salud y optimismo general. Se plantean para los adultos.
	Prácticas introyectivas, Wellness		13	Prácticas que se refieren al autoconocimiento, autocontrol e introspección un claro afán de recuperar la calma, el equilibrio físico y emocional. Suele ser una propuesta de trabajo antiestrés y globalizadora, dando prioridad a las sensaciones.

ÁMBITO	UNIDAD DE REGISTRO	SUBUNIDAD DE REGISTRO	nº	EXPLICACIÓN CATEGORÍA
4. Recreación	Actividades acuáticas recreativas			En los orígenes, se conocía como baño festivo. Ámbito de reciente creación, con aplicación en el campo de la enseñanza, del ocio y del turismo. Práctica con muy pocas limitaciones, aplicable a cualquier edad, pero en general se dirige a jóvenes y adultos
	Animación acuática		14	Juegos en las piscinas en los que se utiliza el medio acuático, como pueden ser gimcamas, recorridos en piraguas o con material alternativo.
	Actividades en la naturaleza		15	Se incluyen actividades acuáticas como Buceo, Surf, Body-board,...
<b>Clasificación Programas Actividad Física</b>				
5. Enseñanza	Psicomotricidad		16	Actividades en sala de estimulación precoz, natación para niños en la primera infancia (0 a 4 años).
	Educación Física Escolar	6.	17	Utilización de las salas para la enseñanza de escolares de Primaria y Secundaria
7. Deportivo	Deporte no acuático	Squash, Bailes salón competición	18	Orientadas a la practica de deportes en sala con una orientación competitiva.
8. Salud	Población con necesidades especiales	Tercera edad	19	Actividad física en sala dirigida a personas ancianas.
		Parto y postparto.	20	Actividad física en sala dirigida a mujeres embarazadas, y a aquellas que finalizaron el periodo de gestación, con el fin de recuperar de un buen estado de forma.
		Discapacitados	21	Actividad física en sala para personas con alguna disminución que pretenden mejorar la salud o los hábitos deportivos.
		Reinserción social	22	Actividad física en sala para grupos de población con patología de tipo social.
	Acondicionamiento físico o fitness	Aeróbic, steps, spinning, gimnasia de mantenimiento...	23	Actividad física en sala que busca el bienestar tanto físico como mental en un concepto global de salud, orientadas hacia el mantenimiento e incremento de la forma física
	Prácticas introyectivas o Wellness	Yoga, Taichí, ...	24	Actividad física en sala donde se trabaja el autoconocimiento, autocontrol e introspección con afán de recuperar la calma, el equilibrio físico y emocional. Suele ser una propuesta de trabajo antiestrés y globalizadora, dando prioridad a las sensaciones.
	Prácticas expresivas	Jazz, danza, bailes de salón	25	Actividad física en sala basada en movimientos en los que se manifieste la expresión del cuerpo como forma de creación.



ÁMBITO	UNIDAD DE REGISTRO	SUBUNIDAD DE REGISTRO	nº	EXPLICACIÓN CATEGORÍA
<b>Clasificación Servicios Complementarios</b>				
<b>9. Recreación</b>	Sala de juegos <sup>35</sup> *		26	Juegos en salas especialmente preparadas para ello, con una dotación similar a una ludoteca, en la que los niños pueden realizar juego libre o guiado mientras los familiares realizan ejercicio físico en la instalación.
	Sala descanso con tumbonas*		27	Sala de descanso y/o lectura creada para que las personas puedan relajarse después de realizar ejercicio físico en el agua o en las salas de fitness
<b>10.Salud</b>	Servicio médico, fisioterapia *		28	Servicio de reconocimiento médico-deportivo, en el que las personas pueden obtener una orientación y seguimiento sobre el tipo de ejercicio físico que más les conviene realizar. También incluye servicios rehabilitadores de fisioterapia.
	Hidroterapia y balneoterapia*	Sauna	29	Utilización del calor con baja humedad como forma de curación y relajación
		Hidromasaje	30	Utilización del agua caliente con burbujas como forma de curación y relajación
		Baño de vapor	31	Utilización del calor húmedo como forma de curación y relajación
	Wellness*	Masaje	32	Orientados a recuperarse tras el ejercicio físico, y/o al tratamiento de dolencias
		Gimnasia pasiva	33	Máquinas especialmente concebidas para movilizar los segmentos corporales y los músculos sin el esfuerzo físico que ello requiere
Otros servicios*	Medicina oriental	34	Utilización de la sabiduría médica oriental como medio de terapia.	
<b>11.Estética</b>	Servicios estéticos*	Depilación	35	Sala preparada con material destinado a la extracción del vello.
		Rayos UVA	36	Máquina concebida para conseguir un bronceado artificial de la piel.
		Solarium natural	37	Espacio al aire libre donde puede tomarse el sol, broncearse o descansar.
		Peluquería	38	Sala preparada con material específico para el lavado, corte y arreglo del cabello.
		Otros de estética	39	Cualquier otro servicio de estética que pueda encontrarse en un recinto deportivo

**Fuente: elaboración propia a partir de la información expuesta por A. Joven (2001) en su tesis doctoral, adaptada a las actividades acuáticas y ampliada a la actividad física realizada fuera del medio acuático y a los servicios complementarios.**

<sup>35</sup>\* El recuento de los servicios complementarios se realiza según la existencia o no del mismo, sin anotar el volumen de horas programadas.

### **Adaptación de la taxonomía a las unidades de registro del estudio.**

Se realizó una doble categorización de todos los programas identificados, según:

- la tipología del programa (propuesta por Joven, 2001),
- la edad del público objetivo.

Aprovechando que en la mayoría de folletos publicitarios se aclaraba la edad del destinatario de los servicios, se procedió a clasificar también éstos según la edad del público al que va dirigido, de acuerdo a las siguientes franjas:

- a. infantil y juvenil: desde 0 a 16 años,
- b. adultos: de los 17 a los 64 años,
- c. tercera edad: a partir de los 65 años.

Aún así, cuando la doble categorización podía llevarnos a dudas o confusiones, se ha dado prioridad a la variable “tipo de programa” por encima de la “edad”.

### **Programas Acuáticos.**

A partir de la taxonomía de Joven (2001) se ha elaborado el listado de unidades de registro. Para ello, se han eliminado o cambiado de ubicación algunas categorías por diferentes motivos:

- “Parques acuáticos” perteneciente al ámbito de la recreación, por ser una actividad que requiere un recinto específico diferente a la piscina cubierta municipal.

- “Actividades acuáticas para el turismo” enmarcada en el ámbito de la recreación, no era pertinente para el presente estudio, puesto que un turista puede ser cliente de cualquiera de la totalidad de los servicios ofertados en una piscina pública, sin que se le restrinja el acceso o se le establezca en ninguna de las piscinas analizadas una oferta estable específica para ellos. En todo caso, es posible que exista dicha especificidad pero no se recoge en ninguno de los programas publicitarios analizados. Por ello, aquellos juegos que se realicen en las piscinas, como pueden ser circuitos, recorridos en piraguas, .. y otras actividades que Joven (2001) considera propias de dicha categoría, se las ha considerado en la unidad de registro “Animación acuática”.
- “Hidroterapia y Balnoterapia”, que enmarcan servicios habituales en una piscina cubierta como pueden ser la sauna y el hidromasaje se ha considerado dentro de los servicios complementarios, entendiendo que no se desarrollan en el vaso de la piscina.
- “Natación escolar” sólo se ha registrado cuando se ha encontrado información de la programación de dicha actividad en el folleto publicitario.
- En algunos documentos publicitarios (sobretudo cuando es un club el que gestiona la piscina) se indica que hay equipos de waterpolo, de natación de competición u otros deportes con finalidad agonística, pero no se indican precios, horarios, ni el volumen de sesiones que se realizan en la piscina, por lo que no ha sido posible registrar ésta actividad. La competición está organizada en muchos casos por entidades deportivas diferentes al gestor del equipamiento.

### **Programas de Actividad Física y Servicios complementarios.**

La clasificación de los programas no acuáticos (actividades físicas y servicios complementarios), se ha realizado siguiendo la pauta de agrupación que ofrece la taxonomía de Joven (2001), es decir, distinguiendo 4 ámbitos de actividades físicas: ámbito de la enseñanza, ámbito deportivo, ámbito de la salud higiénico-corporal y ámbito de la recreación. Se ha mantenido un nombre similar en aquellas unidades de registro que pudiesen darse en el medio terrestre, buscando, en la medida de lo posible, un paralelismo con la clasificación de las prácticas acuáticas propuesta por Joven (2001). Por otro lado, se han eliminado aquellas que únicamente se dan en el medio acuático.

#### **Criterios en cuanto a la inclusión de una actividad en las unidades de registro.**

Aún partiendo de la taxonomía de Joven (2001), se han producido diversos casos de duda sobre la pertenencia de un programa deportivo a una u otra unidad de análisis. La interpretación seguida se ha basado en los siguientes criterios:

- En el caso de las actividades identificadas mayoritariamente como “cursillos de natación infantiles o para adultos”, bien en el nivel de iniciación como el de perfeccionamiento, se han ubicado todas ellas en el ámbito de la enseñanza, y no de la salud, puesto que aunque no se conozca cuantos estilos de nado se aprenden (criterio que define Joven como clave para enmarcar en dicha categoría), se ha entendido que mayoritariamente son realizadas con la finalidad de aprendizaje. Existe la duda de la correspondencia al ámbito de la enseñanza o al de la salud de aquellos casos en los que el cliente ya domina el medio, y además de pretender perfeccionar uno o varios estilos de nado, realiza la actividad con la finalidad de estar en forma o pasar un rato divertido.

- En el caso de las actividades acuáticas para la primera infancia, comúnmente conocidas como natación para bebés, que pretenden la estimulación precoz del niño, Joven (2001) considera que van dirigidas a infantes de hasta 24 meses, sin embargo, en la oferta de actividades acuáticas expuesta en los folletos publicitarios, se agrupan en éste mismo programa aquellas actividades dirigidas a niños de hasta 4 años, y así se ha considerado en el estudio, siempre y cuando éstas pretendan iniciar al niño en el contacto con el medio acuático, mientras que cuando lo que se persigue es conseguir un mayor nivel de dominio del medio acuático, se han incluido en la categoría “Utilitaria”.
- Artes marciales: puede ser considerado en la categoría de actividad física de fitness o de wellness. La tendencia mayoritaria en los centros deportivos españoles suele ser aquella versión más deportivizada de dichas práctica, cuya finalidad principal es la preparación para la competición y por lo tanto, es primordial en trabajo de condición física. Las artes marciales, bajo dicha concepción, forman parte de la herencia cultural de occidente que ha adoptado este tipo de prácticas bajo un formato un tanto diferenciado de las actividades corporales orientales, en las que predominaba el trabajo de equilibrio cuerpo-mente. Por lo tanto, en todos los casos, se ha considerado como una actividad de acondicionamiento físico, excepto en los casos que especialmente se especificase en el folleto publicitario la predominancia del trabajo de catas, o del equilibrio corporal.
- Matronatación: generalmente se identifica con natación dirigida a las embarazadas, pero se ha encontrado alguna piscina que lo considera natación para bebés, entendemos que por influencia de las denominaciones argentinas, pioneras en este campo. Tras comprobar en el díptico que ya existían actividades para embarazadas, se clasificó la matronatación como natación para bebés, haciendo referencia al vínculo materno-filial, puesto que en dichas actividades participa normalmente la hijo y la madre.

- No ha sido posible contabilizar las horas durante las cuales se cuenta con un monitor de fitness disponible en la sala de musculación o, bien, un asesor en la piscina, ya que dicha información apenas aparece en la publicidad.

### **Categorización de la información en el documento. Unidades de análisis.**

Una vez diseñada la planilla de unidades de registro, se han analizado cada uno de los folletos publicitarios, marcando en el mismo folleto, sobre cada una de las actividades ofertadas, el número correspondiente a la unidad de registro (del 1 al 39), así como la letra a, b, o c, según la franja de edad correspondiente, hecho que permitía su posterior comprobación o recodificación.

A partir de la señalización numérica del folleto, se anotaban en unas hojas de registro el número de sesiones desarrolladas para cada una de las actividades, a lo largo de una semana tipo<sup>36</sup>, diferenciándolas por franjas de edad. Por lo tanto, la **unidad de análisis** ha sido **la sesión**, entendida como una medida de la **previsión de ocupación** de una instalación deportiva. Cabe especificar que la duración de las sesiones es variable, algunas actividades tienen una duración de 1 hora (por ejemplo, clases de aeróbic), otras de 45 o 50 minutos (cursillos de natación infantiles), otras de 1,5 h (como sucede en algunos casos de bailes de salón).

La información de los servicios complementarios y de los espacios deportivos se ha registrado de acuerdo a la existencia o no del mismo, no según la frecuencia. Se hace referencia a los servicios que cumplen alguno de estos dos requisitos:

---

<sup>36</sup> Se entiende como semana tipo aquella que corresponde a un periodo ordinario de la temporada, sin que se incluyan vacaciones escolares, festivos o días previos a fiestas señaladas como Navidad, en la que se puede intuir una afluencia media de usuarios.

- No se organizan de manera anticipada en forma de sesión, sino según cita previa personalizada (por ejemplo, los masajes).
- Se refieren a la ocupación de un espacio, sin que pueda considerarse una sesión dirigida (como puede ser el uso de la sauna o la sala de fitness).

Los servicios contabilizados de esta manera son:

- aquellos que en la tabla de las categorías de análisis se han identificado con un asterisco (\*), y
- la sala de musculación/fitness y la sala de clases dirigidas/aerobic, que ha dado pie a crear dos nuevas variables estadísticas referidas a la existencia de dichos espacios deportivos:

Nombre variable	Etiqueta descripción	Explicación categoría
SALAMUSC	Sala de musculación / fitness	Sala con maquinaria cardiovascular, levantamiento de pesas y accesorios para mejorar la fuerza y la forma física
SALAEROB	Sala de aeróbic/clases dirigidas	Sala prevista para la realización de clases de acondicionamiento físico dirigidas por un profesor

Así mismo, se quiere destacar que, a partir del análisis de los folletos publicitarios no se ha podido recoger información sobre la realización efectiva de las sesiones previstas, puesto que la oferta de servicios deportivos municipales suele hallarse sujeta a la demanda real de clientes (si no hay suficientes personas inscritas en una actividad, ésta puede ser que no se realice). Bajo este punto de vista, tampoco han podido detectarse las ampliaciones de oferta, es decir, aquellos casos en los que existe una demanda superior a la oferta, y la dirección de la piscina decide duplicar una actividad con la finalidad de aumentar las plazas disponibles (por ejemplo, ofrecer dos grupos de un curso de natación, en un mismo horario).

#### 4.3.4 Variables referidas a la gestión del equipamiento.

Los datos referidos al modo de gestión y a la externalización de servicios, fueron recogidos a partir del cuestionario remitido a los gestores, e introducidos en el programa estadístico SPSS, de acuerdo a las categorías de respuesta previstas en las preguntas del propio cuestionario (ver en anexo 1).

Se crearon un total de 15 variables estadísticas:

Nombre variable	Etiqueta	Descripción de la variable
MODGEST	Tipo de gestión	1- Gestión directa 2- Gestión indirecta
MODGEST2	Modalidad de gestión	1- Ente local 2- Organismo autónomo 3- Entidad pública local empresarial. 4- Sociedad mercantil 100% pública 5- Concesión 6- Gestión interesada 7- Concierto 8- Sociedad con capital externo
NOMENTGE	Nombre de la entidad gestora	Nombre empresarial
ENTGEST	Tipología del ente gestor	1- Ente Público 2- Organismo autónomo 3- Entidad pública local empresarial. 4- Sociedad mercantil 100% pública 5- Entidad sin ánimo de lucro 6 - Empresa comercial 7- Institución escolar
ENTGEST2	Titularidad del ente gestor	1- Ente Público 2- Entidad Privada
SERNETEJ	Externalización Limpieza	Contratación de una empresa para realizar la limpieza del recinto deportivo
SERBAR	Externalización Bar	Idem servicio de bar
SERSOCOR	Externalización Socorrismo	Idem contratación de socorristas
SERACTIV	Externalización Monitores	Idem contratación de monitores para conducir las clases dirigidas
SERMEDIC	Externalización Centro médico	Idem servicio médico
SERMANTE	Externalización Mantenimiento	Idem servicio de mantenimiento de las instalaciones técnicas
SERTRANS	Externalización Transporte	Idem servicio de traslado usuarios
SERVIGIL	Externalización Vigilancia recinto	Idem servicio de vigilancia
SERPUBLI	Externalización Publicidad	Idem servicio promoción y publicidad
SERRECEP	Externalización Recepción	Idem servicio de atención al público



## **4.4 Análisis y tratamiento de datos tipo 2: análisis de contenido cualitativo.**

Se ha aplicado el análisis de contenido a los pliegos de condiciones que han regulado el concurso de la gestión indirecta de los servicios deportivos locales catalanes que formaron parte de la fase A del estudio.

Para ello se han analizado tanto las cláusulas administrativas de cada concurso (pudiendo existir cierta similitud entre aquellas que regulen concursos convocados por un mismo ente local), así como las cláusulas técnicas propias de cada servicio deportivo, en las que se especifican las condiciones de la explotación propias de cada equipamiento.

### **4.4.1 Fases del análisis de contenido.**

Se han seguido las siguientes fases en el análisis de contenido de los pliegos (según propuesta de Heinemann, 2003):

1. Lectura del texto intensiva y repetida del texto en soporte de papel, para hacerse una imagen provisional del carácter y contenido del texto.
2. Determinación de la unidad básica de análisis referida al tema.
3. Guía con dimensiones (unidades de contenido) y variables (unidades de registro), entendida como algo dinámico, sometida a cambio constante hasta conseguir un listado definitivo, tras elaborar 16 borradores intermedios.

Se comenzó por elaborar un catálogo de variables y, a partir de éstas, se crearon dimensiones mediante agrupación, como una forma para esclarecer determinadas relaciones entre variables. En todo momento se intentó que las categorías de análisis estuviesen claramente definidas y fuesen excluyentes (al menos a nivel práctico). Se procuró que el sistema de categorías fuese exhaustivo y realizado bajo un único principio de clasificación, tal como aconseja López-Aranguren (1986).

4. Lectura de nuevo del texto, recogiendo los datos mediante el archivo en las unidades de registro previstas.
  - 4.1. Preparación y tratamiento informático de los datos.
    - Traspaso de los datos de soporte papel a informático (escanear el texto, tratarlo en procesador de textos Word, traspasarlo a programa de análisis de contenido).
  - 4.2. Reducción de datos.
    - Separación en unidades.
    - Identificación y clasificación de unidades, por tema.
  - 4.3. Síntesis y agrupamiento.
    - Disposición y transformación de datos (ordenar y cambiar el lenguaje).
5. Reconstrucción del tema a partir del análisis de las unidades de registro.
  - 5.1. Obtención de resultados, mediante el análisis:
    - Cualitativo, a partir del contenido manifiesto con el fin de describir situaciones y comprobar los supuestos previos. Se han creado 25 nodos/unidades de registro.
    - Cuantitativo, por medio del análisis de frecuencias (número de veces que se repite una idea), seguida de una interpretación de los datos. Se han creado 46 variables estadísticas.
  - 5.2. Interdependencias entre los resultados con el contexto o marco teórico.
6. Redacción informe incluyendo citas literales. Conclusiones.

#### **4.4.2 Elaboración de las unidades de registro para el análisis de los pliegos.**

La unidad de registro la podemos entender como “cada parte de la unidad de muestreo que puede ser considerada como analizable separadamente, porque aparezca en ella una de las referencias en las que el investigador está interesado. Es la mínima porción del contenido que el investigador aísla por aparecer uno de los temas que se consideran significativos” (López-Aranguren, 1994, p. 472).

En el análisis de contenido realizado a partir de la publicidad de las instalaciones, expuesto anteriormente, se poseía de antemano un sistema de categorías fundamentado teóricamente, sobre el que se organizaban los datos recogidos, previa adaptación. En el caso que ahora nos ocupa (el análisis de contenido de los pliegos de condiciones), el planteamiento ha sido justamente el inverso. El sistema de categorías no estaba definido a priori, se han elaborado categorías ad-hoc, específicas para nuestro análisis (López-Aranguren, 1994), por medio de un método de tanteo, como resultado de un proceso deductivo, en el que se elaboraba la clasificación a medida que se avanzaba en la revisión de los documentos.

El proceso de categorización fue mucho más lento que el inductivo llevado a cabo en la clasificación de programas deportivos. Elaboramos hasta 16 versiones diferentes de categorías a medida que íbamos avanzando en la clasificación de los textos. Ello requería que revisásemos los documentos clasificados con anterioridad, cada vez que introducíamos un cambio en las categorías. Fue una ardua tarea, con un continuo avance y retroceso en el proceso de análisis, hasta conseguir la categorización definitiva.

**Categorías del análisis de los pliegos de condiciones. Unidades de registro.**

UNIDADES DE REGISTRO	EXPLICACIÓN CATEGORÍAS	CÓDIGO	SUBUNIDADES DE REGISTRO
<b>1. Identificación de la instalación deportiva</b>			
Código Piscina	nº que se le otorga automáticamente a cada piscina	IDPISC	
<b>2. Características de la contratación.</b>			
Modalidad establecida en el pliego	Modalidad de gestión indirecta que marca el pliego.	MODPLEC	Concesión, Gestión Interesada, Arrendamiento, Concierto, Sociedad mixta, Otra.
Años contratación	Nº de años inicialmente de la contratación	AÑOS	Inicial
	Nº de años prórroga		Prórrogas
	Razones por las que se puede concretar o ampliar los años de gestión		Criterios concreción o ampliación contrato
Tipo de participación de la entidad gestora	¿Qué funciones se le pretenden otorgar a la entidad gestora? ¿Como se regulan?	PARTEG	Grado de participación/implicación de la EG y regulación.
Tramitación del contrato	Tipo de tramitación utilizada en la contratación	TRAMI	Tipo de trámite (Ordinaria, Urgente).
Procedimiento de adjudicación de los contratos	Tipo de procedimiento administrativo previsto para la presentación de ofertas. ¿Se regula que tipo de entidades pueden presentarse al concurso?	PROCED	-Abierto: cualquier empresario interesado puede presentar una oferta. -Restringido: sólo se presentan empresas seleccionadas por la Adm., entre 5 y 20 -Negociado: se adjudica a empresa elegida por Ayto, previa negociación con al menos 3
Forma de adjudicar el contrato	Tipo de adjudicación del contrato prevista: es decir, si se valorará sólo el precio de la oferta (la más barata) u otros aspectos.	ADJCON	-Concurso: selección oferta más ventajosa en global: precios y otras características. - Subasta: se adjudica exclusivamente a la oferta más barata
Criterios marcados para adjudicar el contrato	Criterios que se tendrán en cuenta para valorar las ofertas, y baremo o puntuación de cada criterio.	ADJCRI	Tipos de criterios para la adjudicación

UNIDADES DE REGISTRO	EXPLICACIÓN CATEGORÍAS	CÓDIGO	SUBUNIDADES DE REGISTRO
<b>3. Promoción de la práctica deportiva y de otros servicios</b>			
Tipología oferta deportiva, Complementaria y de Servicios.	- Cómo se regula el tipo de actividades a realizar. - cómo se regula el acceso a la instalación - regulación nº máximo de personas que podrán utilizar simultáneamente la instalación	OFERTA	Tipología oferta deportiva regulada. Restricciones o prohibiciones respecto al acceso a la instalación o actividades Aforo instalación
Reserva de Uso de la instalación	Cómo se regula la reserva de la instalación para el Ayto u dpto municipal, ¿incluye pago de cuota?	USINSTAL	Para uso municipal.
	Idem para ent. deportivas, escuelas, asociaciones,...		Para entidades deportivas
	Idem para la propia entidad gestora		Para la propia entidad gestora
Colaboración Entidad en promoción deportiva	Cómo se concreta la colaboración de la entidad con el Ayto en campañas de promoción deportiva, becas...	COLABO	Regulación de la colaboración de la EG con Ayto
Tipología de abonados y servicios incluidos	Cómo se define el tipo de abonados a contemplar y los servicios que incluye cada categoría	TIPOABON	Tipología abonados y servicios incluidos
<b>4. Control y seguimiento de la gestión.</b>			
Reglamento de las instalaciones deportivas	¿Se pide reglamento de uso? ¿Como y quien lo elabora? Ej. Salubridad e higiene, civismo...	REGLAM	Condiciones que establece el reglamento.
Herramientas utilizadas en el seguimiento de la gestión	Cómo se desarrollarán las comisiones de seguimiento de la gestión o el contrato	CONTROL	Comisión paritaria, de seguimiento o de gestión
	En que consistirán las inspecciones		Inspecciones puntuales o periódicas
	Propuestas o informes que debe presentar periódicamente la EG al Ayuntamiento.		Informes, Memorias, Propuestas, Presupuestos, Autorizaciones solicitar
	Herramientas de control de la calidad del servicio y de participación de los usuarios		Auditorias Sistemas de análisis del grado de satisfacción del usuario (encuesta, buzón de sugerencias, libro oficial reclamaciones, reuniones periódicas con usuarios, revista,..)
Faltas reglamentadas en pliego y sanciones	Faltas que el Ayuntamiento considerará	FALTAS	Tipología de las faltas (por ej., leve, grave...)
	Sanciones que se impondrán a esas faltas		Sanciones ligadas a las faltas

### 4.4.3 Análisis cualitativo de los datos.

#### Codificación. Nodos programa Nvivo.

La codificación e interpretación de los textos se ha realizado con el programa informático NUDIST vivo, que organiza la información en forma de árbol, es decir, en sentido jerárquico. En él, se han creado 26 documentos (uno para cada pliego) y 20 nudos o ramas del árbol matriz, según las categorías analizadas en el estudio, tal como se muestra a continuación:

/IDENTIFICACIÓN PISCINA: Código numérico.

/MODGESTIO/Canon:

- 1 canon variable
- 2 canon fixe
- 3 canon mixt
- 4 condexim
- 5 destí canon

/MODGESTIO/SUBVRETRIB:

- 6 Aportación económica Ayuntamiento

/OTRCARAC-Otras características:

- 1 Criterios ampliación
- 2 Grado participación
- 3 Criterios adjudicación

/PROMDEPORT-Promoción deportiva:

➤ Oferta:

- 1 Tipoferta
- 2 Admisión
- 3 Colespeciales
- 4 Escolar
- 5 Competi

➤ Uso instalación:

- 1 Municipa
- 2 Entrdeport
- 3 propiaemp

➤ Colaboración gestor.

/GESTIOREC-Indicaciones económicas.

- 1 Gastos cuenta de explotación.
- 2 Ingresos cuenta de explotación.
- 3 Resultados cuenta de explotación.
- 4 Precios.

### /CONTROL-Control de la gestión.

- Técnicas control:
  - 1 comparit
  - 2 inspecp
  - 3 infmemopro
  - 4 auditorias
  - 5 sistanal
  - 6 otrasformas
- Faltas:
  - 1 Tipo
  - 2 sanciones

### **Criterios en cuanto a la inclusión del texto en las unidades de registro.**

Cabe destacar que el proceso de definición de las categorías o unidades de registro ha sido realizado de forma exhaustiva, con el fin de clarificar la pertenencia de un fragmento de texto a una u otra unidad. Ello ha permitido elaborar un listado de categorías con un elevado nivel de congruencia, que ha facilitado en gran manera la clasificación de los documentos, sin encontrar grandes dificultades.

Aún así, se han producido algunas dudas, que han sido resueltas de la siguiente manera:

- Ante la dificultad en diferenciar algunas categorías consideradas incluidas inicialmente, se acabó unificando en una sola aquellas que presentaban cierta similitud, y la amplitud de la información recogida; por ejemplo, en la categoría “Tipología de la oferta deportiva”, se incluyeron aspectos relacionados con los “Criterios de acceso a la instalación” y con la “Seguridad”.
- Inicialmente se incluyeron un número mayor de categorías, siendo algunas desestimadas tras comprobar que no ayudaba a responder al objeto de estudio. Algunas de las categorías eliminadas fueron:

**A) Características de la contratación.**

- Titular de los bienes inmuebles.
- Territorio en el que se realiza el servicio público.

**B) Gestión del equipamiento y de los recursos**

- Horarios de apertura.
- Resolución y extinción del contrato. Recuperación de la gestión del servicio público.
- Reversión de los bienes tras el fin del contrato.
- Regulación sobre el personal:
  - o nº de persona a contratar; categorías o funciones,
  - o formación mínima de los trabajadores,
  - o formación continua del personal,
  - o seguridad de los trabajadores,
  - o contratación de colectivos (parados, disminuidos, residentes).
- Mantenimiento y conservación de la instalación (preventivo y/o correctivo, mejora instalaciones o reposición, higiene y limpieza).
- Seguridad ciudadana, vigilancia y servicios médicos.
- Bienes
- Publicidad e imagen del recinto.
- Responsabilidad civil, penal y de accidentes.

La intención es utilizar dicha información recopilada en futuras investigaciones.



### **Procesamiento y categorización de la información.**

Una vez diseñadas las unidades de registro, se pasó a analizar cada uno de los pliegos de condiciones, marcando sobre el papel el código correspondiente a la unidad de registro, permitiendo su posterior comprobación o recodificación, si fuese necesario.

En el anexo 3 puede consultarse un ejemplar de un pliego de condiciones señalado con las categorías identificadas.

La unidad de análisis está referida al “tema”, seleccionando aquellos fragmentos de texto en los que principalmente se identifica una idea básica, relacionada con alguna de las categorías del estudio. En la mayoría de casos, ésta no ha coincidido con la línea o el párrafo. Se han descartado otras unidades, como hubiesen podido ser la palabra, el apartado o la página - unidades “físicas” según Heinemann (2003)-, así como otra posible organización -en base a unidades “analíticas”- en la que no se pretende localizar un tema de manera explícita, sino que se buscan de manera sutil ciertas indicaciones que destila el conjunto del texto, que sirven para reconstruir, por ejemplo, la personalidad de un deportista, si ese hubiese sido nuestro objeto de estudio.

El procedimiento empleado en el tratamiento de la información fue el siguiente:

- Codificación de los pliegos de condiciones sobre el papel (cada uno formado por una media de 35 hojas), y revisión para asegurarse una correcta categorización.
- Informatización del texto escrito, incluyendo las tareas de:
  - “Escanear” cada uno de los pliegos.
  - Depurar cada documento para clarificar el reconocimiento de los caracteres.
  - Pasar al procesador de textos Word el documento del programa Nudist (introducir cabecera con código identificador, separar párrafos, eliminar fragmentos ajenos al objeto de estudio...).

- Creación de un proyecto específico en el programa de análisis de contenido, incluyendo las tareas de:
  - Diseñar el árbol de acuerdo a las dimensiones y variables del estudio.
  - Definir cada una de los nodos o unidades de registro.
  - Importar los pliegos de Word, creando 26 documentos propios.
  - Categorizar cada uno de los fragmentos de texto según la catalogación ya realizada sobre papel.
  - Elaborar los informes de cada una de las unidades de registro (análisis transversal).
  - Exportar al procesador de textos Word los informes.

Tras finalizar dichas tareas, se estaba en condiciones de interpretar los documentos, intercalando observaciones personales así como, algunas citas literales que se consideraron oportunas.

En el anexo 3, se ha incluido el informe obtenido en el programa nudist para cada una de las unidades de registro analizadas en el estudio.

#### **5.4.1 Análisis cuantitativo de los datos.**

Cuando alguna de las categorías lo requería, la información conseguida en el informe del programa Nudist (explicado en el apartado anterior) fue tratada de manera cuantitativa. Fue el caso de diversas categorías en las que se obtenían datos interesantes de ser valorados numéricamente. En la mayoría de estos casos, la abundancia de información precisó una depuración previa (software Excel), con el fin de elaborar los valores que posteriormente formarían las etiquetas del programa SPSS (pueden verse en el anexo 2 las tablas preparatorias).

A continuación se expone el listado de variables estadísticas introducidas en el programa SPSS (46 en total). El procedimiento seguido para su tratamiento ha sido el mismo que el señalado en líneas anteriores, al exponer las variables de precios o programas deportivos.

<b>NOMBRE</b>	<b>ETIQUETA DESCRIPTIVA</b>	<b>VALORES</b> <sup>37</sup>
PLECGI	pliego de condiciones disponible (Gestión Indirecta)	0 no 1 si 99 No es Gestión Indirecta
ANYGIND	Número de años de gestión indirecta	--
AÑOPLEC	Año publicación pliego	--
TRAMITAC	Tramitación concurso	1 Ordinaria 2 Urgente 99 NS/NC
PROCEDI	Procedimiento contratación	1 Abierto 2 Restringido 3 Negociado 99 NS/NC
ADJCONTR	Adjudicación contrato	1 Concurso 2 Subasta 99 NS/NC
PARTGES1	Participación entidad gestora (1ª opción)	1 Gestión servicios 2 Bienes Muebles, inventariables o fungibles 3 Obras obligatorias 4 Obras optativas sin concretar 5 aportación € a Ayto 99 NS/NC
PARTGES2	Participación entidad gestora (2ª opción)	Idem
PTSINVER	Aportación económica E.G. en inversión (pts en periodo completo)	--
CRIFINAN	Criterios adjudicación I- financiación	Peso % de este criterio con respecto a la totalidad
CRIPROYE	Criterios adjudicación II- proyecto gestión y organización	Idem
CRIEXPER	Criterios adjudicación III- experiencia	Idem
CRIPROMO	Criterios adjudicación IV- promoción deportiva	Idem
CRICUENT	Criterios adjudicación V- cuenta de explotación	Idem
CRITPOE	Criterios adjudicación VI- tipo de entidad	Idem
CRISOLVE	Criterios adjudicación VII- solvencia €	Idem
CRITCONT	Criterios adjudicación VIII- menor t contrato	Idem

<sup>37</sup> En la columna de valores se ha marcado con dos líneas "--" aquellas variables continuas en las que no se definen los valores, ya que pueden ser infinitos.

<b>NOMBRE VARIABLE</b>	<b>ETIQUETA DESCRIPTIVA</b>	<b>VALORES</b>
CRIMEJOR	Criterios adjudicación IX- mejoras generales	Idem
FUNCION1	Funciones Comisión de Seguimiento	--
FUNCION2	Funciones Comisión de Gestión	--
MIEMBRO1	Miembros Comisión de Seguimiento	--
MIEMBRO2	Miembros Comisión de Gestión	--
F1OBLCON	Falta tipo 1- No cumplir obligaciones contrato	1-leve 2-grave 3-muy grave 4-leve y grave 5-grave y muy grave 6-leve, grave y muy grave 7-leve y muy grave
F2SEGUNA	Falta tipo 2- Según considere Ayuntamiento	Idem
F3FLEVES	Falta tipo 3- Incumplimiento faltas	Idem
F5ACTDEF	Falta tipo 5- Actuación deficiente	Idem
F6TCLIEN	Falta tipo 6- Trato incorrecto clientes	Idem
F7NOPAGO	Falta tipo 7- No pagar obligaciones económicas	Idem
F8NORRHH	Falta tipo 8- No usar RRHH ni técnicos	Idem
F9NOMANT	Falta tipo 9- No mantener las instalaciones	Idem
F10DESOB	Falta tipo 10- Desobediencia Ayuntamiento	Idem
F11TARIF	Falta tipo 11- Cobro diferentes tarifas	Idem
F12SANCI	Falta tipo 12- Sanciones otras administraciones	Idem
F13NODAÑ	Falta tipo 13- No reparar daños	Idem
F14ENERG	Falta tipo 14- Mayor consumo energía	Idem
F15REING	Falta tipo 15- Reincidencia faltas graves	Idem
F16CESIO	Falta tipo 16- Cesión contrato	Idem
F17RETRA	Falta tipo 17- Retraso o no prestar servicio	Idem
F18OTROF	Falta tipo 18- Dedicar a otros fines	Idem
SANLEVE	Cuantía sanción leve (pts)	1 según ley Contratos estado
SANGRAVE	Cuantía sanción grave (pts)	--
SANMG1	Cuantía sanción muy grave (I-pts)	-- 1 Rescisión contrato
SANMG2	Sanción muy grave (II)	1 Multa anterior o rescisión contrato
SANACLA1	Aclaraciones sanciones I	1 multa no < a daño 2 actualizar IPC 3 procedimiento sanción 4 falta evaluable € o no
SANACLA2	Aclaraciones sanciones II	Idem

Fuente: elaboración propia.

## **5. Criterios de representatividad y fiabilidad.**

### **5.1 Representatividad de la muestra seleccionada.**

“La representatividad exige una cierta estandarización y un control de la situación de medición y, a su vez, el estudio de un amplio número de objetos” (Heinemann, 2003).

En el estudio se ha especificado la representatividad, de acuerdo a las dos fases en que se ha dividido el trabajo de campo:

- fase A) análisis cuantitativo de la publicidad de la oferta y del cuestionario enviado a los gestores.
- fase B) análisis de contenido de los pliegos de condiciones que regulan los concursos de gestión pública.

#### **6.1.1 Representatividad de la muestra de la fase A del trabajo de campo.**

Primero se exponen los argumentos utilizados para afirmar que los datos recopilados en la fase A son representativos. Con ello queremos decir que la existencia o no existencia de ciertas variables, y los efectos que podemos hallar de éstas en la muestra, son aplicables a todo el universo (Heinemann, 2003).

Tal y como se ha expuesto al tratar la muestra, la intención fue realizar una recopilación completa de los datos, analizando todos los casos del universo de trabajo. No obstante, no todas las piscinas objeto de estudio facilitaron la información (75 de 100). Por ello, se ha de analizar la muestra conseguida con la finalidad de comprobar la representatividad de la misma, comprobando si las 75 piscinas que facilitaron información son representativas con respecto a la totalidad de piscinas cubiertas de Cataluña.

La comparación estadística permite detectar si hay diferencias significativas entre las piscinas que facilitaron la información y aquellas que no lo hicieron, por medio del análisis de aquellas variables que actúan como independientes. Si se hallan diferencias significativas quiere decir que, se ha perdido parte importante de información, por el hecho de no obtener datos de las 25 piscinas autoexcluidas. Si por el contrario, se ve que los dos grupos son homogéneos, se puede concluir que no se ha perdido información clave, deduciendo que las 75 piscinas facilitan datos equivalentes a la totalidad.

El análisis comparativo se ha realizado sobre aquellas variables independientes que creemos mejor representan la diversidad de las piscinas catalanas:

- Tamaño de la población.
- Provincia.
- Pertenencia al área metropolitana de Barcelona.
- Renta bruta disponible por familias por municipio.
- Renta bruta disponible por familias por comarca.
- Año inauguración piscina.
- Modalidad de gestión.
- Perfil entidad gestora.
- Nombre entidad gestora.

Según la tipología de las variables analizadas, se han utilizado dos métodos para detectar la existencia de diferencias significativas<sup>38</sup>:

- El análisis de la varianza (ANOVA) que permite comparar las variables continuas (tamaño de la población, renta bruta disponible de familias por municipio y comarca, y año de inauguración de la piscina), indicando si las diferencias entre las medias de los dos grupos son importantes.
- El test *ji*-cuadrado permite analizar las variables categóricas (área metropolitana, provincia y modo de gestión directa o indirecta), viendo si los dos grupos tienen estructuras y medias similares.

### Análisis de la varianza.

Se presentan a continuación los resultados tras aplicar la prueba ANOVA a los datos:

		ANOVA				
		Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
Tamaño de la población	Inter-grupos	3513112970217,014	1	3513112970217,0	8,604	,004
	Intra-grupos	40013332819541,6	98	408299314485,12		
	Total	43526445789758,6	99			
Renta bruta disponible por familias (Municipio)	Inter-grupos	139,810	1	139,810	,660	,419
	Intra-grupos	20769,683	98	211,936		
	Total	20909,494	99			
Renta bruta disponible por familias (Comarca)	Inter-grupos	,187	1	,187	,003	,960
	Intra-grupos	7343,090	98	74,929		
	Total	7343,278	99			
Año inauguración piscina	Inter-grupos	6,163	1	6,163	,054	,816
	Intra-grupos	11148,427	98	113,759		
	Total	11154,590	99			

Las variables “Renta bruta disponible por familias por municipio”, “Renta bruta disponible por familias por comarca” y “Año inauguración piscina”, no presentan diferencias significativas, puesto que el valor que habla de la significación (última columna de la derecha), es mayor que 0.05.

<sup>38</sup> En ambos casos, cuando el valor obtenido es menor a 0.05, significa que las diferencias entre los dos grupos comparados son significativas.

Sólo en el caso de la variable “Tamaño de la población”, se han encontrado diferencias significativas.

#### Informe

Contestado (1) o no contestado (0)		Tamaño de la población	Renta bruta disponible por familias (Municipio)	Renta bruta disponible por familias (Comarca)	Año inauguración piscina
no contestado	Media	801983.04	102.640	100.064	1986.72
	N	25	25	25	25
	Desv. típ.	748783.674	12.7068	5.0169	9.502
contestado	Media	369125.07	99.909	99.964	1986.15
	N	75	75	75	75
	Desv. típ.	599065.545	15.1098	9.5430	11.017

Al analizar las medias de estas cuatro variables cuantitativas, se observa de nuevo una gran similitud entre los dos grupos (piscinas con/sin datos) para las variables “renta familiar por comarca”, “renta familiar por municipio” y “año de inauguración”, y de nuevo, se obtienen diferencias entre las medias del “tamaño de municipio”.

Aún así, se considera que esta posible desviación de la muestra debido al tamaño de la población, no es tal: en la siguiente tabla de contingencia, se puede ver que no facilitaron estos datos diversas piscinas de la ciudad de Barcelona, pertenecientes al grupo de más de 300.000 habitantes (13 en total), pero, por otro lado, si que fue posible obtener información de otras muchas de la misma ciudad (16, número considerable), por ello se afirma que la pérdida de información no hace que la muestra deje de ser representativa.



**Tabla de contingencia**  
**Tamaño de la población (agrupado) \* Contestado (1) o no contestado (0)**

Recuento

		Contestado (1) o no contestado (0)		Total
		no contestado	contestado	
Tamaño de la población (agrupado)	<5000		2	2
	5001-20000	7	17	24
	20001-50000	4	18	22
	50001-150000		14	14
	150000-300000	1	8	9
	>300000	13	16	29
Total		25	75	100

En caso de que no hubieran contestado un número elevado de piscinas ubicadas en poblaciones pequeñas, si que hubiese podido existir cierta desviación de la muestra, puesto que impediría obtener una visión general de la pluralidad de los municipios catalanes. En este caso, se afirma que la ciudad de Barcelona se halla plenamente representada por las 16 piscinas que facilitaron la información.

### Test *ji*-cuadrado.

A continuación se muestra el análisis relativo a las variables categóricas, detallado de manera individual.

#### ➤ **Pertenencia al área metropolitana de Barcelona.**

**Tabla de contingencia Area metropolitana de Barcelona \* Contestado (1) o no contestado (0)**

Recuento

		Contestado (1) o no contestado (0)		Total
		no contestado	contestado	
Area metropolitana de Barcelona	no	3	20	23
	si	22	55	77
Total		25	75	100

**Prueba de chi-cuadrado**

	Valor	gl	Sig. asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	2,277	1	,131

Tras realizar la prueba o test *ji*-cuadrado entre las variables “pertenencia al área metropolitana” y “contestado o no contestado”, se ve que la significación obtenida es de 0,131, por ello, se puede afirmar que estas dos variables no están relacionadas, y por lo tanto en ambos grupos (las piscinas que contestan y las que no contestan), tienen una distribución similar respecto a la pertenencia al Área Metropolitana de Barcelona.

➤ **Provincia catalana.**

**Tabla de contingencia Provincia \* Contestado (1) o no contestado (0)**

Recuento		Contestado (1) o no contestado (0)		Total
		no contestado	contestado	
Provincia	Tarragona		8	8
	Barcelona	24	58	82
	Lleida		3	3
	Girona	1	6	7
Total		25	75	100

**Pruebas de chi-cuadrado**

	Valor	gl	Sig. asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	4,892	3	,180

Tras realizar prueba *ji*-cuadrado entre ambas variables, se ve que la significación obtenida es de 0,180; se puede afirmar que estas dos variables no están relacionadas, y por lo tanto, en ambos grupos (las piscinas que contestan y las que no contestan), hay una distribución similar respecto a las diferentes provincias catalanas.

➤ **Modalidad de gestión.**

**Tabla de contingencia**  
**Modalidad gestión (I) \* Contestado (1) o no contestado (0)**

Recuento

		Contestado (1) o no contestado (0)		Total
		no contestado	contestado	
Modalidad gestión (I)	Gestión Directa	7	40	47
	Gestión Indirecta	18	35	53
Total		25	75	100

**Prueba de chi-cuadrado**

	Valor	gl	Sig. asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	4,831	1	,028

Según la prueba *ji*-cuadrado, hay diferencias en la estructura de la variable de la modalidad de gestión. Tras analizar la tabla de contingencia, se ve en aquellas piscinas que no contestan, hay 7 de gestión directa y 18 de gestión indirecta, mientras que en el grupo de las que contestaron, hay 40 que son de gestión directa y 35 de gestión indirecta.

El censo de piscinas catalanas está formado por un 47% de gestión directa y un 53% de gestión indirecta, mientras que la muestra, curiosamente invierte los valores porcentuales (53.3% de gestión directa y 46.7% de gestión indirecta). Aún así, como la diferencia es tan sólo de 6 puntos, podemos considerar que la modalidad de gestión no afecta a la representatividad de la muestra.

➤ **Perfil de la entidad gestora.**

**Tabla de contingencia**

**Perfil entidad gestora \* Información enviada**

Count		Información enviada		Total
		si	no	
Perfil entidad gestora	Administración Pública	40	7	47
	Entidad sin ánimo de lucro	26	14	40
	Empresa comercial	9	4	13
Total		75	25	100

**Prueba de chi-cuadrado**

	valor	gl	Sig. asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	4,924	2	,085

En este caso, la significación es de 0,085, con lo que se puede afirmar que dichas variables no están relacionadas, y que ambos grupos de piscinas (las que enviaron la información y las que no), muestran similitud en cuanto al perfil de la entidad gestora. Aún así, en este caso, como la prueba de significación se acerca en gran manera al valor de corte (diferencia tan sólo de 0,03), creemos que puede ser interesante conocer las diferencias, que sin ser significativas, existen en el perfil del gestor. En el siguiente cuadro se refleja que se ha conseguido una mayor participación de las piscinas gestionadas por una Administración pública (85,1%), que de aquellas que están en manos de entidades sin ánimo de lucro y empresas comerciales (65% y 69,2% respectivamente).

Perfil entidad gestora	Información Si	%	Información No	%
Administración pública	40	85,1%	7	14,9%
Entidad sin ánimo de lucro	26	65,0%	14	35,0%
Empresa comercial	9	69,2%	4	30,8%
Total	40	85,1%	7	14,9%

➤ **Nombre entidad gestora.**

**Tabla de contingencia**

**Nombre entidad gestora G.I. \* Información enviada**

Count		Información enviada		Total
		si	no	
Nombre entidad gestora G.I.	Agrupació esportiva Santa Eulàlia	1		1
	Albillo 1998, SL	1		1
	Associació catalana d'esport i lleure	1		1
	Associació esportiva Esport a punt	1		1
	Associació esportiva l'Hospitalet	1		1
	Associació Sant Martí Esport	2		2
	Club natació atlètic	1	1	2
	Club natació Caldes	1		1
	Club natació Granollers	1		1
	Club natació Igualada	1		1
	Club natació Kallipolis	1		1
	Club natació l'Hospitalet	1		1
	Club natació Lleida	1		1
	Club natació Manresa	1		1
	Club natació Premià	1		1
	Club natació Puigcerdà	1		1
	Club natació Rubí	1		1
	Club natació Sant Andreu	2		2
	Club natació Terrassa	1		1
	Ajuntament-grupo Segura Lahosa (IGE)	1		1
	Europolis- Segura Lahosa, UTE	2		2
	Federació catalana de natació	1		1
	Fundació Claror	2		2
	GEAFE, SL	1		1
	Grupo Segura Lahosa	3	1	4
	Sec. entitats Sants Hostafrancs i Bordeta	1		1
	SERAF Penedès, SL	1		1
	Unió federacions esportives Catalunya	1		1
	Club natació Catalunya		1	1
	Unió Esportiva d'Horta		1	1
	Associació Esportiva Trinitat Vella		1	1
	Associació Esportiva Bon Pastor		1	1
	SEAE		2	2
	UBAE		4	4
	Agrupació Atlètica Catalunya		1	1
	Club natació Poble Nou		1	1
	Club natació Sant Feliu		1	1
	Club natació Vic		1	1
	Complex Esportiu Les Corts SL		1	1
	Associació Esportiva Central		1	1
Total		34	18	52

**Prueba de chi-cuadrado**

	valor	gl	Sig. asintótica (bilatera)
Chi-cuadrado de Pearson	46,477	39	,192

La significación obtenida es de 0,192, por lo que se afirma que estas dos

variables no están relacionadas, y por lo tanto, en ambos grupos de piscinas (las que contestan y las que no), hay una estructura similar atendiendo al nombre de la entidad gestora.

Con el fin de complementar la información señalada en el apartado anterior, referido al perfil de la entidad gestora, se detecta cierta concentración de aquellas entidades que no facilitaron los datos solicitados, bien sean empresas comerciales o asociaciones sin ánimo de lucro. Es el caso concreto de la asociación UBAE y de la empresa SEAE. En el primer caso, UBAE no facilitó los datos de ninguna de las 4 piscinas que gestionaba en el momento del estudio, y en segundo término, SEAE tampoco hizo llegar datos de las 2 piscinas que gestionaba por entonces.

Esta situación no introduce desviaciones significativas en la representatividad de la muestra (puesto que así lo reflejan las pruebas estadísticas aplicadas), pero puede aportar un matiz interesante que cabe considerar en la extrapolación de los resultados. Podría darse el caso que se hubiesen excluido del estudio determinadas piscinas con cierta similitud en los precios o programas, por el hecho de pertenecer a una misma entidad gestora.

La exclusión de otras entidades gestoras no plantea una limitación, ya que, la mayoría de ellas, gestionan únicamente 1 piscina (con lo que sólo se elimina el estudio concreto de ese caso), y en otros dos casos concretos, han participado con alguna de las piscinas que gestionan (el club Atlètic Barcelonesa, 1 piscina de las 2 que gestiona, y el grupo Segura Lahosa, de 3 de las 4 piscinas).

Como **conclusión final**, puede afirmarse que, para las variables estudiadas, **la muestra conseguida** en la **fase A** de la recogida de datos **representa al universo de trabajo**, puesto que las pruebas estadísticas de significación muestran valores que así lo confirman.

Aún así, cabe considerar las matizaciones apuntadas en cuanto al perfil de la entidad gestora, ya que sin ser significativo, puede introducir una pequeña desviación.

### **6.1.2 Representatividad de la muestra de la fase B del trabajo de campo.**

En el caso de la muestra formada por los pliegos de condiciones de las piscinas gestionadas de manera indirecta, la intención fue realizar una recopilación completa de los datos de aquellas piscinas que hubiesen participado en la fase A, analizando todos los objetos del universo de trabajo. No obstante, de nuevo, no todas las piscinas fueron accesibles, dado que algunas de ellas no pudieron o no consideraron oportuno facilitar la información.

Con el fin de comprobar la representatividad de dichos pliegos, se ha procedido a aplicar la prueba de significación (ANOVA) o *ji-cuadrado*, según la variable fuese categórica o continua, a determinadas variables de los dos grupos de piscinas (aquellas de las que fue posible recoger el pliego de condiciones y aquellas que no).

Se han analizado las siguientes variables independientes con el fin de asegurar una atención a la casuística catalana:

- Tamaño de la población.
- Provincia.
- Pertenencia al área metropolitana.
- Renta bruta disponible por familias en el municipio y en la comarca.
- Año de inauguración piscina.
- Modalidad de gestión.
- Perfil entidad gestora.
- Nombre entidad gestora.

**Análisis de la varianza.**

## ANOVA

		Suma de Cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
Tamaño de la población	Inter-grupos	2,935714286	16	0,183482143	0,8807	0,5978
	Intra-grupos	3,75	18	0,208333333		
	Total	6,685714286	34			
Renta bruta disponible por familias (Municipio)	Inter-grupos	2,803361345	15	0,186890756	0,9146	0,5637
	Intra-grupos	3,882352941	19	0,204334365		
	Total	6,685714286	34			
Renta bruta disponible por familias (Comarca)	Inter-grupos	2,485714286	10	0,248571429	1,4204	0,2306
	Intra-grupos	4,2	24	0,175		
	Total	6,685714286	34			
Año inauguración	Inter-grupos	4,385714286	19	0,230827068	1,5054	0,2128
	Intra-grupos	2,3	15	0,153333333		
	Total	6,685714286	34			

En ninguna de las cuatro variables analizadas existen diferencias significativas; pero aún así, se van a comparar las medias de ambos grupos para detectar posibles desviaciones, aunque no sean significativas.

## Informe

Pliego condiciones disponible		Tamaño de la población	Renta bruta disponible por familias (Municipio)	Renta bruta disponible por familias (Comarca)	Año inauguración piscina
no	Media	1017352,11	115,911	110,133	1983,56
	N	9	9	9	9
	Desv. típ.	732994,365	18,1049	20,0193	12,680
si	Media	637316,04	100,546	99,981	1985,38
	N	26	26	26	26
	Desv. típ.	704182,689	12,2639	3,5098	13,612
Total	Media	735039,60	104,497	102,591	1984,91
	N	35	35	35	35
	Desv. típ.	720716,103	15,3017	11,1187	13,218

Las medias de estas cuatro variables cuantitativas muestran una gran similitud entre los dos grupos (piscinas que facilitaron o no el pliego) para las variables “RBDF municipio” y “RBDF comarca” y “año de inauguración”, mientras que las diferencias se hacen mayores en la variable “tamaño de municipio” (variación del 37,4%).



**Test *ji*-cuadrado.**

Se presenta a continuación el análisis relativo a las variables categóricas, detallado de manera individual.

➤ **Pertenencia al área metropolitana de Barcelona.**

**Tabla de contingencia Area metropolitana Barcelona \*  
Pliego de condicions disponible (Gestió Indirecta)**

Recuento

		Pliego de condicions disponible (Gestió Indirecta)		Total
		no	si	
Area metropolitana de Barcelona	no	3	3	6
	si	6	23	29
Total		9	26	35

**Prueba de chi-cuadrado**

	Valor	gl	Sig. asint. (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	2,236	1	,135

La significación obtenida es de 0,135, por lo que podemos afirmar que estas dos variables no están relacionadas, y por lo tanto, en ambos grupos (las piscinas que contestan y las que no), existe una estructura similar respecto a la pertenencia al Área Metropolitana de Barcelona.

➤ **Provincia catalana.**

**Tabla de contingencia Provincia \* Pliego de condicions disponible (Gestió Indirecta)**

Recuento

		Pliego de condicions disponible (Gestió Indirecta)		Total
		no	si	
Provincia	Tarragona		1	1
	Barcelona	6	25	31
	Lleida	2		2
	Girona	1		1
Total		9	26	35

**Prueba de chi-cuadrado**

	Valor	gl	Sig. asint. (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	9,669	3	,022

Existen diferencias en la estructura de la muestra con respecto a las diferentes provincias, según se haga referencia al grupo de piscinas que facilitaron el pliego o no (significación 0,022), por lo que ambas variables están relacionadas. La tabla de contingencia muestra el sentido de dicha diferencia: la gran mayoría de piscinas de Barcelona entregaron la documentación, mientras que ninguna piscina de Lleida, ni de Girona lo hicieron; esto explica la distribución irregular de la muestra según provincias.

➤ **Modalidad de gestión**

**Tabla de contingencia Modalidad gestión (I) \* Pliego de condiciones disponible (Gestió Indirecta)**

Recuento

		Pliego de condicions disponible (Gestió Indirecta)		Total
		no	si	
Modalidad gestión (I)	Concesión	6	20	26
	Gestión interesada	1	4	5
	Arrendamiento		1	1
	Sociedad con capital externo	1		1
	Convenio con entidad	1		1
	Uso privativo terrenos		1	1
Total		9	26	35

**Prueba de chi-cuadrado**

	Valor	gl	Sig. asint. (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	6,650	5	,248

La significación es de 0,248, por lo que se puede afirmar que estas dos variables no están relacionadas, y por lo tanto, en ambos grupos, existe una estructura similar respecto a la modalidad de gestión.

➤ **Perfil de la entidad gestora.**

**Tabla de contingencia**  
**Entidad gestora \* Pliego de condiciones disponible**

Count

		Pliego condiciones disponible		Total
		no	si	
Entidad gestora	Entidad sin ánimo de lucro	7	19	26
	Empresa comercial	2	7	9
Total		9	26	35

**Prueba de chi-cuadrado**

	valor	gl	Sig. asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	,077	1	,781

La significación es de 0,781, con lo que se puede afirmar que dichas variables no están relacionadas, y que ambos grupos de piscinas muestran similitud en el perfil de la entidad gestora.

➤ **Nombre de la entidad gestora.**

**Tabla de contingencia**  
**Nombre entidad gestora G.I. \* Pliego de condiciones disponible**

Count	Pliego condiciones disponible		Total
	no	si	
Agrupació esportiva Santa Eulàlia		1	1
Albillo 1998, SL		1	1
Associació catalana d'esport i lleure		1	1
Associació esportiva Esport a punt		1	1
Associació esportiva l'Hospitalet		1	1
Associació Sant Martí Esport		2	2
Club natació atlètic	1		1
Club natació Caldes		1	1
Club natació Granollers		1	1
Club natació Igualada		1	1
Club natació Kallipolis		1	1
Club natació l'Hospitalet		1	1
Club natació Lleida	1		1
Club natació Manresa		1	1
Club natació Premià		1	1
Club natació Puigcerdà	1		1
Club natació Rubí		1	1
Club natació Sant Andreu	1	1	2
Club natació Terrassa		1	1
Empresa mixta Ajuntament-Segura Lahosa	1		1
Europolis- Segura Lahosa, UTE	1	1	2
Federació catalana de natació		1	1
Fundació Claror	2		2
GEAFE, SL		1	1
Grupo Segura Lahosa		3	3
Secretariat d'entitats Sants		1	1
Hostafrancs i Bordeta			
SERAF Penedès, SL		1	1
Unió de federacions esportives de Catalunya		1	1
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>26</b>	<b>34</b>

**Prueba de Chi-cuadrado**

	valor	gl	Sig. asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	28,442	27	,388

La significación obtenida es de 0,388, por lo que se puede afirmar que estas dos variables no están relacionadas, y por lo tanto, en ambos grupos de piscinas, hay una estructura similar atendiendo a la entidad gestora.

Como **conclusión final**, puede afirmarse que, para las variables estudiadas, **la muestra** de pliegos de condiciones **conseguida en la fase B** de la recogida de datos **representa al universo de trabajo** del estudio, **excepto en la variable provincia**, puesto que las pruebas estadísticas de significación muestran valores que así lo confirman: se ha producido un sobredimensionamiento de la provincia de Barcelona, y una infrarepresentación de las piscinas de Lleida y de Girona.

Así mismo, se considera interesante indicar que se ha detectado, a posteriori, una variable no considerada en el estudio que quizá refleja el inicio de una tendencia futura: la construcción y gestión de la piscina junto a otras edificaciones de mayor envergadura. El gestor de una piscina confesó que no podía entregar el pliego de condiciones dado que la piscina formaba parte de una permuta inmobiliaria compleja, en la que la instalación deportiva ocupaba una parte minoritaria de una edificación formada por aparcamientos y zonas comerciales. Dicha consideración no se indicaba en el censo oficial de piscinas, ni se consideró oportuno recabar más información sobre ella. Esto no ha de minusvalorar la representatividad de la muestra, pero sí es un indicio de la complejidad cada vez mayor que adquiere la gestión indirecta de equipamientos deportivos.

## 5.2 Validez del estudio y fiabilidad de los resultados.

La validez puede definirse como el requisito de que el instrumento de medida que se utiliza debe realmente analizar el rasgo que se pretende medir, según Latiesa (1994). Un análisis es válido si, en efecto, mide lo que supone; puede corroborarse a partir de una cuestión: ¿mide realmente lo que se ha pretendido captar? (López-Aranguren, 1994).

La validez se refiere a aquella cualidad de los resultados de una investigación que le lleva a uno a aceptarlos como hechos incuestionables, aceptados por la comunidad científica y para la toma de decisiones en cuestiones prácticas.

Una vez demostrada la validez del estudio, es importante comprobar la fiabilidad de los resultados, referido a “la constancia en las observaciones que produce el instrumento de medida, de manera que se obtengan los mismos resultados al volver a medir el rasgo, bajo condiciones similares del individuo u objeto en cuestión” (Latiesa, 1994, p. 335). Ello lleva a que el instrumento y la técnica utilizada sean:

- Congruente, cuando diferentes instrumentos que miden los mismo obtienen resultados similares.
- Estable, cuando la características que se mide no cambia con el tiempo.
- Reproducible, referido al grado en que diferentes investigadores obtienen resultados similares con el mismo instrumento.
- Exacta, valorando el grado en que un procedimiento analítico se ajusta a un estándar conocido.

### **6.2.1 Pruebas de validez y fiabilidad aplicadas en el estudio.**

Se han tomado las siguientes medidas para aumentar la validez y la fiabilidad del estudio.

#### **Credibilidad de las fuentes de información y de los datos.**

Se puede deducir que las fuentes de información utilizadas son creíbles y fidedignas, puesto que se ha comprobado que los datos secundarios conseguidos no contienen sesgos. Éstos no fueron creados para evaluar la política deportiva municipal, por lo que el gestor que creó los datos no pudo introducir desviaciones voluntarias con el fin de obtener una mejor calificación en el presente estudio.

Los datos han sido creados por instituciones públicas (en el caso de los pliegos y de la mitad de los folletos publicitarios) o entidades gestoras supervisadas por una institución pública (50% de los folletos publicitarios), con el fin de informar a los ciudadanos o bien para regular un concurso público, a los que se les presupone máxima veracidad, simplemente por la voluntad de cumplir correctamente su finalidad.

Por otro lado, el momento en que se recogieron los datos fue el oportuno: a mitad de una temporada deportiva en la que la programación de actividades se supone estable, por lo que el factor tiempo no ha contaminado los resultados de la investigación.

Además, cabe señalar que se han triangulado diversos datos con el fin de comprobar su validez, es decir, se han consultado diversas fuentes con el fin de obtener una misma información. Se comprobaron de forma aleatoria diversas piscinas con el fin de observar la concordancia de precios, así como del volumen de programas deportivos y complementarios, mediante llamadas telefónicas haciéndonos pasar por un usuario del servicio, consultas en las páginas Web de Internet y el propio folleto publicitario. No se obtuvieron discrepancias.

### **Validez de los datos.**

Para comprobar que los datos miden realmente lo que pretenden, se ha cerciorado de que los indicadores utilizados producen mediciones adecuadas sobre aquello relevante para el estudio. Ha sido necesario realizar tres comprobaciones diferentes, según el tipo de datos recolectados:

- En el caso de precios, se puede afirmar que éstos miden realmente la carestía de los servicios municipales, puesto que se han abarcado la casi totalidad de modalidades de precios existentes en una piscina cubierta.
- En el caso de los programas deportivos y complementarios, se puede confirmar con menor rotundidad que el instrumento de análisis mide realmente la oferta deportiva municipal, ya que en los folletos publicitarios se excluyen, en algunas ocasiones, los programas no realizados directamente por la entidad gestora (como por ejemplo, la natación escolar, las actividades de competición del club de la ciudad o los alquileres realizados a entidades).
- Mientras que, en el caso del análisis de los pliegos de condiciones, se puede corroborar que éstos reflejan en gran manera la voluntad del Ayuntamiento en cuanto a la política de prestación de servicios deportivos municipales, aunque es cierto que en algunos casos, el Ayuntamiento ha dado al pliego de condiciones un carácter demasiado genérico que deja abiertas diversas posibilidades de gestión, dejando en manos de la entidad gestora su aplicación. Es decir, puede ser que la gestión de los servicios deportivos sea después más o menos restrictiva con respecto a lo que marca el pliego, pero, en todo caso, consideramos que éste es el documento de partida que marca las bases de los acuerdos o interpretaciones posteriores.



### **Fiabilidad de los resultados.**

En el análisis de contenido hay diversas fuentes que pueden introducir una disminución de la fiabilidad (López-Aranguren, 1994):

- unidades de registro inespecíficas
- instrucciones de codificación poco claras o erróneas
- los propios codificadores

Desde un principio se centró la atención en dichos aspectos con el fin de aumentar la fiabilidad. Por un lado, tal como se ha explicado anteriormente, se tuvo especial cuidado en la definición de las unidades de registro, tanto de los programas deportivos como de los pliegos de condiciones:

- a. En el primer caso, poseíamos a priori un sistema de categorías para clasificar los programas deportivos acuáticos, fundamentado teóricamente por Joven (2001) y que tuvimos que adaptar a la oferta de las piscinas.
- b. En el segundo caso, al no existir una categorización previa que pudiese adaptarse a la información reflejada en los pliegos de condiciones, se elaboraron categorías ad hoc, específicas para el análisis, por medio de un proceso deductivo en el que se elaboraron un amplio número de versiones hasta comprobar la idoneidad de las unidades de registro.

Así mismo, se intentó que las instrucciones de codificación fuesen lo más completas posible, teniendo en cuenta que iban a ser dos personas las que categorizasen los documentos; cuando surgía una duda al respecto, se anotaba con el fin de unificar los diferentes modos de actuación.

Se ha centrado la atención también en otros dos aspectos referidos: la estabilidad y la reproducibilidad de los resultados. La estabilidad habla de que la característica del objeto analizado no cambia con el transcurso del tiempo, es decir, que diversas aplicaciones de un mismo instrumento por parte de la misma persona, en tiempos diferentes, produce resultados idénticos. Mientras que la reproducibilidad se refiere al grado en que diferentes investigadores obtienen resultados similares cuando utilizan el mismo instrumento de medición.

El método apropiado para determinar la estabilidad es comparar los resultados de diversas mediciones, y así se ha realizado. La autora del estudio realizó una primera aplicación (test) de las unidades de registro de programas deportivos en 5 folletos publicitarios; tres meses más tarde, se repitió la operación (retest) en documentos fotocopiados de los mismos folletos publicitarios (sin las trazas de la primera aplicación). Con un tiempo intermedio de más de un año, se procedió a realizar las mismas operaciones de test y retest con 3 pliegos de condiciones de diferentes Ayuntamientos. En ambos casos los resultados de las codificaciones fueron muy similares.

La reproducibilidad fue comprobada mediante un proceso similar, pero realizado por diferentes personas al mismo tiempo. La acción se llevó a cabo una vez conseguida la última versión de las unidades de registro de los pliegos de condiciones. La propia autora de la investigación, y dos becarios del Departamento de ciencias sociales del y gestión aplicada al deporte del INEFC, formados previamente en la tarea de codificación, realizaron esta tarea. Se puede afirmar que los resultados de las codificaciones fueron también muy similares.